

Duurzaamheid in Uitvoering

Hoe implementeren Nederlandse gemeenten Duurzaamheid in hun inkoopbeleid?



Gi(ze en Rijen



“Die Grenzen meiner Sprache bedeuten die Grenzen meiner Welt.”

- Ludwig Wittgenstein

Universiteit van Amsterdam

Amsterdam, juni 2009

Scriptiebegeleider: Amanda Smullen (UvA)

Tweede lezer: Jantine Grijzen (UvA)

Stagebegeleider: Machiel van Dalen (SenterNovem)

Omslagontwerp: Jeroen IJntema (JIJ Media)

Contact: bas.molenaar@gmail.com



Samenvatting

Deze scriptie gaat in op de wijze waarop middelgrote Nederlandse gemeenten (20.000 – 50.000 inwoners) duurzaamheid in het algemeen en het programma Duurzaam Inkopen in het bijzonder implementeren in eigen beleid en organisatie. De Benchmark Duurzaam Inkopen van COS Nederland vormt daarbij een eerste aanknopingspunt.

Met behulp van de benchmark is geprobeerd om zogenaamde succes- en faalfactoren te identificeren, waarmee de prestaties van gemeenten mogelijk zijn te verklaren. De vooronderstelling hierbij is dat gemeenten die relatief goed scoren binnen de benchmark bepaalde vragen vaker positief zouden beantwoorden dan gemeenten die relatief slecht scoren. Op die manier zou er dan een verband kunnen worden gevonden tussen bepaalde randvoorwaarden en de gemeentelijke prestaties. Uit het vooronderzoek dat ten behoeve van deze scriptie is verricht (zie bijlage 1) blijkt echter dat zulke randvoorwaarden niet te vinden zijn. De voorstelling van gemeenten als universeel of inwisselbaar is dan ook onhoudbaar. Een vergelijking van een grote gemeente als Amsterdam met een kleine gemeente als Zwartewaterland is als een vergelijking van appels met peren.

Om meer te kunnen zeggen over de uiteenlopende prestaties van gemeenten is in deze scriptie een model uitgewerkt waarmee het duurzaamheidsbeleid binnen de context van een gemeente zelf kan worden onderzocht. Daartoe zijn met gebruikmaking van de cultuurtheorie van Mary Douglas vier *beelden van duurzaamheid* uitgewerkt: een liberale, ecologische, geplande en discutabele manier van kijken naar duurzaamheid. Aan deze zienswijzen liggen uiteenlopende houdingen, normen en waarden ten grondslag die met behulp van de

framingtheorie en met het concept *cultuurframes* systematisch zijn onderzocht.

Welke mogelijkheden biedt cultuuronderzoek als aanvulling op bestaande onderzoeken als de Benchmark Duurzaam Inkopen? En welke kennis kan er met behulp van een culturele analyse van gemeenten ontsloten worden? Doordat er in het cultuurmodel meer ruimte is voor variatie, wordt duidelijk dat er ook binnen één gemeente op verschillende manieren over duurzaamheid wordt gedacht en gepraat. Met behulp van het concept *cultuurframes* kunnen de verschillende *beelden van duurzaamheid* systematisch worden onderzocht en geïnventariseerd. Om uit een impasse te geraken waarin verschillende visies op duurzaamheid blijven botsen en waardoor de verduurzaming van beleid en organisatie wordt gehinderd, zullen actoren aansluiting moeten zoeken bij de argumenten van de ‘tegenpartij’. Het enigszins ambigue karakter van duurzaamheid laat zien dat dit mogelijk is zonder daarbij afbreuk te doen aan het concept duurzaamheid zelf.

Inhoudsopgave	
Voorwoord.....	9
1. Inleiding.....	11
1.1 Inleiding	
1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en doelen	
1.3 Methode van onderzoek	
1.4 Leeswijzer	
2. Sleutelwoorden.....	17
3. Cultuur.....	21
3.1 Inleiding	
3.2 Over cultuur	
3.3 Verkenning cultuurtypen	
3.4 Beelden van Duurzaamheid	
3.5 Tot slot	
4. Cultuur geframed.....	37
4.1 Inleiding	
4.2 Framing	
4.3 Cultuur geframed	
4.4 Vindplaatsen van Cultuurframes	
4.5 Tot slot	
5. Over het veldwerk en de analyses.....	41
5.1 Inleiding	
5.2 Selectie van gemeenten	
5.3 Selectie van respondenten en documenten	
5.4 Inrichting en problemen binnen het veldwerk en de analyses	
5.5 Enige verwachtingen ten aanzien van het model en de analyses	
6. Enkhuizen.....	45
6.1 Duurzaam besparen	
6.2 Aanpak: duurzaamheid als alternatief	
6.3 Culturele context	
6.3.1 Probleemdefinitie	
6.3.2 Probleemdiagnose	
6.3.3 Morele evaluatie	
6.3.4 Retoriek	
6.3.5 Oplossing	
6.4 Conclusie	
7. Gilze en Rijen.....	50
7.1 Duurzaamheid als ondergeschoven kindje	
7.2 Aanpak: duurzaamheid weer terug van weggeweest?	
7.3 Culturele Context	
7.3.1 Probleemdefinitie	
7.3.2 Probleemdiagnose	
7.3.3 Morele evaluatie	
7.3.4 Retoriek	
7.3.5 Oplossing	
7.4 Conclusie	

8.	Heerhugowaard.....	56
8.1	Duurzamer dan gedacht?	
8.2	Aanpak: 'Duurzaam Veilig'	
8.3	Culturele Context	
8.3.1	Probleemdefinitie	
8.3.2	Probleemdiagnose	
8.3.3	Morele evaluatie	
8.3.4	Retoriek	
8.3.5	Oplossing	
8.4	Conclusie	
9.	Soest.....	60
9.1	Duurzaamheid en de wet van de remmende voorsprong	
9.2	Aanpak: meten is weten	
9.3	Culturele context	
9.3.1	Probleemdefinitie	
9.3.2	Probleemdiagnose	
9.3.3	Morele evaluatie	
9.3.4	Retoriek	
9.3.5	Oplossing	
9.4	Conclusie	
10.	Eindconclusies en aanbevelingen.....	65
10.1	Resultaten	
10.2	Reflecties op de theorie	
10.3	Waarde en betekenis van de resultaten	
10.4	Aanbevelingen voor verder onderzoek	
10.5	Algemene bevindingen	

Literatuur.....	72
Bijlagen.....	78

Voorwoord

De kiem voor deze scriptie is ruim een jaar geleden al gelegd. In het NRC Handelsblad verscheen op 14 februari 2008 een artikel over de duurzame bedrijfsvoering van de overheid van redacteur Hans Buddingh. Innovatieve bedrijven klaagden in dat artikel steen en been, omdat met name de rijksoverheid maar traag op gang zou komen. Ook de gemeente Tilburg kwam in het artikel ruim aan bod, maar dan als voorbeeld van hoe het wél zou moeten. Maar waarom lukt het de gemeente Tilburg wel en de rijksoverheid niet? En hoe zit het dan met andere gemeenten? Zouden deze organisaties niet meer van elkaar kunnen leren op dit gebied?

Na wat gegoogled te hebben ontdekte ik dat tal van organisaties zich bezig houden met de wijze waarop duurzaamheid in beleid vorm moet krijgen. Niet veel later werd ik via een nieuwsbrief van het agentschap SenterNovem uitgenodigd voor Kansrijk: een congres over duurzaamheid en de overheid. Een docent speelde me een vrijkaartje toe, en zo trad ik de wereld binnen van beleidsadviseurs, ambtenaren en netwerkers. Aan het eind van die dag raakte ik met een medewerker van SenterNovem aan de praat en vertelde hem dat ik geïnteresseerd was in een stage bij het agentschap. Die stage kwam er, op voorwaarde dat ik zou onderzoeken hoe Duurzaam Inkopen door gemeenten in de praktijk geïmplementeerd wordt. Het resultaat van dat onderzoek ligt voor u.

Ik wil in de eerste plaats het agentschap SenterNovem bedanken voor alle faciliteiten waarmee zij mij ondersteund heeft. De koffie was goed, de werkplek rustig en de lunch gezellig. In het bijzonder ben ik dank verschuldigd aan Machiel van Dalen, mijn stagebegeleider. De ruimte die ik kreeg om het onderzoek naar mijn eigen goeddunken in te vullen werkte heel motiverend. Deze scriptie zou daarnaast zijn huidige vorm

niet hebben gehad zonder de begeleiding van Amanda Smullen. Ik heb veel van je geleerd en hoop dat je tevreden bent over het resultaat.

1. Inleiding

Deze inleiding is opgebouwd uit vier paragrafen. In de eerste paragraaf ga ik kort in op de doelstellingen die de overheid voor het duurzaam inkoopbeleid heeft geformuleerd. Zoals zal blijken is de discretionaire ruimte van gemeenten en provinciën aanzienlijk groter dan die van rijksdepartementen. Vervolgens ga ik in op de (mogelijke) problemen die dit met zich meebrengt. In de tweede paragraaf komen de probleemstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksdoelen aan de orde. In de derde paragraaf ga ik kort in op de onderzoeksmethoden. De laatste paragraaf bestaat uit een leeswijzer. Hierin komt de opzet van deze scriptie terug.

1.1 Inleiding

Op 3 maart 2005 stelde toenmalig staatssecretaris Van Geel dat de overheid, door duurzaam in te kopen, *“als belangrijke consument een impuls [kan] geven aan de marktpositie van duurzamere producten en diensten”*.¹ Daarbij werd aan departementen en andere overheden de vrije hand gelaten omdat zij *“immers individueel verantwoordelijk zijn voor de duurzame kwaliteit van hun bedrijfsvoering”*.² Met de motie Koopmans/De Krom schroefde Tweede Kamer op 30 juni van datzelfde jaar de doelstellingen op: *“overwegende dat de Rijksoverheid jaarlijks grote bedragen investeert en consumeert; verzoekt de regering om uiterlijk 2010 bij 100% van de rijksaankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als een zwaarwegend criterium mee te nemen”*.³ In maart

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI, nr. 103 (p. 1).

² Idem.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI, nr. 130.

2007 heeft milieuminister Cramer deze doelstelling tot één van haar prioriteiten gemaakt.⁴

Met alle aandacht en steun vanuit Kamer en Kabinet heeft het programma Duurzaam Inkopen de wind stevig in de zeilen, maar waarom hecht men zoveel belang aan deze ambitie? Zowel door Van Geel als door de Tweede Kamer worden de *voorbeeldfunctie* en het *inkoopvolume* van de Rijksoverheid als redenen aangevoerd. Minister Cramer stelt daarnaast ook expliciet dat Duurzaam Inkopen kan helpen om de introductie van nieuwe duurzame technologieën te versnellen.⁵

In navolging van het Rijk zijn ook lokale overheden begonnen met het formuleren van een eigen ambitieniveau. Provinciën, waterschappen en gemeenten hebben Duurzaam Inkopen inmiddels opgenomen in hun beleidsdoelstellingen. Zo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gesteld dat in 2010 bij ten minste 75 procent van de aanbestedingen duurzaamheidsaspecten moeten worden meegenomen.⁶ De Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg hebben dit percentage vastgesteld op 50%.⁷

Deze doelstellingen zijn om een tweetal redenen ambitieus te noemen. De eerste reden is dat ‘Duurzaam’ Inkopen zich niet eenduidig laat definiëren. Ideeën over de wijze waarop duurzaamheid invulling moet krijgen, blijken in de praktijk vaak uiteen te lopen. Zo kan het zijn dat de

⁴ Brief ‘Prioriteiten Milieu en Ruimte’ aan de Tweede Kamer. Kenmerk: DGM/SB2007029313 (p. 2).

⁵ Idem.

⁶ Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007 – 2011 (art. 5.5).

⁷

http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/wat_is_duurzaam_inkopen/inde_x.asp Laatst geraadpleegd op: 16 april 2009; Klimaat- en energieakkoord tussen Rijk en provincies (p. 11).

ene partij een product beschouwt als duurzaam, terwijl een andere partij dit product ronduit slecht vindt voor mens en milieu. Illustratief voor de manier waarop duurzaamheid wordt uitgelegd, is de discussie rondom 'groene' stroom. Voorstanders van kernenergie noemen deze vorm van energieopwekking 'groen' omdat dit proces klimaatneutraal is. Anders dan bij de verbranding van fossiele brandstoffen komt er bij kernenergie immers geen CO2 vrij. Tegenstanders verwerpen deze redenering. Zij stellen dat stroom alleen 'groen' kan worden genoemd als deze is opgewekt met behulp van hernieuwbare bronnen. Wat er met duurzaam wordt bedoeld lijkt dus voor een deel af te hangen van degene die het woord gebruikt.

Ook in het kader van het programma Duurzaam Inkopen zal duidelijk moeten zijn wat er met duurzaam wordt bedoeld. Daarbij zal een wetenschappelijk onderbouwde definitie van duurzaamheid niet afdoende zijn. Zowel inkopers als leveranciers hebben behoefte aan duidelijke richtlijnen waarmee ze duurzaamheidsaspecten in hun vraag en aanbod op kunnen nemen. In opdracht van VROM heeft SenterNovem voor 80 productgroepen criteria ontwikkeld waarin deze duurzaamheidsaspecten zijn uitgewerkt. Op 14 april 2009 zijn de criteria van de laatste productgroepen opgeleverd.⁸ Hiermee is een belangrijke fase afgesloten. Dit betekent ook dat de fase waarin de criteria door de verschillende overheden als een 'zwaarwegend criterium' moeten worden meegenomen pas net is aangebroken. De periode die in het verschiet ligt, kan dus worden gezien als een cruciale test waarin de bruikbaarheid van de criteria zal moeten worden bewezen.

Er is nog een tweede reden waarom deze doelstellingen ambitieus zijn. Zoals gezegd hebben koepelorganisaties het Provinciaal Overleg (IPO), de

⁸ <http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/Criteria/index.asp> Laatst geraadpleegd op: 16 april 2009.

Unie van Waterschappen en de VNG zich in navolging van het Rijk eveneens geëngageerd aan Duurzaam Inkopen. Dit betekent dat 13 departementen, 95 agentschappen en diensten, 12 provinciën, 27 waterschappen en 441 gemeenten het programma Duurzaam Inkopen in hun beleid zullen moeten verankeren. Diverse tussentijdse rapportages laten echter zien dat de inkoopvolumes die als 'duurzaam' kunnen worden bestempeld, sterk variëren. Zo blijkt uit de 'Benchmark Duurzaam Inkopen', uitgevoerd door COS Nederland, dat de 182 Nederlandse gemeenten die hebben meegewerkt aan de benchmark zijn onder te verdelen in een aantal koplopers, een peloton en een bus – de groep hekkensluiters.⁹ Uit de 'Monitor Duurzaam Inkopen 2008', een tweejaarlijkse monitor over van VROM, blijkt eveneens dat de inkoopvolumes waarbij duurzaamheidsaspecten zijn meegenomen variëren.¹⁰ Anders dan de benchmark spitst de monitor zich niet alleen toe op gemeenten. Deze laat echter zien dat ook de scores in andere bestuurslagen uiteenlopen. Wil men de gestelde percentages van 100, 75 of 50 procent ook daadwerkelijk binnen de gestelde termijn realiseren, dan zullen met name de hekkensluiters nog een behoorlijke spurt moeten maken.

Bijkomende complexiteit ligt in de juridische status van het programma Duurzaam Inkopen. De criteria bestaan uit zogenaamde *bovenwettelijke eisen*, wat welbeschouwd betekent dat de toepassing ervan niet bij de rechter kan worden afgedwongen. Daarbij moet worden gezegd dat het

⁹ <http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2008/nl/inkopen/gemeente> Laatst geraadpleegd op: 16 april 2009.

¹⁰ http://www.senternovem.nl/mmfiles/Monitoring%20duurzaam%20inkopen%202008%20rapport_tcm24-298612.pdf Laatst geraadpleegd op: 16 april 2009.

beleidsprogramma voor departementen minder vrijblijvend is dan voor decentrale overheden. Uit een brief van de staatssecretaris blijkt dat:

*“De doelstelling om uiterlijk in 2010 bij alle rijksaankopen en investeringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen betreft een resultaatsverplichting. Met resultaat wordt bedoeld dat wanneer op het moment van de aanbesteding reeds milieucriteria en sociale criteria beschikbaar zijn, deze worden gehanteerd bij de aankoop van producten, diensten of werken. [...] Afwijken van de hierboven genoemde criteria kan af en toe noodzakelijk zijn, maar alleen dan als daarvoor goede argumenten zijn. Het is aan de departementen om hieraan invulling te geven. Wel zal hierover gerapporteerd moeten worden aan de Tweede Kamer in de tweejaarlijkse monitoring”.*¹¹

Volgens MVO Nederland betekent een resultaatsverplichting dat ieder departement zelf verantwoording moet afleggen over de behaalde resultaten.¹² Indien een departement in 2010 niet voldoet aan de doelstellingen, dan zal de verantwoordelijke minister hiervoor een verklaring moeten afleggen aan de Tweede Kamer. Hoewel Duurzaam Inkopen niet bij letter van de wet kan worden afgedwongen, kunnen departementen dus wel door de Tweede Kamer op het matje worden geroepen.

Voor provinciën, waterschappen en gemeenten ontbreekt een dergelijk mechanisme echter. Verenigingen als de VNG hebben zich namens hun achterban weliswaar vastgelegd op bepaalde percentages, maar de middelen die deze koepels hebben om hun eigen leden ter

verantwoording te roepen zijn zeer beperkt. Dat blijkt onder andere uit de wijze waarop de VNG zich heeft gecommitteerd aan het programma Duurzaam Inkopen. Aan de 75%-doelstelling van Nederlandse gemeenten voor 2010 is geen resultaatsverplichting maar een ‘inspanningsverplichting’ verbonden.¹³ Concreet komt deze verplichting neer op de belofte dat ook lagere overheden zich zullen inspannen om duurzaamheid als zwaarwegend criterium in het inkoopproces mee te nemen.

Zoals gezegd lopen de vorderingen van gemeenten en andere overheden bij de implementatie van het beleidsprogramma uiteen. De wijze waarop men invulling geeft aan de inspanningsverplichting lijkt dan ook te verschillen. Het is de vraag of er in dit verband zogenaamde ‘universele succes- of faalfactoren’ te identificeren zijn waarmee de wisselende prestaties van gemeenten kunnen worden verklaard. Met universele succes- of faalfactoren bedoel ik factoren die overal, dus in iedere gemeente, op een positieve of juist negatieve manier doorwerken in de implementatiefase van het programma Duurzaam Inkopen. De veronderstelling hierbij is dat bepaalde randvoorwaarden meer en vaker aanwezig zullen zijn in gemeenten die het relatief goed doen. In gemeenten die het relatief slecht doen zullen deze factoren juist vaker ontbreken.

Uit het vooronderzoek dat ik in het kader van deze scriptie heb verricht, blijkt echter dat dergelijke factoren ontbreken (zie bijlage 1). Zo is de factor ‘commitment vanuit de politiek’ belangrijk, maar leidt draagvlak vanuit de politiek niet per definitie tot beter presteren. Evenzo vormen de eventuele meerkosten die door duurzaam in te kopen zouden worden

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XI, nr. 134. (p. 2)

¹² <http://www.mvonderland.nl/nieuwsteontwikkelingen/actuedossiers/duurzaaminkopendooroverheden?startAt=3> Laatst geraadpleegd op: 16 april 2009.

¹³ <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF'&id=21755&it=3> Laatst geraadpleegd op: 16 april 2009.

veroorzaakt niet altijd een reden om van Duurzaam Inkopen af te zien. Een universele succesformule of vast recept kan dan ook niet worden voorgeschreven. Het is de vraag hoe de wisselende prestaties van gemeenten dan wél kunnen worden begrepen.

1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en doelen

In paragraaf 1.1 heb ik gesteld dat lagere overheden als gemeenten relatief veel vrijheid hebben bij de implementatie van het programma Duurzaam Inkopen. Antwoord op de vraag waarom het beleidsprogramma in de ene gemeente wel goed wordt opgepakt en in de andere gemeente niet, is op basis van het bestaande onderzoek echter niet te geven. Dit komt deels door de manier waarop deze onderzoeken zijn opgezet. Zo worden de prestaties van gemeenten met behulp van een lijst met gesloten vragen in kaart gebracht en gewaardeerd. Op die manier kunnen gemeenten weliswaar met elkaar worden vergeleken, maar de onderliggende oorzaken (waarom het de ene keer wel en de andere keer niet lukt) blijven op die manier goeddeels onderbelicht. Zo bezien kunnen deze onderzoeken nog het best worden vergeleken met een thermometer: met dit instrument is de temperatuur van buitenaf te meten, maar de temperatuur alleen zegt niets over de mogelijke aandoening van een patiënt. Een dergelijke meting kan, in het beste geval, hoogstens iets zeggen over de afwijking *ten opzichte van het gemiddelde*.

Er kan kanttekening bij het gebruik van benchmarks en monitors geplaatst worden. Zo kan een (te) sterke focus op resultaten leiden tot wat Seddon

een *'perverse outputmeting'* noemt.¹⁴ Perversiteit kan optreden wanneer er aan de resultaten van de meting nadelige consequenties zijn verbonden voor de betrokkenen. Zij beseffen doorgaans heel goed wat de mogelijke gevolgen voor hen kunnen zijn en zullen hun werkzaamheden daarom zoveel mogelijk op het onderzoek afstemmen. Het feitelijke werk is dan van ondergeschikt belang geworden en alleen het meetresultaat telt nog.

Door standaardisatie wordt het dus mogelijk om gemeenten met elkaar te vergelijken, maar er gaat daardoor tevens belangrijke informatie, van waaruit gemeentelijke prestaties mogelijk beter kunnen worden begrepen, verloren. Zo blijft de invloed van factoren als grootte en historie van een gemeente grotendeels buiten beschouwing. Ook zaken als bestuursstijlen, tradities en plaatselijke gebruiken blijven door een vergelijking op basis van vragenlijsten onderbelicht. Wat grof gesteld zouden deze factoren tezamen de *lokale context* genoemd kunnen worden.

Dat de manier waarop de inspanningsverplichting wordt geïnterpreteerd en uitgelegd door die lokale context wordt beïnvloed, blijkt tevens uit het vooronderzoek (zie bijlage 1). Over de wijze waarop dit gebeurt is echter maar weinig bekend. In deze scriptie zal ik met behulp van een culturele analyse ingaan op de manier waarop die lokale context doorwerkt in de implementatiefase van het beleidsprogramma Duurzaam Inkopen.

- *Hoe wordt de inspanningsverplichting ten aanzien van het programma Duurzaam Inkopen door middelgrote Nederlandse gemeenten geïnterpreteerd en ingevuld?*
- *Hoe werkt de lokale bestuurs- of beleidscultuur daarin door?*

¹⁴ Seddon, J. *systems thinking in the public sector*. Axminster: Triarchy Press, 2008.

- *En hoe zijn eventuele verschillen mogelijk te verklaren?*

Dit zijn de hoofdvragen die in deze scriptie centraal zullen staan. Met middelgrote Nederlandse gemeenten worden hier Nederlandse gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners bedoeld. Ik beperk me om een tweetal redenen tot deze categorie. Ten eerste omdat een vergelijking van grote en kleine gemeenten in mijn optiek een vergelijking van appels met peren is. Een grote gemeente als Amsterdam heeft relatief veel middelen in huis (geld, kennis) die kunnen worden aangewend om beleidsprogramma's als Duurzaam Inkopen verder vorm te geven. Zo heeft Amsterdam, aanvullend op het rijksprogramma Duurzaam Inkopen, zelf een eigen, aanvullend programma opgesteld. Een kleine gemeente als Zoeterwoude (8.328 inwoners) moet het echter met veel minder doen. De stelling dat de prestaties van Amsterdam en Zoeterwoude met elkaar kunnen worden vergeleken *omdat het beiden gemeenten zijn*, is dan ook onhoudbaar.

De tweede reden waarom ik heb gekozen voor de categorie 20.000 tot 50.000 inwoners, ligt in het gegeven dat relatief veel Nederlanders in deze gemeentecategorie wonen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek wonen er bijna 6 miljoen mensen in deze gemeentecategorie, meer dan een derde van de totale populatie.¹⁵ Als inkoopende partij moeten deze gemeenten tezamen dan ook niet worden onderschat. Tegelijkertijd ontbreken de benodigde middelen vaak om een

¹⁵ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37556&D1=21-32,119-123&D2=1,11,21,31,41,%2051,61,71,81,91,101,I&VW=T> Laatste geraadpleegd op: 20 april 2009.

beleidsprogramma als Duurzaam Inkopen goed op te pakken en gaat de meeste aandacht uit naar de vorderingen van grotere gemeenten.

De hoofdvragen zelf vallen uiteen in een drietal sub- of deelvragen. Met betrekking tot het 'duurzame' van inkopen, kan de vraag gesteld worden wat daarmee wordt bedoeld. De noodzaak van duurzame ontwikkeling wordt tegenwoordig algemeen onderkend, maar het complexe karakter ervan geeft tevens problemen. Ook wordt 'duurzaam' soms op tegenstrijdige manieren geïnterpreteerd. Vanuit commercieel oogpunt is het soms verleidelijk om aan 'greenwashing' te doen: producten als 'groen' of duurzaam aan te prijzen terwijl deze producten dat in wezen niet zijn. Zo afficheert een grote Duitse autofabrikant zichzelf de laatste jaren als 'groen' en biedt een prijsstunter sinds kort de mogelijkheid om online 'groene vliegtickets' te boeken. In de Troonrede van dit jaar werd economische groei ook aan duurzaam gekoppeld. Alsof meer autorijden, vliegen en het veiligstellen van het economische belangen vanzelfsprekend bijdragen aan een duurzame samenleving, dat lijkt tenminste te worden gesuggereerd. De eerste deelvraag komt uit dit spanningsveld voort: *op welke manieren kan duurzaamheid worden uitgelegd?*

De vraag hoe duurzaamheid vervolgens 'vertaald' en geïmplementeerd wordt in het inkoopbeleid, hangt hier enigszins mee samen. Als gezegd zal de aandacht daarbij in het bijzonder uitgaan naar de invloed van de lokale bestuurs- of beleidscultuur op dat handelen. De tweede deelvraag is dan ook: *wat wordt er bedoeld met de lokale bestuurs- of beleidscultuur en hoe wordt deze geoperationaliseerd?*

De derde en tevens laatste deelvraag komt voort uit een kritiek op benchmarking als methode van onderzoek. De voornaamste kritiek op instrumenten als de benchmark of de Monitor Duurzaam Inkopen is dat

gemeenten en andere overheden impliciet worden voorgesteld als universeel of inwisselbaar. Zogenaamde contextspecifieke verschillen, van waaruit de prestaties wellicht beter kunnen worden begrepen, blijven zodoende onbelicht. De vraag die hieruit voortvloeit is dan ook: *hoe kan een culturele analyse het bestaande beleidsonderzoek verbeteren?*

Doel van dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats beoog ik met dit onderzoek de eerste ervaringen die gemeenten hebben opgedaan met de implementatie van dit beleidsprogramma te ontsluiten. Het ontsluiten van kennis en ervaring van zowel koplopers als hekkensluiters kan andere gemeenten behoeden voor elders gemaakte fouten en uitvoerders wellicht helpen bij de implementatie van het programma Duurzaam Inkopen.

Het tweede doel ligt in het versterken van het gangbare beleidsonderzoek. Uitgangspunt daarbij is dat een meer kwalitatieve, culturele analyse van een aantal gemeenten kan aantonen wat er in de benchmark en Monitor Duurzaam Inkopen onderbelicht blijft.

1.3 Methoden van Onderzoek

Anders dan het vooronderzoek, waarin ik heb gekozen voor een kwantitatieve insteek, wordt de bestuurs- of beleidscultuur in deze scriptie kwalitatief benaderd. Met kwalitatief wordt hier bedoeld dat er bij de analyse slechts een viertal gemeenten zijn betrokken die vervolgens uitvoerig zijn onderzocht. Daartoe heb ik met gebruikmaking van de cultuurtheorie en framingtheorie een model opgezet waarmee zogenaamde *cultuurframes* kunnen worden geïdentificeerd. Op basis van de cultuurtheorie van Mary Douglas zijn vier ideaaltypische '*beelden van duurzaamheid*' uitgewerkt. Hoe deze beelden van duurzaamheid het

denken over en het werken met Duurzaam Inkopen vervolgens beïnvloeden, kan met de framingtheorie van Robert Entman systematisch worden onderzocht. Aan de hand van de wijze waarop problemen en oplossingen worden gedefinieerd, kunnen zogenaamde denkkaders (frames) worden onderzocht. Tezamen vormen deze theorieën het hart van het concept *cultuurframes*: de wijze waarop problemen en oplossingen rondom Duurzaam Inkopen worden gedefinieerd, hangt zo gezien samen met de cultuur waarin men zich begeeft. Op deze manier wordt het mijns inziens mogelijk om die cultuur op een navolgbare wijze te onderzoeken.

De onderzoeksdata zelf bestaan uit een serie interviews (zie bijlage 2 en 3) en diverse beleidsdocumenten. Binnen iedere gemeente is met tenminste één betrokkene uitvoerig gesproken over de wijze waarop duurzaamheid in het algemeen en het programma Duurzaam Inkopen in het bijzonder worden opgepakt. De bevindingen uit deze interviews zijn vervolgens gestaafd door beleidsdocumenten als jaarverslagen, milieubeleidsplannen, programmakkoorden en dergelijke. Waar zowel respondenten als deze beleidsdocumenten bepaalde praktijken als relevant aanmerken spreek ik van een patroon dat kenmerkend is voor die gemeente.

Met behulp van de zogenaamde *beelden van duurzaamheid* en de *cultuurframes* heb ik de lokale bestuurs- of beleidsculturen vervolgens geprobeerd te classificeren.

1.4 Leeswijzer

Hoe is deze scriptie opgezet? In hoofdstuk 2 wordt een tweetal begrippen besproken: Duurzaam Inkopen en implementatie. Deze bespreking kan

worden opgevat als een korte introductie voor de lezer die wat minder vertrouwd is met het onderwerp.

Hoofdstuk 3 behandelt het theoretisch kader: hier ga ik uitvoerig in op het cultuurdebat en de cultuurtheorie van Mary Douglas. Vervolgens zal met behulp van deze cultuurtheorie een viertal beelden van duurzaamheid worden geconstrueerd: liberale, ecologische, geplande en discutabele duurzaamheid.

In hoofdstuk 4 worden deze beelden met behulp van de framingtheorie geoperationaliseerd.

Hoofdstuk 5 gaat in op het veldwerk. Hierin vindt tevens een verantwoording van de door mij gemaakte keuzes plaats.

De bevindingen uit de gemeenten staan beschreven in de hoofdstukken 6, 7, 8, en 9.

2. Sleutelwoorden

In dit ‘tussenhoofdstuk’ zal een tweetal sleutelwoorden besproken en gepositioneerd worden: Duurzaam Inkopen en implementatie. Deze uitleg dient in de eerste plaats als basiskennis. Wie bekend is met de materie kan desgewenst doorlezen vanaf hoofdstuk 3.

Duurzaam Inkopen

“De meest duurzame inkoop is de inkoop die je niet doet”. Zo verwoordde Paul Lammers, milieucoördinator van de gemeente Hilversum, zijn visie op Duurzaam Inkopen. Hoewel er weinig tegen deze stelling in te brengen is (Een dienstauto die níet wordt aangeschaft is per definitie beter voor het milieu dan de meest ‘groene’ hybride), wordt er vanuit het programma Duurzaam Inkopen sinds een aantal jaren gezocht naar een synthese tussen duurzaamheid enerzijds en de inkoopbehoefte anderzijds. De vraag hier is hoe duurzaamheid in die inkoopbehoefte doorwerkt.

Hoewel duurzaamheid, zich als uitvloeisel van duurzame ontwikkeling niet eenduidig laat benoemen, komen in de literatuur een aantal definities veelvuldig terug. De meest aangehaalde definitie is wellicht de uitleg van de Commissie Brundtland:

“‘Sustainable development’ is a development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet

their own needs” en *“links both the provision for all of an adequate livelihood base and equitable access to resources”*.¹⁶

Een meer recentere uitleg die tegenwoordig opgeld doet, is de zogenaamde *‘Triple-P benadering’*, waarbij het uitgangspunt is dat sociaal-culturele (people), ecologische (planet) en economische aspecten (profit) met elkaar in evenwicht worden gebracht.

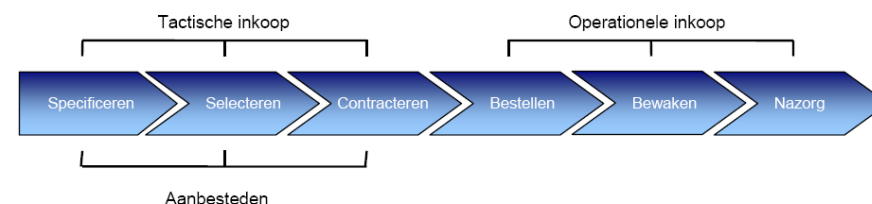
Inkoop is het tweede aspect dat hier besproken wordt. Volgens Johannes Harink is *“inkoop alles waar een factuur tegenover staat”*.¹⁷ Volgens Harink richt inkoop zich zowel op primaire als ondersteunende bedrijfsprocessen. Daarbij bestaat de primaire of directe inkoop uit de inkoop van producten en diensten die zelf weer terugkomen in het eindproduct (dit kan ook een dienst zijn). Met inkoop ten behoeve van ondersteunende bedrijfsprocessen worden zaken als kantoorbenodigdheden, schoonmaakdiensten, dienstauto's, maar ook onroerend goed en energie bedoeld. Aangezien deze producten niet direct worden ingekocht ten behoeve van het eindproduct, wordt dit ook wel de facilitaire of indirecte inkoop genoemd.

Hoe en waar duurzaamheid in het inkoopproces aangrijpt, kan het best worden geïllustreerd met behulp van het inkoopprocesmodel van Van Weele:¹⁸

¹⁶ Brundtland, G.H. *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press, 1978. (p. 8, 40)

¹⁷ Harink, J.H.A. *Inkoopmanagement in gemeenten*. Alphen aan de Rijn: Samson, 1999. (p. 9)

¹⁸ Van Weele, A.J. *Inkoop in strategisch perspectief*. Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2005. (p. 62)



Figuur 1.1: het inkoopprocesmodel.

De eerste drie fasen, de specificatie-, selectie- en contractfase, vormen het aanbestedingsproces. Tezamen worden deze fasen ook wel de tactische inkoop genoemd. In deze voorbereidende fasen worden het programma van eisen, conceptcontract en offerteaanvraag opgesteld. Op basis van de ontvangen offertes wordt overgegaan tot de selectie en het contracteren van een leverancier. In de vierde fase wordt overgegaan tot de operationele inkoop: orders worden bij de gecontracteerde leverancier geplaatst en betaald. Indien nodig wordt het contract op basis van de terugkoppeling aangepast. Tezamen beslaan de zes stappen het gehele inkoop- en aanbestedingsproces.

Duurzaam Inkopen kan worden opgevat als een afgeleide van duurzame ontwikkeling waarbij duurzaamheid een onderdeel wordt bij alle fasen van het inkoopproces. De definitie die SenterNovem hanteert zal in deze scriptie worden aangehouden:

"Het toepassen van economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten in alle fasen van het inkoopproces zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van een product, dienst of werk dat aan deze economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten voldoet".

Implementatie

Im•ple•ment la: to carry out: ACCOMPLISH, FULFILL (wondering how he might best ~ his purpose) (continued to clamor for action to ~ the promise—*N.Y. Times*) (a committee to ~ the plans so well formulated); *esp*: to give practical effect to and ensure of actual fulfillment by concrete measures (failure to carry out and ~ the will of the majority—Clement Attlee) (an agency created to ~ the recommendation of the committee) (programs to ~ out foreign policy)

– Webster’s Third New International Dictionary of the English Language.

Implementatie is een van de centrale begrippen in deze scriptie. Maar wat wordt er eigenlijk met dit schijnbaar vanzelfsprekende begrip bedoeld? Veel modellen stellen het beleids- en implementatieproces voor als een geheel van elkaar opvolgende fases: wensen worden omgezet in eisen en die eisen in beleid. Aan het eind van de beleidslijn wordt beleid dan ‘vanzelf’ geïmplementeerd. Beleid is immers het resultaat van de oorspronkelijke wens en in de implementatiefase wordt die wens in de praktijk uitgevoerd.

Hoewel echte ‘*policy monsters*’ gelukkig schaars zijn, blijkt het uiteindelijke resultaat toch vaak af te wijken van de oorspronkelijke bedoeling. Zo kunnen de omstandigheden in de beleidscontext in de periode tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering veranderd zijn. Uitvoerders spelen dan in op factoren die aanvankelijk misschien niet waren voorzien. Ook kan beleid zelf leiden tot ongewenste veranderingen in de context, onbedoelde reacties uitlokken, enzovoort. Beleid moet dan aan deze nieuwe omstandigheden worden aangepast. De ogenschijnlijk

eenvoudige term ‘implementatie’ lijkt zo bezien nog het meest op een toverwoord waar een veel grilliger werkelijkheid achter schuilgaat. Het is dan ook de vraag of het wel zinvol is om de beleids- en implementatiefase zo duidelijk van elkaar te scheiden.

Pressman en Wildavsky wijzen op een latent gevaar voor met name bureaucratische organisaties. Hier kan de hiërarchische organisatie met vele inspraakmomenten er volgens de auteurs toe leiden dat het beleidsproces erg complex wordt: “*The fewer the steps involved in carrying out the program, the fewer the opportunities for a disaster to overtake it. The more directly the policy aims at its target, the fewer the decisions involved in its ultimate realization and the greater likelihood it will be implemented*”.¹⁹

Eén model van waaruit beleidsvoering kan worden geanalyseerd is het barrièremodel.²⁰ Dit model beschrijft beleidsvoering vooral in termen van strijd – de zogenaamde realisatiemacht versus hindermacht. Inspraakmomenten worden in het barrièremodel opgevat als potentiële momenten waarop tegenstanders nieuwe barrières kunnen opwerpen. Eén mogelijk kritiekpunt op het barrièremodel is volgens Udo Rosenthal e.a.²¹ de suggestie die deze voorstelling wekt: grote, ambitieuze beleidsvoornemens wekken altijd veel weerstand en zouden in deze optiek dus altijd ten prooi moeten vallen aan de hindermacht. De praktijk wijst volgens hen uit dat ook ambitieuze plannen soms uitgevoerd worden.

