

Milieurelevante besluitvorming in bedrijven en de effectiviteit van de vergunningverlening.

T.J.N.M. de Bruijn en K.R.D. Lulofs

Paper gepresenteerd op de onderzoeksconferentie 'De institutionele analyse van het openbaar bestuur', werkgroep 8: Ecologisering, Rotterdam 13 en 14 januari 1994

Het tekortschieten van het stelsel van milieu-vergunningen wordt veelal geweten aan een falende beleidsuitvoering door de overheid en aan passiviteit en opportunisme van ondernemers. Dit algemene beeld wordt in dit paper genuanceerd op basis van een onderzoek naar de aansluiting van de vergunningverlening op de bedrijfsinterne besluitvorming. In dit paper wordt eerst ingegaan op de verschillende vormen van milieurelevante besluitvorming. Deze milieurelevante besluitvorming is de oorzaak voor de bronnen van milieubelasting die middels vergunningen worden gereguleerd. Vervolgens wordt ingegaan op organisatie- en besluitvormingsstructuren waarbinnen deze besluitvorming zich voltrekt in te onderscheiden typen van bedrijven. Dan wordt ingegaan op de aansluiting tussen deze organisatie- en besluitvormingsstructuren en de vergunningverlening. Daarbij blijkt dat de vergunningverlening er niet in slaagt om de agenda van de bedrijfsinterne besluitvorming te bereiken en zo de oorzaken van de milieubelasting te beïnvloeden. Over de mate waarin bedrijven niettemin uit eigen beweging interactie aangaan met de vergunningverlener en bereid zijn om milieu-maatregelen door te voeren is een theorie ontwikkeld. Daarbij worden als beïnvloedende factoren bedrijfskenmerken, kenmerken van de procedure en kenmerken van de vergunningverlener onderscheiden. De al of niet aanwezigheid van bepaalde kenmerken is mede afhankelijk van het type bedrijf. Op de aanwezigheid van sommige in de theorie opgenomen kenmerken van de vergunningverlener invloed uitoefenen.

Ir. T.J.N.M. de Bruijn en drs. K.R.D. Lulofs zijn beiden verbonden aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente en lid van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van deze universiteit. Hun onderzoeksterrein betreft de (veranderende) relaties tussen overheden en bedrijven op milieugebied, waarover zij regelmatig publiceren. Dit paper is mede gebaseerd op een exploratief onderzoek (De Bruijn en Lulofs, 1992) en een artikel in het tijdschrift *Beleidswetenschap* (1993).

1. Inleiding en probleemstelling

Al vele jaren wordt in Nederland onderzoek gedaan naar de werking van het stelsel van milieuvergunningen. Daaronder zijn studies naar de per bedrijf aanwezige vergunningen, soms uitgewerkt naar bedrijfstak en milieuwet (bijvoorbeeld Twijnstra en Gudde, 1976, 1979; Van der Tak, 1986). Teleurstellende resultaten worden in verband gebracht met passieve en selectieve uitvoering (Berenschot, 1983), gebrek aan controle en handhaving (Aalders, 1980, 1984; Borgmeijer en Masthoff, 1986; Twijnstra en Gudde, 1987; Schutte en Noom, 1988), gebrek aan coördinatie tussen bestuur en justitie (Aalders en Jans, 1990) en een beperkte kans dat, onder invloed van economische en werkgelegenheidsbelangen, het instrument correct wordt toegepast (Bennet, 1984; Strikker, 1988). Daarnaast leveren studies over het verloop van vergunningverleningsprocessen (bijv. Aalders, 1980, 1984; Van der Tak, 1988) veel informatie op over conflictpunten en compromisgerichtheid van actoren in onderhandelingen. Tenslotte blijken de in de vergunning opgenomen voorschriften vaak tamelijk conservatief, niet technologie-forcerend en zelden prikkelend tot opvulling van de ruimte tussen de conservatieve voorschriften en het technisch haalbare (Nentjes en Wiersma in: Vollebergh, 1989). Aanwijzingen voor een geringe doelbereiking van het vergunningstelsel worden aldus verklaard uit de kwaliteit en de capaciteit van het uitvoeringsapparaat (Berenschot, 1983; Samkalden en van der Spek, 1989; Ten Elshof, 1988; VROM/Inspectie milieuhygiëne, 1991, 1992; Smits, 1993).

Ondernemers wijzen in inventariserende studies op negatieve ervaringen met en ontoereikendheid van de vergunningverlening (bijvoorbeeld Borgmeijer en Masthoff, 1986; Nelissen, 1988; Nelissen, Van Boxtel en Lemmen, 1991).

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is het milieubeleid fors geïntensiveerd met taakstellingen die tot een emissiereductie van 90% of zelfs tot een nulmissie dienen te leiden (NMP, 1989, NMP+, 1990). Bij de instrumentatie van het milieubeleid valt, mede als gevolg van de problemen met de vergunningverlening, een trend waar te nemen naar een sterkere wisselwerking tussen de beleidsvoerder en de doelgroep (TK 89-90, 21137, nr. 22). Overleg, afspraken en invulling op basis van zelfwerkzaamheid vormen daarbij belangrijke middelen. Aan de vergunningverlening als instrument wordt de rol toegekend van het bedrijfsgewijs operationaliseren, vastleggen en eventueel afdwingen van de gemaakte afspraken. De intensiteit van middel- of doelvoorschriften die hieruit voortvloeien gaan de traditionele voorschriften te boven, die immers binnen de grenzen van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, in onderhandeling tot stand zijn gekomen en daardoor zich beperken tot 'good-housekeeping'.

De probleemstelling van dit paper luidt: *Waar liggen de grenzen van het beïnvloedingspotentieel van de milieuvergunning ten aanzien van de beleidsvorming in bedrijven?* De probleemstelling wordt aan de hand van de volgende vragen beantwoord:

1. Welke besluitvorming is binnen een algemeen bedrijfsmodel milieurelevant? (paragraaf 2)
2. Welke bedrijfstypen kunnen binnen het algemene bedrijfsmodel onderscheiden worden? (paragraaf 3)
3. Op welke wijze verloopt milieurelevante besluitvorming in te onderscheiden typen van bedrijven? (paragraaf 4)
4. Welke knelpunten belemmeren de beïnvloeding van deze besluitvorming door de vergunningverleners? (paragraaf 5)
5. Welke factoren verklaren het feitelijke verloop van vergunningverlening in het kader van de uitvoering van het milieubeleid? (paragraaf 6)
6. Welke rol spelen deze factoren in de onderscheiden bedrijfstypen? (paragraaf 7)

De eerste vier vragen richten zich op de kwestie in hoeverre, bij de huidige procedure, de vergunningverlening in staat kan worden geacht de milieurelevante bedrijfsinterne besluitvorming te beïnvloeden. Daartoe wordt eerst uiteengezet wat we onder milieurelevante besluitvorming verstaan. Vervolgens wordt aangegeven welke knelpunten optreden in de aansluiting tussen deze besluitvorming en vergunningverlening. Met andere woorden betreft dit de aansluiting tussen de vergunningverlening en de *oorzaken* van milieubelasting. In de tradities van de beleidswetenschap is hier de reeds ingeburgerde vraag aan de orde in welke mate de kenmerken van beleidsvoering passen op de kenmerken van de doelgroep welke de besluitvorming c.q. de bedrijfsvoering beheersen (o.a. Bressers en Klok, 1987; Klok, 1991; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; De Bruijn en Hufen, 1992). De laatste twee vragen zijn gericht op de factoren die de bereidheid om interactie aan te gaan met de vergunningverlener en maatregelen door te voeren verklaren. Deze factoren bieden een theoretische verklaring voor:

1. de mate waarin bedrijven bereid zijn om interactie aan te gaan met de vergunningverlener op een daartoe geëigend moment in de bedrijfsinterne besluitvorming;
2. de mate waarin bedrijven bereid zijn om de uit de interactie volgende maatregelen door te voeren.