¹⁹ Pressman, J. en Wildavsky, A. *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1974. (p. 147)

²⁰ Van der Graaf, H. en Hoppe, R. *Beleid en Politiek*. Muiderberg: Coutinho, 1989. (p. 187)

²¹ Rosenthal, U. e.a. *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. (p. 144)

Voor Kingdon volstaat het barrièremodel als beschrijving van de werkelijkheid niet. Beleidsvoering, aldus Kingdon, moet niet als een gefaseerde strijd maar als soort onderhandelingsproces worden voorgesteld. In dit onderhandelingsproces proberen partijen hun eigen agendapunten zoveel mogelijk te verwezenlijken: *“The [policy] window may be open for a short time, but if the coupling is not made quickly, the window closes”*.²²

Wat betekenen deze modellen nu voor de beleidsimplementatie? Moet implementatie in de eerste plaats worden voorgesteld als voortzetting van de strijd of gaat het onderhandelingsproces ook hier door? Als gezegd ligt een veelgemaakte fout in de voorstelling dat beleid aan het begin van de implementatiefase ‘af’ is en dat het implementatie in feite niets meer is dan de uitvoering ervan. Majone en Wildavsky problematiseren deze voorstelling door beleid en implementatie tegenover elkaar te zetten: geeft beleid richting aan de implementatie of is het juist andersom?

“Implementation is evolution. Since it takes place in a world we never made, we are usually right in the middle of the process, with events having occurred before and (we hope) continuing afterward. At each point we must cope with new circumstances that allows us to actualize different potentials in whatever policy ideas we are implementing”.²³

²² Kingdon, J.W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 1995. (p. 187)

²³ Majone, G. en Wildavsky, A. (1979) Implementation as Evolution. In: Pressman, J.L. en Wildavsky, A. *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1984¹⁹⁷³. (p. 175)

Dit beeld, waarin implementatie wordt voorgesteld als een voortschrijdend proces van improvisatie, zal in dit onderzoek worden aangehouden.

3. Cultuur

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de mogelijkheden die cultuuronderzoek biedt als aanvulling op de benchmark en de Monitor Duurzaam Inkopen. Daartoe zal eerst worden ingegaan op verschillende posities die er binnen het cultuurdebat te onderscheiden zijn. Op basis van deze bespreking zal cultuur binnen dit onderzoek worden gepositioneerd. Vervolgens zal de keuze voor het gebruik van de zogenaamde Douglasiaanse cultuurtheorie worden verantwoord. Met gebruikmaking van de cultuurtheorie zullen aan het einde van dit hoofdstuk vier ‘beelden van duurzaamheid’ geconstrueerd worden. Deze beelden van duurzaamheid zullen bij de analyses van de geselecteerde gemeenten worden gebruikt.

3.1 Inleiding

Uit de eerste analyses van de Benchmark Duurzaam Inkopen blijkt dat de impliciete voorstelling van de gemeentelijke context als universeel en inwisselbaar niet is vol te houden (zie bijlage 1). De aanname dat gemeenten die relatief goed scoren binnen deze onderzoeken bepaalde vragen vaker positief zouden beantwoorden dan gemeenten die relatief slecht scoren blijkt niet te kloppen. Een verband tussen bepaalde randvoorwaarden en de gemeentelijke prestaties heb ik dan ook niet gevonden. Hieraan kunnen twee belangrijke consequenties worden verbonden. Ten eerste betekent dit dat zogenaamde ‘best practices’, kennis en ervaringen van de ene gemeente, niet zonder meer gekopieerd kunnen worden naar een andere gemeente. Met andere woorden: aanbevelingen die in gemeente A werken, werken niet automatisch ook in gemeente B. Ten tweede betekent dit dat de uiteenlopende prestaties

van gemeenten met bestaande onderzoeken als de Benchmark of de Monitor onvoldoende kunnen worden verklaard. Het ‘eigene’ van gemeenten doet er kennelijk toe. Aanvullend onderzoek naar dat ‘eigene’ van waaruit die wisselende prestaties wel of in ieder geval beter kunnen worden begrepen is dan ook gewenst.

Volgens Michiel Schoemaker laat de organisatie-identiteit zien wat de organisatie uniek maakt. Die identiteit vormt voor leden van de organisatie het ankerpunt, is het grotere zingevingskader en openbaart zich in de cultuur van de organisatie. Schoemaker noemt cultuur daarom ook wel *“een resultante van organisatie-identiteit”*.²⁴ Bovens stelt dat het voor het onderzoek naar culturen rond (gemeente)besturen zinvol is om aan te sluiten bij ideeën over ‘organisatiecultuur’. Volgens Bovens kunnen gemeenten immers worden beschouwd als complexe organisaties, die samen met andere organisaties gecoördineerde actie moeten realiseren.²⁵ Hoe identiteit en organisatiecultuur vervolgens doorwerken in beleid blijkt ook uit het volgende citaat:

“Public policy is also critically affected – indeed, created and given meaning – by culture. Political issues, policy proposals, legislation, administrative regulations, judicial decisions, and their interpretation are all socially constructed. Culture shapes both how the goals of public policy are defined and the ‘strategies of action’ employed to reach them”.²⁶

²⁴ Schoemaker, M. *De metamorfose van werkgemeenschappen*. Nijmegen: University Press, 2003. (p. 19)

²⁵ Bovens, M. *Culturen rond besturen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006. (p. 25)

²⁶ Burnstein, P. ‘Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes’. In: *Annual review of Sociology*. Vol. 17. 1991. (p. 346)

In het artikel waaruit bovenstaand citaat afkomstig is, houdt Paul Burnstein zijn lezers voor dat overheidsorganisaties niet kunnen worden voorgesteld als *'neutral arbiters'* die beleid op een objectieve manier vormgeven of uitvoeren. Ook vanuit overheidsorganisaties wordt voortdurend geïnterpreteerd en dat gebeurt volgens Burnstein altijd vanuit eigen waarden en normen of een cultureel kader. Dat het interpreteren door organisaties in de praktijk soms tot problemen leidt, blijkt bijvoorbeeld uit de moeizame samenwerking tussen verschillende instanties rondom een multiprobleemgezin in Amsterdam. Erik Gerritsen stelt dat de betrokken instanties een eigen betekenis aan het begrip *'veiligheid'* toekennen en daardoor verschillen zij van mening over de voorgestane aanpak.²⁷ Zo heeft veiligheid vanuit het kader van politie en justitie in de eerste plaats te maken met het creëren van een veilige omgeving. Een kind uit huis plaatsen om het elders in een veilige omgeving onder te brengen lijkt vanuit deze optiek voor de hand te liggen. Voor Jeugdzorg daarentegen, betekent veiligheid in de eerste plaats geborgenheid. Een kind weghalen bij de moeder komt vanuit deze kijk neer op het ontnemen van het laatste stukje veiligheid dat het kind nog heeft.

Ook dichterbij huis spelen interpretatieproblemen een rol. Aan het begin van deze scriptie heb ik opgemerkt dat er ten aanzien van Duurzaam Inkopen voor gemeenten geen resultaats- maar inspanningsverplichting ligt. Maar wat betekent dit in de praktijk? Aangezien er niets wordt gezegd over *de mate waarin* gemeenten zich moeten inspannen, is het al dan niet oppakken van Duurzaam Inkopen vooral een zaak van gemeenten zelf. Mijn verwachting is dan ook dat gemeenten die het

²⁷ Gerritsen, E. *'De aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam'*. In: M&O, nummer 3/4, 2008. (pp. 99 – 112)

belang of de noodzaak van Duurzaam Inkopen inzien zich sneller en meer zullen inspannen dan gemeenten die dit niet doen.

De vraag die hieruit voortvloeit, is waarom de ene gemeente het belang van Duurzaam Inkopen wel inziet en de andere niet. Een mogelijk aanknopingspunt ligt in de organisatiecultuur van een gemeente. Uit het bovenstaande citaat van Burnstein blijkt namelijk dat beleid niet alleen betekenis krijgt binnen bestaande culturen, maar dat diezelfde cultuur tevens richting geeft aan de te volgen *'strategies of action'*, de uit te zetten koers om gestelde doelen te halen. Het belang dat een gemeente aan Duurzaam Inkopen toekent en de inspanning die zij daarvoor wilt leveren, is zo bezien mede afhankelijk van de cultuur die de gemeente kenmerkt. Maar wat is cultuur? En hoe kan cultuur binnen deze beleidsanalyse worden betrokken? In de volgende paragraaf zal cultuur als nieuwe *'variabele'* worden geïntroduceerd.

3.2 Over cultuur

Wat is cultuur – en hoe kan die cultuur op een gedegen wijze worden onderzocht? Dat zijn de vragen die in deze paragraaf centraal staan. Cultuur is niet eenduidig te omschrijven. Zo hebben Alfred Kroeber en Clyde Kluckhohn maar liefst 150 definities van het begrip cultuur geïntroduceerd.²⁸ In lijn hiermee stelt Raymond Williams dat cultuur *"one of the two or three most complicated words in the English language"* is.²⁹ Het is de vraag is waarom cultuur zo'n lastig te definiëren begrip is. Volgens Merlijn van Hulst is een groot deel van deze verwarring binnen

²⁸ Borofsky, R., Barth, F., Schweder, R.A. e.a. (2001). *'WHEN: A Conversation about Culture'*. In: *American Anthropologist* 103(2): 432-46 (p. 434)

²⁹ Williams, R. *Keywords. A vocabulary of culture and society*. New York: Oxford University Press, 1976. (p. 76)

het cultuuronderzoek terug te voeren op twee vragen die door onderzoekers verschillend kunnen worden beantwoord.³⁰

De eerste vraag richt zich op de ontologie van cultuur. Daarbij heeft een onderzoeker grofweg twee opties tot zijn beschikking. Van Hulst stelt dat een onderzoeker cultuur kan voorstellen als een ding of als een proces.³¹

In het geval dat cultuur als 'ding' wordt voorgesteld, lijkt een onderzoeker uit te gaan van een autonome cultuur die als een op zichzelf bestaande werkelijkheid van buitenaf gekend kan worden. Cultuur bestaat dan min of meer zelfstandig binnen een groep of organisatie. De voorstelling van cultuur als proces lijkt daarentegen meer overeen te komen met een sociaal constructivistisch uitgangspunt. Cultuur wordt in deze optiek ook wel opgevat als een verzameling subculturen. Strikt genomen leidt dit ertoe dat het onjuist is om te spreken van *de* cultuur, aangezien zij doorgaans is samengesteld uit meerdere groepsculturen die onderling aanzienlijk kunnen verschillen. Cultuur is in deze lezing iets dat constant in beweging is. Door interacties wordt die cultuur voortdurend herbevestigd of gewijzigd. Voor het onderzoek naar culturen binnen gemeenten heeft dit standpunt wel consequenties. Anders dan het 'ding'-standpunt, waarbij cultuur onafhankelijk van individuele leden van de groep bestaat, hebben individuen binnen de cultuur als proces wel invloed op die cultuur. Dit betekent dat ook individuen van buiten de formele organisatie die cultuur kunnen beïnvloeden.

De tweede vraag richt zich op de epistemologie van cultuur en hangt dan ook enigszins samen met de eerste vraag. Hier kan een onderzoeker er voor kiezen om cultuur op te vatten als een variabele of als een metafoor. Volgens Van Hulst leidt de keuze voor cultuur als variabele tot een meer

³⁰ Van Hulst, M. *Town Hall Tales. Culture as storytelling in local government*. Delft: Eburon Publishers, 2008. (pp. 25 – 29)

³¹ Idem (p. 25)

(neo)positivistische benadering, terwijl de cultuurmetafoor op een meer interpretatieve leest geschoeid is. In het eerste geval, waarin cultuur wordt gezien vanuit een meer positivistische wetenschapsopvatting, is cultuur iets dat duidelijk te scheiden is van zaken als structuur of gedrag en als zodanig ook als onafhankelijke variabele te onderzoeken: *“Culture in these studies is located ‘in the heads’ of individuals, which makes it possible to study it independent of actual practice.”*³² Vanuit een meer interpretatieve wetenschapsopvatting daarentegen, wordt cultuur in een bredere context van betekenisgeving gezien. Onderzoek in deze richting staat dan ook culturele benadering van organisaties voor: *“What makes an interpretative approach different from a variable or (neo)positivist approach is that culture is not strictly separated from other variables. The ‘stuff’ that makes up culture, whether it is values, beliefs, norms preferences or something else, is expected to have infused what (neo-)positivists treat as separable subsystems.”*³³ Paul DiMaggio spreekt in dit licht ook wel over cultuur als 'toolkit': *“a collection of stuff that is heterogeneous in content and function”*.³⁴ De toolkit zelf kan dan voorgesteld worden als een kistje dat bestaat uit verschillende interpretaties.³⁵

³² Idem

³³ Idem (p. 28)

³⁴ DiMaggio, P. *‘Culture and Cognition’*. In: *Annual review of Sociology*, Vol. 23, 1997. (pp. 263 – 287) (p. 267)

³⁵ Van Hulst, M. *Town Hall Tales. Culture as storytelling in local government*. Delft: Eburon Publishers, 2008. (p. 28)

Implicaties voor de onderzoekspraktijk

Wat betekenen de verschillende uitgangspunten voor het onderzoek naar culturen? In een discussie over de implicaties voor de onderzoekspraktijk, stelt Fredrik Barth dat cultuuronderzoek moet aanvangen bij het verzamelen van data. De onderzoeker dient zich te vergewissen van de gedragingen van mensen, kennis te nemen van hun normen en waarden. Pas daarna mag hij zich gaan afvragen wat de meerwaarde van een concept als cultuur is voor het framen van zijn analyse: *“Our empirical data need to be as much as possible outside or before our major abstractions, analytical transformations, and interpretations so as to give us that crucial chance to transcend our established ways of understanding and test the powers and limits of our concepts”*.³⁶ Richard Schweder daarentegen, stelt dat deze ‘bottom up’ inductie van het concept cultuur waarschijnlijk te hoog gegrepen is. *“It is not surprising that meteorologists, geologists and economists are model builders; bottom up induction of the behavior of a storm or a volcano can be an overwhelming task. Simple models can be helpful in this regard. It is an open question whether predicting human behavior in context is more complicated or less complicated than predicting the behavior of a storm or volcano”*.³⁷ De problemen die Barth voorziet (het missen van waardevolle informatie doordat tussen waarneming en werkelijkheid een model staat) zijn volgens Schweder ongegrond: *“Cultural theorists ought to analyze behavior much the way sensible economists do, as the joint of ‘preferences’ (including goals, values and ends of various sorts) and ‘constraints’ (including ‘means’ of various sorts such as beliefs,*

³⁶ Borofsky, R., Barth, F., Schweder, R.A. e.a. (2001). ‘WHEN: A Conversation about Culture’. In: *American Anthropologist* 103(2): 432-46 (p. 434)

³⁷ Idem. (p. 439)

information, skills and material and nonmaterial resources), all mediated by the purpose strivings of human agents”.³⁸

Dat er allerm minst consensus is over de wijze waarop cultuur en gedragingen binnen die cultuur moeten worden opgevat, blijkt uit de centrale rol die symboliek binnen het werk van Dvora Yanow inneemt³⁹. Het wereldbeeld dat ze in *‘How does a policy mean?’* uiteenzet, laat zich mijns inziens het best vergelijken met een oneindige puzzel die door niemand is te overzien. Om toch met elkaar te kunnen blijven communiceren – en puzzelen – bedienen we ons van allerlei *symbolen* die voor meerdere uitleg vatbaar zijn: *“The power of symbols lies in their potential to accommodate multiple meanings. Different individuals may interpret the same symbols differently”*.⁴⁰ Hierdoor hoeft er niet altijd consensus te bestaan over hetgeen dat moet gebeuren en kan er ook samenwerking plaatsvinden zonder unanieme instemming van alle betrokkenen. Symbolen zijn, anders gezegd, sociale conventies die kunnen worden teruggevonden in taal, objecten en handelingen. Onderzoek naar cultuur bestaat in deze optiek uit het zorgvuldig interpreteren van die taal, objecten, handelingen en de mogelijke betekenissen van symbolen die daarin verborgen liggen.

Hoewel Yanow’s theorie intuïtief aanspreekt, kleven er in de onderzoekspraktijk wel enige beperkingen aan. Zo zullen er in de meeste – wellicht alle – organisaties en groepen verschillende ‘publieken’ te onderscheiden die organisatiebrede symbolen op hun eigen manier interpreteren. Bovendien zijn deze constellaties volgens Yanow maar beperkt houdbaar: betekenissen veranderen in de loop van de tijd en de

³⁸ Idem (p. 438)

³⁹ Yanow, D. *How does a policy mean?* Washington D.C: Georgetown University Press, 1996.

⁴⁰ idem. (p. 9)

publieken rondom die verschillende betekenissen eveneens. Spreken over de cultuur of over patronen binnen culturen is wat Yanow betreft dan ook uit den boze. Volgens Yanow zijn er dus geen patronen te ontdekken die in wetmatigheden te vangen zijn, maar kunnen er slechts verschillende beelden of interpretaties gevonden worden. Hoewel het aan de onderzoeker zelf is of hij met deze beperkingen kan leven, maakt het een culturele wetenschap zoals die eerder door Schweder is voorgestaan onmogelijk.

Een manier om deze impasse te doorbreken en cultuur 'behapbaar' te maken ligt volgens Frank Hendriks in de toespitsing op een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld op een politiek object of een beleidsvraagstuk.⁴¹ Als voorbeelden van dergelijke toespitsingen zouden de *bestuurscultuur* van Mark Bovens, of de *beleidscultuur* van Hendriks zelf genoemd kunnen worden. Zo vat Bovens bestuurscultuur op als een '*door bestuurders en bestuurlijke partijen gedeelde manieren van denken doen*', waarbij hij die cultuur onderzoekt op een drietal aspecten: bestuurstradities, bestuursstijlen en bestuurlijke gebruiken.⁴² In tegenstelling tot de eerder genoemde Yanow en Van Hulst is het volgens Bovens wel mogelijk om patronen binnen culturen te vinden – Bovens spreekt daarom ook wel van 'culturele genen' of 'leemlagen':

"In de loop van de tijd ontstaan dan gedeelde manieren van denken en doen die zich via regels, routines en rituelen uiten. Die manieren van denken en doen zijn meer of minder 'hard'. Er ontstaan verschillende

⁴¹ Hendriks, F. *Beleid, Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press, 1996. (p. 49)

⁴² Idem. (p. 17)

culturele lagen of 'leemlagen' die meer of minder vastomlijnd en veranderlijk zijn".⁴³

Die culturele patronen kunnen volgens Bovens gevonden worden in door groepen gedeelde overtuigingen, waarden en normen, welke zich uiten via regels routines, rituelen en symbolen en die het gedrag voor die groepen betekenisvol maken.⁴⁴ Met Yanow erkent ook Bovens dat er aan dit soort cultuurproducten meerdere betekenissen kunnen worden toegekend. Dit vormt in de optiek van Bovens voor de kenbaarheid van cultuur en de daarin verscholen patronen echter geen noemenswaardig probleem.

Cultural Theory

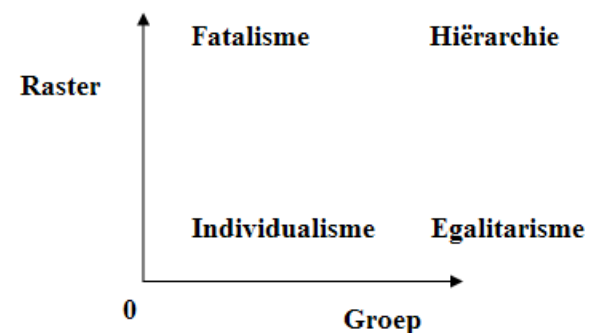
Frank Hendriks en Christopher Hood gaan nog een stap verder. Anders dan Yanow en Bovens kiezen zij niet voor een inductieve oriëntatie op cultuur, maar hanteren zij binnen hun onderzoek de veelgebruikte *Cultural Theory* van Mary Douglas. De premisse die aan Douglas' cultuurtheorie ten grondslag ligt, is dat er binnen elke cultuur twee dimensies (*group* en *grid*) te ontwaren zijn. Op de groepsdimensie wordt de mate waarin individuele keuzevrijheid wordt beperkt door het collectief weergegeven. Is de score op de groepsdimensie laag, dan duidt dit volgens Douglas op veel vrijheid en kan het individu vrijelijk bewegen van de ene naar de andere groep. Andersom duidt een hoge score op een geringe vrijheid voor het individu: gemeenschappelijke beslissingen zijn in dit geval bindend voor het individu. Een voorbeeld van zo'n *high group mode* is volgens Hood de hippiegemeenschap.

⁴³ Idem. (p. 28)

⁴⁴ Idem. (p. 26)

De *grid*- of rasterdimensie verwijst volgens Douglas naar “*all the other social distinctions and delegations that people use to limit how they behave to one another.*”⁴⁵ Hendriks stelt dat de score op de rasterdimensie hoog is indien interactie met anderen plaatsvindt vanuit voorgeschreven rollenpatronen. Zijn deze rollen niet voorgeschreven (door bijvoorbeeld afkomst) maar verworven door een onderhandelingproces, dan is de score op de rasterdimensie laag. Dat raster meer omvat dan louter interactie blijkt uit een tweede voorbeeld van Hood: in samenlevingen waar kinderen geen namen van voorouders maar van popsterren krijgen scoren volgens hem op de rasterdimensie laag.

Binnen de beleids- en organisatiekunde is deze cultuurtheorie veelvuldig gebruikt om een aantal ‘levensvatbare’ organisatievormen aan te duiden. De gedachte hierbij is dat er op basis van de twee dimensies een viertal *ways of life* te onderscheiden zijn. Bij deze levensvormen of denkwijzen past telkens een eigen organisatievorm die het best aansluit bij de eigen karakteristieken. Tezamen vormen zij wat Hood een “*Structure with attitude*” noemt.⁴⁶ In figuur 3.1 zijn de ideaaltypen tegen de twee dimensies uitgezet:



Figuur 3.1: Ideaaltypische cultuur-structuurcombinaties.⁴⁷

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de vier ideaaltypen zijn te kenschetsen als hiërarchisch, individualistisch, egalitair en fatalistisch. Maar hoe krijgen deze posities in het onderzoek naar bestuurs- of beleidsculturen gestalte? En hoe kan deze typologie helpen binnen dit onderzoek? Voordat deze vragen in de volgende paragraaf zullen worden beantwoord, zal eerst cultuur zelf binnen dit onderzoek gepositioneerd worden.

Positionering van cultuur binnen dit onderzoek

Bij welke cultuuropvatting sluit dit onderzoek het best aan? Aangezien gemeenten als complexe organisaties kunnen worden beschouwd, die samen met andere organisaties gecoördineerde acties moeten realiseren, is het volgens Bovens zinvol om aan te sluiten bij de ideeën over

⁴⁵ Douglas, M. *Essays in the Sociology of Perception*. London: Routledge & Kegan Paul, 1982. (p. 138)

⁴⁶ Hood, C. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press, 1998. (P. 10)

⁴⁷ Schwarz, M. en Thompson, M. *Divided we stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1990. (p. 9)

'organisatiecultuur'.⁴⁸ Voor Hendriks zijn die 'gecoördineerde acties' de reden om te spreken van beleidsculturen: daarbij scharen verschillende organisaties zich rondom een beleidsvraagstuk en verworden zij in de optiek van Hendriks tot een 'beleidscultureel regime'.⁴⁹ Aangezien het inkoop- en aanbestedingsbeleid van een gemeente mede bepaald wordt door Europese wet- en regelgeving en leveranciers zich bij geschillen op die regels kunnen beroepen, kan dit inkoopbeleid worden gezien als een voorbeeld van zo'n beleidscultureel regime. Binnen deze scriptie ligt het zwaartepunt echter bij de gemeenten zelf, en minder bij externe partijen. Voor de positie van cultuur betekent dit dat deze het midden houdt tussen de bestuurscultuur van Bovens en de beleidscultuur van Hendriks. Een sluitende definitie van cultuur is niet te geven. Het onderscheid van de eerder aangehaalde Van Hulst biedt echter voldoende houvast om cultuur te kunnen positioneren. Op de scheidslijn van cultuur als ding versus proces kan cultuur binnen deze scriptie meer aan de proceskant geplaatst worden. Cultuur bestaat mijns inziens niet uit één 'stuk' of 'ding', maar is samengesteld uit kleinere delen, uit subculturen. De onderzoeker kan zich daarbij dus toeleggen op een deelaspect zoals de bestuurs- of beleidscultuur.

Het tweede onderscheid dat Van Hulst maakt is dat tussen cultuur als variabele of cultuur als metafoor. Als variabele staat cultuur min of meer op zichzelf, onafhankelijk van het individu. Dientengevolge is het mogelijk om cultuur als een onafhankelijke variabele te onderzoeken. Wordt cultuur als metafoor opgevat, dan is zij niet instrumenteel inzetbaar, maar maakt zij betekenisvol handelen mogelijk. Organisaties zijn dan, in de woorden van Bovens, "door mensen gecreëerde kaders van zingeving voor

⁴⁸ Bovens, M. *Culturen rond besturen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006. (p. 25)

⁴⁹ Hendriks, F. *Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press, 1996. (p. 51)

(inter)menselijk gedrag" (geciteerd uit Zijdeveld, 2000).⁵⁰ Aangezien het in deze scriptie in de eerste plaats gaat over de aanvulling van cultuur op bestaand onderzoek, zal cultuur binnen dit onderzoek als variabele worden opgevat.

Met behulp van de framingtheorie kunnen die cultuuruitingen systematisch onderzocht worden. Voordat ik in het volgende hoofdstuk dieper inga op deze onderzoeksmethodiek, zullen in paragraaf 3 en 4 de mogelijke betekenissen van duurzaamheid en duurzaam inkopen aan de hand van de Douglasiaanse cultuurtheorie worden geïnventariseerd.

3.3 Een verkenning van de vier cultuurtypen

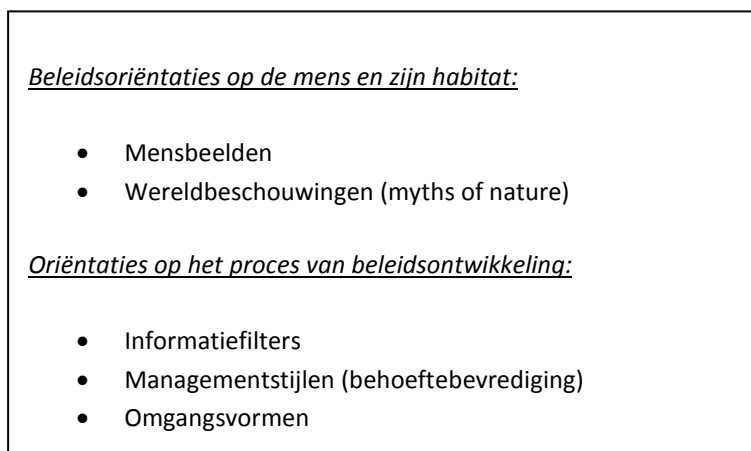
In hoofdstuk 1 van deze scriptie heb ik gesteld dat duurzaamheid op meerdere manieren kan worden uitgelegd. Dit maakt de discussie over wat duurzaam is en wat niet soms lastig. Wordt duurzaamheid echter als een symbool opgevat, dan kan men in navolging van Yanow constateren dat dit pluriforme karakter ook een kracht kan zijn. Recapitulerend: "*The power of symbols lies in their potential to accommodate multiple meanings. Different individuals may interpret the same symbols differently.*"⁵¹ Het is dus mogelijk dat meerdere publieken zich rondom duurzaamheid organiseren en, ondanks hun onderlinge verschillen, op dit gebied kunnen samenwerken. Carolyn Hendriks omschreef met betrekking tot deze meerdere betekenissen het concept *participatory storylines*. Binnen deze 'storylines' worden volgens Hendriks prominente en minder prominente spelers aangewezen: "*The dominant participatory storyline legitimizes who are the key players and thereby assigns who is*

⁵⁰ Bovens, M. *Culturen rond besturen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006. (p. 26)

⁵¹ Yanow, D. *How does a policy mean?* Washington D.C: Georgetown University Press, 1996. (p. 9)

'in,' and who is 'out'".⁵² Het is de vraag hoe zogenaamde 'duurzame storylines' er in de praktijk uitzien: hoe wordt duurzaamheid binnen verschillende gemeenten geïnterpreteerd en uitgelegd? Met behulp van de Douglassiaanse cultuurtheorie wordt het mogelijk om die verschillende betekenissen te systematiseren.

Hoe krijgen duurzaamheid en Duurzaam Inkopen binnen het cultuurmodel van Douglas gestalte? Met behulp van zogenaamde *beleidsveld-overstijgende* en *beleidsveld-betrokken kenmerken* kunnen volgens Frank Hendriks de verschillende ideaaltypen uit het model verder ingevuld worden.⁵³



Figuur 3.2: overzicht van de beleidsveld-overstijgende kenmerken.

⁵² Hendriks, C. *Participatory Storylines and their impact on Deliberative Forums*. Policy Sciences (38), 2005. (p. 4)

⁵³ Hendriks, F. *Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press, 1996. (pp. 58 – 75)

Beleidsveld-overstijgende kenmerken kunnen volgens Hendriks onderverdeeld worden in *basisoriëntaties op de mens en zijn habitat* (bestaande uit mensbeelden en wereldbeschouwingen) en in *oriëntaties op het proces van beleidsontwikkeling* (bestaande uit informatiefilters, managementstijlen en omgangsvormen). Aan de hand van deze beleidsveld-overstijgende kenmerken zullen hier eerst de ideaaltypen in algemene zin getypeerd worden; vervolgens zullen deze 'cultuurtypen' aan de hand van de beleidsveld-betrokken kenmerken meer in het bijzonder worden betrokken op duurzaamheid en Duurzaam Inkopen.

Hoe krijgen sterke en zwakke groep-raster dimensies in de praktijk vorm? De beleidsveld-overstijgende kenmerken, bestaande uit mensbeelden en wereldbeschouwingen, zouden met recht de mythen kunnen worden genoemd waar beleid op gefundeerd is. Binnen elk van de vier cultuurtypen worden bepaalde aspecten van de aard van de mens en de wijze waarop de wereld beschouwd wordt benadrukt of juist afgezwakt. Aan de hand van de kenmerken uit figuur 3.2 zullen de vier ideaaltypen verder worden uitgewekt.

Binnen een individualistische cultuur wordt vooral de zelfzuchtige kant van de mens benadrukt – beleid en instituties moeten dit als gegeven nemen en hierop inspelen door wedijver en competitie te bevorderen. Binnen een hiërarchische cultuur doet een minder deterministisch mensbeeld opgeld. Wat grof gesteld zou men kunnen stellen dat de mens binnen een hiërarchisch kader 'voor verbetering vatbaar' is die echter wel moet worden afgedwongen – voor beleid en instituties ligt dan ook een meer sturende rol in het vershiet. Anders dan binnen het individualistische en hiërarchische denken gaat men binnen een egalitaire cultuur uit van een positief mensbeeld. Omdat de mens binnen deze optiek van nature geneigd is tot samenwerking, hoeft dit niet van

buitenaf te worden afgedwongen. Binnen een fatalistisch mensbeeld ten slotte, is de menselijke natuur in beginsel onvoorspelbaar.

Wereldbeelden worden door Steg en Sievers ook wel *myths of nature* genoemd: *“The perception of environmental risks can be categorized in correspondence with four so-called myths of nature: nature capricious (fatalist), nature perverse/tolerant (hierarchist), nature benign (individualist), and nature ephemeral (egalitarian)”*.⁵⁴ Ook Frank Hendriks hanteert dit onderscheid binnen wat hij wereldbeschouwingen noemt. Volgens Hendriks wordt de natuur binnen de individualistische mythe niet gekenmerkt door een eindige hoeveelheid grondstoffen, maar is die natuur een in principe onuitputtelijke bron die de mens door voortdurende innovaties ten dienste blijft staan. Binnen het hiërarchische denken zijn grondstofvoorraden wel eindig. Daarom moet niet alleen de mens zelf, maar ook de natuur gereguleerd worden. In de egalitaire mythe is de verhouding tussen mens en natuur niet meer dan een wankel evenwicht met een kwetsbare biotoop. Hendriks: *“Terwijl de hiërarch zich eerder gedraagt als de plichtsgetrouwe ‘rentmeester van de natuur, stelt de egalist zich eerder op als de idealistische ‘redder’ van moeder aarde”*.⁵⁵ Overeenkomstig de menselijke aard, laat ook de natuur zich volgens de fatalist moeilijk voorspellen. Waar controle en regulatie een centrale rol binnen het hiërarchische denken innemen, wordt de fatalistische zienswijze vooral gedomineerd door toeval.

Naast oriëntaties op de mens en zijn habitat, onderscheidt Hendriks zogenaamde oriëntaties op het proces van beleidsontwikkeling. Deze

⁵⁴ Steg, L. en Sievers, I. (2000). ‘Cultural Theory and Individual Perceptions of Environmental Risks’ *Environment and Behavior* 32(2): 250-69 (p. 253)

⁵⁵ Hendriks, F. *Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press, 1996. (p. 60)

bestaan uit informatiefilters, managementstijlen en omgangsvormen. Evenals de mens- en wereldbeelden worden ook deze kenmerken met behulp van de Douglassiaanse cultuurtheorie besproken. Informatie is in deze optiek alleen relevant als hier eigen doelen mee gediend zijn. Nieuwe informatie wordt volgens Hendriks vaker gezien als een kans en niet als een bedreiging – ter illustratie zou men hier de ondernemersgeest kunnen aanhalen. Binnen het hiërarchische denken daarentegen, moet informatie in de eerste plaats geordend zijn. Informatie die zich niet binnen deze ‘informatiepiramide’ laat inpassen, wordt weggefilterd. Binnen de egalistische benadering staat volgens Hendriks de ontmaskering centraal. Typische informatie uit deze school vraagt aandacht voor onderbelichte aspecten van het gangbare, bijvoorbeeld voor de mogelijke neveneffecten van veelvuldig GSM-gebruik. Volgens de eerder genoemde Christopher Hood kunnen ‘normale’ ongevallen van Charles Perrow⁵⁶ of de risicomaatschappij van Ulrich Beck⁵⁷ worden gezien als een “[mix of] *egalitarian prescription with fatalist diagnosis*”⁵⁸ Zowel in het egalitaire als in het fatalistische denken erkent men dat er op de achtergrond van de moderne samenleving voortdurend een aantal latente gevaren dreigen. Belangrijk verschil tussen de twee is dat fatalisten niet geloven dat deze dreiging überhaupt kan worden weggenomen of ontmaskerd. Een mooi voorbeeld van een ‘fatalistisch advies’ blijkt uit een citaat van Van Gunsteren: *“Als De Ongekende Samenleving (DOS) niet te overtroeven blijkt, dan is het misschien beter om haar te accepteren. Eén vorm van acceptatie van storende zaken, die we maar niet kunnen elimineren of overtroeven, is om ze te negeren – het*

⁵⁶ Perrow, C. *Normal Accidents*. New York: Basic Books, 1984.

⁵⁷ Beck, U. *De wereld als risicomaatschappij: essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*. Amsterdam: De Balie, 1997.

⁵⁸ Hood, C. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press, 1998. (P. 154)

*licht uitdoen zodra we ze tegenkomen. Daardoor blijven ze één onverwerkt brok, een zwart gat. Varianten van zulk een negeren van DOS zijn cynisme, blind vertrouwen op voorzienigheid, zelforganisatie of spontane orde, anarchisme en het laten varen van elke serieuze sturingspretentie.*⁵⁹

Het tweede kenmerk dat Hendriks binnen de oriëntaties op het proces van beleidsontwikkeling onderscheidt, zijn de zogenaamde managementstijlen. Ik vind de term managementstijl wat ongelukkig gekozen, aangezien Hendriks vooral doelt op de verschillende manieren waarop de spanning tussen behoeften en wensen enerzijds, en middelen en mogelijkheden anderzijds kan worden overkomen. Om verwarring te voorkomen, geef ik hier dan ook de voorkeur aan de term *wijze van behoeftebevrediging*. In *'Divided we stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice'*, wijzen Michiel Schwarz en Micheal Thompson op het gegeven dat de aanname dat mensen voortdurend hun eigenbelangen najagen binnen de politieke wetenschap nauwelijks ter discussie staat.⁶⁰ 'Natuurlijke' tegenstellingen zijn dan te vinden tussen bijvoorbeeld staat en markt, maar ook tussen individuen onderling. Hun voornaamste kritiek op deze voorstelling is dat er geen antwoord wordt gegeven op de vraag hoe actoren weten waardoor hun belangen het best worden gediend.⁶¹ Met behulp van de Douglassiaanse cultuurtheorie kan de wijze waarop behoeften bevredigd worden wel worden toegelicht.

De twee uiterste vormen van behoeftebevrediging worden ingenomen door de individualist en de fatalist. Daarin neemt de eerste noch de eigen

behoefte, noch de middelen die hij tot zijn beschikking heeft staan om deze behoeften te bevredigen, als gegeven. Binnen de individualistische optiek geldt dat *"The sky is the limit"*, aldus Hendriks. De fatalist staat hier diametraal tegenover. Anders dan de individualist beschouwt hij zowel zijn eigen behoeften als de hulpmiddelen als vaststaand. Misschien dat de houding van een groot aantal consumenten in de huidige kredietcrisis gekenschetst kan worden als fatalistisch: men ziet de economische malaise op zich afkomen, maar consumeert onverminderd door. Ook de hiërarchische en egalitaire wijze van behoeftebevrediging laten zich tegenover elkaar plaatsen. In de ogen van de hiërarch zijn positie en belangen – en daarmee ook behoeften – gegeven. Hij zal daarom dan ook in eerste instantie proberen om de daarvoor benodigde hulpbronnen te mobiliseren. Binnen het egalitaire denken daarentegen dient de mobilisatie van hulpbronnen juist beperkt te worden omdat deze voortkomt uit een onverzadigbare vraag. Door te 'consuminderen', ofwel het beïnvloeden van de vraagkant, dient de spanning tussen vraag en aanbod weer in evenwicht te worden gebracht.

Voordat ik in de volgende paragraaf over ga tot de bespreking van de wijze hoe duurzaamheid en Duurzaam Inkopen vanuit de verschillende cultuurtypen worden geïnterpreteerd, komt hier het laatste aspect van Hendriks' beleidsveldoverstijgende kenmerken aan de orde: de omgangsvormen in de beleidsarena. Met omgangsvormen doelt Hendriks op interactiestijlen, oftewel de manier waarop leden van verschillende groepen met elkaar en met andere groepen omgaan. Op basis van het groep-grid onderscheid kan worden verondersteld dat niet iedere groep even hecht is. Zo stelt de Douglassiaanse cultuurtheorie dat het groepsdenken binnen een individualistische cultuur laag is of althans niet als dwingend wordt ervaren. Netwerken zouden volgens Hendriks kunnen worden opgevat als een voorbeeld van typisch 'individualistische

⁵⁹ Van Gunsteren H. en van Ruyven, E. *'De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning'* in: *Beleid & Maatschappij*, 1993(3). (pp. 122, 123)

⁶⁰ Schwarz, M. en Thompson, M. *Divided we stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice*. New_York: Harvester Wheatsheaf, 1990. (p. 39)

⁶¹ Idem (p. 49)

groepen': deze zijn laagdrempelig, functioneel en dienen ieders eigenbelang. Anders dan bij individualisten zijn groepen binnen de hiërarchische cultuur meestal van een – verticale – orde voorzien. Die orde wordt door alle leden van de groep erkend en speelt een rol bij de interactie tussen die leden. Waar de hiërarchische binnenwereld uiteindelijk te herleiden is tot de orde van een organogram, daar kenmerkt die binnenwereld in een egalitaire cultuur zich door hen die 'de waarheid' kennen. Immers: binnen het egalitaire denken staat de ontmaskering van het establishment centraal. Naar binnen toe gaat men op een voet van gelijkheid met elkaar om, naar buiten toe is de stellingname principieel. Fatalisten ten slotte, lijken vooral een speelbal te zijn van de wijze waarop anderen *met hen* omgaan. In de woorden van Hendriks: "*Fatalisten kunnen niet ontkomen aan de sturing en controle van hiërarchen en komen dikwijls in handen van individualisten, die in de periferie van hun netwerken altijd mensen nodig hebben voor het vervelende werk. Egalisten doen van hun kant pogingen om fatalisten van hun instituties te 'bevrijden' en hen te overtuigen van een 'betere' manier van leven*".⁶²

In aanvulling op Hendriks onderscheidt de eerder genoemde Hood met behulp van de Douglassiaanse cultuurtheorie 'Four Types of Failure and Collapse'.⁶³ De achterliggende gedachte is dat elk type organisatie zijn eigen zwaktes en manieren kent om met die kwetsbaarheden om te gaan. Hood noemt dit de Achilleshiel van de organisatie. Zo kan een individualistische cultuur waarin voortdurend nadruk wordt gelegd op eigenbelangen en marktwerking onbedoeld aanzetten tot *freerider*-gedrag, waarin men wel maatschappelijke lusten maar niet de lasten op

zich neemt; in een hiërarchische cultuur kan de behoefte aan orde doorslaan in een blind vertrouwen in controlemechanismen; de nadruk die binnen een egalitaire cultuur wordt gelegd op de eigen groep kan ertoe leiden dat elke vorm van hoger gezag wordt afgewezen en in een fatalistische cultuur ten slotte, kan de voortdurende neiging om passief te blijven leiden tot een algehele verlamming. In de vier beelden van duurzaamheid is wat Hood de Achilleshiel van de organisatie noemt opgenomen als valkuilen.

3.4 Beelden van duurzaamheid

In hoofdstuk 1 is het ambivalente karakter dat duurzaamheid kenmerkt al aan de orde gekomen. In navolging van Yanow kan geconstateerd worden dat die dubbelzinnigheid niet per definitie problematisch hoeft te zijn, maar ook voordelen kan bieden. Samenwerking tussen verschillende groepen strandt dan bijvoorbeeld niet vanwege onenigheid over de invulling van het concept. Die vaagheid 'dient' de samenwerking dan, het in leven houden van die vaagheid is daarom soms een welbewuste strategie.

Op basis van de vier ideaaltypen uit het cultuurmodel kunnen evenzoveel visies op duurzaamheid worden onderscheiden. Maar waar bestaan deze hiërarchische, individualistische, egalitaire en fatalistische visies op duurzaamheid en Duurzaam Inkopen uit? En hoe werkt dit samenspel van bewuste en minder bewuste aannames en vooronderstellingen door op de verschillende visies op duurzaamheid? Om deze vragen te kunnen beantwoorden zullen de eerder beschreven beleidsveld-overstijgende kenmerken worden betrokken op dit afzonderlijke beleidsveld. Dit zal tevens geïllustreerd worden met wat ik de 'beelden van duurzaamheid'

⁶² Hendriks, F. *Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press, 1996. (p. 65)

⁶³ Hood, C. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press, 1998. (pp. 23 - 48.)

noem en waarin kenmerken als mensbeelden, wereldbeschouwingen en informatiefilters in het concept duurzaamheid samenkomen.

Liberale duurzaamheid

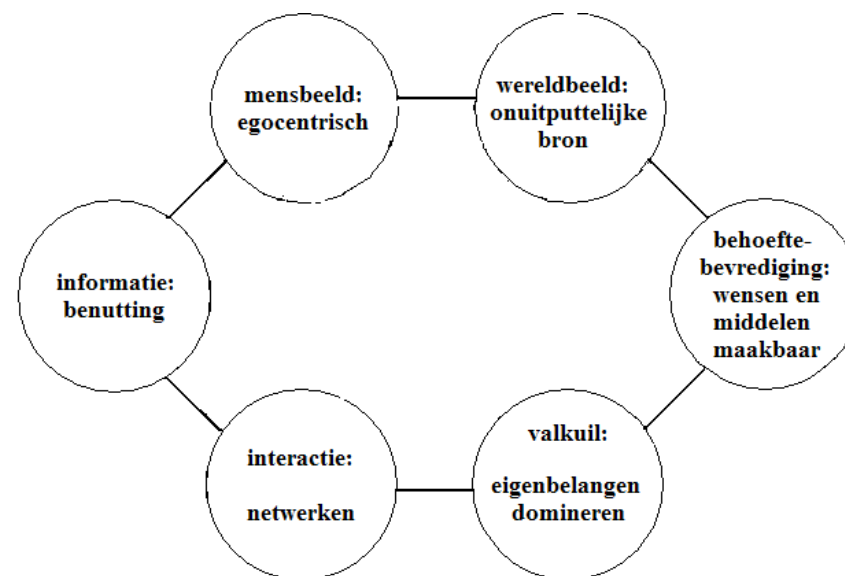
Hoe kijkt men vanuit een individualistische cultuur tegen duurzaamheid aan? Deze vraag kan mijns inziens het best beantwoord worden door te kijken naar de centrale rol die vrijheid in het denken van de individualist inneemt:

*“Rechtvaardigheid verhindert dat het verlies van vrijheid voor sommigen wordt gecompenseerd door een groter welzijn voor anderen. De redenering die de winsten en de verliezen van verschillende personen tegen elkaar afweegt alsof zij één persoon zijn, wordt uitgesloten. Derhalve staan fundamentele vrijheden in een rechtvaardige samenleving vast en zijn de rechten die rechtvaardigheid beschermt niet onderworpen aan politieke onderhandelingen of aan de calculus van sociale belangen”.*⁶⁴

Volgens John Rawls leidt (keuze)vrijheid misschien niet noodzakelijk tot de best *denkbare* wereld, maar wel tot de best *mogelijke* wereld. De egalitaire neiging om op te willen treden als de idealistische ‘redder’ van moeder aarde zal mensen volgens Rawls beperken in hun vrijheid, en dat is iets wat door geboden als ‘consuminderen’ inderdaad lijkt te gebeuren. Artikelen met veelzeggende koppen als ‘Overheid wil zelfs belegde broodjes en viltstiften duurzaam inkopen’ en ‘Duurzame inkoop is

⁶⁴ Rawls, J. *Een theorie van rechtvaardigheid*. Rotterdam: Lemniscaat, 2006. (p. 73)

regelbrij’ kunnen mijns inziens dan ook worden opgevat als uitingen van een individualistische cultuur.⁶⁵



Figuur 3.3: Het 'Individualistische Beeld'

Hoewel de mens in de ogen van de individualist onverbeterlijk zelfzuchtig is, zal hij de gevolgen gaan merken van de stijgende vraag naar grondstoffen. Zo leidt een grotere vraag naar olie vroeg of laat zeer waarschijnlijk tot het duurder worden van olie en dat zal ook de individualist in zijn portemonnee gaan voelen. Dat olie opraakt is voor de individualist echter geen onoverkomelijk probleem, immers: de

⁶⁵ Jonker, S. 'Overheid wil zelfs belegde broodjes en viltstiften duurzaam inkopen'. *Het Financieele Dagblad*, 30 oktober 2008. (p. 18); Timmer, E. 'Duurzame inkoop is regelbrij' *De Telegraaf*, 17 november 2008. (p. 1)

overvloedige natuur is hem genadig. Gebruikmakend van zijn eigen creativiteit zal hij in zijn zoektocht naar alternatieven (bijvoorbeeld windenergie) vanzelf terechtkomen bij zo iets als Duurzaam Inkopen. Duurzaamheid wordt in deze optiek dus vooral gekoppeld aan een kostenplaatje. Ook de betekenis van duurzaam als slijtvast, het hebben van een lange levensduur, doet hier opgeld omdat de individualist daar zelf baat bij heeft.

Regulering – of ‘regelbrij’, zoals de journalist van De Telegraaf het noemt – is vanuit dit standpunt gezien dan ook uit den boze: geef mensen de ruimte en ze zullen uit eigen beweging op zoek gaan naar manieren om geld te verdienen door slim in te spelen op vraag en aanbod. In figuur 3.3 zijn de belangrijkste kenmerken nog eens weergegeven.

Ecologische duurzaamheid

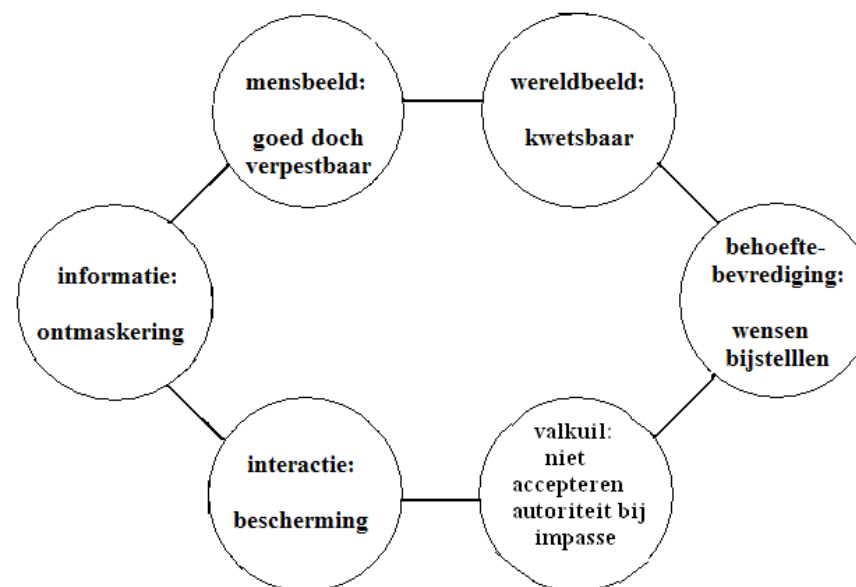
De egalitaire cultuur kenmerkt zich niet door een vooruitgangsoptimisme, maar een vooruitgangspessimisme. Zo schrijft Fritz Schumacher in *‘Small is beautiful: a study of economics as if people mattered’*:

*“Economically, our wrong living consists primarily in systematically cultivating greed and envy and thus building up a vast array of totally unwarrantable wants. It is the sin of greed that has delivered us over into the power of the machine”.*⁶⁶

Volgens Schumacher is het in stand houden van de bestaande economische orde niets minder dan een misdaad tegen de menselijkheid.

⁶⁶ Schumacher, E. F., *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*. London: Blond and Briggs, 1973. (pp. 32 – 33)

Hoewel deze stelling velen tamelijk ontluisterend in de oren zal klinken, houdt de egalist wel vertrouwen in de toekomst. Dit vertrouwen komt voort uit zijn positieve mensbeeld – met behulp van de juiste instituties kan het evenwicht tussen mens en milieu weer hersteld worden. En die instituties zijn er: van lokale initiatieven als het ruilsysteem *noppes* of de zelforganisatie *transitiontowns* tot de internationale milieubeweging, anders- of antiglobalisten, organisaties die min of meer ‘spontaan’ tot stand zijn gekomen en niet van buitenaf worden gereguleerd zijn op alle niveaus terug te vinden.⁶⁷



Figuur 3.4: Het ‘Egalitaire Beeld’

⁶⁷ <http://www.noppes.nl/npps/index.php>; <http://transitiontowns.nl/>

Waar duurzame ontwikkeling volgens de Commissie Brundtland neerkomt op “*meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”, daar zullen egalisten stellen dat die ‘present needs’ naar beneden bijgesteld kunnen en moeten worden – het credo ‘consuminderen’ kan in dit licht dan ook worden beschouwd als een orthodox egalitaire belijdenis.⁶⁸ Zo bezien is Duurzaam Inkopen vooral een kwestie van iets níet kopen en, als het dan toch echt moet, pas na de vraag of het echt nodig is. Anders dan bij de individualist, voor wie vooral het kostenplaatje rondom Duurzaam Inkopen van belang is, neemt bij de egalist het bewustwordingsproces, het ‘opvoeden’ van de eigen omgeving, een belangrijke rol in. De keuze voor Duurzaam Inkopen wordt vanuit een egalitaire cultuur dan ook principiëler gemotiveerd en niet direct in verband gebracht met de vraag wat het de inkoopende partij zelf oplevert. Vanuit die principiële motivatie zal men vanuit een egalitaire cultuur tevens geneigd zijn beleid ‘van buiten’ te beschouwen als een minimum waarop men zelf verder kan bouwen naar binnen toe, dat wil zeggen naar de eigen ambtenaren, ondernemers en inwoners, zal men het inkoopbeleid willen presenteren om de voorbeeldfunctie van de gemeente te onderstrepen.

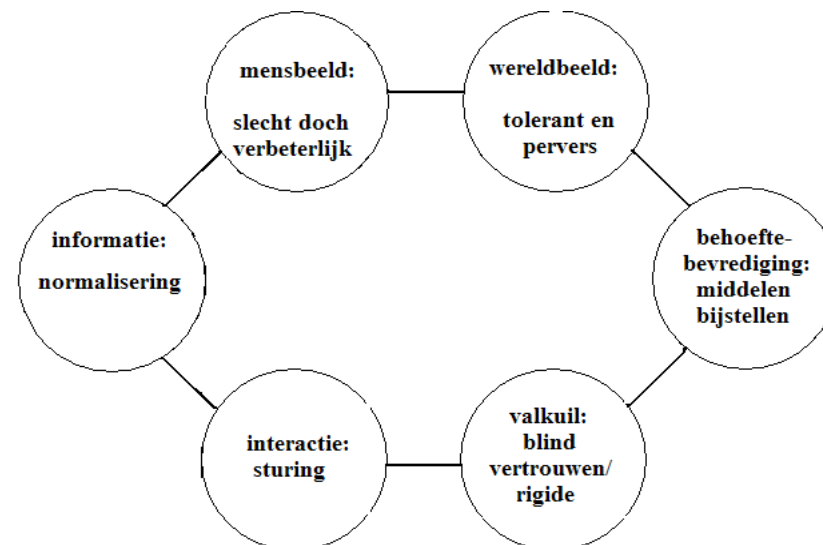
Geplande duurzaamheid

Het bekendste voorbeeld van een hiërarchische cultuur is zonder twijfel de bureaucratische organisatie. Max Weber⁶⁹ schrijft over de karakteristieken van de bureaucratie dat: “*There is the principle of fixed*

⁶⁸ Brundtland, G.H. *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press, 1987. (p. 43)

⁶⁹ Weber, M. *From Max Weber: essays in sociology*. London: Routledge, 1970. (p. 196)

and official jurisdictional areas, which are generally ordered by rules, that is, by laws or administrative regulations”. De hiërarch – bureaucraat – zal de door hem nagestreefde orde in de eerste plaats proberen af te dwingen met regels, wetten of verordeningen die aansluiten bij de wensen en behoeften uit de samenleving. Evenals de individualist zal de hiërarch daarom geneigd zijn die vraag als een gegeven op te vatten, en oplossingen te zoeken die aan die vraag tegemoet komen. Een onwankelbaar vertrouwen in de vrije markt heeft de hiërarch echter niet, aangezien dit ten koste kan gaan van zijn sturings- en controle mogelijkheden. Vanuit het hiërarchische denken wordt duurzaamheid en Duurzaam Inkopen dan ook minder ideologisch gemotiveerd en is de behoefte aan een duidelijke definitie van het concept groot – hiermee kan duurzaamheid immers ‘gemanaged’ worden.



Figuur 3.5: Het ‘Hiërarchische Beeld’

Het programma Duurzaam Inkopen, waarin voor tachtig productgroepen criteria zijn opgesteld waarmee duurzaamheid wordt gedefinieerd, kan worden gezien als een voorbeeld van de wijze waarop duurzaamheid binnen het hiërarchische denken vorm krijgt. In plaats van een algemene handreiking op basis waarvan inkopers het concept duurzaam zelf kunnen invullen, heeft de overheid gekozen voor een omvangrijk programma waarmee duurzaamheid tot op een productniveau gedefinieerd is. Deze verticale sturing kan echter niet zonder meer afgedwongen worden aangezien lagere overheden zich in principe op hun eigen autonomie kunnen beroepen.

Discutabele duurzaamheid

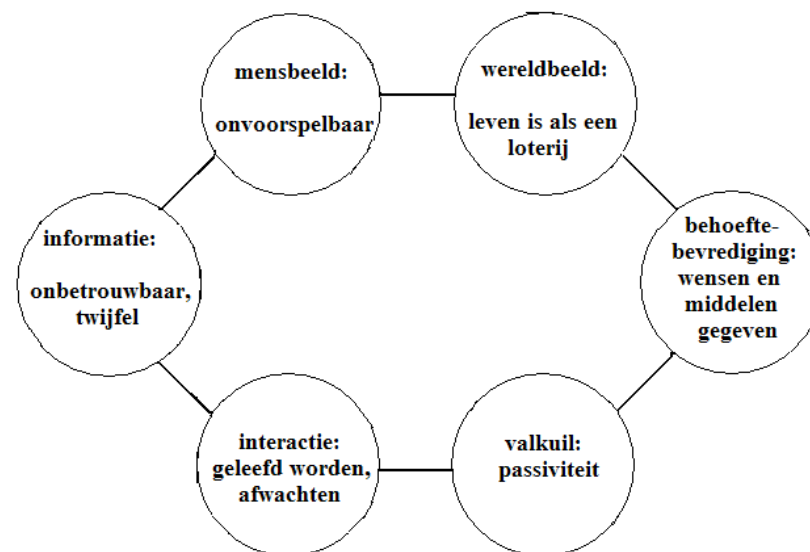
“I think it’s great that we have organizations like Greenpeace. In a pluralistic society, we want to have people who point out all the problems that the Earth could encounter. But we need to understand that they are not presenting a full and rounded view.”

- Bjørn Lomborg

Anders dan de hiërarch, die vanuit zijn behoefte aan controle en sturing vooral geneigd zal zijn om duurzaamheid te definiëren, zal de fatalist constateren dat er niet zoets als een eenduidige definitie van het concept bestaat. Daarnaast beschikt men bovendien niet altijd over de juiste informatie waarmee de mate van duurzaamheid kan worden bepaald. Zo blijkt bijvoorbeeld dat groene stroom soms grijs is en heeft ‘fout hout’⁷⁰

⁷⁰ Dohmen, J. ‘De groene stroom was grijs; Vijf jaar lang verkochten energiebedrijven groene stroom die niet groen was, nu krijgen ze boetes’.

door gesjoemel en onduidelijke certificeringen soms onterecht de naam duurzaam. Ook zouden de baten van veel ‘groene’ initiatieven volgens critici als Lomborg uiteindelijk in het niet vallen bij de kosten.⁷¹



Figuur 3.6: Het ‘Fatalistische Beeld’

Gesteund door zijn overtuiging dat een actieve bijdrage aan de beleidsvorming toch niet tot een oplossing leidt, zal de fatalist geneigd zijn zich passief op te stellen. Die passiviteit zal er in de praktijk toe leiden dat de manier waarop Duurzaam Inkopen binnen een fatalistische cultuur

NRC.NEXT, 23 oktober 2008; Koenen, I. Inkoop duurzaam hout janboel door wirwar certificaten *Cobouw*, 27 januari 2009

⁷¹ Lomborg, B. *The Skeptical Environmentalist: measuring the real state of the world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

vorm krijgt, vooral een zaak is van anderen – individualisten of egalisten. Doordat een eigen visie op duurzaamheid binnen een fatalistische cultuur ontbreekt, zullen zij, gedreven vanuit hun eigen motieven, namelijk proberen om dit vacuüm naar eigen believen op te vullen.

3.5 Tot slot

Welke mogelijkheden biedt cultuuronderzoek als aanvulling op bestaande onderzoeken als de benchmark of de Monitor Duurzaam Inkopen? Duidelijk is dat veel staat of valt bij de wijze waarop het cultuurbegrip wordt gepositioneerd. Indien er wordt gekozen voor een heel ruime definitie, dan loopt men het risico dat alles als cultuur kan worden aangemerkt. Een heel enge definitie kan er daarentegen toe leiden dat men geen recht doet aan de rijkheid van het concept: cultuur wordt dan al te eenvoudig voorgesteld.

Binnen deze scriptie heb ik gekozen voor een middenweg door lokale bestuurs- of beleidsculturen te positioneren aan de hand van de cultuurtheorie van Mary Douglas. Met behulp van het Douglasiaanse cultuurmodel zijn overeenkomstig de vier ideaaltypen evenzoveel 'beelden van duurzaamheid' geconstrueerd, waarbinnen telkens verschillende aspecten van duurzaamheid worden benadrukt. De manier waarop duurzaamheid wordt geïnterpreteerd en uitgelegd, hangt zo bezien samen met die lokale bestuurs- en beleidscultuur. Ik wil hier nogmaals benadrukken dat het om *ideaaltypen* gaat. In de praktijk zal de manier van kijken naar duurzaamheid vaak zijn samengesteld uit meerdere beelden. Illustratief is de manier waarop Michael Braungart en William McDonough in *Cradle to Cradle* aandacht vragen voor de

kwetsbaarheid van mens en milieu.⁷² Daarbij wordt handelen zowel gemotiveerd vanuit een egalitaire noodzaak als individualistische (ondernemers)kans.

In het volgende hoofdstuk zal de lokale bestuurs- of beleidscultuur met behulp van de framingtheorie worden geoperationaliseerd. De analyses van een viertal culturen en de wijze waarop duurzaamheid daarin wordt uitgelegd zijn terug te vinden in hoofdstuk 5.

⁷² Braungart, M. en McDonough, W. *Cradle to Cradle. Afval = Voedsel*. Heeswijk: Search Knowledge B.V. 2007.

4. Cultuur geframed

In dit hoofdstuk zal de bestuurs- of beleidscultuur met gebruikmaking van de framingtheorie worden geoperationaliseerd. Daartoe zal ik in paragraaf 2 ingaan op de framingtheorie en uitleggen wat deze methodiek geschikt maakt voor het doen van cultuuronderzoek. In de paragraaf 3 komen de ‘beelden van duurzaamheid’ uit het vorige hoofdstuk terug en worden deze opgenomen in een model waarmee de onderzochte gemeenten worden geanalyseerd. De analyses zelf zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5.

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is cultuur als extra onderzoeksvariabele geïntroduceerd. Een – veelal positivistische – kritiek op het betrekken van cultuur binnen wetenschappelijk onderzoek is dat het concept te ‘glibberig’ zou zijn. Zoals cultuur zich moeilijk laat definiëren (zie hiervoor de discussie in het vorige hoofdstuk), zo is het tevens lastig te onderzoeken. Een gevaar is dat de onderzoeker alles als cultuur gaat zien, of het concept van stal haalt wanneer hem dat uitkomt. Critici bepleiten dan ook een meer traditionele wetenschapsopvatting waarin eventuele bevindingen door anderen zijn te falsificeren. Er zijn mijns inziens twee redenen waarom cultuuronderzoek op basis van een framinganalyse aan deze critici tegemoet komt.

De eerste reden ligt in het gegeven dat cultuur zelf binnen deze scriptie al voldoende is afgebakend. Als gezegd: cultuur wordt binnen dit onderzoek opgevat als een verzameling subculturen (proces versus ding). Hendriks’ *beleidsculturele regimes* kunnen worden opgevat als zo’n subcultuur: hierin scharen verschillende actoren zich rondom een bepaald onderwerp

(bijvoorbeeld Duurzaam Inkopen) en creëren tezamen een beleidscultuur. In deze scriptie beperk ik me tot de belangrijkste actor in dit proces: de gemeente.

De tweede reden ligt in de opvatting van cultuur als variabele. Het betrekken van de cultuurmetafoor binnen sociaalwetenschappelijk onderzoek is uitdagend en kan verrassende inzichten opleveren, maar is moeilijk te falsificeren. Met gebruikmaking van het Douglassiaanse cultuurmodel heb ik betoogd dat cultuur als variabele vier (ideaaltypische) waarden kan aannemen; met behulp van de framingtheorie kunnen de keuzes binnen dit cultuuronderzoek ook voor derden inzichtelijk worden gemaakt.

4.2 Framing

Vanaf de jaren ‘70 is er met name binnen de communicatiewetenschappen veel werk verricht op het gebied van de framingtheorie. Erving Goffman, die deze theorie aanvankelijk als een filosofische gedachte heeft uitgewerkt, stelt dat men de wereld probeert te begrijpen door ervaringen te structureren.⁷³ Dit proces van structureren en interpreteren noemt Goffman framing. Framinganalyse is bij Goffman dan ook onderzoek naar de manier waarop de ervaring wordt georganiseerd. Voor Robert M. Entman is de framingtheorie zoals Goffman deze heeft uitgewerkt te vaag. In het artikel *‘Framing: Toward a clarification of a fractured paradigm’* pleit Entman voor de ontwikkeling van duidelijke regels waarmee de framingtheorie kan worden toegepast.⁷⁴ Door de wijze

⁷³ Goffman, E. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York, N.Y.: Harper & Row, 1974. (p. 7)

⁷⁴ Entman, R.M. *‘Framing: Toward a clarification of a fractured paradigm’*. *Journal of Communication*, 43(4) 1993. (pp. 51 – 58)

waarop leden van een gemeenschap over bepaalde onderwerpen denken en praten te analyseren met behulp van een uitgewerkte framingtheorie wordt het mogelijk om bestaande frames systematisch op te sporen. Hierbij gaat zijn aandacht vooral uit naar geschreven bronnen, *communicating texts*, maar is daar in principe niet tot beperkt. Entman stelt dat framing in essentie een kwestie is van *selection* en *salience*. Framing is dan:

*“[to] select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation and/or treatment recommendation”.*⁷⁵

Vanuit normen en waarden die aan elk ‘*cultureel zingevingskader*’ ten grondslag liggen, komen bewuste en minder bewuste opvattingen tot stand. De functie van een framinganalyse bestaat in de optiek van Entman dan ook uit het systematisch in kaart brengen van de manier waarop problemen gedefinieerd worden, verbanden worden gelegd en oplossingen worden gezocht.

In de eerste plaats definiëren frames een probleem, in termen van die gedeelde cultuur. Zo zou in het verlengde van het vorige hoofdstuk kunnen worden gesteld dat de probleemdefinities rondom duurzaamheid en Duurzaam Inkopen vanuit een ‘hiërarchisch frame’ verschillen van die vanuit een ‘egalitair frame’ In navolging van Entman is de wijze waarop problemen worden gedefinieerd dus één aspect waarop frames in de praktijk onderzocht kunnen worden. Een tweede aspect dat met behulp van een framinganalyse wordt onderzocht, is wat Entman de diagnose

noemt. In de diagnose wordt vastgesteld in welke hoek de oorzaken van het probleem moeten worden gezocht en wie tot de betrokken actoren moeten worden gerekend. Zo kan duurzaamheid binnen een gemeente worden opgevat als een zaak van de milieufdeling alleen, of van de hele gemeente. In de derde plaats wordt er vanuit frames een waardeoordeel geveld. De organisatie kan Duurzaam Inkopen dan bijvoorbeeld ervaren als ‘betutteling’ of het zien als iets dat men hoort te doen. Ten slotte wordt een frame sluitend gemaakt met een mogelijke oplossing: d.i. het antwoord op het geschetste probleem, uiteraard passend binnen de gedeelde cultuur.

Bij framing gaat het er volgens Entman dus om dat bepaalde aspecten van de waargenomen werkelijkheid worden benadrukt door de manier waarop het probleem omschreven wordt. Om de wijze waarop Duurzaam Inkopen binnen verschillende gemeenten wordt geïmplementeerd systematisch te kunnen onderzoeken, worden de Douglassiaanse ideaaltypen en de beelden van duurzaamheid met behulp van de framingtheorie in de volgende paragraaf verder geoperationaliseerd. De interviews en de beleidsstudie die aan de analyses ten grondslag liggen, zullen met behulp van dit model in het volgende hoofdstuk worden onderzocht.

4.3 Cultuur geframed

Hoe framen gemeenten duurzaam inkopen? Als gezegd is een frame opgebouwd uit een probleemdefinitie, diagnose en oplossing. De wijze waarop men over bepaalde zaken denkt en oordeelt (de morele evaluatie) hangt eveneens met het frame samen. In *‘Frame Reflection*

⁷⁵ Idem. (p. 52)

Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies onderscheiden Donald Schön en Martin Rein daarnaast zogenaamde *action frames* van *rhetorical frames*.⁷⁶ Anders dan bij Entman, waar framinganalyse in de eerste plaats wordt gebruikt om het denkraam van een actor te ontleden, gaat het bij Schön en Rein vooral om het verhaal dat een actor naar buiten toe presenteert. Retoriek, ofwel de verschillende ‘vormen’ waarin een verhaal gegoten kan worden, komt bij de eerder genoemde Christopher Hood terug als ideaaltypische *responses*.⁷⁷ Tezamen met de vier andere aspecten waarop een framinganalyse gebaseerd is, zal de wijze waarop gemeenten Duurzaam Inkopen vorm geven, worden onderzocht.

	hiërarchisch	Individueel	egalitair	fatalistisch
Probleem-definitie	Hoe te definiëren en te structureren? (Bijvoorbeeld in te passen binnen EU aanbestedingswetgeving)	Kostenaspect erg belangrijk	Gebrek aan besef, mensen doen maar wat	Nut van Duurzaam Inkopen wordt betwijfeld
Problemdiagnose: oorzaak actoren	In wiens takenpakket? Sturing inkopers	Wijzen op gevaar dat regels contra-productief werken	Hele gemeenschap moet worden opgevoed	Gemeente te klein om dingen op te pakken; onvermogen overheerst.
Morele Evaluatie: - sociale en morele implicaties?	Beleid Duurzaam Inkopen moet gedegen uitgevoerd worden.	Duurzaam Inkopen wordt ervaren als een beperking of betutteling .	Duurzaam Inkopen is een noodzaak en minimum.	Wel of niet Duurzaam Inkopen maakt eigenlijk niet veel uit. Dingen gebeuren toch wel.
Mogelijke Oplossing	Roep om heldere regelgeving	Contracten en conventanten met de markt	Scholing en Seminars: bewustwording en ‘opvoeden’	Afzien van Duurzaam Inkopen
Retoriek Response	Argumenteren op basis van ‘feiten’ (rapporten, onderzoeken)	Argumenteren vanuit gemeente-belangen	Argumenteren vanuit solidariteit (met habitat, derde wereld)	Sceptische opstelling en argumentatie als ‘Wat heeft het voor zin?’

Figuur 4.1: Tabel ‘cultuurframes’.

⁷⁶ Schön, D.A., Rein, M. *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books, 1994. (p. 32)

⁷⁷ Hood, C. (Pp. 26, 187-188)

In figuur 4.1 zijn alle ideaaltypische responses ten aanzien van Duurzaam Inkopen weergegeven. Met behulp van wat ik *cultuurframes* zou willen noemen, zijn de verschillende manieren waarop gemeenten omgaan met Duurzaam Inkopen op een navolgbare wijze te onderzoeken. Vanuit het hiërarchische denken, waarin de behoefte aan controle groot is, worden andere problemen rondom Duurzaam Inkopen gedefinieerd dan dat er vanuit het individualistische denken zal gebeuren. Eveneens zal een egalist andere oplossingen voorstaan dan bijvoorbeeld de fatalist.

De manier waarop problemen rondom Duurzaam Inkopen worden gedefinieerd, actoren worden geïdentificeerd (diagnosestelling), waarden en normen doorwerken, oplossingen worden aangedragen en retorische stijlfiguren worden ingezet hangen samen met de cultuur waarin men zich bevindt. Door het denken en praten over Duurzaam Inkopen op deze aspecten te onderzoeken, kunnen verschillende cultuurframes en daarmee ook bestuurs- of beleidsculturen worden blootgelegd.

4.4 Vindplaatsen van cultuurframes

Als gezegd kan de wijze waarop men binnen een bepaalde gemeente communiceert over duurzaamheid en Duurzaam Inkopen, met behulp van de framingtheorie systematisch worden onderzocht. Die communicatie, in woord en schrift, vormt binnen deze scriptie dan ook de belangrijkste bron. De interviews en de documenten die in het kader van dit onderzoek zijn verzameld en geanalyseerd, kunnen worden gezien als 'vindplaatsen van cultuurframes'.

Uitgangspunt bij het ontwerp van het interview zijn dan ook de afzonderlijke framingkenmerken zoals die onder andere zijn beschreven door Entman, Schön en Rein. Zo hebben betrokkenen uit de geselecteerde gemeenten telkens vragen voorgelegd gekregen over de

wijze waarop problemen rondom Duurzaam Inkopen worden gedefinieerd, welke actoren worden aangewezen als belangrijke aanjagers of hindermacht en welke oplossingen men heeft om lokale problemen te overkomen. Daarnaast is er tijdens de analyse van de interviews ook gekeken naar de manier waarop men over duurzaamheid en Duurzaam Inkopen praat en hoe men dit waardeert.

Geschreven bronnen vormen een tweede vindplaats van cultuurframes. Met geschreven bronnen worden hier beleidsgerelateerde documenten bedoeld, waarin de visie op duurzaamheid en Duurzaam Inkopen wordt verwoord. Ook documenten waarin de eigen prestaties op dit gebied zijn beschreven worden tot deze bronnen gerekend. Waar verschillende bronnen soortgelijke problemen, oplossingen of waardeoordelen bevatten, spreek ik van patronen. Deze manier van denken, spreken en schrijven over duurzaamheid is dan kenmerkend voor de gemeente in kwestie.

Patronen in de wijze waarop er binnen een bepaalde gemeente wordt gedacht en gesproken over duurzaamheid blijken echter door verschillende beleidsvelden heen te lopen. In dit onderzoek zijn zodoende onder andere diverse (jaar)verslagen over het milieu- en duurzaamheidsbeleid, verschillende raadsbrieven en persberichten waaruit blijkt hoe de gemeente tegen duurzaamheid en Duurzaam Inkopen aankijkt opgenomen. Ook coalitie- en milieuprogramma's, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en, waar beschikbaar, onderzoeksverslagen van derden die in opdracht van de gemeente zijn verricht, zijn betrokken in de documentenanalyse. Een volledig overzicht van alle geraadpleegde bronnen is terug te vinden in de literatuurlijst.

4.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is de lokale bestuurs- of beleidscultuur geoperationaliseerd met behulp van de framingtheorie. Door de cultuurgerelateerde beelden van duurzaamheid te onderzoeken aan de hand van de afzonderlijke framingkenmerken, ontstaan zogenaamde cultuurframes. Hiermee wordt het mogelijk om te kijken of en zo ja, in hoeverre de Douglassiaanse culturen samenvallen met de lokale bestuurs- of beleidsculturen van de gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken. Daartoe zal een aanzienlijk deel van het volgende hoofdstuk bestaan uit een analyse van zowel een serie interviews als relevante beleidsdocumenten uit deze gemeenten. De bronnen die zijn aangewend ten behoeve van deze scriptie kunnen zodoende worden gezien als vindplaatsen van deze cultuurframes.

5. Over het veldwerk en de analyses

In de voorgaande hoofdstukken is het model opgebouwd waarmee lokale bestuurs- en beleidsculturen kunnen worden geanalyseerd. Voordat de resultaten uit deze analyses worden gepresenteerd, wordt in paragraaf 2 van dit hoofdstuk de selectie van gemeenten verantwoord. In paragraaf 3 wordt de selectie van respondenten en beleidsdocumenten verantwoord. De inrichting en problemen van het veldwerk komen aan de orde in paragraaf 4. In paragraaf 5 zijn enige verwachtingen ten aanzien van de analyses uitgewerkt.

5.1 Inleiding

Met behulp van de zogenaamde cultuurframes kunnen houdingen van gemeenten jegens duurzaamheid en Duurzaam Inkopen in de praktijk opgespoord en in het grotere kader van de cultuurtheorie geplaatst worden. Hoewel het model naar mijn mening een redelijk houvast biedt bij het verrichten van een cultuuronderzoek als dit, is het niet gevrijwaard van problemen. Zo werken de voorkeuren van de onderzoeker mogelijk door in de selectie van gemeenten en respondenten. Ook bij het interpreteren van de onderzoeksdata kan mogelijk verstrooiing optreden. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen zal ik de door mij gemaakte afwegingen en keuzes die binnen dit onderzoek zijn gemaakt, zoveel mogelijk proberen toe te lichten.