De onderzoekspopulatie ten behoeve van het empirische deel van het onderzoek bestond uit bedrijven¹.

De uitwerking is gebaseerd op een in opdracht van de Evaluatiecommissie Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne² uitgevoerd exploratief onder-

zoek. De theorievorming in het onderzoek was gericht op de kenmerken van structuren in produktiehuishoudingen die, in combinatie met kenmerken van vergunningverlening, meer of minder veelbelovende situaties opleveren³.

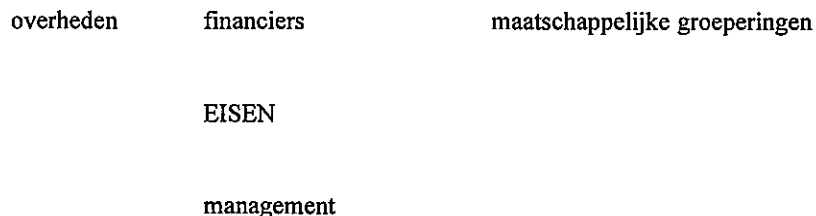
2. Milieurelevante besluitvorming in een bedrijfsmodel

Op het punt van de effectiviteit van het overheidsbeleid beperken wij ons hier tot de door het vergunningenstelsel bewerkstelligde beheersing en vermindering van milieubelasting door bedrijven.

Om succesvol te opereren, is een bedrijf afhankelijk van zijn omgeving. De afstemming tussen de uiteenlopende prikkels uit die omgeving maakt het noodzakelijk dat in het bedrijf toekomstgerichte besluitvorming plaatsvindt. Bedrijfsinterne besluitvorming zal, bij veranderende markt- en concurrentieverhoudingen, tot aanpassingen in de bedrijfsvoering moeten leiden. De keuzevrijheid is echter beperkt, wil het bedrijf kunnen overleven. De organisatie- en besluitvormingsstructuur van het bedrijf weerspiegelt in belangrijke mate de karakteristieken van de bedrijfsomgeving.

Naast de doorgaans dominante markt- en concurrentie-overwegingen kunnen ook andere omgevingsfactoren consequenties hebben. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om specifieke eisen aan het productieproces (bijvoorbeeld van de vergunningverlenende overheid) of om eisen ten aanzien van het sociaal-economische beleid van het bedrijf (van overheden en vakbonden). Indien bepaalde eisen belangrijk genoeg gevonden worden zal in de organisatiestructuur voorzien worden in taken die de vertaling van deze prikkels in relevante bedrijfsinterne besluitvormingssituaties moet verzekeren. De organisatiestructuur legt daarbij voor ieder lid van de organisatie zijn taken, rollen en posities vast en bepaalt daardoor in belangrijke mate het verloop en de uitkomsten van bedrijfsinterne besluitvormingsprocessen.

Wanneer we nu op grond van het voorgaande een algemeen, sterk vereenvoudigd, bedrijfsmodel schetsen ontstaat het beeld zoals dat hieronder is weergegeven:



-organisatiestructuur
-besluitvormingsstructuur

primaire processen
-aantallen produkten
-programmering van de produktie

leveranciers

afnemers

figuur 1: Stoffenstromen, bedrijf en omgeving

De huidige milieuproblemen als gevolg van de stoffenstromen in een productie-opstelling (dus de bronnen van milieubelasting) zijn een erfenis uit het verleden. De oorzaken liggen in een onvoldoende aandacht schenken aan milieuoverwegingen in de voorafgaande besluitvorming danwel in onvermogen om geconstateerde knelpunten weg te nemen. Anticipatie op milieu-eisen in de besluitvorming van vandaag dient soortgelijke problemen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Zowel in bedrijfsbelang als in milieubelang verdient het verloop van die milieurelevante besluitvorming aandacht. In deze paragraaf gaan we nu in op de vraag welke besluitvormingsprocessen milieurelevant zijn.

Bij de uitwerking van de bedrijfsbesluitvorming hanteren wij een trechtermodel. Daarbij volgen wij het ruwe onderscheid tussen strategische besluitvorming meer boven in de trechter en operationele besluitvorming meer onderin de trechter (vergelijk Anderson, 1990; Paine en Anderson, 1983). Strategische bedrijfsbeslissingen hebben betrekking op huidige en toekomstige keuzen ten aanzien van produkten, produktietechnologie en vestigingslokaties teneinde de continuïteit op lange termijn te waarborgen. Operationele besluitvorming betreft het initiëren, coördineren en beheersen van de produktieprocessen. Verderop in dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat van boven naar beneden in de trechter de afstand in tijd tussen besluitvorming en nageschakelde produktie afneemt terwijl het niveau van detailering steeds groeit. Voor preventieve milieuzorg is deze 'besluitvormingstrechtter' van het grootste belang voor zover deze leidt tot de realisatie, continuering en wijziging van de produktie-opstelling.

De strategische en operationele beslissingen zijn milieurelevant voor zover zij bij uitvoering *potentieel* milieubelasting meebrengen. Milieurelevante besluitvorming is dan ook een onderdeel van de 'normale' besluitvorming binnen een bedrijf.

Bij *milieurelevante strategische besluitvorming* gaat het om de toekomstige milieubelasting als gevolg van beslissingen ten aanzien van:

- * het produkt: dit betreft de in het produktontwerp vastgelegde samenstelling van het produkt en het gebruik van het produkt;
- * de produktietechnologie: hierbij gaat het om het voorgenomen productieprocédé, de te gebruiken gereedschappen, machines en hulpstoffen;
- * de lokatie: dit betreft de fysieke plaats waar de bedrijfsvoering wordt uitgeoefend.

Onder de strategische besluitvorming bevindt zich de operationele besluitvorming. Bij de *milieurelevante operationele besluitvorming* gaat het om de toekomstige milieubelasting als gevolg van het opstarten, instandhouden en wijzigen van de produktie. Deze kan ruwweg naar afnemende afstand tot werkelijke produktie worden gerangschikt. De milieurelevante beslissingen betreffen met name:

- * de keuze van grond en hulpstoffen;
- * de keuze van gereedschappen, machines en installaties;
- * het geplande gebruik van stoffen en apparatuur, waaronder:
 - de aanschaf, plaatsing, onderhoud en bediening van gereedschappen, machines en installaties;
 - de bestelling en inzet van grond- en hulpstoffen;
- * de geplande aanlevering, de opslag en het transport van:
 - de grond- en hulpstoffen;
 - de werkvoorraden van grondstoffen en hulpstoffen;
- * het geplande transport, opslag en aflevering van:
 - de produkten;
 - eventuele bijprodukten;
 - de afvalstoffen.

Samenvattend zijn er goede redenen om aandacht te schenken aan *alle* milieurelevante bedrijfsprocessen bij pogingen om de milieubelasting van bedrijven fors terug te brengen. De vraag welke processen milieurelevant zijn kunnen we nu kortweg beantwoorden met de primaire processen én de strategische en operationele besluitvorming voor zover deze de besproken milieurelevante aspecten van de bedrijfsvoering betreft.

Vooruitblikkend gaan wij, aangezien de toedeling van milieuzorgtaken bij voorkeur aansluit bij normale bedrijfsvoering, eerst in op het verloop van milieurelevante besluitvorming in verschillende hoofdvormen van bedrijfsvoering. Deze hoofdvormen worden in de volgende paragraaf besproken. Daartoe worden enige bedrijfskundige inzichten besproken in een contingentie-benadering. Deze benadering biedt zicht op waar bepaalde milieuzorgtaken kunnen worden neergelegd op een wijze die aansluit bij de normale bedrijfsvoering. Hoewel wij in de uitwerking extra aandacht besteden aan milieurelevante kenmerken van de organisatie- en besluitvormingsstructuur, betreft het hier in de basis een breed ondersteunde

stroming terzake te onderscheiden vormen in de organisatie van de productie (Skinner, 1969, Hayes en Wheelwright, 1979 a en b en 1985, Wheelwright 1985, Botter, 1988; Fisscher e.a., 1991; Lammers, 1987; Mintzberg, 1979). De organisatie van de productie is daarmee in onze optiek synoniem aan de organisatie van de stoffenstromen. En daarmee bij uitstek een geschikte benadering om van daaruit een goede toedeling van de preventie-gerichte milieuzorgtaken op de juiste plaatsen in de organisatie mogelijk te maken⁴.

3. Hoofdvormen van bedrijfsvoering

Afhankelijk van de turbulentie op de voor het bedrijf relevante markten, organiseert een bedrijf zijn productie en neemt het besluiten gericht op productie. Onder invloed van de markt- en concurrentieverhoudingen, resulterend in meer of minder turbulentie op relevante markten, zal een bedrijf besluiten tot een specifieke produktiewijze om zich staande te houden op de markt. Daarbij wordt de keuzevrijheid van een bedrijf sterk beknut door de stabiliteit in de bedrijfsomgeving met zijn markt- en concurrentieverhoudingen. Het type produktiewijze wordt daarbij bepaald door:

1. De *produkten* die het bedrijf maakt:
Bij een hoge turbulentie in de omgeving, dat wil zeggen veel veranderingen in de preferenties op markten, zal het produkt zeer frequent worden herzien (hoge innovatiefrequentie) en nauw op de wensen van de klant worden aangepast (hoge specificiteit van het produkt). De bestelling gaat aan de productie vooraf en de afstand tussen producent en individuele klant is gering. Veranderen de preferenties van de afnemers niet of langzaam, dan is sprake van een lage innovatiefrequentie en een lage produktspecificiteit. De productie (-programmering) gaat aan de bestelling vooraf en de afstand tussen bedrijf en individuele klant is groot.
2. De *technologie* die het bedrijf gebruikt:
Een geringe turbulentie in de omgeving leidt tot een produktspecifieke mechanisatie en automatisering van de productie-opstelling om de kostprijs zo laag mogelijk te maken. Relatief wordt er veel geïnvesteerd in produktiviteitsverhogende apparatuur en automatisering. De geringe produktspecificiteit maakt de prijs immers een belangrijke concurrentiefactor. Dit gaat wel ten koste van de flexibiliteit van de productie-opstelling. Een hoge turbulentie leidt tot een meer processpecifieke mechanisatie en automatisering, waarbij de flexibiliteit ten aanzien van het produktassortiment groter is.

De specificiteit en de innovatiefrequentie van het produkt geeft tezamen met de flexibiliteit van de produktietechnologie aanleiding tot een onderscheid in produktiewijzen naar stuks-, serie-, of continuproduktie.

In geval van *continuproduktie* worden de produkten in grote getale via importeurs, groothandels en handelondernemingen op een indirecte wijze op de markt afgezet. Beslissingen om zulke produkten af te nemen vinden op microniveau plaats terwijl beslissingen omtrent de produktie worden genomen op basis van geaggregeerde gegevens, en op afstand van de afnemers. Het produktassortiment dat in het produktieproces wordt voortgebracht, is vaak gering. De levenscyclus van dergelijke produkten is lang en de frequentie van produktinnovatie is gering. De economische en technische levensduur van de gereedschappen, machines en installaties maakt tezamen met het geïnvesteerde kapitaal, dat vaak hoog is, ingrijpende veranderingen tot een zaak van lange termijn.

Er is sprake van standaardprodukten die een korte consumptietijd kennen, van halfprodukten die door een groot aantal afnemende ondernemers worden verwerkt of van algemeen inzetbare produktiemiddelen. Voorbeelden van dergelijke produkten zijn levensmiddelen zoals broden, halffabrikaten zoals bouwhout, basischemicaliën zoals chloor, en basismetalen zoals staal. Voorbeelden van standaardproduktiemiddelen zijn bijvoorbeeld kruiwagens en magazijnstellingen.

Bij serieproduktie moet er onderscheid worden gemaakt tussen de produktie van consumptiegoederen en de produktie van halffabrikaten.

Bij *serieproduktie van consumptiegoederen* is net als bij continuproduktie sprake van marktafzet via tussenhandel en dus van indirecte interactie tussen producent en afnemer. De consumentenpreferenties ten aanzien van de produkten veranderen echter sneller dan in geval van continuproduktie. Het produkt wordt daarbij niet op de wensen van individuele consumenten afgestemd maar op een beeld dat de producent zich vormt van de preferenties van (een deel van) de consumenten. Het gaat dus om aanzienlijke aantallen van een gestandaardiseerd produkt dat is ontwikkeld met het oog op een specifieke groep consumenten. De veranderende preferenties van consumenten zorgen ervoor dat de frequentie van produktinnovatie gemiddeld is. De veelal duurzame consumptiegoederen kennen dientengevolge een aanzienlijk kortere levenscyclus dan in het geval van continuproduktie. Voorbeelden van dergelijke produkten zijn audio- en video-apparatuur, huishoudelijke apparatuur, auto's, fietsen, (kantoor-)meubelen en kleding. De levenscyclus van dergelijke produkten loopt uiteen van circa zes maanden tot circa vier jaar.

In geval van *serieproduktie van halfprodukten* ten behoeve van de produktie van de consumptiegoederen in serieproduktie is sprake van directe interactie

tussen producent en afnemer. Dit betekent dat het te leveren produkt op de wensen van individuele afnemers wordt afgestemd. Voorbeelden zijn de in vele branches actieve toeleverende bedrijven, bijvoorbeeld een bedrijf dat kunststof onderdelen levert voor de auto-industrie. De bestaansmogelijkheden van dergelijke toeleverende bedrijven zijn in de regel nauw verwant met een beperkt aantal afnemers. Het gaat daarbij om aanzienlijke aantallen halfprodukten op bestelling en volgens afnemerspecificaties. De fabrikanten van deze halfprodukten zijn wat betreft de frequentie van produktinnovatie gedwongen de wensen van hun afnemers te volgen.

Ten aanzien van de toe te passen produktietechnologie dienen bij serieproductie afwegingen te worden gemaakt tussen in principe strijdige overwegingen. Aan de ene kant kan mechanisatie en automatisering van de productie-opstelling bij een productie van aanzienlijke aantallen de kostprijs doen dalen en de concurrentiepositie versterken. Tegelijkertijd dwingen de geregelde produktinnovaties om er als ondernemer voor te zorgen dat grote investeringen in mechanisatie en automatisering flexibel genoeg zijn om niet telkens met geforceerde afschrijvingen te worden geconfronteerd.

In geval van *stuksproductie* is er sprake van directe interactie tussen producent en afnemer. De afnemer maakt zijn wensen ten aanzien van de produktspecificiteit rechtstreeks aan de producent kenbaar. De beslissing om te produceren en af te nemen vindt in dat geval op het micro-niveau en op ad-hoc basis plaats. De mogelijkheid om het gewenste produkt in de gewenste kwaliteit te produceren, is in dat geval bepalend voor de afzet. Dit betekent overigens niet dat voor elke afnemer een geheel nieuw produkt wordt gemaakt. Het zal eerder zo zijn dat een algemeen basisconcept van de ondernemer telkens naar wensen van de afnemers wordt gespecificeerd. Het produktassortiment is binnen zekere grenzen in principe oneindig groot. De grenzen worden gegeven door de beschikbare produktietechnologie. Voorbeelden van dergelijke produkten zijn de op maat te leveren productie-apparatuur en luxe zeiljachten.