5.2 Selectie van de gemeenten

Om voor de analyse in aanmerking te komen, moesten gemeenten aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. Het inwonertal van de gemeenten moest op het moment van de analyse tussen de 20.000 en 50.000 inwoners liggen;
2. De gemeente moest op de benchmark Duurzaam Inkopen relatief goed of relatief slecht scoren;
3. Er is naar gestreefd om uit beide categorieën zowel een relatief grote (meer dan 40.000 inwoners) als een relatief kleine (minder dan 30.000 inwoners) te betrekken;
4. Resultaten uit de duurzaamheidsmeter mochten niet ouder zijn dan 2007.⁷⁸

De gemeenten Gilze en Rijen, Heerhugowaard en Soest voldoen aan deze voorwaarden. De gemeente Enkhuzen voldoet met een inwonertal van 17.840 echter niet aan de eerste voorwaarde.⁷⁹ Aangezien Enkhuzen de enige kleine gemeente is die een plaats in de top 10 van de benchmark bezet, heb ik ervoor gekozen om deze gemeente toch binnen deze analyse te betrekken.⁸⁰

5.3 Selectie van respondenten en documenten

De Benchmark Duurzaam Inkopen van COS Nederland vormt een belangrijk aanknopingspunt binnen dit onderzoek. Ook bij de selectie van respondenten is deze benchmark, die door gemeenteambtenaren is

⁷⁸ Gemeenten werken mee op vrijwillige basis. Dit betekent dat niet iedere gemeente de meting ieder jaar uitvoert.

⁷⁹ <http://www.dekleinemedi.nl/redactie/enkhuzen/Kerngegevens.html> Laatst geraadpleegd op: 24 maart 2009.

⁸⁰ Met uitzondering van Enkhuzen heeft geen van de top 10-gemeenten minder dan 50.000 inwoners.

ingevuld, leidend geweest. Personen die de vragen in de benchmark hebben beantwoord, zijn tevens gevraagd om mee te werken aan dit onderzoek. Deze ambtenaren zijn in de regel nauw betrokken bij de wijze waarop duurzaamheid en Duurzaam Inkopen binnen de gemeente vorm krijgen en kunnen vanuit hun eigen ervaringen de problemen en oplossingen rondom het lokale duurzaamheidsbeleid goed nuanceren. Waar deze ambtenaar niet mee heeft kunnen werken, bijvoorbeeld doordat hij niet meer voor de gemeente werkzaam is, heb ik mij in de keuze laten leiden door de desbetreffende gemeente. Dit is in slechts een gemeente, Heerhugowaard, het geval geweest.

In twee gemeenten, Heerhugowaard en Soest, is op advies van deze ambtenaren een collega uitgenodigd voor het interview. In deze gevallen zijn de twee personen gelijktijdig geïnterviewd. Voor een volledig overzicht van alle geïnterviewde personen, zie bijlage 3

Eén bron is geen bron. Een beperkt aantal interviews brengt het gevaar met zich mee dat de mening van een of enkele respondenten onterecht wordt aangemerkt als cultuur. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken heb ik naast een interviewronde tevens een uitgebreide literatuurstudie van lokale beleidsdocumenten verricht. Dit zijn documenten waarin de visie op duurzaamheid en Duurzaam Inkopen wordt verwoord. Ook documenten waarin de eigen prestaties op dit gebied zijn beschreven worden tot deze bronnen gerekend. Als voorbeelden van lokale beleidsdocumenten zijn diverse (jaar)verslagen over het milieu- en duurzaamheidsbeleid opgenomen, alsmede verschillende raadsbrieven en persberichten waaruit blijkt hoe de gemeente tegen duurzaamheid en Duurzaam Inkopen aankijkt. Ook coalitie- en milieuprogramma's, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en, waar beschikbaar, onderzoeksverslagen van derden die in opdracht van de gemeente zijn

verricht, zijn betrokken in de documentenanalyse. Een volledig overzicht van alle geraadpleegde bronnen is terug te vinden in de literatuurlijst.

Deze documenten zijn deels verstrekt door de respondenten en zijn deels gevonden op de websites van de gemeenten. Waar zowel respondenten als deze documenten bepaalde problemen signaleren, oplossingen aanbevelen of een bepaalde visie op duurzaamheid naar voren brengen, daar spreek ik van een patroon. Aan de hand van deze patronen is de lokale bestuurs- of beleidscultuur geïdentificeerd.

5.4 Inrichting en problemen binnen het veldwerk en de analyses

Van september 2008 tot januari 2009 kreeg ik de mogelijkheid om een onderzoeksstage te lopen bij SenterNovem, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. In deze periode raakte ik vertrouwd met het programma Duurzaam Inkopen, de actoren die erbij betrokken zijn en kon ik de ontwikkelingen binnen het programma van dichtbij volgen. Door de vele gesprekken met collega's over het programma heb ik het beeld dat ik ervan had verder kunnen nuanceren en begon een 'papieren werkelijkheid' te leven. Het kijkje in de keuken van deze uitvoeringsorganisatie heeft mij in de aanpak van dit onderzoek sterk beïnvloed. Zo leerde ik uit een verkennend onderzoek naar de vorderingen die gemeenten maakten dat een grote meerderheid van inkopers de criteria goed bruikbaar vindt, maar dat ze in de praktijk nog altijd niet worden betrokken in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook werd ik me tijdens mijn stage bewust van het feit dat kennis in de eerste plaats wordt ontsloten met behulp van instrumenten als de benchmark en monitor Duurzaam Inkopen. De masterclass Duurzaam Inkopen, een serie praktijkdagen voor inkopers bracht me ten slotte in contact met inkopers en maakte me vertrouwd met de inkooppraktijk.

Tijdens het sollicitatiegesprek werd me verteld dat men graag meer te weten zou willen komen over de wijze waarop het programma Duurzaam Inkopen wordt geïmplementeerd. De opdracht die ik bij aanvang meekreeg bestond dan ook uit het ontsluiten van de kennis en ervaringen die nog niet bekend waren. Omdat er met instrumenten als de benchmark alleen een bepaald type data kan worden achterhaald, besloot ik om voor een andere aanpak te kiezen: een culturele benadering.

Een culturele benadering brengt echter ook andere problemen met zich mee. Hoe is die cultuur te onderzoeken? En waar kan die cultuur gevonden worden? Als gezegd kunnen lokale bestuurs- of beleidsculturen met behulp van zogenaamde cultuurframes opgespoord en onderzocht worden. Dit brengt echter een nieuw probleem met zich mee: hoe kunnen problemen, oplossingen waardeoordelen waaruit deze cultuurframes zijn opgebouwd worden geïdentificeerd?

Het risico dat een eigen mening onbedoeld in de bevindingen en analyses doorwerkt, is altijd aanwezig. Door cultuur met behulp van de framingtheorie te benaderen, is dat risico mijns inziens tot een aanvaardbaar niveau gereduceerd. Hiermee kunnen de samengestelde delen waaruit cultuurframes bestaan immers systematisch worden onderzocht. Door de door mij gemaakte keuzes inzichtelijk te maken, zijn de wijze waarop culturen zijn geïdentificeerd ook voor anderen navolgbaar.

Tijdens de interviews, die elk ongeveer een uur tot anderhalf uur duurden, zijn respondenten uitgebreid ondervraagd over:

- Hun motivatie om vrijwillig mee te werken aan de Benchmark Duurzaam Inkopen;
- De gemeentecultuur;

- De wijze waarop zij tegen duurzaamheid en Duurzaam Inkopen aankijken;
- De wijze waarop er vanuit de gemeente tegen duurzaamheid en Duurzaam Inkopen aangekeken wordt;
- De problemen, actoren en oplossingen rondom duurzaamheid en Duurzaam Inkopen.

Daarnaast heb ik tijdens de analyse van de interviews specifiek gelet op de waarden, normen en retorische stijlfiguren die in de antwoorden van respondenten doorklonken. Voor een volledig overzicht van de interviewvragen, zie bijlage 2.

5.5 Enige verwachtingen ten aanzien van het model en de analyses

Voordat de analyses in de volgende hoofdstukken aan de orde komen, wil ik hier enige verwachtingen ten aanzien van de bevindingen opstellen. Die verwachtingen zijn tweeledig:

- Verwachtingen ten aanzien van het onderzoeksmodel;
- Verwachtingen ten aanzien van de analyses.

Verwachtingen ten aanzien van het onderzoeksmodel hebben betrekking op het gebruik van het Douglassiaanse cultuurmodel en de framingtheorie als een zinvol analytisch kader in dit deel van de scriptie. Meer concreet gesteld luidt de vraag dan: kunnen de Douglassiaanse cultuurtypen in de praktijk ook echt van elkaar onderscheiden en opgespoord worden? In theorie wordt aan die verwachting voldaan op het moment dat er uit de analyse zoiets valt af te leiden als een *ideaaltypisch frame* dat volledig is

opgebouwd uit de samengestelde delen van één van de cultuurtypen c.q. de beelden van duurzaamheid.

Frames zijn echter nooit het product van een organisatiecultuur alleen, maar worden tevens gevormd door invloeden van buitenaf. Daarom zal aan de wijze waarop respondenten, als ‘culturele representanten’, duurzaamheid en Duurzaam Inkopen framen, altijd enige vertekening ten grondslag liggen. Dit wil echter niet zeggen dat het niet mogelijk is om die individuele frames te overstijgen. Door te speuren naar overeenkomsten tussen de frames die worden gemaakt binnen eenzelfde cultuur wordt het mijns inziens mogelijk om een zogenaamd *dominant frame* te ontdekken. Hoewel ideaaltypische frames dus in de eerste plaats moeten worden opgevat als theoretische archetypen, is mijn verwachting ten aanzien van het model dat dit voldoende houvast biedt om binnen dit onderzoek ten minste een deel van die ‘culturele werkelijkheid’ te verklaren.

Met betrekking tot de verwachtingen ten aanzien van de analyses zelf onderscheid ik een vijftal verwachtingen. Mijn eerste verwachting is dat duurzaamheid en Duurzaam Inkopen meer spelen in ‘linkse’ gemeenten dan in ‘rechtse’ gemeenten. Met een linkse gemeente bedoel ik een gemeente waarin politieke partijen die solidariteit benadrukken (van oudsher de SP, Groen Links en de PvdA) zitting hebben in het dagelijks bestuur. Aangezien duurzaamheid nog steeds vaak in verband gebracht wordt met solidariteit (met het milieu of de Derde Wereld) kunnen deze partijen relatief makkelijk scoren met deze issues.

In het verlengde hiervan is mijn tweede verwachting dat linkse gemeenten duurzaamheid en Duurzaam Inkopen op een egalitaire manier propageren. Zoals gezegd sluit solidariteit aan bij zowel het linkse als het egalitaire gedachtegoed. Via een egalitair beeld van duurzaamheid wordt linkse partijpolitiek dus het best gediend.

Zoals gezegd is mijn verwachting dat rechtse gemeenten duurzaamheid en Duurzaam Inkopen minder snel oppakken. Met een rechtse gemeente bedoel ik een gemeente waarin politieke partijen die economische vrijheid benadrukken (van oudsher de VVD en het CDA) zitting hebben in het dagelijks bestuur. Op basis hiervan is mijn derde verwachting dat, indien duurzaamheid en Duurzaam Inkopen wél worden opgepakt, dat in de eerste instantie zal gebeuren vanuit een economisch motief.

In navolging van deze economische motivatie de is mijn vierde verwachting dat 'rijke' gemeenten duurzaamheid en Duurzaam Inkopen sneller oppakken dan 'arme' gemeenten. Dat er een prijskaartje aan duurzaamheid hangt lijkt namelijk ook te worden verondersteld door vraag 5 uit de benchmark Duurzaam Inkopen: *'is er een budget voor de meerprijs van een duurzame aanbesteding zodat de kosten voor aanschaf minstens 5% meer dan de prijs van het niet-duurzame product mag zijn?'*

Tot zover zijn twee mogelijke cultuurtypen nog buiten beschouwing gebleven: de hiërarchische en de fatalistische cultuur. Hoewel beide cultuurtypen minder duidelijk te verbinden zijn aan een politieke kleur, kunnen ze wel onderscheiden worden van de voorgaande twee. Mijn vijfde en tevens laatste verwachting is dat zowel binnen een hiërarchische als een fatalistische cultuur minder uitgesproken ideeën bestaan ten aanzien van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen. Er is echter een belangrijk verschil. Hiërarchische gemeenten zullen de ideeënvorming overlaten aan andere, daartoe belaste instanties als SenterNovem en zich vooral toeleggen op de uitvoering van het beleid. Fatalistische gemeenten twijfelen daarentegen aan zaken als nut en haalbaarheid van het programma. Met behulp van de verhalen uit de geselecteerde gemeenten zal ik in de volgende paragraaf ingaan op de vraag in hoeverre deze verwachtingen overeenkomen met de bestaande praktijk.

6. Enkhuizen

"Kopen, bouwen en verbouwen van een huis is duur. Een milieuvriendelijk gebouwd of verbouwd huis levert u echter maandelijks een aanzienlijke besparing van gas en elektriciteit op. Niet alleen het milieu heeft baat bij uw verbouwing, maar zeker ook u. U houdt de kosten, zowel voor, tijdens als na de verbouwing stevig in de hand. De baat gaat voor de kost uit".⁸¹

6.1 Duurzaam besparen

Dat juist de gemeente Enkhuizen (Noord-Holland) inwoners wijst op de kosten die een verbouwing met zich meebrengt, is geen toeval. Enkhuizen is een echte monumentenstad. Ondanks haar geringe omvang, de stad telt slechts 17.840 inwoners⁸², heeft Enkhuizen volgens een respondent net zo veel monumenten binnen haar stadsgrenzen als een grote stad als Haarlem. De uitgaven voor het behoud van dit cultureel erfgoed drukken dan ook zwaar op de gemeentelijke begroting.

In 2004 dreigde Enkhuizen een zogenaamde 'artikel 12-gemeente' te worden, wat betekent dat de gemeente onder curatele van de provincie zou worden geplaatst indien ze er niet in zou slagen om haar begroting sluitend te maken. Daartoe kreeg de gemeente tot 2009 de tijd. Volgens Hugo van Driel, projectmanager in Enkhuizen, waren sommige beslissingen die genomen moesten worden best moeilijk, maar heeft de oplegde taakstelling tevens tot veel creativiteit geleid: *"Men zei dat het niet kon, dat er geen ruimte voor was. Maar het woordje 'kunnen' was hier gewoon niet van toepassing, want het moest, we hadden geen keus. Mensen zijn toen om tafel gaan zitten en gaan nadenken over hoe het*

⁸¹ Gemeentegids Enkhuizen 2009.

⁸² CBS

beter zou kunnen. Hoe zouden we het anders kunnen doen? Welke mogelijkheden zijn er? Zo komt er ook een soort marktorientatie die er nooit was. Ik vind dat heel leuk om te zien, dat mensen daar echt hun best voor doen en creatief worden.”

Ondanks die forse taakstelling scoort Enkhuizen buitengewoon goed op de benchmark Duurzaam Inkopen: het is enige kleine gemeente die een plaats in de in de top-10 bezet.⁸³ De vraag hier is wat Enkhuizen tot zo'n goed presterende gemeente maakt.

6.2 Aanpak: duurzaamheid als alternatief

Of Enkhuizen als havenplaats aan de voormalige Zuiderzee meer te duchten heeft van een stijgende waterspiegel of niet, duurzaamheid lijkt binnen de gemeente in ieder geval wel te leven. Hoe heeft dit thema zijn intrede in Enkhuizen gedaan? En hoe heeft het zich van daaruit verder ontwikkeld?

Volgens Van Driel werd duurzaamheid voor het eerst meegenomen bij de groenvoorziening ergens in de jaren '80: *“Op verzoek van de meer socialistische partijen is er toentertijd een onderzoek geweest om te kijken of onkruid ook op een milieuvriendelijke manier bestreden kon worden. Dit heeft toen tot de aanschaf van een borstelmaschine geleid, een behoorlijke investering. En het aardige is dat dit heeft geleid tot een omslag, een cultuuromslag bij medewerkers: als je hier naar milieubeschermdende maatregelen kijkt, hoe zit het dan daarmee? Vervolgens heeft de raad op de alternatieven die werden aangedragen telkens ja gezegd. Ik denk dat dat de aanvang was van het anders kijken naar de omgeving”.*

⁸³ In de benchmark van 2008 neemt Enkhuizen de 8^{ste} plaats in.

Maar vanuit de politiek is er meer gedaan dan alleen ja zeggen. Zo ondertekende Enkhuizen de deelnameverklaring Duurzaam Inkopen van SenterNovem al in een vroeg stadium. Ook is de gemeente in het kader van de klimaatafspraak⁸⁴ met de provincie Noord-Holland sinds 2008 bezig om een breder klimaatbeleid vorm te geven.⁸⁵

Dat duurzaamheid en Duurzaam Inkopen in Enkhuizen meer is dan het uitspreken van een intentie, maar dat deze handschoen ook echt opgepakt wordt, lijkt vooral mogelijk door een goed samenspel tussen politiek en uitvoering. Daarbij kunnen alternatieven als de borstelwagen in de jaren '80 vaak rekenen op een welwillend oor vanuit de raad en kan ook het ondertekenen van de verschillende convenanten worden gezien als een duidelijke stellingname door het gemeentebestuur. Zo bezien bevordert de lokale politiek een cultuur waarin het zoeken naar alternatieven en creatieve oplossingen voor allerlei problemen wordt aangemoedigd.

Dat het bedenken van creatieve oplossingen geen vrijblijvende vorm van hobbyisme maar soms ook gewoon een kwestie van noodzaak is, blijkt bijvoorbeeld uit de eerder genoemde taakstelling die door de provincie werd opgelegd. Die noodzaak lijkt tevens door te werken in de wijze waarop duurzaamheid binnen het inkoopbeleid van de gemeente wordt geïnterpreteerd:

“De grote klapper is in 2004 gemaakt, toen er flink bezuinigd moest worden. We hebben toen onze inkoop eens onder de loep genomen: wat wordt er nou ingekocht? Hoe moeten we daarmee omgaan? Kijken we

⁸⁴ <http://www.enkhuizen.nl/websites/common/download.asp?PropId=6143>
Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009.

⁸⁵ Raadsbrief over klimaatbeleid en klimaatafspraak provinciegemeenten BW08.0281

naar goedkopere middelen of naar middelen die duurzaam zijn? We kregen toen al heel snel te horen dat duurzaam ook duurder zou zijn, maar dat is in de praktijk vaak helemaal niet het geval. Kijk, als je om ruimte verlegen zit, dan kun je een nieuw gebouw neerzetten, maar je kunt ook een al bestaand gebouw betrekken. Dat scheelt een heleboel. Ook sloegen we alles wat we overhadden op in de oude gemeentewerf. Bepaalde onderdelen, zoals hout, ging niet mee met het afval maar werd hergebruikt”.

6.3 Culturele context

Hoe werkt de lokale context door in beleid? In de bovenstaande schets is de wijze waarop duurzaamheid binnen Enkhuizen wordt opgepakt al kort aan de orde gekomen. Met behulp van het cultuurmodel en de framingtheorie zal ik de bestuurs- of beleidscultuur in Enkhuizen verder trachten te classificeren.

6.3.1 Probleemdefinitie

Welke problemen worden er in Enkhuizen gedefinieerd in relatie met duurzaamheid? Uit het voorgaande blijkt dat duurzaamheid en Duurzaam Inkopen hier niet worden gezien als een onderdeel van het probleem (bijvoorbeeld door een eventuele meerprijs) maar als een antwoord op of oplossing voor andere problemen. Mijns inziens wordt duurzaamheid binnen deze gemeente vooral uitgelegd als noodzaak tot (be)sparen.

Wát bespaard of gespaard moet worden kan overigens verschillen: zo moest vanaf 2004 in de eerste plaats de gemeentelijke begroting zoveel mogelijk ontzien worden om te voorkomen dat de gemeente onder

curatele zou worden gesteld. Heel anders is bijvoorbeeld de manier waarop logistieke problemen in de oude binnenstad worden opgelost:

“hoe komen zware vrachtwagens bij bouwprojecten in de binnenstad? Zijn er alternatieven? We hebben heel veel water, zou het transport niet over water kunnen? En dat gebeurt in veel gevallen nu ook. Transport over water betekent bovendien ook dat er minder vervuiling is van vrachtwagens, dus alles heeft hier een link”.

Hoewel duurzaamheid dus in de eerste plaats wordt gezien als een strategie waarmee andere problemen kunnen worden opgelost, is er één factor die deze werkwijze parten speelt: tijd. Het zoeken naar creatieve oplossingen en het zorgvuldig afwegen van mogelijke alternatieven neemt soms wat meer tijd in beslag dan vooraf was voorzien. Bijgevolg wordt er over oplossingen niet altijd even goed genoeg nagedacht.

6.3.2 Probleemdiagnose

De problematiek rondom duurzaamheid wordt in de eerste plaats gedefinieerd als gebrek aan tijd dat zorgvuldige beslissingen soms parten speelt. In de diagnose wordt het probleem op de actoren betrokken. Anders gezegd: waar ligt het probleem? Volgens Van Driel moeten de problemen niet overdreven worden: *“Ik denk dat 90 tot 95 procent van de aanbestedingen volgens de procedures verlopen. In de overige gevallen wordt minder zorgvuldigheid betracht, dat kan zijn door een acute noodsituatie, maar soms wordt iets ook volstrekt onnodig als een spoedklus bestempeld”.* In deze gevallen werkt de politiek soms onbedoeld als een aanjager: *“De afspraak is dat wat bestuurlijk geaccordeerd is voorgeat op de normale werkzaamheden, dat moet dan*

even snel tussendoor. Daardoor kom je in een spagaat terecht en dan gaan beide niet goed genoeg”.

6.3.3 Morele evaluatie

Welke sociale en morele implicaties liggen ten grondslag aan de manier waarop duurzaamheid wordt opvat in Enkhuizen? Uit de eerste analyses blijkt dat duurzaamheid in de eerste plaats wordt opgevat als een noodzaak. Die noodzaak wordt echter niet (alleen) onderbouwd met milieuargumenten, maar is tevens financieel gemotiveerd. Wat algemener gesteld betekent dit dat duurzaamheid niet enkel en alleen op basis van egalitaire solidariteitsargumenten wordt gerechtvaardigd, maar veeleer wordt gepresenteerd als een vorm van ‘slim ondernemerschap’ waarin de zorgvuldig overwogen keuzes leiden tot een win-win situatie.

Duurzaamheid als slim ondernemerschap is gebaseerd op de creativiteit en inventiviteit van de mensen die de onderneming (Enkhuizen) dragen. De taakstelling was zo gezien een uitdaging waar iedereen zijn of haar steentje aan probeerde bij te dragen. Dat dit de gemeente geen windeieren heeft gelegd blijkt onder andere uit de hoge positie op de ranglijst van de benchmark Duurzaam Inkopen.

6.3.4 Retoriek

Christopher Hood stelt dat de wijze waarop men argumenteert, samenhangt met de culturele context waar men zich in bevindt.⁸⁶ Die retoriek zelf kan volgens Hood worden teruggevonden in verschillende aspecten van wat hij *public management world-views* noemt. Deze zijn

⁸⁶ Hood, C. *The Art of The State. Culture, Rhetoric and Public Management.* (p. 177)

opgebouwd uit een ethos, pathos, logos, synecdoche, metonymia en ironie. Hoewel niet alle aspecten in alle gemeenten zijn teruggevonden, wordt dit kader wel gebruikt bij de plaatsing van de retoriek.

Met welke retorische argumenten wordt Enkhuizer duurzaamheid ingekleed? Vanuit de morele evaluatie, waarin ik stelde dat duurzaamheid hier in grote mate samenvalt met een vorm van slim ondernemerschap, is het verleidelijk om retoriek exclusief te classificeren als individualistisch. In een individualistische retoriek worden argumenten onderbouwd vanuit het eigen (gemeente)belang en neemt het kostenaspect een belangrijke rol in. Dat kostenaspect lijkt in Enkhuizen inderdaad een belangrijke rol te spelen, maar dan wel in de zin dat duurzaamheid, mits goed vorm gegeven, de gemeente meer oplevert dan het kost.

Het gaat mijns inziens echter te kort door de bocht om te stellen dat duurzaamheid binnen de gemeente Enkhuizen alleen gemotiveerd wordt door eigenbelangen. Zo is het beeld van Enkhuizen als team met een gezamenlijke missie meerdere keren naar voren gekomen, wat nog het meest overeen lijkt te komen met een egalitair ethos: men zoekt gezamenlijk naar oplossingen en controleert elkaar op het naleven van afspraken. Zo gezien wordt er vanuit de gemeente geredeneerd vanuit een standpunt dat het midden houdt tussen de individualistische en egalitaire ideaaltypen.

6.3.5 Oplossing

Hoe kan de inbedding van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen binnen de gemeente Enkhuizen nog verder versterkt worden? Het lijkt er op dat duurzaamheidsaspecten al stevig wortel hebben geschoten in het bewustzijn van medewerkers door heel de organisatie heen. Successen zijn volgens Van Driel in de eerste plaats te verklaren vanuit het maken

van goede afspraken met elkaar maar ook met partners. Communicatie en reflectie, zowel over inkoopprocessen als over bestekteksten zelf hebben in belangrijke mate bijgedragen aan een kwalitatief goed inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Oplossingen zullen dan ook in de eerste plaats moeten worden gevonden voor die incidentele gevallen waarin duurzaamheid onvoldoende aandacht krijgt. Die incidenten zijn vaak te wijten aan tijdsgebrek. Doordat zaken die bestuurlijk geaccordeerd zijn voorrang krijgen op de normale werkzaamheden schiet de zorgvuldigheid er soms bij in, zo is de redenering. In die gevallen waarin lokale politici verwachten dat de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie snel vorm geeft aan de door hen geuite eisen en wensen, lijken de belangen soms tegengesteld. De voorgestane oplossing lijkt hier dan ook niet te bestaan uit het benadrukken van de (egalitaire) gemeenschap, maar het onderstrepen van het belang van protocollen en procedures die de zorgvuldigheid moeten waarborgen. De Duurzaam Inkopenparagraaf in het inkoopbeleid van de gemeente kan worden gezien als een voorbeeld van zo'n waarborg.⁸⁷ Hoewel retoriek mijns inziens kan worden gezien als individualistisch of egalitair lijken oplossingen in de eerste plaats hiërarchisch van aard.

6.4 Conclusie

Dat duurzaamheid niet per definitie geld hoeft te kosten maar zelfs geld kan opleveren lijkt door Enkhuizen te worden bewezen. Zo heeft duurzaamheid als slim ondernemerschap in het recente verleden

bijgedragen aan het succesvol doorvoeren van besparingen, maar ook voor de toekomst biedt duurzaamheid volop kansen:

“Enkhuizen straalt in 2030 de sfeer uit van de VOC-stad van weleer. De oude en de moderne ambachten floreren. Er is grote vraag naar de Enkhuizer adviseurs van het Expertisecentrum Duurzame Monumentenzorg. Overal ter wereld helpen zij monumenten te renoveren met duurzame en energiebesparende materialen”.

‘Roeien met de riemen die je hebt’. Zo lijkt duurzaamheid in Enkhuizen te worden uitgelegd. Concreet betekent dit dat men niet automatisch op zoek gaat naar de riemen die men zich kan veroorloven, maar begint met de vraag: waarmee kan geroeid worden? Door de eigen behoeften eerst kritisch onder de loep te nemen ontstaat er ook ruimte voor creatieve oplossingen (in het geval van roeien zouden de riemen bijvoorbeeld van sloophout kunnen worden gemaakt). Medewerkers lijken tevens waardering uit hun werk te kunnen halen met het zoeken naar creatieve oplossingen. Ook hebben het college en de raad in het verleden bij herhaling laten zien dat ze deze creativiteit weten te waarderen, soms ook door het vrijmaken van budgetten.

Tezamen maakt dit dat ik de cultuur in Enkhuizen zou willen kenschetsen als individueel-egalitair: in de wisselwerking tussen de politiek en het ambtelijk apparaat domineert het gemeentebelang, maar daarbij is er ook oog voor zaken die de gemeente niet direct iets opleveren (zoals het milieu).

Dat die consensus tussen bestuur en uitvoering belangrijk is lijkt te worden bevestigd door de incidenten waarin belangen tegengesteld zijn. In die gevallen regeert volgens Van Driel *“de waan van de dag”* en dreigt de zorgvuldigheid er soms bij in te schieten. Het blijft dan ook belangrijk

⁸⁷ Algemene Inkoopvoorwaarden gemeente Enkhuizen (p. 10)

om alle partijen te blijven betrekken bij het vormgeven van duurzaamheid binnen de gemeente.

7. Gilze en Rijen

“De duurzame ontwikkeling van gebieden en gebouwen staat in toenemende mate op de maatschappelijke agenda. Burgemeester en wethouders namen in hun collegeprogramma 2006-2010 op dat duurzaamheid een standaardonderdeel moet worden van het totale gemeentelijk beleid.”⁸⁸

7.1 Duurzaamheid als ondergeschoven kindje

De gemeente Gilze en Rijen (Noord-Brabant) bestaat uit de kernen Gilze, Rijen, Hulten en Molensloot en telt 25.818 inwoners.⁸⁹ Op de ranglijst van de benchmark Duurzaam Inkopen 2008 neemt Gilze en Rijen de 180^{ste} plaats in en kan, gezien het totaal van 182 deelnemende gemeenten, met recht als een hekkensluiter worden beschouwd.⁹⁰ Hoe komt het dat Gilze en Rijen op deze erbarmelijke plaats staat? En kunnen betrokkenen zich vereenzelvigen met het beeld dat uit de benchmark naar voren komt of moet het beeld genuanceerd worden?

Volgens Hans Overbeeke, projectleider duurzaamheid van de gemeente Gilze en Rijen, klopt dit beeld jammer genoeg wel: *“Het is niet toevallig. In de jaren '80, de mooie milieujaren, was Gilze en Rijen een voorloper op milieugebied. Daarna brak er een politieke periode aan waarin de gemeente zich meer is gaan toeleggen op kerntaken, dingen die wettelijk verplicht zijn. Dit heeft er wel toe geleid dat er jaren niets aan milieu- en*

⁸⁸ Persbericht: ‘Gilze en Rijen gaat werk maken van duurzaam bouwen’. 2 november 2007.

⁸⁹ CBS

⁹⁰ <http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2008/nl/inkopen/ranglijst>
Laatst geraadpleegd op: 27 maart 2009.

klimaatbeleid is gedaan, in die tijd is alles weggesneden, weggehakt en weggegooid. Dat dit vergaande consequenties heeft gehad zie je dus terug in de cijfers”.

7.2 Aanpak: duurzaamheid weer terug van weggeweest?

Hoe pakt men duurzaamheid in Gilze en Rijen (weer) op? En voor welke aanpak heeft men hier gekozen? Volgens Overbeeke lijkt het tij na een periode van twintig jaar langzaam te keren. Nadat er jarenlang is gesaneerd in taken en medewerkers zijn afgevoerd, brak na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 een nieuwe politieke periode aan.⁹¹ Dat er met de toetreding van de PvdA in het nieuwe College, en de installatie van een PvdA-wethouder voor milieuzaken, voorzichtig aan ook weer meer ruimte en aandacht is gekomen voor niet-wettelijke zaken blijkt ook uit het milieuprogramma 2009:

*“De gemeenteraad heeft in 2003 het milieubeleidsplan 2003-2007 vastgesteld. Uitgangspunt daarin is het uitvoeren van de wettelijke taken. In het coalitie- en collegeprogramma van ons college is opgenomen dat de komende jaren ook aandacht besteed moet gaan worden aan de niet-wettelijke milieutaken. Dat hebben wij nader uitgewerkt in de beleidsnotitie ‘milieu 2006-2010, twaalf stappen op weg naar een beter milieu in Gilze en Rijen’”.*⁹²

Vanuit de behoefte om ook op het terrein van duurzaamheid verder te gaan dan wettelijk vereist is, heeft de gemeenteraad vorig jaar om een inventarisatie van het bestaande beleid verzocht. Hiertoe is met behulp

⁹¹ In 2006 traden de PvdA, Kern '75 en VVD toe tot de coalitie.

⁹² Milieuprogramma 2009. (p. 3)

van de duurzaamheidsmeter een quickscan gemaakt die tevens kan worden gezien als een nulmeting van het bestaande beleid.⁹³ Volgens Overbeeke moeten de ambities van de gemeenteraad met betrekking tot dit soort niet-wettelijke taken echter wel in perspectief worden geplaatst: *“De gemeenteraad is niet heel erg gericht op duurzaamheid. Op instigatie van de PvdA heeft de raad gevraagd om een onderzoek naar hoe goed of hoe slecht we er nu voorstaan. Het had mijn voorkeur om dat door een extern bureau te laten doen, maar dat zou geld gaan kosten. Dat was het niet waard. Ze hebben toen voor de benchmark gekozen omdat die niets kostte. Toen wist ik genoeg”.*

Hoewel met ingang van de nieuwe raadsperiode vanaf april 2006 het gehele milieubeleidsplan weer centraal staat,⁹⁴ lijkt het vooralsnog te vroeg om te spreken van een ware cultuuromslag op het gebied van duurzaamheid. Zo stuit het streven om milieuzorg tot een integraal onderdeel van het beleid te maken, waarbij de gemeente uitgaat van haar voorbeeldfunctie en beleid in principe duurzaam uitvoert,⁹⁵ ook na de verkiezingen van 2006 soms op de bestaande orde. In die bestaande orde worden duurzaamheid en Duurzaam Inkopen volgens een betrokkene nog steeds met enige regelmaat weggezet als ‘geitenwollensokken gedoe’. Het gevolg van deze houding is dat sommige inkoopmanagers en gemeenteraadsleden de ambities op het gebied van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen niet ondersteunen en dat de implementatie van schijnbaar eenvoudig te realiseren criteria toch lastiger blijkt dan op het eerste gezicht lijkt:

⁹³ Milieuvverslag 2008. (p. 19)

⁹⁴ *Milieu 2006-2010: twaalf stappen op weg naar een beter milie in Gilze en Rijen.* (p. 1)

⁹⁵ Coalitieprogramma op hoofdlijnen 2006-2010. (p. 3)

“Neem zoiets simpels als de kantine. De inkoop van een paar bekertjes biologische karnemelk heb ik in een kwartier geregeld en het kost haast niets. Het jammerlijke is dat de gemeenteraad zei: ‘Nou leuk allemaal, dat geitenwollensokken gedoe – bijna letterlijk – maar we doen al een aantal dingen, het is goed zo’. Als ik naar de kantine ga en vraag of zij een paar bekertje biologische karnemelk in het assortiment willen opnemen, dan wordt er gezegd: ‘Ja, dat zullen we eens doen’. Maar vervolgens doen ze het niet”.

Dat deze onwil niet gemeentebreed gedeeld wordt blijkt uit het feit dat sommige inkoop wel is verduurzaamd. Zo heeft de gemeente sinds begin van dit jaar een contract afgesloten met een groene energieleverancier. Dat de inkoop van groene stroom, in tegenstelling tot biologische karnemelk, wel is gelukt heeft volgens een respondent veel te maken met toeval: *“De contractherziening kon nog net binnen de gestelde termijn, anders hadden we weer drie jaar aan de oude leverancier vastgezet. Doordat de wethouder en de betrokken afdeling aan elkaar werden gekoppeld, lukte het. Daarbij moet worden gezegd dat de verantwoordelijke van de afdeling vastgoed voor ons toch een beetje avontuurlijk gedrag vertoonde: hij deed ook wat ‘ie had toegezegd terwijl de meeste het gewoon niet doen. Dit leidt ertoe dat successen niet systematisch kunnen worden afgedwongen, maar toevalstreffers zijn.”*

7.3 Culturele Context

Hoe worden de problemen rondom duurzaamheid en Duurzaam Inkopen gedefinieerd – en in welke hoek worden oplossingen gezocht? Beschouwt men Duurzaam Inkopen in Gilze en Rijen in de eerste plaats als iets dat

vooral geld kost of als iets dat men moreel verplicht is? Is dit iets dat het best van bovenaf kan worden opgelegd en afgedwongen of dient het uit de mensen zelf te komen?

Op basis van mijn eerste analyses wordt duidelijk dat spreken over dé cultuur een al te eenvoudige voorstelling van zaken is. Zelfs binnen één gemeente en binnen één beleidsonderwerp lijken een tweetal groepen te onderscheiden met elk een eigen (sub)cultuur. Dit vertaalt zich in het gegeven dat er niet zoiets is te vinden als één probleemdefinitie, diagnose of oplossing. Onder de volgende kopjes zullen beide lezingen kort aan de orde komen.

7.3.1 Probleemdefinitie

Het milieu- en duurzaamheidsbeleid in de gemeente Gilze en Rijen is jarenlang gekenmerkt door een minimale taakopvatting waarbij bovenwettelijke taken werden afgestoten. Met het aantreden van het nieuwe college in 2006 begint dit tij te keren, maar ten minste een deel van de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat lijkt die oude taakopvatting nog steeds aan te hangen. Vanuit deze groep, de ‘traditionelen’, vertaalt dit zich in een wat onwillige houding op het gebied van duurzaamheid en is men de mening toegedaan dat het ‘wel goed is zo’. In deze optiek worden problemen rondom duurzaamheid en Duurzaam Inkopen vooral gedefinieerd in termen van zaken die veel geld kosten en weinig opleveren.

De tweede groep, de ‘ambitieuzen’, komt samen rondom PvdA-wethouder Lavooij. Redenen om de gemeente te verduurzamen zijn hier wat meer ideologisch gemotiveerd. Volgens een betrokkene *“is het niet toevallig dat duurzaamheid via de PvdA binnenkomt”*. Duurzaamheid lijkt zo gezien tot een politiek thema te zijn gepromoveerd waarmee linkse

partijen zich kunnen profileren. Vanuit deze achtergrond worden duurzaamheid en Duurzaam Inkopen veeleer gepresenteerd in termen van iets dat men *behoort* te doen, een noodzaak. Het grootste probleem met de implementatie van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen in de eigen organisatie is dan ook niet de het kostenaspect – geld vrijmaken is een politieke keuze, maar de vrijblijvendheid waarmee het omgeven is.