In de eerste drie kolommen van het onderstaande figuur zijn de besproken kenmerken naar produktiewijze samengevat. De organisatie- en besluitvormingsstructuur vormt in de gehanteerde benadering een afgeleide van de produktiewijze. De typologie naar produktiewijze met als kenmerken het produkt en de produktietechnologie kan dan ook worden uitgebreid met kenmerken van de organisatiestructuur en de besluitvormingsstructuur. Bij de organisatiestructuur onderscheiden we ten eerste de horizontale taakverdeling, die functioneel of produktgeoriënteerd kan zijn. Verder onderscheiden we de verticale taakverdeling, die betrekking heeft op het aantal niveaus in de organisatie en de verhoudingen tussen lijn- en stafposities. Bij de besluitvormingsstructuur is relevant op welke posities de besluitvorming

inhoudelijk wordt voorbereid en wie de formele beslissingsmacht bezit en in welke mate de besluitvorming aan vaste regels is gebonden. Ten slotte is het doel en de inhoud van de besluitvorming onderwerp van bespreking.

De verschillende vormen van organisatie- en besluitvormingsstructuur zijn in de vierde en vijfde kolom uitgewerkt per produktiewijze. Voor een meer uitgebreide toelichting bij het figuur verwijzen wij kortheidshalve naar een uitgebreidere beschrijving in een onderzoeksrapport (De Bruijn en Lulofs, 1992, pp.4-31).

Als eerder vermeld zijn de mogelijkheden om af te wijken van de typologie beperkt. Een bedrijf dat bijvoorbeeld stuksproductie maakt met een technologie, organisatiestructuur en besluitvormingsstructuur die bij continuproduktie hoort, houdt de concurrentie niet of moeizaam vol. De flexibiliteit is immers te gering, de afstand tot de klant te groot en het geïnvesteerd kapitaal te hoog. Overigens kan een bedrijf zijn opgebouwd uit onderdelen die verschillende vormen van bedrijfsvoering kennen. Een voorbeeld is een afdeling 'special-products' van een serieproductiebedrijf.

Productie- wijze	Product - specificiteit - innovatiefrequentie	Technologie - mechanisatie - automatisering - flexibiliteit	Organisatiestructuur - horizontale taakverdeling - verticale taakverdeling	Besluitvormings- structuur - centralisatie - formalisatie - doel/inhoud
continu <i>eind- en half- produkten</i>	- lage specificiteit - lage innovatiefrequentie	- produktspecifieke mechanisatie - produktspecifieke automatisering - geringe flexibiliteit	- sterke, gecentraliseerde hiërarchie - voorbereidende staf belangrijk ¹ - functionele taakverdeling - staf en lijn strikt gescheiden	- sterk gecentraliseerde beslissings- macht - sterk geformaliseerde procedures - gericht op procesverbeteringen
serie <i>eindprodukten</i>	- gemiddelde specificiteit - gemiddelde innovatiefrequentie	- processpecifieke mechanisatie - processpecifieke automatisering - matige flexibiliteit	- sterke, gecentraliseerde hiërarchie - voorbereidende staf belangrijk, ook bij produktvariatie - functionele taakverdeling - staf en lijn gescheiden	- gecentraliseerde beslissingsmacht - sterk geformaliseerde procedures - gericht op proces- én produkt- verbeteringen
<i>half- produkten</i>	- hoge specificiteit - gemiddelde innovatiefrequentie		- gecentraliseerde hiërarchie - voorbereidende staf belangrijk, met name bij produktvariatie - functionele taakverdeling - staf en lijn niet strikt gescheiden	- beslissingsmacht bij top, voorberei- dende staf en middenkader - geformaliseerde procedures - gericht op produktverbeteringen
stuks <i>eind- en half- produkten</i>	- hoge specificiteit - hoge innovatiefrequentie	- processpecifieke mechanisatie - processpecifieke automatisering - hoge flexibiliteit	- zwakke, gedecentr. hiërarchie - functionele én produktgeoriënteerde taakverdeling - werkvloer en voorb. staf centraal - staf en lijn lopen in elkaar over	- sterk gedecentraliseerde beslissings- macht - weinig geformaliseerde procedures - gericht op produktverbeteringen

Figuur 2: Productiewijze en structuurkenmerken

¹ Tot de voorbereidende staf behoren onder andere planners, controllers en procesontwikkelaars (Mintzberg, 1979).

4. Milieurelevante besluitvorming per bedrijfstype

De eerste twee vragen beantwoordend, blijkt milieurelevante besluitvorming een onderdeel te zijn van de normale besluitvorming die weer sterk samenhangt met de produktiewijze van een bedrijf. De wijze waarop de milieurelevante besluitvorming zich voltrekt wordt in de volgende paragrafen per bedrijfstype geschetst.

4.1 Milieurelevante besluitvorming bij continuproduktie

Continuproduktie is gericht op standaardisatie van produkten. Dit vereist vergaande beheersing van het produktieproces en een sterke hiërarchie. Gezien deze sterke hiërarchie is de formele beslissingsmacht bij continuproduktie sterk gecentraliseerd. De staf- en lijnorganisatie zijn in de regel scherp van elkaar gescheiden naar taken en verantwoordelijkheden. De belangrijkste besluitvormende actoren, zeker ten aanzien van strategische besluitvorming, zijn de top van het bedrijf en de voorbereidende staf.

In deze vorm van bedrijfsvoering is het duidelijk dat het van het grootste belang is dat de milieuzorg al start tijdens de strategische besluitvorming en zwaar wordt meegewogen bij de uiteindelijke beslissingen. Produkt- en produktietechnologiebeslissingen leggen de situatie immers voor lange tijd vast. Tussentijds is men vooral gericht op (kleine) verbeteringen van de bestaande produktie-opstelling. De sterke specialisatie leidt ertoe dat al bij de strategische besluitvorming meerdere personen op verschillende posities betrokken zijn. Met name de rol van de voorbereidende staf is dikwijls omvangrijk om de weinig frequente ingrijpende wijzigingen in produkt en produktietechnologie zorgvuldig voor te bereiden. Verschillende belangen worden daarmee ingebracht vanuit verschillende posities. Er wordt naar uitgebreide en kwalitatief goede informatie gestreefd. Dit resulteert in een uiterst zorgvuldige voorbereiding. Door de specialisatie en de zorgvuldige voorbereiding zijn veel posities en personen betrokken die het mogelijk maken om bij de lange weg van besluitvorming milieubelangen in te brengen.

Door de sterke specialisatie is er op top- en middenniveau slechts een beperkte spanwijdte. Hierdoor ontstaat er een lijnorganisatie die relatief veel niveaus telt van de top tot de werkvloer. Bij de milieurelevante operationele besluitvorming zijn dus andere posities en personen betrokken dan bij de strategische besluitvorming. Hoog in de trechter van de operationele besluitvorming worden veel van de beslissingen door de voorbereidende staf bepaald. Deze worden op een hoog niveau in het lijnmanagement bekrachtigd. Naarmate de afstand tot de feitelijke produktie afneemt en het niveau

van detail toeneemt, wordt de inbreng van het lagere lijnmanagement steeds belangrijker.

Dit alles betekent dat er nogal wat schakels in besluitvorming van een continubedrijf aanwezig zijn waarin beslissingen worden genomen waaraan belangrijke milieuconsequenties kunnen kleven. Beïnvloeding van de zijde van overheden, waaronder de vergunningverleners, dient zich dus al over het geheel van de strategische besluitvorming uit te strekken. Complicerend is dat er veel personen betrokken zijn bij deze besluitvorming. Bovendien duurt het doorlopen van de besluitvormingstrechter lang. Veel wordt echter gedurende deze doorgang al in detail vastgelegd. Normaal gesproken krijgt de vergunningverlener pas toegang tijdens de fase van de 'detailed-engineering' en niet tijdens de 'basic-engineering'. Op het moment dat het bedrijf naar buiten wil treden met de plannen wil het eigenlijk ook gaan bouwen. In beeldspraak: Het bedrijf dient de soep op en op dat moment wil de vergunningverlener zich gaan bemoeien met de receptuur.

4.2 Milieurelevante besluitvorming in de serieproductie

- *Serieproductie van consumptiegoederen*

Ten opzichte van de continuproduktie verloopt de milieurelevante besluitvorming op een wat andere wijze. Met name de vele kleinere veranderingen in de produkten maken geen deel uit van de strategische besluitvorming. De strategische besluitvorming concentreert zich op markten en is daardoor globaler ten aanzien van het produkt. De strategische besluitvorming ten aanzien van de produkten beperkt zich tot de aard van de produkten. Door het gebrek aan specificaties is beoordeling op milieu-effecten tijdens de strategische besluitvorming een moeizame aangelegenheid. Keuzes zijn slechts op hoofdzaken te onderbouwen op milieu-effecten. Keuzes ten aanzien van produktietechnologie en lokaties, die de flexibiliteit voor langere tijd sterk inperken, worden meer intensief voorbereid, echter vaak met minder betrokkenen en minder inspanning dan in de continuproduktie. De voorbereidende staf speelt bij deze besluitvorming een belangrijke rol. Deze rol is bij grotere bedrijven vaak dominantier dan bij kleinere.

Het exacte produktontwerp vindt eigenlijk plaats in de fase van de operationele besluitvorming. Het middenkader en de voorbereidende staf spelen een belangrijke rol. Gezien de geringere levenscyclus van de produkten, betekent dit met name extra taken voor de voorbereidende staf op de gebieden marketing en produktontwerp. Om de veranderende preferenties van de consumenten te kunnen volgen is gedegen kennis van die preferenties noodzaak. Gezien deze bemoeienissen met het produkt en zijn ontwikkeling,

is de scheiding tussen staf- en lijnorganisatie, vooral met het middenkader, wat minder strikt dan bij continuproduktie.

De voorbereidende staf opereert niet alleen voor de top van het bedrijf, zoals bij continuproduktie, maar kan ook door het middenkader worden ingeschakeld om zowel aanpassingen in de produktietechnologie alsook produktaanpassingen te begeleiden. De verantwoordelijkheid voor het doorvoeren van deze veranderingen ligt dikwijls bij het middenkader. Wel is het vaak zo dat de 'go or no go'-beslissing als gevolg van de gecentraliseerde beslissingsmacht wel bij de top ligt.

Het aantal schakels in de lijnorganisatie kan in grotere bedrijven fors zijn. Ook hier is het streven gericht op specialisatie en standaardisatie. Dit leidt tot een organisatie die zich kenmerkt door duidelijk gescheiden en omschreven posities, vele hiërarchische schakels en horizontale taakverdeling. Dit houdt een risico in dat de initiële globale aandacht voor milieu-overwegingen bij de uitwerking in operationele besluitvorming onvoldoende wordt ingevuld.

Dit type van bedrijven voert vaker milieurelevante veranderingen door. Daardoor wordt de feitelijke maar uiteraard niet formele eenmaligheid van de vergunning een probleem. In onze beeldspraak wordt na het eten van de soep steeds de receptuur een beetje veranderd. Voor de produktietechnologie is de vergelijking met de continuproduktie op zijn plaats: de bodem van het bord soep is reeds in zicht op het moment dat de vergunningverlener aanschuift.

- *Serieproduktie van halfprodukten*

Serieproduktie van halfprodukten geschiedt in nauwer overleg met de afnemers en veelal volgens afnemersspecificatie. Dit betekent dat de taken van de voorbereidende staf op produktgebied intensiever zijn dan in het geval van de produktie van consumptiegoederen. Een kleine afwijking van de gevraagde specificaties kan immers de halfprodukten onverkoopbaar maken. Voor de organisatiestructuur betekent dit dat de taken van het middenkader, gedeeltelijk worden overgenomen door de voorbereidende staf. De scherpe scheiding tussen staf- en lijnorganisatie vervaagt bij de serieproduktie van halfprodukten dus verder. Daarbij kunnen deze functies personeel zelfs samenvloeien. Hierbij dient dan wel extra te worden gewaakt dat de milieu-argumenten niet ondersneeuwen in het woud van andere overwegingen en taken.

Lange-termijn besluitvorming vindt formeel wellicht plaats aan de top van het bedrijf. Echter materieel ligt de beslissingsmacht bij de top, de voorbe-

reidende staf en het middenkader gezamenlijk. Ten opzichte van de serieproductie van consumptiegoederen wordt de rol van het middenkader en de voorbereidende staf nog belangrijker. De aanpassingen worden primair aangestuurd door de afnemers. Ofwel: De vergunningverlener staat bij de tafel waaraan het bedrijf en de afnemer zich door de soep werken. Helaas wordt er voor hem niet gedekt.

4.3 *Milieurelevante besluitvorming bij stuksproductie*

Strategische besluitvorming is in de regel slechts beperkt aanwezig in de stuksproductie. Deze betreft slechts globale keuzes ten aanzien van de markten waarop men zich wil richten en het soort producten. In geval van stuksproductie dient het bedrijf immers snel te kunnen inspelen op specifieke wensen van de afnemer. Dit neemt uiteraard het feit niet weg dat de leiding van het bedrijf zich wel oriënteert op mogelijkheden voor de toekomst.

De besluitvorming is gericht op het, in overleg met de afnemer, bereiken van produktaanpassingen en -verbeteringen. De mogelijkheid om het gewenste produkt in de gewenste kwaliteit te produceren, is immers bepalend voor de afzet. Flexibiliteit is daarbij het sleutelwoord. Er vindt derhalve voortdurend produktinnovatie plaats. De grenzen worden gegeven door de beschikbare produktietechnologie. Kleine aanpassingen en investeringen vinden op ad-hoc basis plaats.

Gezien de afhankelijkheid van de wensen van de afnemer, moeten de lijnen van de top naar de werkvloer bij stuksproductie zo klein mogelijk zijn. Ieder afzonderlijk produkt wordt in principe immers samen of in overleg met de klant ontworpen. Dit betekent dat de voorbereidende staf samen met de werkvloer een belangrijke rol vervult bij de produktontwikkeling en produktie. Stuksproductie vraagt dus om decentralisatie van beslissingsmacht en een sterke nadruk op operationele besluitvorming. Mede ten gevolge daarvan zal de scheiding tussen de lijn en de staf slechts formeel aanwezig kunnen zijn: de organisatie krijgt daardoor enige kenmerken van een matrixorganisatie. Een positieve omstandigheid in de stuksproductie is dat planning en actie veelal door dezelfde persoon worden uitgevoerd.

De vergunningverlener heeft in onze beeldspraak pas in de gaten dat er een tafel is als deze al weer is afgeruimd. Bovendien lukt het de vergunningverlener niet om, als hij eens een bord te pakken heeft, de soep op te eten alvorens de rest van het gezelschap de afwas heeft afgerond en de pannen opnieuw op het vuur staan.

In de volgende paragraaf worden de beschreven knelpunten geplaatst in het licht van de huidige procedure van vergunningverlening.