7.3.2 Probleemdiagnose

Als gezegd verschijnen in de probleemdiagnose ook de actoren ten tonele. Anders gezegd: waar de aandacht binnen de probleemdefinitie in de eerste plaats uitgaat naar de vraag wat het probleem is, daar richt de diagnose zich op de vraag *waar* het probleem zich bevind. In de optiek van de ‘traditionelen’ ligt het probleem bij de ‘milieugekken’: betrokkenen die (veel) verder willen gaan dan wat de wet voorschrijft.

De ‘ambitieuzen’ daarentegen zoeken de oorzaak van het probleem juist bij de ‘onwilligen’. In de enge zin zijn dit vertegenwoordigers van de oude orde, betrokkenen die zich willen beperken tot de uitvoering van kerntaken. In de ruimere, meer egalitaire zin is het bijna de hele gemeente, aangezien het bewustzijn bij de overgrote meerderheid nog steeds ontbreekt. Het is in ieder geval dat gebrek aan bewustzijn bij een kleinere of grotere groep waarmee de lage score op de benchmark kan worden verklaard, en het vrijblijvende karakter waarmee niet-wettelijke taken als duurzaamheid zijn omgeven komt het bewustwordingsproces in ieder geval niet ten goede.

7.3.3 Morele evaluatie

Aan de ‘houdingen’ van actoren liggen uiteenlopende waarden en normen ten grondslag van waaruit een zogenaamde morele evaluatie wordt gemaakt. Welke sociale en morele implicaties uit de verschillende houdingen voortvloeien, zal aan de hand van de gevonden waarden en normen worden besproken.

Hoewel er ook binnen de morele evaluatie grofweg twee groepen te onderscheiden zijn, lijken beide groepen uit te gaan van dezelfde basisaanname: het verplichtende karakter van duurzaamheid. Daarbij lijken de traditionelen die plicht anders te interpreteren en waarderen dan de ambitieuzen. Vanuit de traditionele houding wordt deze plicht in de eerste plaats ervaren als een poging om de eigen handelingsvrijheid te beperken of beknotten. Het verplichtende karakter van duurzaamheid wordt dan ook als paternalistisch gezien en negatief gewaardeerd.

Evenals de eerste groep stellen ook de ambitieuzen dat duurzaamheid geen vrijblijvende zaak is. Door deze groep worden de plichten die het concept met zich meebrengt echter niet zozeer ervaren als een van buitenaf opgelegde beperking, maar veeleer beperkend zoals een principe dat doet. Waar traditionelen deze plicht dus vooral ervaren als dingen die *niet meer mogen*, daar zullen ambitieuzen vooral benadrukken dat men sommige dingen *niet meer moet willen*.

7.3.4 Retoriek

Hoe worden argumenten in Gilze en Rijen onderbouwd? Als gezegd onderscheidt Christopher Hood een zestal aspecten waarmee retoriek en stijlfiguren kunnen worden gelokaliseerd. Hoewel niet alle aspecten in

mijn analyse zijn teruggevonden, wordt een aantal aspecten van Hood wel gebruikt bij de bespreking van de mogelijke 'retorieken'.

De aspecten 'ethos' en 'logos' sluiten enigszins aan op de eerder beschreven morele evaluaties en kunnen helpen deze verder te nuanceren. In die evaluatie wordt duurzaamheid door ambitieuzen voorgesteld als een noodzaak, terwijl er in de bestaande praktijk juist veel te vrijblijvend mee wordt omgesprongen. Deze discrepantie wordt door ambitieuzen opgelost door te pleiten voor een 'sterk leiderschap' in de hoedanigheid van een slagvaardige overheid. Met behulp van heldere definities, duidelijke regelgeving en criteria is het aan de overheid om die vrijblijvendheid in te perken. Deze argumentatielijn sluit dan ook het beste aan bij de hiërarchische retoriek.

Traditionelen lijken daarentegen vaker te betogen vanuit een individualistische of fatalistische retoriek. Argumenten als: *"de gemeente doet al genoeg"* of dat *"het wel goed is zo"*, mogen in het licht van de slechte score op de benchmark worden betwijfeld. Dat men ondanks deze score toch van mening blijft dat er niet meer hoeft te worden ondernomen op het gebied van duurzaamheid is mijns inziens te verklaren vanuit een afwijzende houding tegenover van bovenaf opgelegde regelgeving of een afwijzing van het concept duurzaamheid zelf.

7.3.5 Oplossing

Overeenkomstig de gevonden probleemdefinitie, diagnose en retorische structuur lijken traditionelen te kiezen voor een individualistische of fatalistische oplossing. Wordt de wijze waarop traditionelen duurzaamheid en Duurzaam Inkopen benaderen als individualistisch opgevat, dan domineert het eigenbelang. Argumenten zijn economisch

gemotiveerd en oplossingen worden in het beste geval van de markt verwacht, bijvoorbeeld doordat concurrentie op termijn leidt tot het goedkoper worden van een Duurzame aanbesteding. Aangezien een alternatief, als antwoord op de aspiraties van de ambitieuzen, nauwelijks is uitgewerkt en in de eerste plaats bestaat uit het louter afwijzen van plannen die ingrijpen in de bestaande orde, ben ik van mening dat de 'oplossing' van traditionelen tevens als fatalistisch is te classificeren.

Ambitieuzen zoeken oplossingen in de eerste plaats in structuren en sturing, maar tot nog toe met wisselend resultaat. Zo heeft de gemeente het grootste deel van haar inkoop- en aanbestedingsbeleid overgedragen aan de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (SIW), wat volgens Overbeeke misschien wel heeft geleid tot een verdere professionalisering, maar nog niet tot een verduurzaming van de inkoop: *"Het centrale inkoopbureau staat los van onze eigen organisatie. Maar hier leeft Duurzaam Inkopen al niet zo en dus gaat de overdracht ook niet heel motiverend. Bovendien komen vanuit het inkoopbureau zelf ook geen impulsen om het op te pakken, terwijl ik had verwacht dat dit wel zou gebeuren. Zo'n regionale organisatie is een kracht op zichzelf, maar die komen niet"*.

Ook uit de missie zoals die wordt omschreven door het inkoopbureau zelf, *"Het bieden (tegen lage kosten) van de best toevoegde waarde in inkoopoplossingen"*⁹⁶, blijkt dat het primaat bij het kostenaspect ligt. Ook van andere initiatieven om duurzaamheid bij medewerkers van de gemeente 'tussen de oren' te krijgen is het effect voornamelijk gering.

⁹⁶ <http://www.inkoopbureauwestbrabant.nl/Missie.html> Laatst geraadpleegd op: 4 april 2009.

7.4 Conclusie

*“Naar ons eigen oordeel zijn de wettelijke taken op een correcte wijze uitgevoerd. Ook zijn enkele onvoorziene activiteiten uitgevoerd. [...] Bovendien stellen wij vast, dat vanaf 2008 daadwerkelijk meer aandacht is gegeven aan niet-wettelijke taken, waaronder vooral de diverse in dit verslag genoemde opgestarte en/of gerealiseerde concrete milieuprojecten”.*⁹⁷

Staat Gilze en Rijen aan de vooravond van een cultuuromslag of blijken bestaande structuren toch weerbarstiger dan aanvankelijk misschien is gedacht? Hoewel het nog te vroeg is om definitief uitsluitsel op deze vraag te kunnen geven, denk ik dat het cultuurmodel wel kan worden gebruikt als een eerste stap naar een antwoord toe.

Vooralsnog lijken twee partijen, de traditionelen en de ambitieuzen, in het debat diametraal tegenover elkaar te staan. Daarbij zou ik de houding of de cultuuropvatting van de traditionelen kenschetsen als individueel-fatalistisch, aangezien argumenten en kenmerken uit beide ideaaltypen afkomstig lijken. Het meest in het oog springend daarbij zijn de economische argumenten waarmee de afwijzing gemotiveerd wordt, zonder dat er een echt alternatief lijkt te worden geboden. De houding van de ambitieuzen zou ik daarentegen kenschetsen als hiërarchisch-egalitair en wordt mijns inziens goed samengevat door een citaat van Overbeeke: *“Ik denk dat de wereld alleen te redden is door een sturende overheid”*. In dit beeld van duurzaamheid wordt een egalitair (d.i. kwetsbaar) wereldbeeld gecombineerd met hiërarchische oplossingen als controle en sturing.

Of de huidige heroriëntatiefase ook daadwerkelijk tot een nieuwe opbloei van het milieu- en duurzaamheidsbeleid zal leiden, hangt mijns inziens voor een groot deel af van de wijze waarop traditionelen en ambitieuzen deze patstelling weten te doorbreken. Daarbij kan het voor meerdere uitleg vatbaar zijnde concept duurzaamheid misschien uitkomst bieden. Zo kan men vanuit de hiërarchisch-egalitaire hoek proberen om duurzaamheid minder ideologisch te presenteren en juist te wijzen op mogelijke economische voordelen. Ter illustratie zou men in dit kader een discussie over de aanschaf van LED-verlichting kunnen voorstellen, waarbij men de aankoop kan proberen te rechtvaardigen vanuit milieuoverwegingen (minder vervuילend dan spaarlampen) of economische overwegingen (zuinig, lange levensduur). Door te zoeken naar manieren om aan te sluiten bij de belangen van de andere partij, kan de spanning tussen traditionelen en ambitieuzen mogelijk verkleind worden.

⁹⁷ Concept Milieuvorslag 2008. (p. 21)

8. Heerhugowaard

“Duurzaamheid is voor Heerhugowaard een icoon, waarmee de stad zich met succes onderscheidt van de meeste andere gemeenten in Nederland. In de toekomst wil de gemeente graag versterkt doorgaan op de ingeslagen weg. Een uitgekende duurzaamheidsstrategie, waarbij ecologische, economische en sociale belangen zoveel mogelijk samen komen, moet dat mogelijk maken.”⁹⁸

8.1 Duurzamer dan gedacht

Binnen de categorie 20.000 tot 50.000 inwoners is de gemeente Heerhugowaard (Noord-Holland) met 49.444 inwoners een relatief grote gemeente.⁹⁹ Op de ranglijst in de benchmark Duurzaam Inkopen 2008 bezet zij de 158^{ste} plaats.¹⁰⁰ Toch blijkt uit gesprekken met betrokkenen dat duurzaamheid binnen de gemeente behoorlijk leeft en breed wordt gedragen. Hoe is deze tegenstrijdigheid te verklaren?

8.2 Aanpak: ‘Duurzaam veilig’

Volgens Ton Novotný, inkoopadviseur van de gemeente Heerhugowaard, komt het beeld dat uit de benchmark naar voren komt, niet overeen met de werkelijkheid: *“Bij het beantwoorden van dit soort onderzoeken interpreteer ik de vragen doorgaans vrij eng, aangezien je vooral wilt*

⁹⁸ Anne Elsen milieu-advies (samenst.) *Alles uit de Kas(t) voor een CO2-neutraal Heerhugowaard*. Heerhugowaard, 2008. (p. 9)

⁹⁹ CBS. *Gemeenten op Maat 2006. Heerhugowaard*. Den Haag: CBS, 2008. (p. 6)

¹⁰⁰ <http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2008/nl/inkopen/ranglijst>
Laatst geraadpleegd op: 27 maart 2009.

weten wat er beter kan. Een kritische terugkoppeling is in dat licht waardevoller dan een lofzang.” Gevolg is dat de resultaten die uit een benchmark of monitor naar voren komen volgens Novotný minder objectief zijn dan vaak wordt aangenomen: *“als je wat minder scherp invult maak je een grote stap naar voren. De feitelijke waarheid ligt dus in wat er daadwerkelijk gebeurt. En zo’n benchmark heeft wat dat betreft een beperkte waarde.”*

Ook beleidsadviseur Joanna van Es beaamt dat de gemeente er in de praktijk beter voor staat dan uit onderzoeken als de benchmark blijkt. Volgens haar komt dit echter niet alleen door kritisch zelfonderzoek, maar helpt de structuur van dit soort onderzoeken ook niet mee: *“Neem nou een vraag als: ‘Koopt de gemeente duurzaam gas in?’ die in een van de onderzoeken werd gesteld. Je kunt het antwoord op die vraag alleen maar met ja of nee beantwoorden. De schaal waarop biogas wordt aangeboden, is nog maar heel klein. De vraag of je als gemeente gas inkoopt waarvoor de CO2-uitstoot wordt gecompenseerd werd echter niet gesteld. In dit geval ben je als gemeente groener dan je op basis van het onderzoek zou denken.”*

Het probleem met veel van dit soort onderzoeken ligt volgens Van Es in de manier waarop ze zijn opgezet: *“Veel vragen zijn niet gedetailleerd genoeg. Men verwacht van ons dat we op vrij algemene vragen een gesloten antwoord klaar hebben, maar dat is niet zo. Het gevolg hiervan is dat veel informatie verloren gaat.”* Van Es zou dan ook liever zien dat de vragen zelf uiteen vallen in een reeks deelvragen, zodat de prestaties wel kunnen worden meegenomen.

Hoe moeten de prestaties van de gemeente Heerhugowaard op het gebied van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen dan wél worden gezien?

Welke initiatieven die binnen de gemeente zijn genomen blijven momenteel nog onopgemerkt? Dat Heerhugowaard in elk geval een uitgewerkte visie ten aanzien van duurzaamheid in het algemeen heeft, lijkt te worden bevestigd door het ruim 90 pagina's tellende Beleidsplan Duurzame Ontwikkeling 2008-2012.

Hoewel het moeilijk is om een moment aan te wijzen waarop duurzaamheid op de politieke agenda is gekomen, gaven de problemen in de Rivierenwijk, een aandachtsgebied binnen de gemeente,¹⁰¹ wel aanleiding daartoe. Van Es: *“Om tegemoet te komen aan de directe woningnood in de jaren '70, is toentertijd de Rivierenwijk vanuit een korte termijnvisie ontwikkeld. Zo leidde de keuze voor schijnbaar goedkope materialen en eenzijdige woningtypen tot hoge onderhoudskosten en de nodige sociale problemen. Goedkoop bleek duurkoop. Vanuit die ervaring is toen gezegd: ‘dit moet anders’. Hier is de nieuwe wijk ‘Stad van de Zon’ uit voortgekomen.”*

In ‘Stad van de Zon’, een onderdeel van het Europese project SunCities,¹⁰² lijken die ervaringen inderdaad door te werken in de manier waarop duurzaamheid binnen de gemeente wordt uitgelegd. Die uitleg wordt treffend samengevat in *‘duurzaam veilig’*, een slogan die veelvuldig terugkomt in gesprekken en beleidsdocumenten. Zo leiden hogere initiële investeringen in de wijk op termijn niet alleen tot lagere onderhoudskosten voor de gemeente en eigenaren, maar eveneens tot lagere energienota's voor huurders. De achterliggende gedachte is dat dit een duurzaam en veilig leefmilieu bevordert.

¹⁰¹ Schuurman, M. *Veiligheid in de Rivierenwijk nader bekeken*. Heerhugowaard: Cluster Onderzoek & Statistiek, 2005. (p. 6)

¹⁰² http://www.suncities.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=35 Laatst geraadpleegd op: 26 april 2009.

Het bevorderen van een duurzaam leefmilieu sluit ook goed aan bij de millenniumdoelen die de gemeente als Millenniumgemeente onderschrijft.¹⁰³ Hiermee geven gemeenten de millenniumdoelen van de Verenigde Naties op lokaal niveau verder vorm. Hoe er binnen de gemeente vorm wordt gegeven aan Duurzaam Inkopen, blijkt uit de wijze waarop ‘lokale millenniumdoelen’ worden gedefinieerd: “[Duurzaam Inkopen] *sluit aan op de strategische doelstelling van het College: het creëren van een duurzame leefomgeving. Aansluiting is er tevens op het Klimaatakkoord waarin rijk en gemeenten zich gezamenlijk inspanssen voor een schoner, duurzamer en zuiniger Nederland. [...] Heerhugowaard consumeert steeds bewuster en levert daarmee een bijdrage aan millenniumdoel 7 (duurzaam leefmilieu) en 8 (meer eerlijke handel).*”¹⁰⁴

In het kader van het programma Duurzaam Inkopen heeft de gemeente inmiddels een aantal belangrijke voorbereidingen getroffen. Zo is in 2008 een begin gemaakt met het professionaliseren van de inkoopfunctie.¹⁰⁵ Ook heeft de gemeente de deelnameverklaring van SenterNovem ondertekend, waarmee zij aangeeft echt werk te willen maken van Duurzaam Inkopen, en de intentie uitgesproken om vanaf 2010 100% duurzaam te willen inkopen.¹⁰⁶

¹⁰³ Gemeente Heerhugowaard. *Raadsbesluit 2007-077*, 28 juni 2007; <http://www.millenniumgemeente.nl/> Laatst geraadpleegd op: 26 april 2009.

¹⁰⁴ Gemeente Heerhugowaard. *Een wereld aan kansen. Heerhugowaard als Millenniumgemeente*, 2008. (p. 6)

¹⁰⁵ Gemeente Heerhugowaard. *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, inkoopvoorwaarden en inkoopfunctie*, 2008.

¹⁰⁶ Anne Elsen milieu-advies (samenst.) *Alles uit de Kas(t) voor een CO2-neutraal Heerhugowaard*. Heerhugowaard, 2008. (p. 35)

8.3 Culturele context

‘Duurzaam veilig’ lijkt dus samen te hangen met een duurzaam leefmilieu. Duurzaam Inkopen wordt daarbij in de eerste plaats gezien als een initiatief dat (indirect) bijdraagt aan dit streven. Met welk van de Douglassiaanse cultuurtypen hangt deze opvatting van duurzaamheid het meest samen? Aan de hand van de framingkenmerken zal ik deze vraag proberen te beantwoorden.

8.3.1 Probleemdefinitie

Hoewel de gemeente op het gebied van duurzaamheid meer onderneemt dan op grond van de benchmark zou worden aangenomen, moet er volgens Novotný ook nog een aantal dingen gaan gebeuren: *“... de gemeente deed al het nodige op het gebied van duurzaamheid, in de eigen bedrijfsvoering, maar ook in projecten als Stad van de Zon. Dus wat dat betreft past deze opdracht [Duurzaam Inkopen] ons zo slecht nog niet. Dat zie je ook terug in de 100%-doelstelling die Heerhugowaard voor zichzelf voor 2010 heeft gesteld. Er is een kleine kans dat we er dan ook al echt op zitten, maar het geeft wel aan de we er echt werk van willen gaan maken. 2009 wordt dan ook een belangrijk jaar qua ontwikkeling en bewustwording.”*

Het toepassen van de criteria gebeurt volgens Novotný nu nog op een ad hoc basis: *“Pas sinds vorig jaar is de inkoopfunctie geprofessionaliseerd. We hebben daarbinnen nu wel een borgingssysteem, maar dat wil nog niet zeggen dat daarmee ook alle processen zijn geborgd. Zo kun je op papier wel een borgingssysteem in de vorm van een formulier hebben wat voorschrijft dat consultatie van de inkoopadviseur verplicht is, maar als iemand dan zelf even een handtekening zet, werkt het systeem dus niet.”*

8.3.2 Probleemdiagnose

Het verduurzamen van de eigen bedrijfsvoering kan volgens Novotný ook wel worden gezien als een veranderingsproces. En mede door de snelle groei die de gemeente de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, heeft Heerhugowaard de nodige ervaring met veranderingsprocessen opgedaan. Novotný: *“We zijn ontzettend snel gegroeid. De problemen, de uitdagingen die dit met zich mee brengt, werken naar een paar jaar door in je eigen organisatie. Mensen die van buiten komen zeggen weleens verbaasd ‘Goh, jullie zijn helemaal niet zo stoffig, jullie pakken dingen echt op’. Je zou Heerhugowaard dan ook kunnen omschrijven als een dynamische gemeente die niet bang is om te veranderen.”*

Willen Veranderen is volgens Novotný tevens één van succesfactoren bij de implementatie van duurzaamheid in het gemeentelijk beleid. De veranderingsgezinde cultuur waardoor de gemeente wordt gekenmerkt, leidt er volgens Novotný toe dat de bereidheid van ambtenaren om duurzaamheid ook echt op te pakken, in potentie groot is. Ook worden sleutelposities binnen de gemeente momenteel bezet door mensen die duurzaamheid een warm hart toedragen. Slechts een klein deel van het ambtelijk apparaat *“zet de hakken in het zand”* als het aankomt op verandering. Volgens Novotný is de invloed van deze minderheid op de prestaties nagenoeg te verwaarlozen.

8.3.3 Morele evaluatie

Volgens Van Es wordt er momenteel binnen het programma duurzaamheid nagedacht over de wijze waarop duurzaamheid binnen de gemeente moet worden ingevuld: *“Duurzaamheid is een containerbegrip. We zijn bezig om het begrip ook voor burgers toegankelijk te maken door*

vanuit de programmadoelstellingen duidelijk te maken wat wij eronder verstaan. Zo koppelen we het aan energieneutraliteit, omdat de betekenis van het begrip CO2-neutraal voor veel mensen te vaag is.”

Stad in de Zon is hét voorbeeld van een energieneutrale wijk. Vanuit die context wordt duurzaamheid in Heerhugowaard vaak in verband gebracht met het ‘paradepaardje’ Stad van de Zon. Dit geldt niet alleen voor Stad van de Zon als kans voor duurzame ondernemers,¹⁰⁷ maar ook in het kader van de millenniumgemeenten wordt de wijk genoemd als een voorbeeld waarop gemeenten vorm geeft aan het adagium *‘think global act local’*.

8.3.4 Retoriek

In overeenstemming met de morele evaluaties zijn de retorische stijlfiguren eveneens terug te vinden bij het project Stad van de Zon. *“Heerhugowaard ziet hierin [duurzaamheid] volop kansen. Geen doemscenario, maar een optimistische kijk op zaken en een flinke ambitie”.*¹⁰⁸ Inzake duurzaamheid vervult de gemeente in de eerste plaats een voorbeeldfunctie waarbij Stad van de Zon ook wordt aangehaald als een van haar successen. In de retorische stijlfiguren lijken enerzijds individualistische kenmerken terug te komen, waarbinnen duurzaamheid dus vooral als een kans wordt gezien, en anderzijds ook egalitaire kenmerken, waarin aspecten als bewustwording een grote rol spelen.

¹⁰⁷ <http://www.heerhugowaard.nl/web/show/id=78663/Symposium.html> Laatste geraadpleegd op: 30 april 2009.

¹⁰⁸ <http://www.heerhugowaard.nl/web/show/id=106656/Duurzaamheid.html> Laatste geraadpleegd op: 30 april 2009.

8.3.5 Oplossing

Als gezegd lijken betrokkenen een borgingssysteem weliswaar te zien als een noodzakelijke voorwaarde voor het succesvol implementeren van duurzaamheid in de eigen organisatie, maar volstaat een systeem alleen niet. Oplossingen die in de gesprekken zijn genoemd hebben dan ook vooral betrekking op het creëren van meer draagvlak. Dit kan volgens Novotný alleen maar lukken door helder en duidelijk over het programma te communiceren. Kennisoverdracht, bijvoorbeeld door het geven van workshops, is dan ook *“één van de vele missies”* die er voor het komend jaar in het verschiet liggen. Doordat het bewustzijnsaspect ook binnen de oplossing zo wordt benadrukt zou ik deze aanpak in de eerste plaats willen kenschetsen als egalitair.

8.4 Conclusie

Hoe kan de cultuur met behulp van het cultuurmodel het best gekwalificeerd worden? Duidelijk is dat die cultuur zich niet laat plaatsen in één van de ideaaltypen. Tegenover onderzoeken als de benchmark en objectiveerbare kennis lijkt soms een wat ‘postmodernistische’ positie te worden betrokken. Van daaruit wordt vooral het beperkte vermogen van dit type onderzoeken om de werkelijkheid te beschrijven benadrukt. Hoewel deze houding binnen het cultuurmodel nog het meest overeenkomt met de fatalistische cultuur, zou het te kort door de bocht zijn om op basis daarvan de bestuurs- of beleidscultuur als zodanig te kenschetsen. Meer dan de scepsis lijken mogelijkheden (duurzaamheid als kans) en moraal (voorbeeldfunctie en bewustwording) terug te komen. Vanuit die argumentatie zou ik de cultuur in Heerhugowaard dan ook willen classificeren als individueel-egalitair.

Heerhugowaard lijkt de toekomst met een 'duurzaam' vertrouwen tegemoet te gaan, mede doordat er binnen de gemeente al de nodige kennis en ervaring te vinden is op dit terrein. De energieneutrale woonwijk Stad van de Zon lijkt in dat kader terecht te worden aangemerkt als een stokpaardje of icoon. Dat Stad van de Zon ook kan werken als een spin-off, waarbij (duurzame) kennis en ervaringen die hier zijn opgedaan ook weer kunnen worden ingezet op andere beleidsterreinen, lijkt door de gemeente te worden onderkend: het project duikt regelmatig op in beleidsstukken waarbij telkens andere aspecten van duurzaamheid worden benadrukt. Met betrekking tot Duurzaam Inkopen kan dat bijvoorbeeld door de ervaringen met het gebruik van als duurzaam bestempelde bouwmaterialen mee te nemen bij toekomstige aanbestedingen.

Er staat de aankomende tijd nog veel te gebeuren, ook op het gebied van de inkoop. Naar verwachting zullen veel (quick)wins de aankomende tijd worden behaald en, zoals Novotný tijdens het interview ook al zei *"zou je eigenlijk over twee jaar eens terug moeten komen om te kijken wat er gerealiseerd is."* Wil de gemeente de 100%-doelstelling daadwerkelijk al in 2010 hebben gerealiseerd, dan zal er echter nog wel het nodige moeten gebeuren. Die doelstelling dient dan ook in de eerste plaats te worden opgevat als richtinggevend (*"in elk geval meer dan 75%"*) en niet als een harde target waarop verantwoordelijken zullen worden afgerekend. De wil lijkt in ieder geval aanwezig, en dat is toch wel een van de belangrijkste randvoorwaarden. Maar zolang het inschakelen van de inkoopadviseur nog geen automatisme is, het verschil tussen een borgingssysteem en daadwerkelijk borgen, is het implementeren van de duurzaamheidscriteria dat evenmin.

9. Soest

*"Vandaag, 29 november [2001], ontving directeur Jaap van Gent van de gemeente Soest in Diergaarde Blijdorp te Rotterdam de Duurzaam Inkopen Prijs. Onder het motto 'Geen woorden maar daden!' reikte prof. dr. J. Telgen van de Universiteit Twente de prijs uit. De prijs bestaat uit een geldbedrag van 12.500 gulden. [...] De gemeente Soest ontvangt de prijs vanwege de wijze waarop in de organisatie draagvlak is gecreëerd voor het begrip duurzaam inkopen. Vorig jaar ondertekende Soest een deelnameverklaring aan het project Duurzaam Inkopen."*¹⁰⁹

9.1 Duurzaamheid en de wet van de remmende voorsprong

De gemeente Soest (Utrecht) is van oorsprong een boerendorp en bestaat uit twee kernen.¹¹⁰ De grootste kern is Soest, bestaande uit Soestdijk, het oorspronkelijke dorp Soest en Soest-Zuid. De andere, kleinere bebouwingkern is Soesterberg. De gemeente telt 45.710 inwoners.¹¹¹ Op de ranglijst van de benchmark Duurzaam Inkopen 2008 bezet Soest de 11^{de} plaats en scoort daarmee bovengemiddeld.¹¹² Die plaats levert de gemeente echter geen Duurzaam Inkopen Prijs (zoals in 2001 het geval was) op. Soest scoort goed, maar deed het in het verleden nog beter. Hoe

¹⁰⁹ <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2001/11/29/T060.htm> Laatst geraadpleegd op: 27 april 2009.

¹¹⁰ <http://www.soest.nl/eCache/DEF/359.html?Casenr=389> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009.

¹¹¹ <http://www.soest.nl/eCache/DEF/2/466.html?Casenr=389> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009

¹¹² <http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2008/nl/inkopen/ranglijst> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009.

moeten de prestaties van de gemeente worden beoordeeld? En kunnen betrokkenen zich met het beeld dat uit de benchmark naar voren komt vereenzelvigen, of moet het genuanceerd worden?

Volgens Evert de Kruijf, KAM-coördinator van de gemeente Soest, is er inderdaad sprake geweest van een relatieve zwakte: *“Die prijs hebben we gewonnen, omdat we toen al doelstellingen en procedures hadden verankerd in beleid. Toen waren we een van de weinigen.. De deelnameverklaring bijvoorbeeld, daar deden nog maar 40 à 50 gemeenten aan mee. Vervolgens hebben wij in de ontwikkelingen na 2001 – VROM die de prioriteiten verlegd, meer aandacht voor duurzaamheid bij andere gemeenten – een beetje pas op de plaats gemaakt. En nu profiteren wij weer van degene die verder zijn ontwikkeld en gaan we in de vaart der volkeren weer mee.”*

9.2 Aanpak: meten is weten

Op de vraag waarom Soest al zo vroeg werk maakte van duurzaamheid is het antwoord van Kruijf helder: *“We hebben natuurlijk een wethouder van de VVD gehad, maar ook een Groen Soest-wethouder die dat heel erg belangrijk vond. Het waren van oorsprong eigenlijk de oppositiepartijen, Soest is van oudsher een CDA-bolwerk, die tegen alles wat ten koste ging van groen de barricades opgingen. En uiteindelijk werd dat een wethouder die op dat gebied natuurlijk zoveel mogelijk binnenhaalde. En de weg voor ons was vrij makkelijk te volgen en te betreden.”*

Behalve die politieke rugdekking draagt volgens Jan Lergner, inkoopadviseur bij de gemeente, ook de organisatiecultuur bij aan de prestaties: *“Met het credo ‘afpraak is afspraak’ zou je die cultuur kunnen typeren. Dit leidt er in de praktijk overigens nog wel eens toe dat ambities wel uitgesproken worden, maar de vastlegging over het algemeen nog wel*

een stapje terughoudt, want daarna moet je het ook waarmaken. Dus nu roepen dat je in een bepaald jaartal een bepaald percentage hebt, en dan maar kijken of je dat redt, dat is niet de stijl. Dus ‘afpraak is afspraak’ heeft tot consequentie dat, voordat je een bepaalde ambitie naar buiten toe roept, en met zijn allen onderschrijft, dat je dan ook eerst hebt gekeken of dat haalbaar is.”

De Kruijf stelt dat er vanuit die mentaliteit veel behoefte is aan harde feiten waarmee argumenten kunnen worden onderbouwd. *“De kern zit vaak in het onderbuikgevoel, of ‘meten is weten’. En waar wij de afgelopen jaren rondom dat hele milieuzorg, want dat was het anker waar alles aan vastzat, en daar viel ook DI ook onder, dat was de volgorde: milieuzorg en duurzaam inkopen was daar een onderdeel van. Inmiddels is dat gewijzigd, want nu is inkopen de kapstok en daar zit duurzaam inkopen in. Maar waar je dus de slag mee slaat, is dat je met goed onderbouwde argumenten die overtuiging kunt maken. Het is niet zo dat we ‘denken ongeveer dat’, nee, we meten is weten en door dat soort informatie kun je je slag slaan.”*

Volgens Lergner moet de 50%-doelstelling voor 2010 waarop Soest zichzelf heeft vastgelegd zo ook worden gezien:¹¹³ *“Dat wil dus niet zeggen dat we die 75%-doelstelling van de VNG niet willen halen, maar de vastlegging is op 50%. Daar is ook het politiek commitment en dergelijke op. Die 50%, daar gaan we voor, zelfs al moeten daar een keer budgetten voor worden opengebroken. Daar kan de discussie over gevoerd worden zo van: ‘wacht even, daar hebben we ons op vastgelegd’. Maar naar de 75% die de VNG heeft uitgesproken, of we dat halen of niet,*

¹¹³ Buck Consultants International. Soest... groei in balans. Sociaal-economisch beleidsplan gemeente Soest 2008-2015. Nijmegen: Buck Consultants International, 2008. (p. 27)

daar moeten we nog eens goed naar kijken, want daar komen een heleboel dingen om de hoek kijken als: hoe meet je dat?"

Zowel De Kruijf als Lergner stellen dat de vraag hoe prestaties kunnen worden aangetoond momenteel heel actueel is. De Kruijf: *"Tot nu toe zijn we in feite vooral bezig geweest, met de beleidsmatige kant: 80 procent heb je al geborgd, dat wil zeggen vastgelegd in beleid, of je weet althans hoe het zit. En nu wordt het meer inhoudelijk: wat levert die borging nu als resultaat op? Bij welke inkopen zijn in de praktijk echt duurzaamheidsaspecten meegewogen?"*

Meten is weten. Vage toezeggingen worden vermeden en de betrokkenen kenschetsen deze aanpak ook wel als *"doeltreffend"*. Door de ruime ervaring die men aanvankelijk vanuit het milieubeleid en meer recent ook vanuit het inkoopbeleid zelf heeft opgedaan met Duurzaam Inkopen verwacht men ook in de aankomende jaren een koploper te blijven. Ook andere randvoorwaarden, zoals een politiek commitment, helpt volgens De Kruijf zeker mee. Zonder de politiek ben je, in de woorden van De Kruijf: *"als een vis in de oceaan. Je kunt alle kanten op en je vindt nergens houvast"*. Maar ook hier zal een nulmeting, de Green Spend Analyse uitgevoerd door BECO, uitsluitel moeten gaan geven.¹¹⁴ Lergner: *"met kwaliteitsmetingen op het gebied van milieuzorg heeft Soest al ruime ervaring. Maar dit is een ander soort meting, een prestatiemeting waarbij duurzaamheid gekoppeld wordt aan criteria, en dat is een wat ander verhaal. Wat zal er uit die nulmeting gaan komen? Daar zijn we heel benieuwd naar. Straks blijkt dat we op 32% zitten. Terwijl we zelf het idee hebben dat we daar ruim boven zitten."*

¹¹⁴ <http://beco.nl/index.aspx?id=110> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009.

9.3 Culturele context

Dat duurzaamheid in de eerste plaats een 'meetprobleem' is, blijkt tevens uit de programmabegroting 2009-2012: *"Sinds 2008 vindt er vanuit de verschillende bedrijfsaspecten zoals de interne milieuzorg, het inkoopproces en de rechtmatigheid een beoordeling plaats naar het begrip Duurzaam Inkopen. Dit vraagt een goede afstemming onderling tussen de verschillende bedrijfsbelangen om in 2010 tot een meetbaar eindresultaat te komen..."*¹¹⁵ Het hebben van een 'meetbaar eindresultaat' zegt echter nog niet zoveel over de betekenis die de gemeente Soest aan duurzaamheid en Duurzaam Inkopen geeft. Dit betekenisaspect komt in wat volgt aan de orde.

9.3.1 Probleemdefinitie

*"De gemeente Soest gaat voor duurzaamheid. Voor de komende jaren zal de aandacht voor de milieuprestaties daarom zeker niet verminderen."*¹¹⁶

Hoewel duurzaamheid in beleidsdocumenten op verschillende manieren terugkomt – duurzaam veilig in het verkeer¹¹⁷ of als onderdeel van een integraal gezondheidsmanagement binnen het HRM-beleid¹¹⁸ – wordt duurzaamheid in de regel in verband gebracht met natuurbehoud. Duurzaamheid lijkt met name het imago van Soest als 'groen dorp' of 'groene long van de Randstad' te dienen. Met betrekking tot Duurzaam Inkopen lijkt echter vooral gekozen te worden voor een sociaal-

¹¹⁵ Gemeente Soest, *Programmabegroting 2009 – 2012*. Soest, 2008. (p. 129)

¹¹⁶ Gemeente Soest, *Programmabegroting 2008-2012*. Soest, 2007. (p. 132)

¹¹⁷ Idem (p. 43)

¹¹⁸ Idem (p. 128)

economische insteek, waarbij de gemeente een belangrijke voorbeeldfunctie heeft. Ook het aantrekkelijker maken van Soest als vestigingsplaats voor bedrijven past hierin.¹¹⁹ Het grootste probleem lijkt daarbij de wijze waarop duurzaamheid in het (inkoop)beleid moet worden gedefinieerd en vervolgens geborgd.¹²⁰

9.3.2 Probleemdiagnose

Het ‘probleem’ van borging en het daadwerkelijk ten uitvoer brengen van duurzaamheid binnen het inkoopbeleid moet daarbij niet worden overdreven. Of, zoals Jan Lergner het verwoordde: *“het meten. Dat moet echt beter. En daar zijn al stappen voor uitgezet. Zo hebben we al akkoord voor het budget dat nodig is voor de nulmeting [de Green Spend Analyse van BECO] gekregen.”* Andere problemen, die meer betrekking hebben op het inkoopbeleid zelf, moeten ook gerelativeerd worden: *“Sinds het inkoopbeleid geprofessionaliseerd is, hebben we beter zicht op de aanbestedingen. Alleen aanbestedingen onder het drempelbedrag [25000 euro], daar hebben we niet zo’n goed zicht op. Gaat men over die 25000 euro heen, en neemt men vooraf geen contact met mij op, dan doet men in feite binnen de eigen interne regelgeving iets onrechtmatigs. En daar zitten controles op.”*

¹¹⁹ Buck Consultants International. *Soest... groei in balans. Sociaal-economisch beleidsplan gemeente Soest 2008-2015*. Nijmegen: Buck Consultants International, 2008. (Pp. 16 – 18)

¹²⁰ adviescommissie Milieu en Ruimte Soest Jaarverslag 2008, (p. 14)
<http://www.soest.nl/PDF/MILIEU/ADVIESCOMMISSIE%20MILIEU%20JAARVERSLAG%202008.PDF> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009.