5. Knelpunten in de beïnvloeding van de besluitvorming door vergunningverleners per bedrijfstype

In de praktijk van de vergunningverlening blijkt de beïnvloeding van de milieurelevante bedrijfsinterne besluitvorming door twee factoren te worden belemmerd. Ten eerste leidt de vergunningverlening niet duurzaam tot afweging van milieu-argumenten in de milieurelevante bedrijfsinterne besluitvorming. Ten tweede, en daarmee samenhangend, is de timing van het overheidsoptreden ten opzichte van de bedrijfsvoering problematisch: het optreden vindt plaats op een te laat tijdstip en/of op een 'willekeurig' tijdstip. De eerste factor heeft sterker betrekking op het interactiekarakter van vergunningverlening, de tweede factor ontstaat met name door de formele procedure. Hieronder bespreken we de knelpunten, waarbij we tevens kort aandacht besteden aan de verschillen per bedrijfstype⁵.

De vergunningverlening draagt niet duurzaam bij tot de aandacht voor vermindering van de milieubelasting

Het eerste knelpunt lijkt met name in de stuks- en serieproductie de effectiviteit van vergunningverlening negatief te beïnvloeden. Nog steeds wordt in deze categorieën het moment van de vergunningverlening beschouwd als een afsluiting van de zaak, die als doel de legitimering van de bedrijfsvoering kent. Vervolgens wordt het thema van de vergunningverlening afgevoerd van de bedrijfsagenda tot het volgende moment van interactie met het bevoegd gezag ('de vergunning in de bureaulade'). Daarmee stoppen de milieurelevante bedrijfsinterne besluitvorming en bedrijfsveranderingen niet, maar wel stopt de rol van milieu-overwegingen daarbij. Onze onderzoekspopulatie in de stuks- en serieproductie voldeed aan het beeld van een zeer lage frequentie van aanpassing van vergunningen en geringe en weinig doortastende controle en handhavingsactiviteiten, gecombineerd met weinig of geen eigen initiatief van de bedrijven. Bij het enige bedrijf dat met handhaving te maken kreeg, was dit niet te wijten aan controle, maar aan activiteiten van buurtbewoners⁶. Bij de stuks- en serieproductiebedrijven was slechts in één geval sprake van een bedrijf dat milieu-aspecten gewicht geeft bij milieurelevante besluitvorming. Dit was niet het gevolg van vergunningverlening, maar het gevolg van het streven naar marktvoordelen op basis van kwaliteit en innovatie. De vergunningverlener slaagt er niet in zichzelf deelnemer te laten zijn in de milieurelevante bedrijfsinterne besluitvorming in de stuks- en serieproductie.

Onder de continubedrijven is aandacht voor milieu-aspecten bij de bedrijfs-

interne besluitvorming in de praktijk alleen aanwezig indien het bedrijf daar zelf in voorziet. De omvang van investeringen zorgt ervoor dat in dit type bedrijven meer aandacht wordt besteed aan risico's die de (toekomstige) rentabiliteit kunnen bedreigen. Het in de stuks- en serieproductie geconstateerde falen van het vergunninginstrument vormt in de continuproduktie daarom in veel mindere mate een praktische beperking. Het vermogen vergunningverlener om de milieurelevante besluitvorming te beïnvloeden is gering, echter continubedrijven voorzien dikwijls zelf in deze functie. Een verdienste van de vergunningverlener is dit niet.

De timing van het overheidsoptreden is problematisch

Zoals we hierboven hebben geconstateerd, lijken veel bedrijven nog steeds niet de noodzaak te zien om de verleende vergunning actueel te houden. Daarmee blijft het initiatief tot contact bij de vergunningverlener liggen. Het gevolg is dat de beïnvloedingspogingen van de vergunningverlener op een vanuit de bedrijfsinterne besluitvorming gezien willekeurig tijdstip plaatsvinden. De feitelijke bedrijfssituatie ontwikkelt zich en het verschil met de gereguleerde situatie wordt steeds groter. Een volgend contact met de vergunningverlener krijgt daarmee een risicovoller karakter. Dit wordt niet toegeschreven aan het eigen gedrag, in casu het nalaten van het nemen van initiatief, maar aan de vergunningverlener. Dit maakt de kans op een actieve opstelling weer geringer. Hier geldt dat wordt getracht in te grijpen op de operationele produktie-opstelling op een voor de bedrijfsvoering niet geschikt tijdstip. Zelfs de interactie met de vergunningverlener wordt dan vaak niet gepercipieerd als zijnde in het bedrijfsbelang, omdat verwacht wordt dat er wellicht veel verloren, maar in ieder geval niets gewonnen kan worden. Het probleem van een 'willekeurige timing' speelt het sterkst in stuks- en seriebedrijven, die immers het frequentst veranderen. Met name bij bedrijven die zich daarentegen actief opstellen jegens het bevoegd gezag kan echter een tweede probleem optreden. Dat is het volgende.

De procedure zorgt ervoor dat de vergunningverlener de bedrijfsinterne besluitvorming in de continu- en de serieproductie tracht te beïnvloeden in een (te) laat stadium van de bedrijfsinterne besluitvorming, waardoor de kaarten meteen slecht staan. Het gaat dan om reeds geplande of vrijwel gerealiseerde produktie-opstellingen die, gegeven de investeringen en produktiewijze, langere tijd min of meer ongewijzigd mee zullen moeten gaan. Daarmee slaagt de vergunningverlener er meestal niet in een afweging tussen milieu-overwegingen naast andere overwegingen in de reeds afgesloten fase van de strategische besluitvorming uit te lokken. Ook de operationele besluitvorming, in casu de voorbereiding van de produktie-opstelling, is al in een vergevorderd stadium. Weerstand tegen het opgelegd krijgen van tot dan toe onbekende normen en het moeten nemen van bij de vooraf-

gaande besluitvorming niet ingecalculerde maatregelen ligt dan voor de hand.

Concluderend, ontstaat het algemene beeld dat de intensiteit van de regulering onder de huidige procedure wordt bepaald door compromiszoekende actoren⁷ en zich beperkt tot de bronnen van milieubelasting. De geschetste knelpunten leiden tot de conclusie dat een hoger aspiratieniveau onder de huidige procedure van vergunningverlening, zoals deze is neergelegd in de Wet Milieubeheer onrealistisch is. Hoe deze empirische bevindingen zich verhouden tot het beeld dat in paragraaf 3 is geschetst, kan begrepen worden door twee stappen te zetten:

1. het inventariseren van van invloed zijnde factoren (paragraaf 6);
2. de verdeling van deze kenmerken over de bedrijfstypen (paragraaf 7).

De factoren, die naast de officiële procedure, het verloop en de uitkomsten van deze vergunningverlening kunnen verklaren, worden in de volgende paragraaf besproken.

6. Belemmerende en bevorderende factoren bij vergunningverlening

Milieurelevante besluitvorming beslaat zoals we hebben gezien in paragraaf twee een breed gebied. Het betreft immers alle besluitvormingsprocessen en beslissingen die potentieel milieubelasting met zich meebrengen. In ons onderzoek hebben we een accent gelegd op de *vergunning*relevante besluitvorming. De aandacht ligt dan primair bij de wijze waarop een bedrijf omgaat met en opereert in een vergunningverleningsproces en de mogelijke consequenties in termen van te nemen maatregelen. Het verloop en de uitkomsten van de vergunningverlening is daarbij in het kader van twee processen geïnterpreteerd.

Het eerste proces betreft de besluitvorming door het bedrijf ten aanzien van *het al dan niet aangaan van interactie met het bevoegd gezag* op het gebied van het milieu indien de bedrijfsinterne besluitvorming daartoe aanleiding geeft. De uitkomst van dit proces bepaalt of het bevoegd gezag zich als 'gesprekspartner' een plaats verwerft temidden van de andere eisen stellende actoren. Dit leidt tot de start van overleg en eventueel tot procedures rond de oprichtingsvergunning, de uitbreidings- of wijzigingsvergunning en de revisievergunning, alsmede bij zaken zoals meldingen⁸.

Het tweede besluitvormingsproces betreft *het al dan niet doorvoeren van maatregelen naar aanleiding van het optreden van de vergunningverlener*. Degene die namens het bedrijf heeft overlegd of onderhandeld met het

bevoegd gezag moet de resultaten hiervan doorgeven aan personen die de daaruit voortvloeiende maatregelen binnen het bedrijf moeten treffen.

Belemmerende en bevorderende factoren voor het initiëren en onderhouden van contacten met overheden en voor het doorvoeren van milieumaatregelen zijn in het empirisch onderzoek gevonden in kenmerken van het bedrijf zelf, een aantal kenmerken van de vergunningverlener zoals de bedrijfsfactor die ziet en een aantal kenmerken van de procedure van vergunningverlening ten opzichte van bedrijfsinterne procedures⁹. In figuur 3 worden de gevonden kenmerken weergegeven. Deze kenmerken bespreken we nu kort¹⁰. De combinatie van kenmerken kan deels de verschillen per bedrijfstype verklaren. In paragraaf 7 zal dan ook blijken dat de kenmerken niet onafhankelijk van elkaar zijn.

Bedrijfskenmerken	Kenmerken van vergunningverleners	Procedure-kenmerken
structuur cultuur economische positie bedrijfsomgeving	activiteit deskundigheid duidelijkheid houding	bekendheid verloop vooroverleg

Figuur 3: Belemmerende en bevorderende factoren voor vergunningrelevante besluitvorming

Kenmerken van het bedrijf

Uit het onderzoek komt een groot aantal bedrijfsinterne factoren naar voren die van invloed zijn op vergunningrelevante besluitvorming. Deze factoren kunnen gegroepeerd worden in vier kenmerken: de structuur van het bedrijf, de cultuur, de economische positie en de bedrijfsomgeving. Laten we elk kenmerk eens nader bekijken.

De mate waarin de *structuur* van het bedrijf belemmerend of bevorderend lijkt te zijn voor de vergunningrelevante besluitvorming, wordt bepaald door de mate waarin aandacht voor het milieu is ingebed in de organisatiestructuur. Deze aandacht komt onder andere tot uitdrukking in de aan- of afwezigheid van een milieucoördinator. Een milieucoördinator is meestal een staffunctionaris, waarvan de taken overigens sterk uiteen kunnen lopen¹¹. Daarnaast kan deze aandacht ook op andere plaatsen in de organisatiestructuur aanwezig zijn. Samenvattend, zijn er aanwijzingen dat een bedrijf sterker genegen zal zijn op milieugebied interactie aan te gaan met het bevoegd gezag en maatregelen door te voeren, naarmate aandacht voor

het milieu meer is ingebed in de structuur.

Het tweede kenmerk is de *cultuur* van het bedrijf. In sommige bedrijven is alle aandacht gericht op het produceren en worden andere zaken ervaren als bijkomend en lastig. In andere bedrijven is de cultuur sterker gericht op het zorgvuldig, in overeenstemming met omgevingseisen, waaronder milieueisen, produceren. Een belangrijke verklaring voor dit verschil vormt, voor zover het milieueisen betreft, de perceptie van milieurisico's in het bedrijf. Zeker indien hieraan ook milieu-incidenten ten grondslag liggen, leidt dit tot een hoge mate van veranderingsbereidheid. Samenvattend, kunnen we stellen dat bedrijven die hun productieproces zo goed mogelijk willen beheersen eerder geneigd zullen zijn milieumaatregelen te treffen. Dit geldt overigens niet altijd ten aanzien van het aangaan van interactie met het bevoegd gezag¹².

Het derde kenmerk betreft de *economische positie* van een bedrijf. Naast de wil tot het nemen van maatregelen is veelal investeringsruimte noodzakelijk voordat tot daadwerkelijke uitvoering kan worden gekomen. De beschikbare investeringsruimte vormt alleen in extreme gevallen een knelpunt¹³. Het algemene beeld uit de door ons onderzochte cases is dat de investeringsruimte meer afhankelijk is van de prioriteit die aan milieu-investeringen wordt gegeven (en dus van de cultuur) dan van de economische positie van bedrijven. Het nemen van maatregelen wordt soms wél belemmerd door uitgebreide procedures voor het vaststellen van een investeringsprogramma. Deze procedures, die veelal ingegeven zijn door bijvoorbeeld de omvang van het bedrijf en de afschrijvingstermijnen, betekenen een ernstige inperking van de flexibiliteit in de bedrijfsvoering. Samenvattend, kunnen we stellen dat uitgebreide besluitvormingsprocedures voor investeringsprogramma's beperkend werken op de mate waarin bedrijven in staat zijn maatregelen door te voeren binnen specifieke termijnen.

Het vierde en laatste bedrijfskenmerk betreft de *omgeving van het bedrijf*. Zeker wanneer het bedrijf hinder veroorzaakt, bijvoorbeeld door geluidsproductie of stankverspreiding in een woonomgeving, is de kans op klachten vanuit de omgeving aanzienlijk. Interactie tussen een bedrijf en omwonenden is niet uitzonderlijk. Bedrijven kennen aan klachten van omwonenden relatief veel gewicht toe. Naast omwonenden kunnen ook de economische relaties van een bedrijf eisen stellen op milieugebied. In de onderzochte cases blijkt de invloed van afnemers, leveranciers, assuradeurs en financiers op de milieu-aspecten van de bedrijfsvoering, echter nog beperkt te zijn. Samenvattend, kunnen we stellen dat hoe meer contact een bedrijf heeft met zijn (directe) bedrijfsomgeving omtrent milieuzaken, hoe sterker het bedrijf bereid is interactie met het bevoegd gezag aan te gaan en milieumaatregelen door te voeren.

Kenmerken van de vergunningverlener

Het beeld dat bedrijfsactoren hebben van het bevoegd gezag beïnvloedt de vergunningrelevante besluitvorming. Het empirisch onderzoek wijst de volgende hoofdkenmerken in deze beeldvorming aan: de activiteit, de deskundigheid, de duidelijkheid en de houding van het bevoegd gezag.

Het eerste kenmerk dat we onderscheiden, betreft de *activiteit* van de vergunningverlener. Het aantal contacten tussen bedrijf en bevoegd gezag voorafgaande aan een concrete vergunningrelevante besluitvormingssituatie, blijkt van belang voor de wijze waarop een bedrijf met zulke situaties omgaat. Weinig interactie leidt tot een passieve houding van het bedrijf. Veelvuldig (informeel) overleg blijkt daarentegen de drempelvrees bij bedrijven weg te nemen. Aandacht voor milieu-aspecten wordt dan als onvermijdelijk gezien. Samenvattend, blijkt een (langdurig) hoge mate van activiteit van de vergunningverlener samen te gaan met een toenemende bereidheid van bedrijven om interactie aan te gaan en maatregelen door te voeren. Indien ieder contact overigens ingrijpende gevolgen heeft, leidt dit uiteraard tot een risicomijdend gedrag en daarmee juist tot het uit de weg gaan van interactie met de regulerende actor waar dat maar enigszins mogelijk is¹⁴.