9.3.3 Morele evaluatie

Als gezegd wordt duurzaamheid doorgaans in verband verbracht met natuurbescherming of milieubeheer. Concreet betekent dit dat de sociale en morele implicaties die ten grondslag liggen aan de wijze waarop duurzaamheid in Soest betekenis krijgt vooral egalitair van aard is. Dat blijkt ook uit de wijze waarop het begrip vorm krijgt: zo wordt vanuit de gemeente actief gezocht naar een dialoog met burgers en bedrijven over de te varen koers. Dat het de gemeente ook aardig lukt om die dialoog aan te gaan blijkt onder andere uit de hoge opkomst bij de presentatie van het nieuwe duurzaamheidsplan, ‘*Duurzaam Soest in 2030*’, waar ruim 150 mensen op af zijn gekomen. Volgens De Kruijf snappen mensen dat er echt wat gedaan moet worden, dat er vervolgstappen moeten worden gezet. *“En die vervolgstappen komen niet alleen vanuit de politiek, maar vanuit ons samen: burgers, bedrijven en gemeenten.”*

Een sterk punt bij het zetten van die vervolgstappen is dat toekomstvisie die de gemeente heeft, Soest als ‘groen dorp’,¹²¹ gedeeld wordt door burgers en bedrijven. Zo blijkt uit een onlangs gehouden enquête dat burgers versterking van de natuur verkiezen boven een stedelijke ontwikkeling: Soest moet groen blijven, er moet niet te veel gebouwd worden en hoogbouw moet worden vermeden.¹²²

9.3.4 Retoriek

Welke retorische stijlfiguren worden er in de gemeente Soest gehanteerd als het gaat over duurzaamheid? Dit beeld is wat diffuser. In

¹²¹ Gemeente Soest. *Ontwerp-Structuurvisie*. Soest, 2009. (p. 3)

¹²² Environs International. *Burgerenquête Milieu en Duurzame Ontwikkeling Gemeente Soest*. Bergschenhoek: Environs International, 2009. (p. 16)

overeenstemming met de morele evaluatie, die ik hoofdzakelijk als egalitair zou willen kenschetsen, blijkt dat de keuze voor een verduurzaming van de gemeente regelmatig wordt gepresenteerd als een noodzaak. Wat minder vaak, maar zeker wel aanwezig, volgt men een argumentatielijijn waarin duurzaamheid wordt gepresenteerd als een kans. In die context wordt ook wel gesproken van een *“selectieve groei”*, waarbinnen duurzaamheid zoveel betekent als het (weer) aan het werk helpen van werklozen en het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven.

De hiërarchische retoriek lijkt echter te domineren, waarmee bedoeld wordt dat argumenten voor een individualistische, egalitaire of hiërarchische lezing van het begrip duurzaamheid bij voorkeur onderbouwd worden met instrumenten als een benchmark of nulmeting. Vanuit dit soort argumenten, noem het feitelijke en objectieerbare informatie, wordt gepleit voor duurzaamheid. Dit leidt volgens betrokkenen tot een cultuur waarin *“meten is weten”* en *“afspraak is afspraak”* erg belangrijk worden gevonden.

9.3.5 Oplossing

Vanuit de nadruk op de aantoonbaarheid en meetbaarheid van eigen prestaties, kan de behoefte aan heldere en duidelijke regelgeving en informatie worden verklaard. De Kruijf: *“maar waar je dus de slag mee slaat, is dat je met goede relevante info die overtuiging kunt maken. Het is niet zo van ‘we denken ongeveer dat’, nee, we meten is weten en op basis van dat soort informatie kun je je slag slaan.”*

Andere, opvallende oplossingen die in het kader van duurzaamheid een aantal keren terugkomen zijn meer egalitair. Hierbij kan worden gedacht aan voorlichting en natuureducatie, waarbij de voormalige vliegbasis

Soesterberg en het paleis Soestdijk kunnen worden ontwikkeld als ‘duurzaamheidsiconen’.¹²³ Hierbij sluiten een egalitaire probleemdefinitie (de kwetsbare natuur, de noodzaak tot handelen, gebrek aan besef) en oplossing (creëren van besef door educatie) goed op elkaar aan.

9.4 Conclusie

Hoe kan de cultuur binnen de gemeente Soest gekenschetst worden? En hoe werkt dit door in de wijze waarop de gemeente duurzaamheid en Duurzaam Inkopen binnen beleid en uitvoering vormgeeft?

Duidelijk is dat ook in Soest een mengvorm van de ideaaltypen uit het cultuurmodel lijkt te bestaan. Zo zijn er individualistische sporen terug te vinden in de meer economische benadering van het begrip duurzaamheid. Duurzaam Inkopen wordt in deze context bijvoorbeeld gepropageerd als een vehikel waarmee maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) binnen de lokale economie kan worden gestimuleerd. Ook het C2C-denken keert in beleidsdocumenten en gesprekken regelmatig terug. De gedachte dat duurzaamheid een kans is die de gemeente ook nog wat kan opleveren sluit eveneens aan bij de individualistische benadering van het concept.¹²⁴

Dominant zijn echter de hiërarchische en egalitaire benaderingen, en ik zou de cultuur in de gemeente Soest dan ook als zodanig (hiërarchisch-egalitair) willen bestempelen. Hiërarchische kenmerken binnen de cultuur in Soest zijn zoals gezegd met name terug te vinden in het willen kunnen meten en aantonen van de eigen prestaties. Instrumenten als een

¹²³ Gemeente Soest. *Verslag Startbijeenkomst Duurzaam Soest in 2030*. Soest, 2009. (p. 6)

¹²⁴ <http://www.soest.nl/eCache/DEF/12/279.html> Laatst geraadpleegd op: 29 april 2009.

benchmark of nulmeting worden dan ook regelmatig gebruikt om een inschatting van die prestaties te kunnen maken. Het tweede aspect, de egalitaire benadering binnen het denken, komt terug in benamingen als 'groen Soest', 'groen dorp' of 'groene long van de Randstad' en lijkt in de genen van de gemeente te zitten. Vanuit die egalitaire benadering wordt de relatie van Soest met de (kwetsbare) natuur onderstreept. Dat ook de politiek voordeel kan doen met deze benadering, blijkt uit het feit dat oppositiepartijen in het verleden herhaaldelijk zijn doorgedrongen tot het College, mede door natuurbehoud tot een speerpunt te maken.

10. Eindconclusies en aanbevelingen

"When I use a word," Humpty Dumpty said in a rather a scornful tone, "it means just what I choose it to mean – neither more nor less".

"The question is," said Alice, "whether you can make words mean different things".

"The question is," said Humpty Dumpty, "which is to be master – that's all".

- Lewis Carroll, *Through the Looking-Glass*

10.1 Resultaten

Hoe het woord duurzaamheid wordt gebruikt en welke betekenis eraan wordt toegekend verschilt per gemeente. Daarbij werkt de lokale bestuurs- of beleidscultuur door in de wijze waarop gemeenten 'duurzaamheid in uitvoering' brengen.

Zo blijken gemeenten de 'inspanningsverplichting' die er ten aanzien van Duurzaam Inkopen ligt, op uiteenlopende manieren te interpreteren. De gemeente Heerhugowaard heeft zichzelf bijvoorbeeld ten doel gesteld om al in 2010 bij 100% van de inkopen duurzaamheidscriteria mee te nemen. Daarbij wordt deze doelstelling door de gemeenten in de eerste plaats opgevat een ambitie. De gemeente Soest daarentegen, heeft zichzelf vastgelegd op een 50%-doelstelling. Anders dan in de doelstelling van Heerhugowaard kunnen mensen hier op afgerekend worden. De gemeente Enkhuisen heeft geen afwijkende doelstelling geformuleerd en lijkt daarmee de ambitie zoals die door de VNG is uitgesproken (75% in 2010) te volgen. In de gemeente Gilze en Rijen wordt het agenderen van

duurzaamheid in het algemeen als lastig ervaren, wat ook terug te zien is in de cijfers.

Een lastig punt is de borging zelf of, zoals een betrokkene zich afvroeg: “*je kunt wel een borgingssysteem hebben, maar is Duurzaam Inkopen daarmee ook geborgd?*” De vraag wanneer iets geborgd is, lijkt ook moeilijker te beantwoorden dan op het eerste gezicht lijkt. Illustratief is de wijze waarop gemeenten omgaan met dubbelzijdig printen. Tijdens mijn visites aan de vier gemeenten vroeg ik bij binnenkomst of men mijn vragenlijst zou kunnen uitprinten. Overal hebben dubbelzijdige printers inmiddels hun intrede gedaan, maar deze staat nog niet overal zo ingesteld dat dit ook automatisch gebeurt (Heerhugowaard). Daarentegen wordt er in één gemeente (Enkhuizen) niet alleen standaard tweezijdig geprint, maar tevens bijgehouden hoeveel medewerkers printen. Beide gemeenten hebben dus ‘duurzame’ printers, maar de mate waarin duurzaamheid geborgd is verschilt.

Verschillen in de uitvoering lijken daarnaast ook samen te hangen met de wijze waarop gemeenten duurzaamheid interpreteren en uitleggen. Zo blijkt uit de gesprekken en documentenanalyse die in het kader van dit onderzoek zijn verricht dat duurzaamheid onder andere gekoppeld kan worden aan besparingen (Enkhuizen), grote projecten of iconen als Stad van de Zon (Heerhugowaard) of C2C (Soest). Zo bezien sluit de wijze waarop duurzaamheid binnen een gemeente wordt benaderd aan op het concept *participatory storylines* van Carolyn Hendriks.¹²⁵ Binnen deze ‘*storylines*’ worden volgens Hendriks prominente en minder prominente spelers aangewezen: “*The dominant participatory storyline legitimizes who are the key players and thereby assigns who is ‘in,’ and who is ‘out’.*”

¹²⁵ Hendriks, C. *Participatory Storylines and their impact on Deliberative Forums*. Policy Sciences (38), 2005. (p. 4)

In hoofdstuk 5 zijn een aantal verwachtingen ten aanzien van de analyses opgesteld. Het idee dat links een monopolie op een egalitaire lezing van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen heeft, lijkt onjuist. Zo is ‘duurzaam groen’ als in Soest, niet exclusief voorbehouden aan (groen)linkse partijen. Dat linkse gemeenten duurzaamheid en Duurzaam Inkopen vaker op een egalitaire manier zouden propageren omdat solidariteit bij zowel het linkse als het egalitaire gedachtegoed aansluit, is wellicht wat boud gesteld. Beelden van duurzaamheid komen in gemengde vormen voor en concurreren met elkaar, ook binnen één gemeente.

Evenmin is het prijskaartje van duurzaamheid alleen maar een zaak van rechts. Het kostenaspect is overal van belang, maar hoeft op zich geen barrière op te werpen. In de gemeente Gilze en Rijen werken de mogelijke meerkosten remmend op verduurzaming van de gemeente. De gemeente Enkhuizen daarentegen, slaagt er goed in om te laten zien dat duurzaamheid ook kan worden aangewend als besparingsmogelijkheid.

De laatste verwachting betreft het handelen vanuit een hiërarchische of fatalistische cultuur. De aanname is dat men vanuit deze culturen een wat afwachtende houding ten aanzien van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen aanneemt. Een verschil daarbij is dat men vanuit een hiërarchische cultuur in beginsel welwillend staat tegenover de uitvoering van van bovenaf opgelegde regels, maar ook niets meer dan dat doet, terwijl er vanuit een fatalistische cultuur wordt getwijfeld aan het nut en noodzaak van het geheel. In de praktijk zijn ook deze cultuurtypen niet zuiver teruggevonden. Wel kennen alle gemeenten een zekere mate van hiërarchische cultuur, van waaruit een minimale taakopvatting de norm is. In een gemeente (Gilze en Rijen) werd zowel door de respondent als diverse beleidsdocumenten melding gemaakt van een minimale taakopvatting op dit terrein. In alle gemeenten bestaat er een sterk gevoelde behoefte aan duidelijke wet- en regelgeving als leidraad.

Verskil is dat men deze wet- en regelgeving vanuit de overige gemeenten zelf aanvult.

Vanuit het cultuurmodel bezien kan men duurzaamheid individualistisch, egalitair of hiërarchisch benaderen. Daarbij wordt duurzaamheid dan gepresenteerd in termen van kosten-baten afwegingen, een noodzaak of een beleidstechnische kwestie. Voor het welslagen ervan, het succesvol implementeren van duurzaamheid in het lokale beleid, lijkt de wijze waarop het begrip benaderd wordt minder van belang. Wat daarentegen wél van belang lijkt, is dat er onder de hoofdrolspelers een zekere mate van consensus is over de termen waarin duurzaamheid wordt gepresenteerd. Duurzaamheid zelf kan dan darwinistisch worden benaderd, of, zoals een respondent het verwoordde: *“er zit geen systeem in, het kan zich in principe alle kanten op ontwikkelen.”* Zo kan duurzaamheid in een groene gemeente als Soest relatief makkelijk vorm krijgen binnen het milieubeleid, maar met de dreiging van een onder curatele stelling zoals in Enkhuizen het geval was, kan het eveneens worden binnengebracht via een begrotingspolitiek.

Andersom lijkt het ook te werken: waar duurzaamheid en Duurzaam Inkopen niet of nauwelijks worden opgepakt, daar lijkt die consensus te ontbreken. Duurzaamheid zelf verwordt dan tot een beleidscontroverse waarbij iedere partij zijn eigen associaties bij het concept maakt. In de gemeente Gilze en Rijen bijvoorbeeld, lijken meer egalitaire solidariteitsargumenten in het debat rond duurzaamheid te botsen met meer individualistisch of financieel gemotiveerde argumenten.

10.2 Reflecties op de theorie

Wat is de toegevoegde waarde van het concept *cultuurframes*: bestuurs- of beleidsculturen die aan de hand van de beelden van duurzaamheid kunnen worden onderzocht? En kunnen de Douglassiaanse cultuurtypen in de praktijk ook echt van elkaar onderscheiden en opgespoord worden? In theorie wordt aan die verwachting voldaan op het moment dat er uit de analyse zo iets valt af te leiden als een *ideaaltypisch frame* dat volledig is opgebouwd uit de samengestelde delen van één van de cultuurtypen c.q. de beelden van duurzaamheid.

Aan een organisatiecultuur liggen altijd verschillende waarden en normen ten grondslag. Cultuurframes die op hun beurt iets zeggen over die cultuur, zijn op eenzelfde manier samengesteld uit meerdere beelden, waarden en normen. In de wijze waarop respondenten en beleidsdocumenten als ‘culturele representanten’, duurzaamheid en Duurzaam Inkopen framen, zal daarom altijd enige vertekening zitten. Dit wil echter niet zeggen dat er op basis van deze cultuurframes niets over de bestuurs- of beleidscultuur kan worden gezegd. Door te speuren naar overeenkomsten tussen de frames die worden gemaakt binnen eenzelfde cultuur wordt het mijns inziens mogelijk om een zogenaamd *dominant frame* (of in de woorden van Humpty Dumpty *“which [meaning] is to be master”*) te ontdekken. Hoewel ideaaltypische frames dus in de eerste plaats moeten worden opgevat als theoretische archetypen, bieden deze frames voldoende houvast om binnen dit onderzoek ten minste een deel van die ‘culturele werkelijkheid’ te verklaren.

Zoals gezegd vormden de verschillende scores van gemeenten in de benchmark Duurzaam Inkopen van COS Nederland het eerste aanknopingspunt voor dit onderzoek. Een kritiek op instrumenten als de

benchmark is dat gemeentelijke contexten hierbij worden voorgesteld als universeel of inwisselbaar. De gemeente Amsterdam kan op die manier worden vergeleken met de gemeente Vlieland, ondanks allerlei demografische verschillen.

Hoewel deze kritiek ook na dit onderzoek blijft staan, lijkt de benchmark wel betrouwbaar: door drie van de vier gemeenten worden de resultaten uit de benchmark onderschreven. Slechts één gemeente (Heerhugowaard) stelt dat het beeld niet of onvoldoende overeenkomt met de werkelijkheid en men is van mening dat het vermogen van instrumenten als de benchmark eigenlijk te beperkt is om uitspraken over die werkelijkheid te kunnen doen. In dit opzicht denk ik dat het bestaande beeld met behulp van een culturele analyse kan worden aangevuld. Gezien de doorgaans beperkte tijd en de kosten blijft een benchmark of monitor mijns inziens te verkiezen boven een uitgebreid kwalitatief onderzoek.

Volgens een respondent is het daarbij belangrijk om op te merken dat er in de afgelopen jaren op het gebied van milieubenchmarking veel verbeterd is. Daar waar gemeenten in het verleden zelf onderzoek verrichtten naar bijvoorbeeld de inkoop van papier, daar gebeurt dat nu veel meer in samenwerking en samenhang: *“het gevolg is dat je geen appels met peren meer vergelijkt, maar appels met appels en peren met peren.”* Gemeenten kunnen dus met elkaar vergeleken worden, mits de aspecten waarop die vergelijking plaatsvindt maar goed worden gedefinieerd. Neemt men een aantal zaken in acht, zoals het feit dat de resultaten mogelijk genuanceerd moeten worden, dan kan een benchmark of monitor goed worden gebruikt bij het maken van een eerste verkenning.

Voor het uitvoeren van aanvullend onderzoek vormt een benchmark of monitor bovendien een prima aanknopingspunt. Deze scriptie kan worden gezien als een voorbeeld van hoe de Benchmark Duurzaam Inkopen als aanknopingspunt kan worden gebruikt. Een mogelijk nadeel is wel dat gemeenten die zich aan eerder onderzoek hebben onttrokken, bijvoorbeeld omdat vermoed wordt dat de resultaten tegenvallen, ook hier weer buiten de boot vallen; ook aanvullend onderzoek versterkt dan onbedoeld het al bestaande beeld.

Een culturele analyse kan het bestaande beleidsonderzoek aanvullen en versterken, omdat er met behulp van dit onderzoek andere data kunnen worden ontsloten. Wel staat of valt de toegevoegde waarde bij de manier waarop cultuur wordt geoperationaliseerd. Cultuur is altijd een wat glibberig concept geweest, en zal dat vermoedelijk ook nog wel even blijven. Vanuit posities aan de uiterste zijden van het debat zal een onderzoeker het ook maar zelden goed kunnen doen. De kritiek daarbij is dat een te enge definitie van wat cultuur is, leidt tot een verarming van het concept. Anderzijds brengt een te ruime definitie van cultuur het gevaar met zich mee dat alles als cultuur kan worden aangemerkt. De verbintenis tussen het Douglasiaanse cultuurmodel en de framingtheorie van Goffman e.a. heeft in dit opzicht tot een vruchtbaar huwelijk geleid. Daarbij zijn kritieken op het gebruik van het, enigszins provocerende, concept ‘cultuur als variabele’ wellicht niet geheel weggenomen, maar ik denk dat het wel mogelijk is geworden om cultuur hanteerbaar te maken zonder dat het daardoor geheel uitgekleeft wordt.

Met betrekking tot een ambigu begrip als duurzaamheid heeft het model zich naar mijn mening voldoende bewezen: hoewel in geen van de gemeenten zogenaamde ideaaltypische culturen of ‘beelden van duurzaamheid’ zijn teruggevonden, bieden ze mijns inziens wel voldoende

houvast om zinvolle onderscheidingen te maken. Worden de bovenstaande bezwaren ter harte genomen, dan hoop dat mijn onderzoek als een suggestie voor verder onderzoek bruikbaar wordt gevonden.

10.3 Waarde en betekenis van de resultaten

Een ander geluid. Dat is in mijn optiek de grootste meerwaarde die dit onderzoek te bieden heeft. Met behulp van monitoring of benchmarking kan zoals gezegd relatief snel en goedkoop enig inzicht in de praktijk worden verkregen. Als het er echter op aankomt om dieper liggende motieven en houdingen te achterhalen, dan zijn deze instrumenten ontoereikend.

Daarbij wil ik overigens niet zeggen dat met behulp van het concept cultuurframes alle onderliggende motieven en houdingen zijn achterhaald. Een begin is hiermee wel gemaakt en men zou de analyse kunnen uitbereiden door een groter aantal actoren en beleidsrelevante documenten binnen het onderzoek te betrekken.

Een culturele analyse als deze kan gemeenten zeker helpen. Door expliciet op zoek te gaan naar de onderliggende waarden en normen van sleutelfiguren kan het inzicht worden vergroot waarom duurzaamheid en Duurzaam Inkopen wel of niet worden opgepakt. Met name voor hekkensluiters is dit een meerwaarde.

Momenteel hebben veel vastgelopen beleidscontroverses nog het meeste weg van een loopgravenoorlog. Actoren discussiëren dan vanuit hun eigen schuttersputjes met elkaar in de hoop dat de ander overloopt. Doordat niemand beweegt blijft de impasse voortduren. Ook duurzaamheidsbeleid kan tot een controverserig verworden op het moment dat actoren vanuit verschillende beelden van duurzaamheid denken en

(willen) doen. Op het moment dat de ene actor vanuit zijn loopgraaf blijft roepen dat een verduurzaming van de gemeente een (egalitaire) noodzaak is, en de andere actor blijft roepen dat dit (teveel) geld zal kosten, dan is de kans dat ze elkaar ooit halfweg ontmoeten nihil. Om de impasse te doorbreken zouden actoren zich elkaars standpunten eigen moeten maken (leren denken als de ander) en moeten proberen om de eigen argumenten daarop aan te passen. Blijven roepen dat verduurzaming noodzakelijk is, levert weinig op als de tegenpartij enkel oog heeft voor het kostenaspect. Door de eigen argumenten aan te passen, dus duurzaamheid te presenteren in termen van besparingen, wordt de kans dat ook de ander gaat bewegen vergroot. Een culturele analyse kan mijns inziens heel goed worden gebruikt om de verschillende houdingen, waarden en normen die ten grondslag liggen aan de geuite meningen te identificeren.

10.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Aanbevelingen voor verder onderzoek hebben in de eerste plaats betrekking op het DOEN van onderzoek, het maken van culturele analyses bij de zogenaamde hekkensluiters. Dit hoeven niet noodzakelijkerwijze middelgrote gemeenten te zijn die in het verleden al hebben meegewerkt aan de benchmark of de Monitor Duurzaam Inkopen. Wel denk ik dat het in de regel kleinere gemeenten zullen zijn, omdat deze relatief weinig middelen (tijd, geld, expertise) tot hun beschikking hebben om duurzaamheid en Duurzaam Inkopen in de eigen organisatie vorm te geven.

Nieuwe analyses op basis van de zogenaamde cultuurframes kunnen de theorie verder testen en, waar nodig, verbeteren. Ook de beelden van duurzaamheid die aan deze cultuurframes ten grondslag liggen kunnen

zodoende mogelijk verder genuanceerd worden. Daarnaast kan een culturele analyse helpen om de wijze waarop duurzaamheid in de praktijk geïmplementeerd wordt verder te verbeteren.

Een tweede aanbeveling heeft betrekking op instrumenten als de benchmark en de Monitor Duurzaam Inkopen. Als gezegd is dit een relatief snelle en goedkope manier om enig inzicht in de bestaande praktijk te krijgen maar gaat er door de gebruikte methoden ook veel kennis verloren. Hoe kan er met behulp van deze instrumenten meer kennis ontsloten worden over de onderliggende motieven van gemeenten? Onderzoek in deze richting is mijns inziens gewenst.

10.5 Algemene bevindingen

Voordat ik aan mijn onderzoek begon, merkte ik dat mijn eigen voorkeuren bij een egalitaire lezing van duurzaamheid lagen. Een keuze voor duurzaamheid omdat het wordt opgelegd (hiërarchisch) of omdat het geld kan uitsparen (individualistisch) zou dan minder 'goed' of oprecht zijn. Tijdens de stage en later ook tijdens de interviews werd dit beeld genuanceerder: waarom zouden de waarden en normen waarmee ik het concept duurzaamheid benader beter of slechter zijn dan die van een ander? De ervaringen die ik in de afgelopen maanden heb kunnen opdoen, leerde me dat je ook vanuit een ander vertrekpunt goede resultaten kunt boeken.

De valkuil is dat men blijft hangen op het niveau van tegenstrijdige meningen en dat een echte dialoog niet wordt aangegaan. Veel tijd en energie gaat dan verloren doordat iedereen blijft redeneren vanuit zijn eigen gelijk, in plaats van dat er wordt gezocht naar overeenkomstige waarden en normen. Een hoofdrol lijkt daarbij in de regel te zijn weggelegd voor de politiek. Alle respondenten erkennen dat succes staat

of valt bij een zekere mate van *'politieke rugdekking'*. Een andere hoofdrol wordt regelmatig ingevuld door de milieuafdeling of een milieuableider, maar dat is niet altijd het geval.

Los van de vraag wie een hoofdrol heeft en wie niet moet er een 'eerste beweging' zijn, een actor die in staat is om de bestaande impasse te doorbreken. Betrokkenen stellen in deze context mijns inziens terecht dat het verschil tussen succes en falen gezocht moeten worden op *"persoonsniveau"*, in *"de cultuur"* of stellen dat *"de wil er moet zijn."* Het valt echter te bezien of ambtenaren en politici die problemen ondervinden bij het agenderen van duurzaamheid hiermee zijn geholpen. De meesten van hen zullen immers in de praktijk wel hebben ondervonden dat er zonder duurzame wil ook geen duurzame weg kan worden aangelegd.

Met behulp van een culturele analyse kunnen de (on)mogelijkheden in collectieve wil van een organisatie worden verkend en in kaart gebracht. Het is de kunst van een 'eerste beweging' om daarbij niet uit te gaan van zijn eigen gelijk, zoals ik aanvankelijk deed, maar te kijken hoe men andersdenkenden tegemoet kan komen zonder daarbij afbreuk te doen aan de verduurzaming van de eigen gemeente. Hiertoe biedt het enigszins ambigue karakter van het begrip duurzaamheid zelf volop mogelijkheden. Doordat duurzaamheid in principe van alles kan betekenen, is het relatief eenvoudig om duurzaamheid aan grote actuele thema's binnen de gemeente te koppelen. Dit kunnen ervaringen zijn met zogenaamde aandachtsgebieden en waarbij een 'duurzame leefomgeving' en 'duurzame veiligheid' als oplossingen worden aangedragen (Heerhugowaard); een taakstelling kan leiden tot de behoefte aan een 'duurzame begroting' (Enkhuizen) of de wens om de gemeente ook in de toekomst 'duurzaam groen' te houden (Soest).

Daarbij wil ik overigens benadrukken dat het presenteren van 'duurzame oplossingen' voor allerhande beleidskwesties moet worden gezien als een eerste stap, en het agenderen van duurzaamheid hiermee pas begint. Het ambigue karakter van het begrip is in deze context behalve een sterkte tegelijkertijd ook een zwakte: men dient ervoor te waken dat niet alle aangedragen oplossingen als duurzaam kunnen worden aangemerkt (het zogenaamde greenwashing). Een begin kan hiermee echter wel worden gemaakt, en indien duurzaamheid eenmaal succesvol onder de aandacht is gebracht als oplossing of beleidsaspect, dan zal het een tweede keer wellicht ook lukken.

Bronnen

Anne Elsen milieu-advies (samenst.) (2008). *Alles uit de Kas(t) voor een CO2-neutraal Heerhugowaard*. Heerhugowaard

Beck, U. (1997). *De wereld als risicomaatschappij: essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*. Amsterdam: De Balie

BECO. (2009). *Green Spend Analyse*
<http://beco.nl/index.aspx?id=110> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009.

Bovens, M. (2006). *Culturen rond besturen*. Den Haag: Sdu Uitgevers
<http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/File/Culturen20rond20besturen3.pdf> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Borofsky, R., Barth, F., Schweder, R.A. e.a. (2001). 'WHEN: A Conversation about Culture'. *American Anthropologist* 103(2): 432-46

Braungart, M. en McDonough, W. (2007). *Cradle to Cradle. Afval = Voedsel*. Heeswijk: Search Knowledge B.V.

Brundtland, G.H. (1978). *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press

Buck Consultants International. (2008). *Soest... groei in balans. Sociaal-economisch beleidsplan gemeente Soest 2008-2015*. Nijmegen: Buck Consultants International

Burnstein, P. (1991). 'Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes'. In: *Annual review of Sociology*. 17: 327-50

Chan, S. (2003). 'Explaining War Termination'. *Journal of Peace Research* 40(1): 49-66

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Gemeenten op Maat 2006. Heerhugowaard*. Den Haag: CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2009). *Historie bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling*
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37556&D1=21-32,119-123&D2=1,11,21,31,41,%2051,61,71,81,91,101,I&VW=T>
Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

COS Nederland. (2007). *Duurzaamheidsmeter 2007*
<http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2007/nl/inkopen> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

COS Nederland. (2008). *Duurzaamheidsmeter 2008*
<http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2008/nl/inkopen/gemeente> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

COS Nederland. (2008). *Ranglijst 2008*
<http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2008/nl/inkopen/ranglijst> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

DiMaggio, P. (1997). 'Culture and Cognition'. *Annual review of Sociology* 23: 263-87

Dohmen, J. 'De groene stroom was grijs; Vijf jaar lang verkochten energiebedrijven groene stroom die niet groen was, nu krijgen ze boetes'. *NRC.NEXT*, 23 oktober 2008

Douglas, M. (1982). *Essays in the Sociology of Perception*. London: Routledge & Kegan Paul

Entman, R.M. (1993). 'Framing: Toward a clarification of a fractured paradigm'. *Journal of Communication* 43(4): 51-58

Environs International. (2009). *Burgerenquête Milieu en Duurzame Ontwikkeling Gemeente Soest*. Bergschenhoek: Environs International

Gemeente Enkhuisen. (2008) *Besluitenlijst vergadering burgemeester en wethouder van Enkhuisen*, 8 april 2008
<http://www.enkhuisen.nl/websites/common/download.asp?PropId=6143>
Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Gemeente Enkhuisen. (2008). *Raadsbrief over klimaatbeleid en klimaatafspraak provincie-gemeenten*, kenmerk BW08.0281
<http://www.enkhuisen.nl/ris/websites/common/download.asp?PropId=6087> Laatst geraadpleegd op: 23 april 2009

Gemeente Enkhuisen. (2009). *Algemene Inkoopvoorwaarden Gemeente Enkhuisen*
<http://www.enkhuisen.nl/websites/common/download.asp?PropId=40>
Laatst geraadpleegd op: 23 april 2009

Gemeente Enkhuisen. (2009). *Gemeentegids 2009*
<http://www.dekleinemia.nl/redactie/enkhuisen/index.html>
Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Gemeente Enkhuisen. (2009). *Kerngegevens*
<http://www.dekleinemia.nl/redactie/enkhuisen/Kerngegevens.html>
Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Gemeente Gilze en Rijen. (2006). *Coalitieprogramma op hoofdlijnen 2006-2010*.
<http://www.gilzerijen.nl/websites/common/download.asp?PropId=722>
Laatst geraadpleegd op: 23 april 2009

Gemeente Gilze en Rijen. (2007). 'Gilze en Rijen gaat werk maken van duurzaam bouwen'. *Persbericht*, 2 november 2007.

Gemeente Gilze en Rijen. (2007). *Milieu 2006-2010: twaalf stappen op weg naar een beter milieu in Gilze en Rijen. Evaluatie 2007*
<http://www.gilzerijen.nl/websites/common/download.asp?PropId=6290>
Laatst geraadpleegd op: 23 april 2009

Gemeente Gilze en Rijen. (2007). *Milieuverslag 2008*
<http://www.gilzerijen.nl/websites/common/download.asp?PropId=4077>
Laatst geraadpleegd op: 23 april 2009

Gemeente Gilze en Rijen. (2008). *Milieuprogramma 2009*
<http://www.gilzerijen.nl/websites/common/download.asp?PropId=6291>
Laatst geraadpleegd op:

Gemeente Gilze en Rijen. (2009). *Concept Milieuvorslag 2008*.

Gemeente Heerhugowaard. (2004). *Persbericht*
<http://www.heerhugowaard.nl/web/show/id=78663/Symposium.html>
Laatst geraadpleegd op: 30 april 2009

Gemeente Heerhugowaard. (2007). *Raadsbesluit 2007-077*
<http://www.millenniumgemeente.nl/> Laatst geraadpleegd op: 26 april 2009

Gemeente Heerhugowaard. (2008). *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, inkoopvoorwaarden en inkoopfunctie*

Gemeente Heerhugowaard. (2008) *Een wereld aan kansen. Heerhugowaard als Millenniumgemeente*

Gemeente Heerhugowaard. (2009) *Heerhugowaard en Duurzaamheid*
<http://www.heerhugowaard.nl/web/show/id=106656/Duurzaamheid.html> Laatst geraadpleegd op: 30 april 2009

Gemeente Soest. (2007). *Programmabegroting 2008-2012*

Gemeente Soest. (2008). adviescommissie Milieu en Ruimte Soest Jaarverslag
<http://www.soest.nl/PDF/MILIEU/ADVIESCOMMISSIE%20MILIEU%20JAAR%20VERSLAG%202008.PDF> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009

Gemeente Soest. (2008). *Programmabegroting 2009 – 2012*

Gemeente Soest. (2009). *Aantal inwoners*
<http://www.soest.nl/eCache/DEF/2/466.html?Casenr=389> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009

Gemeente Soest. (2009). *Ontwerp-Structuurvisie*

Gemeente Soest. (2009). *Historie*
<http://www.soest.nl/eCache/DEF/359.html?Casenr=389> Laatst geraadpleegd op: 28 april 2009

Gemeente Soest. (2009). *Verslag Startbijeenkomst Duurzaam Soest in 2030*.
<http://www.soest.nl/eCache/DEF/12/279.html> Laatst geraadpleegd op: 29 april 2009.

Gerritsen, E. (2008). 'De aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam'. *M&O* 3/4: 99 – 112
<http://www.ketens-netwerken.nl/resources/uploads/files/multiprobleemgezinnen.pdf> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York, N.Y.: Harper & Row

Gunsteren H. van en van Ruyven, E. (1993). 'De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning' *Beleid & Maatschappij* 3: 114-25

Harink, J.H.A. (1999). *Inkoopmanagement in gemeenten*. Alphen aan de Rijn: Samson

Hendriks, C. (2005). 'Participatory Storylines and their impact on Deliberative Forums'. In: *Policy Sciences* (38)

Hendriks, F. (1996). *Beleid, Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press

Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press

Hulst, M. van (2008). *Town Hall Tales. Culture as storytelling in local government*. Delft: Eburon Publishers

Interprovinciaal Overleg. (2009). *Klimaat- en energieakkoord tussen Rijk en provincies*

www.ipo.nl/scripts/download.php?id=454 Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Jonker, S. 'Overheid wil zelfs belegde broodjes en viltstiften duurzaam inkopen'. *Het Financieele Dagblad*, 30 oktober 2008.

<http://www.fd.nl/artikel/10404766/overheid-wil-zelfs-viltstiften-duurzaam-inkopen> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins

Koenen, I. Inkoop duurzaam hout janboel door wirwar certificaten *Cobouw*, 27 januari 2009

Leeuwen, R. van (2007). *Eindrapportage Benchmark Duurzaam Inkopen 2006/7*

<http://www.duurzaamheidsmeter.nl/file/66> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Lieberson, S. (1991). 'Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases'. *Social Forces* 70(2): 307 -20

Lomborg, B. (2001). *The Skeptical Environmentalist: measuring the real state of the world*. Cambridge: Cambridge University Press

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005*. Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. Den Haag: Ministerie van VROM, kamerstuk 29 800 XI, nr. 103

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005*. Motie van de leden Koopmans en De Krom. Den Haag: Ministerie van VROM, kamerstuk 29 800 XI, nr. 130

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006*. Brief van de staatssecretaris aan Tweede Kamer. Den Haag: Ministerie van VROM, kamerstuk 30 300 XI, nr. 134

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2007). Brief van de minister aan de Tweede Kamer, kenmerk DGM/SB2007029313

www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/Mon26Mar20071714520200/DGM2007029313.pdf Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2007). *Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007 – 2011*, artikelcode w1005 www.vrom.nl/get.asp?file=docs/publicaties/w1005.pdf&dn=w1005&b=vrom Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2009). *Monitor Duurzaam Inkopen 2008* www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/Thu19Mar20091044020100/PDI2009022795amonitoringduurzaaminkopenResultatenrapport.pdf Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

MVO Nederland. (2009). *Duurzaam inkopen door overheden* <http://www.mvonederland.nl/nieuwsteontwikkelingen/actuedossiers/duurzaaminkopendooroverheden?startAt=3> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Nieuwsbank. (2001). Gemeente Soest wint Duurzaam Inkopen Prijs <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2001/11/29/T060.htm> Laatst geraadpleegd op: 27 april 2009

Noppes. (2009). Local Exchange & Trade System <http://www.noppes.nl/npps/index.php> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Perrot, C. (1984). *Normal Accidents*. New York: Basic Books

Peters, G. (1990). *Comparative politics*. London: Macmillan

Pressman, J. en Wildavsky, A. (1974). *Implementation*. Berkeley: University of California Press

Ragin, C.C. (1994). 'Introduction to qualitative comparative analysis', pp. 299-319 In: Janoski, T. en Hicks, A.M. (eds.), *The Comparative Political Economy of the State*. Cambridge: Cambridge University Press

Rawls, J. (2006). *Een theorie van rechtvaardigheid*. Rotterdam: Lemniscaat

Regering.nl. (2008). *Persbericht Ministerraad*. http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2008/november/14/Honderd_procent_duurzaam_inkopen_rijksoverheid_nadert_met_rasse_schreden Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Rosenthal, U. e.a. (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer

Schoemaker, M. (2003). *De metamorfose van werkgemeenschappen*. Nijmegen: University Press www.ru.nl/asp/download.aspx?File=/contents/pages/11712/redeprof.sc_hoemakerv3.pdf Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Schön, D.A., Rein, M. (1994). *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books

Schumacher, E. F. (1973). *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*. London: Blond and Briggs

Schuurman, M. (2005). *Veiligheid in de Rivierenwijk nader bekeken*. Heerhugowaard: Cluster Onderzoek & Statistiek

Schwarz, M en Thompson, M. (1990). *Divided We Stand. Redefining Politics, Technology and Social Choice*. New York: Harvester Wheatsheaf

Seddon, J. (2008). *systems thinking in the public sector*. Axminster : Triarchy Press

SenterNovem. (2009). *Criteria duurzaam inkopen*
<http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/Criteria/index.asp> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

SenterNovem.(2009). *Deelnameverklaring duurzaam inkopen*
http://www.senternovem.nl/mmfiles/Deelnameverklaring%202008_tcm24-287646.doc Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

SenterNovem. (2009). *Instrumenten*
<http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/instrumenten/index.asp>
Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

SenterNovem. (2009). *Pilots Duurzaam Inkopen*
http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/uit_de_praktijk/pilots_gemeenten/index.asp Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

SenterNovem. (2009). *Wat is duurzaam inkopen door overheden?*
http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/wat_is_duurzaam_inkopen/index.asp Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

SenterNovem. (2009). *Zelfscan Duurzaam Inkopen*
<http://www.sn-duurzaaminkopen.nl/zelfscan/introductie.asp> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Steg, L. en Sievers, I. (2000). 'Cultural Theory and Individual Perceptions of Environmental Risks' *Environment and Behavior* 32(2): 250-69

Stichting Inkoopbureau West-Brabant. *De Missie*
<http://www.inkoopbureauwestbrabant.nl/Missie.html> Laatst geraadpleegd op: 4 april 2009.

The Suncities Project. (2009).
http://www.suncities.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=35 Laatst geraadpleegd op: 26 april 2009.

Timmer, E. 'Duurzame inkoop is regelbrij' *De Telegraaf*, 17 november 2008

Transition Towns Nederland. (2009). *De kracht van lokale gemeenschappen*
<http://transitiontowns.nl> Laatst geraadpleegd op: 22 april 2009

Van der Graaf, H. en Hoppe, R. (1989). *Beleid en Politiek*. Muiderberg: Coutinho

Van Weele, A.J. (2005). *Inkoop in strategisch perspectief*. Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2005

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2009). *Duurzaam Inkopen*
<http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF&id=21755&it=3> Laatst
geraadpleegd op: 22 april 2009

Weber, M. (1970). *From Max Weber: essays in sociology*. London:
Routledge

Williams, R. (1976). *Keywords. A vocabulary of culture and society*. New
York: Oxford University Press

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean?* Washington D.C: Georgetown
University Press

Bijlage 1: vooronderzoek

Een analyse van de bestaande instrumenten

1. Inleiding

Aan het begin van deze scriptie heb ik gesteld dat een 'instrumentele visie' binnen het onderzoek naar implementatieprocessen ertoe leidt dat de aannames van beleidsmakers impliciet worden onderschreven. De centrale vraag die binnen dit type onderzoek gesteld wordt, is meestal een afgeleide van de vraag: *in hoeverre is het beleid al geïmplementeerd?* Door middel van benchmarking, tussentijdse rapportages en voortgangsonderzoeken kan de stand van zaken met een gering budget en een beperkte hoeveelheid tijd toch redelijk snel in kaart worden gebracht.

Aan een (te) sterke focus op resultaten kleven echter ook een paar nadelen. Eén van de voornaamste bezwaren ligt in wat Seddon¹²⁶ een 'perverse outputmeting' noemt. Perversiteit kan optreden wanneer er aan de resultaten van de meting nadelige consequenties zijn verbonden voor de betrokkenen. Zij beseffen doorgaans heel goed wat de mogelijke gevolgen voor hen kunnen zijn en zullen hun werkzaamheden daarom zoveel mogelijk op het onderzoek afstemmen. Het feitelijke werk is dan van ondergeschikt belang geworden en alleen het meetresultaat telt nog. Een ander nadeel van een op resultaten gericht onderzoek ligt in de mogelijke conclusies die er uit dit type onderzoek kunnen worden getrokken: weten dat de uitkomsten beneden of boven verwachting zijn

¹²⁶ Seddon. *systems thinking in the public sector*. Axminster: Triarchy Press

betekent immers niet dat die resultaten ook direct kunnen worden verklaard. Vergelijk het met een thermometer: meten dat iemand 40C koorts heeft, betekent niet dat de oorzaak van de verhoging ook direct bekend is. Om onderliggende oorzaken te kunnen achterhalen – of het nou gaat over de oorzaken van een gebrekkige implementatie of koorts – is aanvullend onderzoek nodig.

Uit de voorgaande alinea's mag echter niet worden opgemaakt dat al het werk dat tot nog toe is verricht helemaal voor niets is geweest. Hoewel instrumenten als *de Lokale Duurzaamheidsmeter*, *de Monitor Duurzaam Inkopen* en *de quickscan 'Duurzaam Inkopen!'* een beperkte verklaringskracht hebben en in de eerste plaats verkennend van karakter zijn, vormen zij een prima aanknopingspunt voor verdere verdieping. In dit hoofdstuk zullen de resultaten en aanbevelingen uit die bestaande onderzoeken worden geanalyseerd. Doel van deze analyse ligt in het vinden van zogenaamde 'universele factoren', factoren die mogelijk een cruciale rol spelen bij de implementatie van Duurzaam Inkopen. Met universele factoren worden hier dus factoren bedoeld die los van de context van invloed zijn op de implementatie van Duurzaam Inkopen. De mogelijke betekenis en de invloed van de gemeentelijke context op dat implementatieproces komen in het bestaande onderzoek niet aan de orde.

In de volgende paragraaf worden de bestaande instrumenten waarmee de implementatie van Duurzaam Inkopen veel wordt onderzocht kort geïntroduceerd en ga ik in op de veronderstellingen die aan deze instrumenten ten grondslag liggen. De operationalisatie van de bestaande instrumenten vindt plaats in de derde paragraaf. Deze dient als basis voor de een analyse van een van deze instrumenten. In de vierde paragraaf wordt de Booleaanse analyse als onderzoeksmethode geïntroduceerd en

verantwoord. Zoals zal blijken laten de resultaten van de besproken instrumenten zich door hun structuur goed op deze wijze analyseren. In de vijfde paragraaf zal het bestaande onderzoek worden geanalyseerd. De factoren die van invloed zijn op de implementatie van Duurzaam Inkopen binnen lokale contexten staan in deze analyse centraal. Ten slotte vormen de resultaten uit deze analyse de basis voor verder onderzoek. Een overzicht van deze resultaten zijn terug te vinden in de laatste paragraaf.

2. Verkenning van veelgebruikte instrumenten

Duurzaam Inkopen wordt door het Kabinet als een van haar speerpunten voor de komende jaren gezien¹²⁷. Dit heeft ertoe geleid dat Duurzaam Inkopen hoog op de politieke agenda is geplaatst. Met die toegenomen aandacht is ook de behoefte aan concrete resultaten toegenomen: met goed nieuws kunnen Kabinet en minister successen mogelijk verzilveren. Daarnaast willen ook critici weten of de middelen die zijn vrijgemaakt om het programma te verwezenlijken doelmatig worden besteed. Middels verschillende onderzoeken worden de vorderingen van het Rijk en de decentrale overheden in kaart gebracht. Een aantal van deze onderzoeken zijn zijdelings al aan de orde gekomen. Hieronder komen een aantal veelgebruikte instrumenten kort aan de orde.

¹²⁷

http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2008/november/14/Honderd_procent_duurzaam_inkopen_rijksoverheid_nadert_met_rasse_schreden

Monitor Duurzaam Inkopen

Eind 2008 is de Monitor Duurzaam Inkopen¹²⁸ voor de tweede keer uitgevoerd. In het kader van de Monitor hebben ruim 300 overheidsorganisaties de vragenlijst toegestuurd gekregen. De Monitor Duurzaam Inkopen 2008 is een online onderzoek naar de stand van zaken en voortgang van duurzaam inkopen door overheden. De Monitor Duurzaam Inkopen meet de voortgang van de overheden op de beleidsdoelstellingen voor duurzaam inkopen. De resultaten dienen als basis voor de Rapportage *Duurzame Bedrijfsvoering Overheden*, het tweejaarlijkse verslag van VROM over de voortgang van Duurzaam Inkopen aan de Tweede Kamer.

De centrale vraag in de Monitor 2008 is: *hoe staat de implementatie van duurzaam inkopen er voor?* Om het antwoord op deze vraag te achterhalen is de Monitor opgedeeld in drie delen. In het eerste deel staat het beleid en de implementatie van Duurzaam Inkopen in de eigen organisatie centraal. In deel twee komt de toepassing van de duurzaamheidscriteria aan de orde. Aangezien nog niet voor alle productgroepen criteria beschikbaar zijn, hoeven respondenten alleen vragen te verwachten over die productgroepen waarvoor criteria al vastgesteld zijn. Op basis van deze productgroepen wordt een score op het duurzaam inkoopvolume berekend. In het derde deel wordt ingegaan op de aanbesteding van overige productgroepen en de wijze waarop organisaties duurzaamheid daarin hebben vormgegeven.

128

http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/monitor_duurzaam_inkopen/ind_ex.asp Laatst geraadpleegd op: 15 december 2008.

De kracht van de Monitor ligt in de omvang van het onderzoek: rijksbreed ontvangen in totaal ongeveer 300 organisaties de vragenlijst. Alle Ministeries en de daartoe behorende diensten en agentschappen, de provincies, de waterschappen en een grote selectie van gemeenten worden uitgenodigd voor deelname aan de Monitor. Ook nemen dit jaar de Nederlandse universiteiten deel aan de Monitor Duurzaam Inkopen. Een ander pluspunt is de terugkoppeling: respondenten ontvangen een terugkoppeling van eigen resultaten met een score per productgroep. Een mogelijk minpunt is dat de resultaten geanonimiseerd worden samengevat in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Hoewel de bereidheid van respondenten om mee te werken aan de monitor hierdoor toeneemt, zou meer transparantie ertoe kunnen leiden dat de 'laggards' een zekere urgentie gaan voelen.

Zelfscan Duurzaam Inkopen

De Zelfscan¹²⁹ is geen instrument is dat van buitenaf wordt toegepast. Wel staat ook binnen de Zelfscan de implementatie van Duurzaam Inkopen centraal. De methodiek achter de Zelfscan is sterk vergelijkbaar met die van de eerste Monitor. Anders dan de Monitor zijn de resultaten uit de Zelfscan alleen bedoeld voor intern gebruik. Organisaties kunnen met de Zelfscan hun eigen prestaties op het gebied van Duurzaam Inkopen in kaart brengen. Daarnaast kan de Zelfscan worden gebruikt als een soort 'nulmeting' en organisaties een handelingsperspectief bieden: hoe een (vervolg-)stap te zetten richting een verdergaande verduurzaming van de inkoopuitgaven?

¹²⁹ <http://www.sn-duurzaaminkopen.nl/zelfscan/introductie.asp> Laatst geraadpleegd op: 15 december 2008.

Ook de Zelfscan bestaat uit een deel dat zich toespitst op de meer beleid- en procesmatige kant van Duurzaam Inkopen en een deel dat ingaat op de toepassing van duurzaamheidscriteria in aanbestedingen. De ‘terugkoppeling’ van de Zelfscan bestaat uit een aantal gegenereerde antwoorden: de respondent krijgt zo, afhankelijk van zijn eigen input, een aantal tips en adviezen.

Als meetinstrument ligt de kracht van de Zelfscan in het interactieve ontwerp. De antwoorden van een respondent leiden namelijk niet alleen tot een bepaalde score, maar tevens tot een aantal ‘op maat gemaakte’ adviezen.

Relatieve zwakte van de Zelfscan is dat het maatwerk van deze adviezen zich het best laat vergelijken met confectie: afhankelijk van de antwoorden van een respondent wordt uit een reeks algemene aanbevelingen een selectie gegenereerd. Ook deze aanbevelingen gaan dus impliciet uit van de veronderstelling dat overheidsorganisaties universeel en gelijkvormig zijn.

Benchmark Duurzaam Inkopen

De Benchmark Duurzaam Inkopen¹³⁰ is een onderdeel van *De Lokale Duurzaamheidsmeter*, een initiatief van het COS Nederland. De Benchmark richt zich specifiek op gemeenten. In tegenstelling tot de Monitor en de Zelfscan zijn de resultaten van de Benchmark niet geanonimiseerd, waardoor gemeenten goed met elkaar vergeleken kunnen worden. Momenteel hebben 180 gemeenten, ruim 40% van het

¹³⁰ http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultatenvan2007&style_id=0 Laatst geraadpleegd op: 15 december 2008.

totaal, aan de Benchmark meegewerkt¹³¹. In maart 2009 verscheen er een nieuwe editie van De Lokale Duurzaamheidsmeter.

Ook de Benchmark valt uiteen in een deel waarin algemene beleidskaders en –processen centraal staan. In het tweede deel van de benchmark wordt aan de hand van een aantal productgroepen dieper ingegaan op de inkoop zelf. Evenals de Monitor en de Zelfscan bestaat de Benchmark uit een uitgebreide lijst met gesloten vragen. Ruimte om de resultaten vanuit de gemeentelijke context te nuanceren lijkt ook hier grotendeels afwezig.

De kracht van de Benchmark ligt in diens transparantie: alle resultaten zijn openbaar en vrij beschikbaar. Hoewel er gediscussieerd kan worden over het effect van deze strategie, krijgt de openbaarheid van gegevens mijns inziens de voorkeur. Tegenstanders stellen terecht dat gemeenten die twifelen over deelname nu door die openheid besluiten er vanaf te zien. Daartegenover staat echter dat burgers het recht hebben om te weten wat hun gemeente op het gebied van Duurzaam Inkopen presteert. Of, zoals in het eindverslag van de Benchmark 2007 wordt gesteld: *“Wij menen dat het maatschappelijk debat rond keuzes voor verduurzaming van de gemeentelijke inkoop niet overgelaten kan worden aan vaktechnici en juristen alleen.”*¹³²

Mogelijke vertekening kan een minpunt van de Benchmark zijn. Omdat deelname gebaseerd is op een vrijwillige basis kunnen betere gemeenten oververtegenwoordigd zijn: bij 180 gemeenten is er enig inzicht in de

¹³¹ <http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2008/nl/inkopen/ranglijst>

Laatst geraadpleegd op: 16 december 2008.

¹³² Eindverslag Benchmark Duurzaam Inkopen 2007 (p. 33)

wijze waarop zij omgaan met Duurzaam Inkopen. Dit betekent echter ook dat er van 263 gemeenten weinig of niets bekend is.

Overeenkomsten tussen de bestaande instrumenten

Hoewel de bovenstaande verkenning van bestaande instrumenten niet volledig is, geeft zij wel een redelijk beeld van de wijze waarop implementatie van Duurzaam Inkopen doorgaans wordt onderzocht. Tussen de Monitor, de Zelfscan en de Benchmark zijn meerdere overeenkomsten te vinden. Zo bestaan alle drie de instrumenten uit een deel algemene beleid- en procesvragen en een deel dat ingaat op de inkoop en aanbesteding zelf. Daarnaast kennen ze alle een vorm van terugkoppeling op basis van hun score: de Monitor middels een verslag, de Zelfscan voorziet de score tevens van adviezen. In de Benchmark is de terugkoppeling indirect: doordat gemeenten worden opgenomen in een rangorde wordt er een competitief element aan toegevoegd. Een derde overeenkomst die de verschillende instrumenten met elkaar delen is dat deelnemers op vrijwillige basis meewerken aan de onderzoeken. De meting wordt overigens door de deelnemers zelf uitgevoerd. Een laatste overeenkomst die ik hier niet onvermeld wil laten zijn de antwoordmogelijkheden die respondenten hebben. Zowel binnen de Monitor, de Zelfscan als de Benchmark bestaan de vragenlijsten uit gesloten antwoorden. De Benchmark laat daarbij de minste ruimte over doordat de honderd vragen met alleen een 'ja' of 'nee' kunnen worden beantwoord.

Aanbevelingen door instrumenten

Aan het begin van dit hoofdstuk heb ik gesteld dat door middel van benchmarking, tussentijdse rapportages en voortgangsonderzoeken de stand van zaken met een gering budget en een beperkte hoeveelheid tijd toch redelijk snel in kaart kan worden gebracht. Daarom gebruiken de hier besproken instrumenten vooral gesloten vragen. Die kwantitatieve insteek betekent echter wel dat de strekking van de aanbevelingen in de regel algemeen van aard is¹³³. Zo blijkt uit de *Eindrapportage Benchmark Duurzaam Inkopen* onder andere dat:

*“Gemeenten waarbij de gemeenteraad heeft besloten dat duurzaamheid uitgangspunt voor het inkoopbeleid moet zijn scoren duidelijk hoger op de gehele vragenlijst [van de Benchmark, BM]. Deze groep scoort gemiddeld 43% tegenover 24% voor gemeenten waar de gemeenteraad zich niet heeft uitgesproken voor duurzaamheid als uitgangspunt voor het inkoopbeleid.”*¹³⁴

Andere zaken die samenhangen met de totaalscore van gemeenten in de Benchmark zijn: het wel of niet ondertekenen van de deelnemersverklaring; het wel of niet hanteren van het *Total Cost of Ownership*-principe (TCO)¹³⁵; het wel of niet hebben van extra budget voor de meerprijs van duurzame producten; het wel of niet hebben van

¹³³ De Monitor DBO 2006 is verkennend van karakter en bevat daarom geen aanbevelingen.

¹³⁴ Eindrapportage Benchmark Duurzaam Inkopen (p. 16)

¹³⁵ TCO tracht het geheel van kosten te kwantificeren die samenhangen met de aankoop van en niet (enkel) op het gebruik van aangekochte goederen of diensten.

een multidisciplinair overleg tussen budgethouder, inkoper en milieucoördinator en het wel of niet organiseren van scholingsbijeenkomsten over Duurzaam Inkopen¹³⁶. Ook het hebben van een (de)centraal inkoopbeleid lijkt een rol te spelen bij de implementatie van Duurzaam Inkopen.

Maar wat werkt wel en wat niet? Zijn er factoren aan te wijzen die een mogelijke hoofdrol innemen bij de implementatie van Duurzaam Inkopen? En zijn er algemene aanbevelingen te doen die betrekking hebben op elke lokale context? Indien dit het geval is: waar bestaan deze dan uit? In de volgende paragraaf zullen een aantal van die mogelijk cruciale factoren worden geselecteerd en besproken. Deze zullen dienen als de operationalisatie van het model waarmee het bestaande onderzoek zal worden geanalyseerd. Nadat dit model is opgezet zal ik in de vierde paragraaf verder ingaan op de daarbij gebruikte onderzoeksmethoden. In de vijfde paragraaf komt de analyse zelf aan de orde.

3. Operationalisatie

In deze paragraaf zullen de antwoorden uit de Benchmark worden gebruikt om mogelijk cruciale factoren die bijdragen aan het succesvol inbedden van Duurzaam Inkopen binnen gemeenten te identificeren. De vooronderstelling daarbij is dat er een verband bestaat tussen gemeenten die relatief hoog scoren op de bestaande vragenlijsten en de antwoorden die zij op de voor dit model geselecteerde vragen hebben gegeven. Koplopers, dat zijn gemeenten die hoog scoren, zouden dus vaker positief op deze vragen antwoorden dan de achterhoede.

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat het onderzoek naar de implementatie van Duurzaam Inkopen doorgaans uiteenvalt in een deel dat zich toespitst op algemene beleid- en procesvragen en een deel dat ingaat op de inkoop en aanbesteding zelf. Een beperking bij deze onderzoeken ligt in de antwoordmogelijkheden die respondenten hebben: met behulp van gesloten vragen worden allerlei aspecten van de inkooporganisatie onderzocht. Het gebruik van gesloten vragenlijsten impliceert dat lokale contexten universeel en inwisselbaar zijn. Een belangrijk nadeel van dit type onderzoek ligt dan ook in de ruimte die respondenten hebben om het beeld dat uit dit onderzoek komt vanuit hun eigen context te nuanceren.

Welke vragen uit de bestaande onderzoeken dienen dan in aanmerking te komen voor verdere analyse als men geïnteresseerd is in de succes- en faalfactoren bij de implementatie van Duurzaam Inkopen? Als gezegd bestaat dit type onderzoek meestal uit een vragenlijst met tientallen vragen over verschillende aspecten van het inkoopproces en de inkoop zelf. Aannemende dat er aspecten zijn te onderscheiden die los van de context invloed hebben op het welslagen van de implementatie van Duurzaam Inkopen, zal elke selectie van vragen dus moeten worden gerechtvaardigd.

pilot

Een mogelijk aanknopingspunt biedt de pilot¹³⁷ 'Verankeren van duurzaam inkopen in de eigen organisatie' die in 2007 door SenterNovem is opgezet. Binnen de pilot zijn een zestal gemeenten bezig gegaan met de

¹³⁷

http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/uit_de_praktijk/pilots_gemeente_n/index.asp Laatst geraadpleegd op: 15 december 2008.

¹³⁶ Eindrapportage Benchmark Duurzaam Inkopen (Pp. 16 -18)

vraag: 'Hoe zorgen we er nu voor dat Duurzaam Inkopen altijd meegenomen wordt bij inkopen en aanbestedingen binnen onze gemeenten?' Op basis van de ervaringen die deze gemeenten hebben opgedaan, heeft SenterNovem een aanpak geformuleerd die gebruikt kan worden bij de implementatie van duurzaam inkopen binnen gemeenten. In figuur 2.1 staat een overzicht van de voornaamste aanbevelingen.

Anders dan de grote op kwantitatieve leest geschoeide onderzoeken kent de pilot dus een kwalitatieve insteek. Het grote voordeel van deze insteek is dat de deelnemende gemeenten op basis van hun eigen ervaringen worden betrokken bij het identificeren van mogelijke succes- en faalfactoren. Anders gezegd: deelnemers kunnen niet volstaan met antwoorden op de (gesloten) vragen van de onderzoeker, maar zullen ook zelf de vragen moeten stellen. Een nadeel van deze insteek is dat de resultaten moeilijk kunnen worden gegeneraliseerd.

Hoewel de aanbevelingen uit de pilot niet zonder meer kunnen worden geëxtrapoleerd naar andere, niet onderzochte lokale contexten, kunnen ze wel als basis worden gebruikt voor de selectie van vragen uit bestaande onderzoeken. De vooronderstelling daarbij is dat als er randvoorwaarden geïdentificeerd kunnen worden die los van de context van invloed zijn op de implementatie van Duurzaam Inkopen, deze ook een rol spelen in de zes gemeenten die hebben meegewerkt aan de pilot. Doordat de aanbevelingen uit de pilot daarnaast op basis van praktijkervaring tot stand zijn gekomen bieden zij mijns inziens een goed aanknopingspunt voor verder onderzoek.

In het onderstaand kader komen de voornaamste aanbevelingen uit de pilot terug. Voor een volledig overzicht van de aanbevelingen kan de lezer

terecht op de website van SenterNovem¹³⁸. Naast het volledige overzicht staan op deze website tevens de ervaringen van de afzonderlijke gemeenten beschreven.

Duurzaam inkopen inbedden in de organisatie

1. Zorg voor een gedragen collegebesluit om duurzaam in te kopen.
2. Kies primair voor een top-down benadering: zorg voor commitment en betrokkenheid van wethouder en collegeraad
3. Zorg voor commitment en betrokkenheid van het middenmanagement (als schakel tussen beleid en uitvoering)
4. Zorg voor commitment en betrokkenheid van de inkoper (deze neemt duurzaam inkopen mee in de aanbestedingsfase)
5. Leg de verantwoordelijkheid voor duurzaam inkopen vast (bij de wethouder, budgethouders, afdelingen Inkoop en Milieu).
6. Benoem een duurzaamheidscoördinator of adviseur onder de gemeentesecretaris
7. Integreer duurzaam inkopen structureel in de bedrijfsvoering (optie: breng duurzaam inkopen onder bij kwaliteitszorg).
8. Benoem een accountant die zich specifiek richt op de duurzame rechtmatigheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering.
9. Laat de afdelingen Inkoop en Milieu samenwerken: Inkoop voor de procesmatige kant, Milieu voor de inhoudelijke kant.
10. Geef het College van B&W een voorbeeldfunctie
11. Reserveer extra budget voor duurzame alternatieven
12. Houd rekening met Total Cost of Ownership
13. Formuleer een visie op duurzaamheid en maak deze concreet
14. Bedenk een alternatief voor productgroepen waar nog geen criteria voor zijn ontwikkeld.

Duurzaam inkopen inbedden in procedures

15. Zorg voor een professioneel ingerichte inkoopfunctie
16. Geef de afdeling Inkoop een adviserende rol bij duurzaam inkopen als er sprake is van een centrale of gecoördineerde inkoop.
17. Stel duurzaam inkopen verplicht via formats (bijvoorbeeld een formulier voor aanbesteding), inkoopprocedures en interne controle. Neem duurzaam inkopen ook mee in de accountantscontrole.
18. Evalueer de resultaten van de inkoopcontrole en contracten/aanbestedingen.
19. Stel het melden van meldingen verplicht met bijvoorbeeld een webintakeformulier.

138

http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/uit_de_praktijk/pilots_gemeenten/index.asp Laatst geraadpleegd op: 29 december 2008.

<p>Leveranciersmanagement</p> <p>20. Maak afspraken over duurzaam inkopen in een vroeg stadium</p> <p>21. Zorg voor positieve prikkels om deze duurzaamheidsafspraken na te komen (bijvoorbeeld een financiële bonus, contractverlenging of goede publiciteit)</p> <p>22. Bestraf het niet nakomen van de duurzaamheidsafspraken (bijvoorbeeld door het contract niet te verlengen of een boete op te leggen).</p> <p>Duurzaam inkopen toepassen in aanbestedingen</p> <p>23. Maak gebruik van duurzaamheidscriteria en van best practices.</p> <p>24. Ondersteun de sectoren in het toepassen van duurzaam inkopen in aanbestedingen (bijvoorbeeld door workshops, informatiesprekken met directeuren/teams en intranet).</p> <p>25. Zet een projectbureau op voor de uitvoering van social return (geldt voor grote gemeenten)</p> <p style="text-align: right;">Bron: SenterNovem</p>
--

Figuur 2.1: aanbevelingen met betrekking tot de implementatie van Duurzaam Inkopen.

In hoeverre zijn deze aanbevelingen ook te gebruiken door gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de pilot? Zoals gezegd zijn de resultaten uit de pilot niet zonder meer te extrapoleren naar andere gemeenten omdat de pilot aanvangt bij de praktijkervaring van de deelnemende gemeenten. Gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de pilot kunnen dan ook heel andere ervaringen op het gebied van de implementatie van Duurzaam Inkopen hebben.

Over de ervaringen van gemeenten die niet in de pilot zijn betrokken is dan ook minder bekend. Bestaande onderzoeken als de benchmark geven echter wel een indicatie van de onderzochte factoren. Selectie van vragen uit bestaand onderzoek op basis van de aanbevelingen uit de pilot maakt het dan mogelijk om: 1. te analyseren in hoeverre deze aanbevelingen binnen andere, niet-pilotgemeenten worden opgepakt en 2. te onderzoeken in hoeverre deze factoren bijdragen aan de implementatie van Duurzaam Inkopen. In het vervolg van deze paragraaf zal het model voor de analyse verder worden geoperationaliseerd.

Uit de aanbevelingen (zie kader 2.1) blijkt dat er verschillende factoren zijn die de implementatie van Duurzaam Inkopen binnen lokale contexten

bevorderen. Aanbevelingen zijn toegespitst op het inbedden van Duurzaam Inkopen in de eigen organisatie, in procedures, leveranciersmanagement en het toepassen van Duurzaam Inkopen in aanbestedingen. Op de website staan nog meer aanbevelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de voorbeeldrol van de gemeente. Met name tussen de aanbevelingen die zich toespitsen op het inbedden van Duurzaam Inkopen in de eigen organisatie en de algemene beleid- en procesvragen van de Benchmark en de Monitor zit relatief veel overlap. Ondanks het gegeven dat er aan de pilot slechts een zestal gemeenten hebben deelgenomen, is het mogelijk om de aanbevelingen uit de pilot via een analyse van een aantal geselecteerde vragen in andere gemeenten te onderzoeken.

Overigens zullen niet alle aanbevelingen binnen de analyse worden betrokken. De reden hiervoor is dat niet alle aanbevelingen als vraag terugkomen in de Benchmark, noch in de Monitor. Een aantal van de aanbevelingen die in dit hoofdstuk niet worden gebruikt, worden echter nog wel gebruikt bij de vragen voor de interviews in deel twee van deze scriptie. Zo wordt het belang van een professioneel ingerichte inkoopfunctie (aanbeveling 15) doorgaans wel onderschreven, maar deze wordt met de bestaande instrumenten niet onderzocht. In de interviews zullen dit soort zaken alsnog aan de orde komen.

Als gezegd bestaat de Benchmark uit een deel dat zich toespitst op algemene beleid- en procesvragen en een deel dat ingaat op de inkoop zelf. De vragen die enige overlap hebben met de aanbevelingen uit de pilot zijn in figuur 2.2 weergegeven.

1. De gemeenteraad besloot dat duurzaamheid uitgangspunt voor het inkoopbeleid moet zijn.
2. De uitgangspunten van duurzaamheid in het inkoopbeleid zijn helder en duidelijk
3. De gemeente tekende in dat verband de deelnemersverklaring Duurzaam Inkopen
4. De gemeente houdt bij het inkopen niet alleen rekening met de prijs van het aan te schaffen product of dienst maar beoordeelt op basis van de Total Cost of Ownership (investerings- en exploitatiekosten).
5. Er is een budget voor de meerprijs van een duurzame aanbesteding zodat de kosten voor de aanschaf minstens 5% meer dan de prijs van het niet-duurzame product mag zijn.
6. Uw gemeente hanteert de criteria voor Duurzaam Inkopen door ze concreet mee te wegen in het aanbestedingstraject.
7. Uw gemeente hanteert de criteria voor Duurzaam Inkopen voor zowel primaire (denk aan stoeptegels, plantmateriaal, allerlei zaken die groot worden ingekocht) als secundaire inkopen (denk aan zaken die ten dienste staan van de organisatie, zoals koffiemachines)
8. Budgethouder, inkoper en milieu-afdeling zijn voor (bijna) iedere aanbesteding betrokken bij het opstellen van het "programma van eisen".
9. Inkoopmedewerkers van uw gemeente doen jaarlijks mee aan scholingsbijeenkomsten over Duurzaam Inkopen.
10. De gemeente stimuleert Duurzaam Inkopen bij andere partijen.

Bron: <http://www.duurzaamheidsmeter.nl>

Figuur 2.2: selectie van de vragen uit de Benchmark Duurzaam Inkopen.

Hoe worden de aanbevelingen uit de pilot door de vragen uit de Benchmark gedekt? Deze vraag vormt in wezen de kern van het model waar de analyse in paragraaf 5 op stoelt. Wellicht ten overvloede: niet alle aanbevelingen hebben een overlap met de bovenstaande vragen. Het is echter wel mogelijk om met behulp van deze vragen een aantal aanbevelingen te analyseren in een groter aantal gemeenten. In het laatste deel van deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op de overlap tussen de aanbevelingen en de Benchmark Duurzaam Inkopen.

Vraag 1, *'De gemeenteraad besloot dat duurzaamheid uitgangspunt voor het inkoopbeleid moet zijn'*, heeft een overlap met de eerste aanbeveling:

'zorg voor een gedragen collegebesluit om duurzaam in te kopen'. Hoewel een gemeenteraadsbesluit iets anders is dan een gedragen collegebesluit, is er in beide gevallen wel een politiek signaal naar degenen die betrokken zijn bij het inkoopproces.

Vraag 2, *'De uitgangspunten van duurzaamheid in het inkoopbeleid zijn helder en duidelijk'* valt samen met aanbeveling 13: *'formuleer een visie op duurzaamheid en maak deze concreet'*.

Vraag 3, *'De gemeente tekende in dat verband de deelnemersverklaring Duurzaam Inkopen'* valt grofweg samen met aanbeveling 2, *'Kies primair voor een top-down benadering: zorg voor commitment en betrokkenheid van wethouder en collegeraad'*, aanbeveling 3, *'zorg voor commitment en betrokkenheid van het middenmanagement (als schakel tussen beleid en uitvoering)'* en aanbeveling 10: *'geef het College van B&W een voorbeeldfunctie'*. Met ondertekening van de deelnemersverklaring Duurzaam Inkopen¹³⁹ van SenterNovem wordt de organisatie deelnemer aan het programma Duurzaam Inkopen. Dit programma omvat zaken als het meewerken aan de Monitor Duurzaam Inkopen en het vaststellen van een streefpercentage Duurzaam Inkopen voor de (nabije) toekomst. Ondertekening van de verklaring kan door medewerkers lager in de organisatie worden opgevat als een duidelijk signaal.

Vraag 4, *'De gemeente houdt bij het inkopen niet alleen rekening met de prijs van het aan te schaffen product of dienst maar beoordeelt op basis van Total Cost of Ownership (investerings- en exploitatiekosten)'*, valt samen met aanbeveling 12: *'Houd rekening met Total Cost of Ownership'*.

¹³⁹ http://www.senternovem.nl/mmfiles/Deelnameverklaring%202008_tcm24-287646.doc Laatst geraadpleegd op: 30 december 2008.

Vraag 5, *'Er is een budget voor de meerprijs van een duurzame aanbesteding zodat de kosten voor de aanschaf minstens 5% meer dan de prijs van het niet-duurzame product mag zijn'*, valt samen met aanbeveling 11: *'reserveer extra budget voor duurzame alternatieven'*.

Vraag 6, *'Uw gemeente hanteert de criteria voor Duurzaam Inkopen door ze concreet mee te wegen in het aanbestedingstraject'*, overlapt aanbeveling 23: *'maak gebruik van duurzaamheidscriteria en van best practices'*.

Vraag 7, *'Uw gemeente hanteert criteria voor Duurzaam Inkopen voor zowel primaire als secundaire inkopen'* valt deels samen met aanbeveling 23, *'maak gebruik van duurzaamheidscriteria en best practices'*, maar ook met aanbeveling 14: *'bedenk een alternatief voor productgroepen waar nog geen criteria voor zijn ontwikkeld'*.

Vraag 8, *'Budgethouder, inkoper en milieu-afdeling zijn voor (bijna) iedere aanbesteding betrokken bij het opstellen van het "programma van eisen"*, valt samen met aanbeveling 9: *'laat de afdelingen inkoop en milieu samenwerken: inkoop voor de procesmatige kant, milieu voor de inhoudelijke kant'*.

Vraag 9, *'Inkoopmedewerkers van uw gemeente doen jaarlijks mee aan scholingsbijeenkomsten over Duurzaam Inkopen'* valt samen met de aanbevelingen 4, *'zorg voor commitment en betrokkenheid van de inkoper (deze neemt Duurzaam Inkopen mee in de aanbestedingsfase)'* en 24: *'ondersteun de sectoren in het toepassen van Duurzaam Inkopen in aanbestedingen (bijvoorbeeld door workshops, informatiegesprekken met*

directeuren/teams en intranet)'. De aanname hierbij is dat scholing leidt tot meer begrip ten aanzien van de noodzaak van Duurzaam Inkopen en vervolgens ook leidt tot meer betrokkenheid van de inkoper.

Vraag 10 tenslotte, *'De gemeente stimuleert Duurzaam Inkopen bij andere partijen'*, valt samen met aanbeveling 21, *'Zorg voor positieve prikkels om deze duurzaamheidsafspraken na te komen (bijvoorbeeld een financiële bonus, contractverlenging of goede publiciteit)'* en aanbeveling 22: *'bestraf het niet nakomen van duurzaamheidsafspraken (bijvoorbeeld door het contract niet te verlengen of een boete op te leggen)'*.

Tezamen dekken de tien vragen dus een aanzienlijk gedeelte van de aanbevelingen: 14 van de 25 aanbevelingen hebben enige overlap met de geselecteerde vragen.

Tussenbalans

Wat is de tussenbalans? Met de selectie van vragen lijken de aanbevelingen uit de pilot te kunnen worden gerechtvaardigd: middels de pilot worden de geselecteerde vragen en de ervaringen uit de praktijk gekoppeld. Voor zover dit mogelijk is, vormt de kwalitatieve pilot een aanknopingspunt voor een verdere, kwantitatieve verdieping: door meer gemeenten in de analyse te betrekken kan worden nagegaan in hoeverre de ervaringen die de zes pilotgemeenten hebben opgedaan werken binnen andere contexten. De achterliggende gedachte daarbij is dat als er bepaalde voorwaarden al dan niet aanwezig zijn binnen een gemeente (bijvoorbeeld het ondertekenen van de deelnemersverklaring, rekening houden met TCO binnen een aanbesteding) dit van invloed is op de prestaties van de desbetreffende gemeente. Voordat ik overga tot de

verantwoording van de door mij gehanteerde onderzoeksmethodiek wil ik eerst een voorschot nemen op de consequenties die verbonden kunnen worden aan de mogelijke bevindingen van de analyse. Er zijn, mijns inziens, twee mogelijke uitkomsten:

1. De uitkomst is eenduidig, een vaste serie aanbevelingen blijkt te werken ongeacht de context. In het geval dat er uit de analyse één set, een pakket van aanbevelingen blijkt te werken komt mijn eerdere hypothese, de context is van invloed op de wijze waarop Duurzaam Inkopen wordt geïmplementeerd, te vervallen. Beleid hoeft, met andere woorden, niet specifiek toegespitst te zijn op afzonderlijke contexten en algemene aanbevelingen volstaan inzake de implementatie van Duurzaam Inkopen. In dit geval bestaat er zoiets als een ‘universele context’, wat wil zeggen dat er zoiets is als een *basisstructuur* van gemeenten waarbij Duurzaam Inkopen kan aansluiten.

2. De uitkomst is niet eenduidig, een vaste serie aanbevelingen blijkt niet binnen alle contexten te werken. Deze conclusie lijkt mijn hypothese te ondersteunen: de context is dan een factor die in de beleidsvoering niet kan worden veronachtzaamd. Als er een ambitie is om Duurzaam Inkopen in alle gemeenten succesvol te implementeren, dan zal er rekening moeten worden gehouden met lokale verschillen. Het idee dat er zoiets bestaat als een ‘universele context’ is in dit geval niet gerechtvaardigd.

Om de bovenstaande stellingen te toetsen zullen de beter presterende gemeenten in de analyse tegenover de slechter presterende gemeenten worden geplaatst. Als uit de analyse een vast pakket aanbevelingen (zie 1.) naar voren komt, dan zal dit blijken uit de verschillen tussen koplopers

en achterhoede. Als, op basis van een vergelijking tussen de twee categorieën, blijkt dat zo’n pakket ontbreekt (zie 2.) zal er moeten worden gekeken hoe de bestaande kennis ten aanzien van de implementatie van Duurzaam Inkopen binnen gemeenten kan worden aangevuld. Voordat de analyse daadwerkelijk zal worden uitgevoerd, zullen de door mij gehanteerde onderzoeksmethoden in paragraaf 4 worden uitgelegd en verantwoord.

4. onderzoeksmethoden: Booleaanse Analyse

In het voorgaande heb ik betoogd dat een kwantitatieve analyse van het bestaande onderzoek naar de implementatie van Duurzaam Inkopen een prima aanknopingspunt vormt, maar dat daarbij zogenaamde contextspecifieke verschillen worden veronachtzaamd. Met behulp van een kwalitatieve verdieping op het bestaande onderzoek kunnen deze contexten toch in het onderzoek betrokken worden. In deze paragraaf zullen de keuzes voor de gebezigde onderzoeksmethoden verder worden toegelicht.

Waarin verschillen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden van elkaar? Volgens Charles C. Ragin komen de verschillen in essentie hierop neer:

“The resulting understanding of empirical relations is shaped by examining patterns of covariation in the data set, observed and averaged

across many cases, not by studying how different features or causes fit together in individual cases."¹⁴⁰

Volgens Ragin kenmerkt kwantitatief onderzoek zich door een focus op variabelen. Binnen dit onderzoek staan niet de onderzoekseenheden (bijvoorbeeld gemeenten), maar aspecten of dimensies waarop die eenheden kunnen worden onderzocht centraal. Zo zouden in kwantitatief onderzoek naar Duurzaam Inkopen door Nederlandse gemeenten niet die gemeenten zelf centraal staan, maar de variabelen waarmee die inkoop kan worden bepaald. Bezien vanuit deze voorkeur voor variabelen – waarbinnen eenheden dus kunnen worden opgevat als ‘dragere’ van variabelen – ligt de voornaamste taak van een onderzoeker in het ontwaren van onderliggende patronen en processen. Een groot voordeel van kwantitatief onderzoek is dat het aantal eenheden dat in het onderzoek betrokken kan worden nagenoeg onbeperkt is.

Binnen de kwalitatieve benadering ontbreekt de mogelijkheid tot het onderzoeken van veel onderzoekseenheden. Deze beperking hangt samen met de vooronderstellingen ten aanzien van het wezen en de kenbaarheid van de (sociale) werkelijkheid. Statistische technieken waarmee die werkelijkheid sterk vereenvoudigd kan worden voorgesteld volstaan binnen deze traditie dan ook niet. Het is zelfs de vraag of het überhaupt wel zinvol is om te spreken van ‘de’ werkelijkheid, aangezien hetgeen dat wordt waargenomen ook afhankelijk is van degene die waarneemt. In deze optiek is goede wetenschap niet in de eerste plaats gericht op het verklaren van die werkelijkheid maar op het begrijpen daarvan. Doordat de onderzoeker zich beperkt tot het interpreteren van

¹⁴⁰ Ragin, C.C. *‘Introduction to qualitative comparative analysis’*. In: Janoski, T. en Hicks, A.M. (Eds.) *The Comparative Political Economy of the State*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 299 – 319)

slechts enkele gevallen kan dat begrip worden vergroot. Ragin noemt deze onderzoeksstrategie daarom ook wel *case-oriented*: weinig eenheden worden dan op veel variabelen binnen hun eigen context onderzocht.

In het artikel *‘Introduction to qualitative comparative analysis’* stelt Ragin dat de harde scheidslijn die de meeste onderzoekers tussen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden aanbrengen helemaal niet noodzakelijk is. Volgens Ragin kan Qualitative Comparative Analysis (QCA) worden gezien als een synthese van de twee schijnbaar onverenigbare strategieën die *“[C]ombines the strengths of the two approaches and provides as well a way to travel the middle road between generality and complexity”*¹⁴¹. Concreet betekent dit dat QCA veel eenheden binnen het onderzoek kan betrekken zonder dat daarbij (op grond van statistische beperkingen) concessies moeten worden gedaan in het aantal te onderzoeken variabelen. Dit kan doordat deze methode gebaseerd is op het zogenaamde Booleaanse algebra (QCA wordt daarom ook wel Booleaanse analyse genoemd). Binnen deze voorstelling kunnen de te onderzoeken variabelen alleen ‘waar’ of ‘niet waar’ zijn. Er zijn dan ook slechts twee mogelijke waardes die een variabele kan aannemen: 1 of 0. Aan de hand van het volgende voorbeeld zal de methode verder worden uitgelegd.

Een jongeman heeft soms last van een ochtendhumeur en soms niet. Hij is benieuwd naar de factoren die ‘s morgens mogelijk een rol spelen bij zijn gemoedstoestand. Na een korte zelfanalyse onderscheidt hij drie

¹⁴¹ idem (pp. 304)

factoren: het weer (A), het tijdstip waarop de wekker afgaat (B) en het aantal uren slaap dat hij heeft gehad (C).

rij	A	B	C	U	Aantal dagen
1	0	0	0	0	5
2	0	0	1	0	6
3	0	1	0	0	2
4	0	1	1	1	3
5	1	0	0	0	1
6	1	0	1	1	4
7	1	1	0	1	5
8	1	1	1	1	4

Deze factoren worden op de volgende manier gedefinieerd: het regent (A = 1) of het regent niet (A = 0); de wekker gaat voor acht uur (B = 1) of na acht uur (B = 0) en hij heeft minder dan zeven uur slaap gehad (C = 1) of meer dan zeven uur (C = 0). Na een periode van een maand rond hij de dataverzameling af en start met de analyse. Zijn eerste resultaten zijn opgenomen in de bovenstaande *waarheidstabel*.

In de eerste regel zijn A B C en U allemaal nul. Dit betekent dat op de dagen waarop het niet regent, de wekker pas na achten afloopt en de jongeman meer dan zeven uur slaap heeft gehad, hij ook geen last heeft van een ochtendhumeur. In de rest van de waarheidstabel zijn de scores verschillend. Hoe kunnen we nu achterhalen welke factoren

doorslaggevend zijn voor de 'kleur van zijn humeur'?

Om het antwoord op deze vraag te kunnen achterhalen, wordt het aantal mogelijke uitkomsten met QCA zo veel mogelijk vereenvoudigd. Deze

vereenvoudigde uitkomsten worden *prime implicants* genoemd. Omdat we alleen geïnteresseerd zijn in de factoren die bijdragen aan zijn ochtendhumeur analyseren we hier alleen die regels waarvoor geldt dat: U = 1. Dit zijn de regels 4, 6, 7 en 8.

rij	A	B	C	U	Aantal dagen
4	0	1	1	1	3
6	1	0	1	1	4
7	1	1	0	1	5
8	1	1	1	1	4

De vereenvoudiging komt tot stand door overbodige factoren als het ware 'buiten spel' te zetten. Zo leiden de regels 4 en 8 beide tot U = 1:

rij	A	B	C	U	Aantal dagen
4	0	1	1	1	3
8	1	1	1	1	4

Dit betekent dat factor A in deze configuratie niet relevant is. Los van wat de waarde van A is, geldt namelijk U = 1. De jongeman heeft in deze situatie dus altijd een ochtendhumeur, regen of geen regen. Verdere vereenvoudiging levert de volgende prime implicants op:

Rij	A	B	C	U
(4,8)	-	1	1	1
(6,8)	1	-	1	1
(7,8)	1	1	-	1

De laatste stap binnen de analyse is het opzetten van een zogenaamde *prime implicants chart*. Op deze kaart worden alle configuraties waarvoor geldt dat: U = 1 en alle prime implicants weergegeven. Met deze laatste stap kunnen we kijken of alle configuraties worden gedekt door de prime implicants.

	0 1 1	1 0 1	1 1 0	1 1 1
- 1 1	x			x
1 - 1		x		x
1 1 -			x	x

Prime implicants die niet noodzakelijk zijn omdat alle configuraties ook op een andere manier worden afgedekt komen niet in het laatste resultaat terug. In dit geval zijn alle drie de prime implicants nodig om alle configuraties af te dekken. Voor de verklaring van het ochtendhumeur zijn ze alledrie dus van belang.

Wat heeft de analyse opgeleverd? Hoe kan de jongeman met behulp van QCA zijn ochtendhumeur nu verklaren? Als gezegd zijn alle drie de prime implicants van belang. Het blijkt dat er drie situaties zijn waarin de jongeman de dag met een donderwolk boven zijn hoofd begint. Gaat de wekker voor acht uur én heeft hij korter dan zeven uur geslapen, regent

het én heeft hij korter dan zeven uur geslapen of regent het en gaat de wekker voor acht uur, dan is een ochtendhumeur een feit. Het maakt dus zoveel niet uit welke combinatie van factoren er speelt. Het aantal factoren is daarentegen wel van belang: in alle situaties waarin meer dan één factor aanwezig is heeft de jongeman dus een ochtendhumeur.

Hoewel Ragin QCA voorstelt als de ideale methode waarmee de tekortkomingen van zowel case-oriented als variable-oriented onderzoek kunnen worden overbrugd, is de toepassing ervan niet probleemloos of objectief. Zo stelt Guy Peters dat de onderzoeker die gebruik maakt van een Booleaanse analyse in het doen van aannames over de werkelijkheid niet verschilt van andere onderzoekers:

“A researcher inevitably goes into a project with an underlying thesis about cause and effect, even if this is not stated in such a positivist language, and thus will look at only some parts of the total evidence. The researcher therefore runs the risk of excluding crucial causal factors.”¹⁴²

Dit probleem is echter niet uniek voor één specifieke onderzoeksmethode in het bijzonder en kan op een gelijksoortige manier worden opgelost. Indien een onderzoeker wordt geconfronteerd met zogenaamde ‘conflicterende cases’, dat zijn gevallen waarbij dezelfde configuraties leiden tot verschillende uitkomsten, dan betekent dit dat het verklaringsmodel niet volledig is. Een mogelijke oplossing ligt in het toevoegen van een extra variabele waarmee de verschillende uitkomsten dan wel kunnen worden verklaard.

¹⁴² Peters, G. *Comparative politics*. London: Macmillan, 1990. (p. 160)

Een aantal problemen kunnen wel leiden tot problemen die kenmerkend zijn voor de Booleaanse analyse. Zo kan door wat Peters 'secondary coding' noemt – het opnieuw coderen van al bestaand onderzoeksmateriaal om te komen tot een bruikbare waarheidstabel – onbedoeld leiden tot vertekening.¹⁴³ Daarnaast kleven er een aantal praktische en theoretische bezwaren aan de codering zelf. Dichotomisering van variabelen is weliswaar een krachtig middel om bepaalde aspecten van het onderzoeksobject te vereenvoudigen, maar de keuzes die aan die indeling zelf ten grondslag liggen lijken soms wat moeilijk te rechtvaardigen. Zo heeft Steve Chan¹⁴⁴ in zijn onderzoek naar het verloop van oorlogen en de factoren die daarop van invloed zijn korte en lange oorlogen gedichotomiseerd als oorlogen die korter en langer dan duren dan één jaar. Maar waarom Chan niet heeft gekozen voor bijvoorbeeld zes maanden of twee jaar wordt niet duidelijk. De keuze die aan de dichotomisering zelf ten grondslag ligt lijkt daarmee tamelijk arbitrair.

Het theoretische bezwaar tegen dichotomisering kan worden samengevat met wat Peters 'degreeism' noemt¹⁴⁵. Het argument dat vanuit deze optiek tegen QCA en de Booleaanse analyse wordt gemaakt ligt in de waarden die variabelen kunnen aannemen: iets is waar of iets is onwaar, het is zwart of het is wit. Voor grijs- of pasteltinten lijkt binnen deze methode geen ruimte. Stanley Lieberson¹⁴⁶ breidt deze bezwaren verder

uit. Hoewel Lieberson's voornaamste bezwaar in de eerste plaats gericht is tegen gevolgtrekking op basis van een klein aantal cases, dient zijn kritiek principiëler te worden opgevat. Volgens Lieberson ondervangen onderzoekers als Ragin kritieken op de Booleaanse analyse deels door het aantal cases binnen het onderzoek uit te bereiden, maar zullen zij door het toelaten van meer cases voor nieuwe problemen geplaatst worden. In de woorden van Ragin bestaat er binnen de QCA-filosofie immers "no such thing as error"¹⁴⁷. In gevallen waarin conflicterende cases (twee gelijke configuraties leiden tot verschillende uitkomsten) voorkomen mogen ongewenste resultaten dan ook niet buiten beschouwing worden gelaten als 'outliers'. Teneinde deze conflicterende cases op te lossen zal de onderzoeker dus op zoek moeten gaan naar nieuwe variabelen waarmee verschillen wel kunnen worden verklaard. En precies op dit punt voorziet Lieberson problemen¹⁴⁸. Met het betrekken van een groter aantal cases binnen het onderzoek neemt de kans op conflicterende cases namelijk ook toe. Het orthodoxe uitgangspunt van Ragin en anderen dat stelt dat fouten binnen QCA niet bestaan stelt dus zeer hoge kwaliteitseisen aan het onderzoek. Lieberson betwijfelt of er in de praktijk aan die eisen kan worden voldaan.

¹⁴³ Peters, G. *Comparative politics*. London: Macmillan, 1990. (p. 168)

¹⁴⁴ Chan, S. (2003). 'Explaining War Termination'. *Journal of Peace Research* 40(1): 49-66

¹⁴⁵ Peters, G. *Comparative politics*. London: Macmillan, 1990. (p. 169)

¹⁴⁶ Lieberson, S. 'Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases'. In *Social Forces* 70(2), 1991. (p. 316)

¹⁴⁷ Ragin, C.C. 'Introduction to qualitative comparative analysis'. In: Janoski, T. en Hicks, A.M. (Eds.) *The Comparative Political Economy of the State*. Cambridge: Cambridge University Press (p. 307)

¹⁴⁸ Lieberson, S. 'Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases'. In *Social Forces* 70(2), 1991. (p. 316)

5. Analyse

Zowel voor- als tegenargumenten zijn in overweging genomen bij de keuze voor een Booleaanse analyse binnen de benchmark Duurzaam Inkopen. De doorslaggevende reden om te kiezen voor het gebruik van QCA ligt in de structuur van de benchmark zelf: deze bestaat uit honderd vragen waarmee 180 gemeenten duurzaamheidsaspecten rondom beleid, implementatie en ingekochte goederen en diensten in kaart hebben gebracht. Voor de eerste analyse zijn alleen de vragen die betrekking hebben op het beleid en de implementatie van Duurzaam Inkopen relevant. Het grote voordeel is dat de dichotomisering van de antwoorden door de respondenten zelf is gedaan. Zo kunnen problemen die bijvoorbeeld worden veroorzaakt door 'secondary coding' worden vermeden.

Een andere reden om een Booleaanse analyse te verkiezen boven variable-oriented onderzoek ligt volgens Ragin in het feit dat een Booleaanse analyse: "[I]dentifies multiple combinations of causal conditions that may contain causal factors in both their present and absent states"¹⁴⁹. Het argument dat Lieberson daar tegenin brengt is dat onderzoek in het beste geval uit een serie van momentopnames bestaat¹⁵⁰. Uitspraken die QCA over deze 'complex multivariate causal patterns' doet zijn volgens Lieberson per definitie te sterk omdat er ook patronen zouden kunnen worden gevonden die buiten de

¹⁴⁹ Ragin, C.C. 'Introduction to qualitative comparative analysis'. In: Janoski, T. en Hicks, A.M. (Eds.) *The Comparative Political Economy of the State*. Cambridge: Cambridge University Press (p. 316)

¹⁵⁰ Lieberson, S. 'Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases'. In *Social Forces* 70(2), 1991. (p. 309)

meetmomenten liggen. Feit is wel dát QCA meer ruimte biedt aan multivariabele causaliteit dan 'traditioneel' kwantitatief onderzoek. Bovendien geeft het relatief grote aantal cases (180 gemeenten) voldoende ruimte voor variatie binnen de mogelijke configuraties.

Zoals reeds is betoogd kan Booleaanse analyse waarin veel cases worden betrokken de onderzoeker voor nieuwe problemen plaatsen. Met het betrekken van een groter aantal cases binnen de analyse, neemt de kans op onderlinge conflicten immers toe. Lieberson stelt dat die conflicten in combinatie met het Booleaanse dogma 'there is no such thing as error' ertoe leiden dat er zeer hoge kwaliteitseisen aan het onderzoek moeten worden gesteld. De onderzoeker kan zo'n conflict namelijk niet wegzetten als een meetfout of uitzondering, maar zal op zoek moeten naar een nieuwe variabele waarmee het conflict alsnog kan worden opgelost.

Mijns inziens is dit een van de sterkste argumenten die er tegen een Booleaanse analyse in te brengen is. Dat de kans op conflicten groot is, betekent echter niet dat de methode in zijn geheel onbruikbaar of ongeschikt is voor onderzoeken waarin veel cases worden betrokken. Zowel door Ragin als Lieberson wordt slechts één oplossing aangedragen om de problemen van conflicterende cases te overkomen: verder onderzoek naar nog te ontdekken variabelen. Lieberson heeft een punt als hij stelt dat het in de onderzoekspraktijk vaak aan tijd en geld ontbreekt om aan deze eis tegemoet te komen. Binnen deze scriptie is de Booleaanse analyse echter de eerste stap. Zoals in het besluit van de vorige paragraaf is gesteld, leidt een Booleaanse analyse van het bestaande onderzoek tot twee opties:

1. De uitkomst is eenduidig, een vaste set aanbevelingen blijkt te werken ongeacht de context. In dit geval komt de aanname dat de lokale context een factor is waar rekening mee moet worden gehouden te vervallen.

Met betrekking tot de het voorgaande debat betekent dit eveneens dat aanvullende variabelen niet nodig zijn: de conclusie is immers sluitend.

2. De uitkomst is niet eenduidig, een vaste serie aanbevelingen blijkt niet binnen alle contexten te werken. Dit zou, volgens Ragin en Lieberson, ertoe leiden dat de onderzoeker genoopt is tot verder onderzoek: het toevoegen van een of meerdere variabelen kan dan helpen bij het overkomen van de conflicterende cases.

Een optie die door Ragin noch Lieberson wordt aangedragen is het gebruik van andere onderzoeksmethoden. Voordat ik hier verder inga op de mogelijk praktische beperkingen van de Booleaanse analyse en de oplossingen die daarmee samenhangen, wil ik eerst de analyse zelf uitvoeren. Bij de analyse zelf is het programma *fs/qca 2.0*¹⁵¹ gebruikt.

Coderen

Zoals gezegd gaat een Booleaanse analyse uit van dichotome variabelen. Aangezien alle onafhankelijke variabelen (de geselecteerde vragen uit de Benchmark) door de respondenten zijn beantwoord met 'ja' of 'nee', levert het coderen van deze variabelen geen problemen op: 'ja' is voor deze analyse gecodeerd met 1, 'nee' met 0. Voor het coderen van de afhankelijke variabelen, dat zijn de prestaties van middelgrote gemeenten op het gebied van implementatie van Duurzaam Inkopen, moeten de data eerst bewerkt worden. De waarde die deze variabele kan aannemen loopt immers van 0 tot 100. Er zijn verschillende manieren waarop deze waardes kunnen worden versleuteld:

¹⁵¹ Te downloaden op: <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>
Laatst geraadpleegd op: 30 december 2008.

1. Definieer koplopers en hekkensluiters als de 10 hoogste scores en 10 laagste scores. Resultaten van koplopers op de afhankelijke variabele worden dan versleuteld als 1, die van de hekkensluiters als 0.

Het voordeel van deze manier van versleutelen ligt in het gegeven dat de prestaties van beide groepen behoorlijk uiteenlopen. Verschillen kunnen zodoende mogelijk beter worden verklaard. Het nadeel van deze keuze is dat er in dit geval slechts 20 gemeenten in de analyse worden betrokken. Alle gemeenten die niet bij de eerste of laatste 10 horen, worden dan niet in de analyse meegenomen.

2. Definieer koplopers en hekkensluiters op basis van hun score op de vragenlijst. Alle gemeenten die meer dan 50 punten hebben gehaald worden als koploper meegeteld; gemeenten met een score onder de 50 punten als hekkensluiter.

Het voordeel van deze manier van versleutelen is dat alle gemeenten zo in de analyse worden betrokken. Een nadeel kan zijn dat er een minder duidelijke relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen is aan te tonen.

In deze analyse zullen beide manier van coderen worden betrokken.

Een andere afweging die in deze analyse moest worden gemaakt hangt samen met het inwonertal van gemeenten. Uitgangspunt in deze scriptie zijn middelgrote gemeenten met een populatie van 20.000 tot 50.000 inwoners. Gemeenten met minder dan 20.000 of meer dan 50.000 inwoners zijn niet in de analyse meegenomen (46 gemeenten zijn in de

analyse betrokken: voor een overzicht van de geselecteerde gemeenten zie bijlage 1). Dit leidt er overigens toe dat de eerste 10 koplopers buiten beschouwing worden gelaten: Zutphen (nr. 11) is met 45775 inwoners de best presterende middelgrote gemeente. 'Size does matter': aangezien gemeenten met een inwonertal boven de 50.000 de top 10 volledig beheersen én volledig ontbreken in het rijtje hekkensluiters, lijkt gemeentegrootte inderdaad van invloed bij de implementatie van Duurzaam Inkopen.

Wat levert een eerste analyse van de prestaties van middelgrote gemeenten op? Bestaat er zoiets als een 'succesformule' onafhankelijk van de context? In het geval dat gemeenten op basis van score worden gezien als koploper dan wel hekkensluiter (meer of minder dan 50 vragen met 'ja' beantwoord), dan zijn er slechts twee gemeenten die genomineerd kunnen worden als koploper – Zutphen met 53 punten en Krimpen aan den IJssel met 51 punten.

Een eerste analyse van de 2 koplopers en 43 hekkensluiters met het programma fs/qca levert weinig concrete resultaten op: er ontstaan diverse conflicten in de waarheidstabel. Na het oplossen van deze conflicten zijn er drie soorten uitkomsten: de *complex solution*, de *parsimonious solution* en de *intermediate solution*. (zie voor een overzicht van de uitkomsten bijlage 2). Hoewel de complex solution lijkt te duiden op een vast pakket aanbevelingen, leert een tweede lezing dat dit slechts voor een gemeente het geval is: er zijn immers twee gemeenten waarvoor geldt $U = 1$ en in slechts de helft van de gevallen geldt de aangedragen oplossing ($a*B*c*d*e*F*G*h*i*J$).

Voor het verklaren van succes is een onderverdeling op basis van scores (meer of minder dan 50 vragen met 'ja' beantwoord) ongeschikt.

Een tweede analyse kan worden uitgevoerd door gemeenten te selecteren op basis van hun positie: in deze analyse worden de 10 best presterende gemeenten uitgezet tegenover de 10 slechtst presterende gemeenten. Wederom zijn er op de *prime implicant chart* meerdere conflicten en ook hier zijn de uitkomsten niet eenduidig (zie bijlage 3).

Voor het verklaren van succes is een onderverdeling op basis van positie (top 10 versus de laatste 10) eveneens ongeschikt.

6. Voorlopige conclusie en eerste bevindingen

Welke conclusies kunnen er getrokken worden op basis van een Booleaanse analyse van het bestaande onderzoek? Een eerste lezing van de resultaten doet nogal onbevredigend aan: er blijkt niet zoiets te bestaan als een vast pakket van aanbevelingen dat ongeacht eventuele lokale, contextuele verschillen, bevorderend werkt bij de implementatie van Duurzaam Inkopen. Dat betekent dat de hypothese (lokale contexten zijn een factor van betekenis bij de implementatie van Duurzaam Inkopen) voorlopig blijft staan. Het idee dat er zoiets bestaat als 'universeel beleid' voor een 'universele context is zo gezien onjuist, indien er een ambitie ligt om Duurzaam Inkopen in de honderden gemeenten te implementeren, dan zal rekening moeten worden gehouden met lokale verschillen.

Een tweede bevinding sluit hier enigszins bij aan. De Booleaanse analyse blijkt voor een verkenning van het bestaande onderzoek goed te gebruiken. Het punt dat Lieberson echter al eerder te berde bracht blijft

staan en blijkt ook binnen dit onderzoek een probleem: om de (vele) conflicten goed op te lossen zullen extra variabelen in het onderzoek moeten worden betrokken. Om praktische redenen is dit onhaalbaar. Niet alleen zou het onderzoek naar mogelijk nieuwe variabelen veel tijd in beslag nemen, ook zullen alle gemeenten mee moeten werken bij het vergaren van aanvullende data. Er is echter ook een andere uitvlucht mogelijk. Lieberson en Ragin stellen dat de enige mogelijkheid die een onderzoeker tot zijn beschikking heeft het toelaten van nieuwe variabelen is. Maar dit geldt alleen als de onderzoeker *binnen de Booleaanse analyse blijft*. Het bestaande onderzoek aanvullen met bijvoorbeeld een interviewronde wordt niet genoemd.

```

*****

*TRUTH TABLE ANALYSIS*

*****

Model: U = f(A, B, C, D, E, F, G, H, I, J)

Rows: 38

Algorithm: Quine-McCluskey

True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---

frequency cutoff: 1.000000

consistency cutoff: 1.000000

      raw    unique
      coverage coverage consistency
      -----
a*B*c*d*e*F*G*h*i*j  0.500000  0.500000  1.000000

solution coverage: 0.500000

solution consistency: 1.000000

```

TRUTH TABLE ANALYSIS

Model: U = f(A, B, C, D, E, F, G, H, I, J)

Rows: 38

Algorithm: Quine-McCluskey

True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---

frequency cutoff: 1.000000

consistency cutoff: 1.000000

a*d*J+ 0.500000 0.000000 1.000000

a*B*G+ 0.500000 0.000000 1.000000

c*d*i*J+ 0.500000 0.000000 1.000000

c*d*h*J+ 0.500000 0.000000 1.000000

a*B*d*F+ 0.500000 0.000000 1.000000

B*c*h*J+ 0.500000 0.000000 1.000000

c*d*F*J+ 0.500000 0.000000 1.000000

B*G*i*J+ 0.500000 0.000000 1.000000

B*G*h*J+ 0.500000 0.000000 1.000000

B*c*G*J 0.500000 0.000000 1.000000

solution coverage: 0.500000

solution consistency: 1.000000

raw unique

coverage coverage consistency

a*B*h+ 0.500000 0.000000 1.000000

d*G*i+ 0.500000 0.000000 1.000000

d*G*h+ 0.500000 0.000000 1.000000

c*d*G+ 0.500000 0.000000 1.000000

a*d*G+ 0.500000 0.000000 1.000000

TRUTH TABLE ANALYSIS

Model: = f(J, I, H, G, F, E, D, C, B, A)

Rows: 15

Algorithm: Quine-McCluskey

True: 1

0 Matrix: 0L

Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---

frequency cutoff: 1.000000

consistency cutoff: 1.000000

Assumptions:

raw	unique	coverage	coverage	consistency
-----	--------	----------	----------	-------------

J*i*h*G*F*e*d*c*B*a 0.500000 0.500000 1.000000

solution coverage: 0.500000

solution consistency: 1.000000

TRUTH TABLE ANALYSIS

Model: U = f(A, B, C, D, E, F, G, H, I, J)

Rows: 17

Algorithm: Quine-McCluskey

True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---

frequency cutoff: 1.000000

consistency cutoff: 1.000000

	raw coverage	unique coverage	consistency
a*b*c*d*e*f*g*H*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
a*b*c*d*e*f*g*h*I*j+	0.100000	0.100000	1.000000
A*B*c*d*e*f*g*h*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
A*b*C*d*e*f*g*h*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
a*B*c*d*e*f*G*h*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
a*b*c*D*e*f*G*h*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
A*b*C*d*e*f*g*H*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
a*b*c*D*e*f*G*H*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
A*b*C*d*e*f*G*h*i*j+	0.100000	0.100000	1.000000
A*B*C*d*e*f*G*H*I*j	0.100000	0.100000	1.000000
solution coverage:	1.000000		
solution consistency:	1.000000		

 TRUTH TABLE ANALYSIS

Model: $U = f(A, B, C, D, E, F, G, H, I, J)$

Rows: 17

Algorithm: Quine-McCluskey

True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 1.000000

	raw coverage	unique coverage	consistency
I+	0.200000	0.100000	1.000000
b*H+	0.300000	0.100000	1.000000
J+	0.600000	0.000000	1.000000
b*D+	0.400000	0.000000	1.000000
A*F+	0.400000	0.000000	1.000000
B*F+	0.300000	0.000000	1.000000
B*d*h	0.200000	0.000000	1.000000
solution coverage: 1.000000			
solution consistency: 1.000000			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

Model: $= f(J, I, H, G, F, E, D, C, B, A)$

Rows: 24

Algorithm: Quine-McCluskey

True: 1

0 Matrix: 0L

Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 1.000000
 Assumptions:

	raw coverage	unique coverage	consistency
j*I*h*g*F*e*d*c*b*a+	0.100000	0.100000	1.000000
j*I*H*g*F*e*d*c*b*a+	0.100000	0.100000	1.000000
J*I*h*g*F*e*d*c*B*A+	0.100000	0.100000	1.000000
J*I*H*G*f*e*d*c*b*a+	0.100000	0.100000	1.000000
J*I*h*G*F*e*D*c*b*a+	0.100000	0.100000	1.000000
J*I*H*G*F*e*d*c*B*A+	0.100000	0.100000	1.000000
J*I*H*g*f*e*d*c*b*A+	0.100000	0.100000	1.000000
j*I*h*g*F*e*D*c*B*A+	0.100000	0.100000	1.000000
J*I*h*G*F*e*D*c*b*A+	0.100000	0.100000	1.000000
J*I*H*G*F*e*d*c*B*A	0.100000	0.100000	1.000000
solution coverage: 1.000000			
solution consistency: 1.000000			

Bijlage 2: interviewvragen

Interview implementatie Duurzaam Inkopen

[Leg uit wat de bedoeling is van het interview]

Gegevens respondent

Naam:

Werkzaam binnen de gemeente:

Functie:

Hoe zou u uw eigen gemeente omschrijven?

.....
.....

Wat betekent duurzaamheid voor u?

.....
.....

.....
Hoe probeert u Duurzaam Inkopen binnen deze gemeente te implementeren?

- Duurzaam Inkopen is echt het minimum, maar wij gaan verder;
- Criteria zijn het minimum, deze gemeente wilt meer;
- Duurzaamheid is leuk, maar alleen als het niet teveel kost;
- Taak van de gemeente op DI bestaat in de eerste plaats in het uitvoeren van rijksbeleid;
- Het heeft toch geen zin, morgen moeten we weer iets anders.

.....
.....

Vragen met betrekking tot de Benchmark Duurzaam Inkopen

In 2007 heeft u de Benchmark Duurzaam Inkopen voor uw gemeente ingevuld. Wat was voor u de aanleiding om mee te werken aan deze Benchmark?

- Persoonlijke motivatie:
.....
.
- Opdracht van hogerhand:
.....
- Beiden:
.....
- Anders:

Op de ranglijst van 180 gemeenten neemt uw gemeente de [...] plaats in. Komt deze uitkomst overeen met u eerdere verwachtingen of dient dit beeld genuanceerd te worden?

- Ja, want
- Nee, want
- Anders,

Vragen met betrekking tot Duurzaam Inkopen in het algemeen

Bent u op de hoogte van de doelstellingen van het Kabinet op het gebied van Duurzaam Inkopen?

- Ja, namelijk:
.....
- Nee

Bent u op de hoogte van de doelstellingen van de VNG op het gebied van Duurzaam Inkopen?

- Ja, namelijk:
.....
- Nee

Vragen met betrekking tot Duurzaam Inkopen binnen de gemeente

Volgens de Benchmark Duurzaam Inkopen is het inkoopbeleid geheel/grotendeel ge(de)centraliseerd. Kunt u iets meer vertellen over het inkoopbeleid en de inkooporganisatie?

.....

In de benchmark Duurzaam Inkopen zijn een aantal vragen m.b.t. de inrichting van de inkooporganisatie opgenomen. Het overige deel van de vragen is meer productgerelateerd. In het eerste deel van mijn onderzoek heb ik die beleids- en organisatievragen geanalyseerd. Met behulp van deze analyse wilde ik onderzoeken of er een verband bestaat tussen de antwoorden die gemeenten hebben gegeven op die vragen en de prestaties op het gebied van Duurzaam Inkopen. Zo'n verband heb ik niet gevonden. Kunt u aangeven hoe u denkt over de mate waarin de volgende factoren bijdragen aan de resultaten die uw gemeente boekt op het gebied van Duurzaam Inkopen? U kunt de antwoorden desgewenst nuanceren.

Niet Enigszins Zeker

Een raadsbesluit waarin gesteld wordt dat Duurzaam Inkopen uitgangspunt van het inkoopbeleid moet zijn.

Heldere en duidelijke uitgangspunten voor Duurzaamheid (inclusief uitgangspunten voor eerlijke handel).

Het ondertekenen van de deelnemersverklaring Duurzaam Inkopen.

Inkopen beoordelen op basis van Total Cost of Ownership.

Het reserveren van extra budget voor de meerprijs van een duurzame aanbesteding.

Het hanteren van criteria voor Duurzaam Inkopen door ze concreet mee te wegen in het aanbestedingstraject.

Het betrekken van budgethouder, inkoper en milieuafdeling bij het opstellen van het 'programma van eisen' voor (bijna) iedere aanbesteding.

Scholing van inkoopmedewerkers in
Duurzaam Inkopen.

.....
.....

Stimuleren van Duurzaam Inkopen bij
andere partijen

Wat zou er naar uw mening moeten gebeuren om deze mensen te
bewegen om meer met Duurzaam Inkopen te doen?

Welke personen zetten Duurzaam Inkopen binnen uw gemeente echt op
de kaart? En hoe doen zij dat?

.....
.....
.....

.....
.....

Worden zij vanuit de gemeente gestimuleerd (bijvoorbeeld doordat
Duurzaam Inkopen een onderdeel is bij beoordelingsgesprekken) of heeft
u het idee dat zij hierin voornamelijk zelf initiatief nemen?

In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken?

Kunt u op een schaal van 1 – 5 aangeven in hoeverre u het eens bent met
de volgende uitspraken? Hierbij staat 1 voor *'helemaal niet mee eens'*, 2
voor *'niet mee eens'*, 3 voor *'niet eens, niet oneens'*, 4 voor *'mee eens'* en
5 voor *'helemaal mee eens'*.

.....
.....

Politieke bestuurskracht (politiek vertrouwen)

Zijn er binnen uw gemeente ook personen die geen of onvoldoende
prioriteit aan Duurzaam Inkopen toekennen? En waarom doen zij dit niet?

Wethouders en gemeenteraadsleden doen hun best om duurzaamheid en
Duurzaam Inkopen binnen de gemeente op de kaart te zetten.

1 2 3 4 5

0 0 0 0 0

Het gemeentebestuur van deze gemeente functioneert goed.

1 2 3 4 5
0 0 0 0 0

Het gemeentebestuur neemt op het gebied van duurzaamheid en Duurzaam Inkopen de juiste beslissingen.

1 2 3 4 5
0 0 0 0 0

Ambtelijke bestuurskracht en zelfvertrouwen

Duurzaamheid wordt binnen deze gemeente breed gedragen.

1 2 3 4 5
0 0 0 0 0

Als gemeenteambtenaar kan ik binnen deze gemeente soms echt het verschil maken.

1 2 3 4 5
0 0 0 0 0

Duurzaam Inkopen leeft binnen deze gemeente nauwelijks.

1 2 3 4 5
0 0 0 0 0

Als je wilt kun je binnen deze gemeente echt iets veranderen.

1 2 3 4 5
0 0 0 0 0

Ik voel me in deze gemeente niet altijd even serieus genomen.

1 2 3 4 5
0 0 0 0 0

Wat gaat er op het gebied van Duurzaam Inkopen volgens u (heel erg) goed in uw gemeente?

.....
.....
.....

Wat kan er volgens u (nog) beter?

.....
.....
.....

Wordt dit binnen uw gemeente door andere betrokken ook onderschreven?

.....
.....
.....

De volgende vragen hebben betrekking op de wijze waarop uw gemeente omgaat met het beleid Duurzaam Inkopen van VROM. SenterNovem

heeft in opdracht van VROM voor ongeveer 80 productgroepen zogenaamde Duurzaamheidscriteria opgesteld.

Bent u op de hoogte van het bestaan van deze duurzaamheidscriteria?

- Ja
- Nee

Heeft uw gemeente al in de praktijk gewerkt met de duurzaamheidscriteria van SenterNovem?

- Ja, namelijk
- Nee, omdat

Heeft u problemen ondervonden of voorziet u problemen bij het implementeren en toepassen van deze criteria binnen de inkoop- en aanbestedingsprocessen?

.....
.....
.....

Hoe verhoudt uw gemeente zich ten opzichte van het beleid dat van buiten komt?

.....
.....
.....
.....
.....

Heeft u nog aanbevelingen inzake andere personen die ik over Duurzaam Inkopen binnen uw gemeente zou moeten interviewen?

.....
.....
.....

Heeft u misschien nog relevante documenten die iets over de positie die duurzaamheid en Duurzaam Inkopen binnen uw gemeente inneemt zeggen?

.....
.....
.....

Heeft uw gemeente meegewerkt aan de Monitor Duurzaam Inkopen en zou ik die terugkoppeling mogen inzien?

.....
.....

Bijlage 3: lijst van respondenten

- Hugo van Driel, programmamanager gemeente Enkhuizen.
- Hans Overbeek, milieucoördinator gemeente Gilze en Rijen.
- Tom Novotný, inkoopadviseur gemeente Heerhugowaard.
- Evert de Kruijf, KAM-coördinator gemeente Soest.
- Joanna van Es, adviseur duurzaamheid gemeente Heerhugowaard.
- Jan Lergner, inkoopadviseur gemeente Soest.