Het tweede relevante kenmerk betreft de *deskundigheid* van de vergunningverlener. In de onderzochte bedrijven bleek in een aantal gevallen de voortgang van de vergunningverlening te worden belemmerd door een gebrekkige deskundigheid van het bevoegd gezag. Dit resulteert in een situatie waarin het bevoegd gezag niet wordt gezien als een organisatie van gelijk niveau die in staat is het bedrijf te doorzien. Overigens werd het bevoegd gezag op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (veelal een waterschap) in het algemeen als deskundiger beoordeeld dan de gemeente (Hinderwet). Samenvattend, kunnen we stellen dat hoe deskundiger het bevoegd gezag weet over te komen op het bedrijf, des te sterker het bedrijf bereid is interactie aan te gaan en maatregelen door te voeren.

Als derde kenmerk hebben we de *duidelijkheid* van het bevoegde gezag onderscheiden. In een aantal gevallen is sprake van twijfelende ambtenaren die geen uitsluitsel geven, steeds nieuwe informatie vragen, foutieve uitspraken doen, irrelevante uitspraken doen, op eerdere uitspraken terugkomen of soms het initiatief geheel bij het bedrijf leggen. Concrete vragen over de toelaatbaarheid van bedrijfssituaties worden soms niet of met vrijblijvendheid beantwoord. Dit doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden en stimuleert de bedrijven niet om de uitvoering van maatregelen ter hand te nemen. Samenvattend, lijkt onduidelijkheid bij het bevoegd gezag in zijn optreden te leiden tot een situatie waarin het bedrijf gericht is op het vermijden van interactie en op het niet doorvoeren van maatregelen.

Het vierde en laatste kenmerk betreft de *houding* van het bevoegd gezag.

Dit kenmerk heeft betrekking op niet-inhoudelijke aspecten. Daarbij kan het gaan om bewust gekozen uitvoeringsstrategieën, maar ook om onbewust ingeslopen gewoonten. Het spelen van politie-agentje, het gericht zijn op betrappen en een autoritaire opstelling ('wij zullen hier de regels even vaststellen') zijn zaken die leiden tot een negatieve opstelling van het bedrijf. Een houding die daarentegen teveel begrip uitstraalt, haalt bij bedrijven de druk van de ketel. Samenvattend, blijkt een negatieve perceptie van de houding van het bevoegd gezag door het bedrijf te leiden tot een verminderde stimulans bij het bedrijf om interactie aan te gaan.

Kenmerken van de vergunningsprocedure

Naast bedrijfsinterne kenmerken en kenmerken die samenhangen met de vergunningverlener is ook een aantal kenmerken van de vergunningsprocedure zelf van invloed op de vergunningrelevante besluitvorming. Deze hebben betrekking op de aansluiting tussen deze procedure en de procedures waarlangs de bedrijfsinterne besluitvorming verloopt. Onderscheiden worden: de bekendheid met de procedure, het verloop van de procedure en het vooroverleg.

Het eerste kenmerk in dit verband betreft de *bekendheid* met de procedure. Onder bekendheid verstaan wij de mate waarin bedrijven in hun bedrijfsinterne besluitvorming rekening houden met de Wet Milieubeheer als procedurewet. Daarbij bleek het merendeel van de onderzochte bedrijven het overzicht te missen over de procedure en de mogelijkheden en onmogelijkheden die deze met zich brengt. Men ziet de procedurele aspecten in het algemeen als niet-relevant voor het verloop van de vergunningverleningsprocedure en zeker niet als zaken waarmee in de bedrijfsvoering rekening kan worden gehouden. De opstelling ten opzichte van de ambtenaar waarmee het bedrijf te maken heeft, wordt wel als een strategische factor beschouwd. Men is dus in hoge mate actor- en resultaatgericht en neemt niet de moeite om aan de Wet Milieubeheer als procedurewet veel aandacht te besteden.

Het tweede relevante kenmerk betreft de waarde die het bedrijf toekent aan de *verloop* van de procedure. Daarbij blijkt het van belang te zijn wie het initiatief tot de procedure neemt. De procedure kan starten op initiatief van het bevoegd gezag of op initiatief van het bedrijf. In het eerste geval is het aanvangstijdstip voor het bedrijf betrekkelijk willekeurig en bestaat er in de bedrijfsvoering meestal geen concrete aanleiding voor. Het gevolg is in de regel dat het bedrijf aan de procedure een geringe waarde toekent en geen stimulans ziet om zich actief op te stellen. Is het bedrijf initiatiefnemer, dan is er dikwijls sprake van een voorgenomen wijziging in de bedrijfsvoering en heeft het bedrijf belang bij een vlotte afhandeling¹⁵. In het algemeen zorgen de wettelijke termijnen echter voor vertraging in het uitvoeren van

projecten in vergelijking met wat bedrijfsintern haalbaar zou zijn. Officiële termijnen worden dikwijls overschreden, dikwijls zonder mededeling van het bevoegd gezag. In de praktijk wordt daarop gereageerd door met een project toch alvast te beginnen. Deze anticipatie op de vergunning levert uiteraard wel risico's op.

Een vanuit bedrijfsperspectief belangrijk element van de vergunningprocedure is het *vooroverleg*. Dit kan een belangrijk middel zijn in de afstemming tussen de vergunningprocedure en de bedrijfsinterne besluitvorming. Op basis van informatie-uitwisseling en overleg kan tot overeenstemming worden gekomen omtrent de gewenste uitkomsten. Bedrijven blijken echter op geheel verschillende wijze met het vooroverleg om te gaan. Sommige bedrijven verstrekken informatie en wachten vervolgens af wat het bevoegd gezag beslist. Daarnaast zijn er ook bedrijven die het vooroverleg opvatten als onderhandelingsarena om invloed uit te oefenen en thema's, relatief vroeg, uit te onderhandelen. De mate waarin het vooroverleg tot consensus leidt, heeft gevolgen voor de bereidheid tot het doorvoeren van maatregelen. Consensus over voorschriften en noodzakelijke maatregelen in het bedrijf is een basis waarop bedrijven dikwijls bereid zijn zo spoedig als mogelijk maatregelen daadwerkelijk door te voeren.

7. Verdeling van de kenmerken over de bedrijfstypen

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op kenmerken van respectievelijk het bedrijf, van de vergunningverlener en van de vergunningsprocedure die op de uitkomsten van besluitvorming in bedrijven van invloed lijken. Vanaf het begin is in dit paper benadrukt dat bedrijven hun relaties met externe actoren en hun eisen 'managen' door te kiezen voor een bepaalde produktiewijze met de bijbehorende organisatiestructuur en besluitvormingsstructuur. De 'gekozen' produktiewijze is in belangrijke mate een afspiegeling van de turbulentie op de voor het bedrijf relevante markten. De daarvan afgeleide organisatiestructuur en besluitvormingsstructuur bepalen in belangrijke mate of het bedrijf goed toegerust is om ook bepaalde niet direct van de relevante markten afkomstige eisen op te vangen en daarop te -willen- reageren. Sommige combinaties van produktiewijze, organisatiestructuur en besluitvormingsstructuur zijn daar relatief goed voor toegerust, andere in mindere mate. Uiteraard zijn wij hierbij geïnteresseerd in wat dit betekent voor het opvangen en verwerken van milieu-eisen. Over de mate waarin de onderscheiden kenmerken al dan niet aanwezig zullen zijn in een concreet bedrijf, kunnen op basis van de ontwikkelde bedrijfstypologie nadere uitspraken worden afgeleid¹⁶.

In paragraaf 5 werd geconstateerd dat bij stuks- of serieproductie de

vergunningverlening vaak niet duurzaam bijdraagt aan de zorg voor vermindering van de milieubelasting. In de continuproduktie speelde dit knelpunt in mindere mate een rol. Op basis van de onderscheiden kenmerken laat zich dit nu ook verklaren. De milieurisico's bij continuproduktie zijn vaak, alleen al vanwege de omvang van de produktie, groot. In veel continu-bedrijven zal de functie van milieucoördinator dan ook voorkomen. Deze persoon heeft als taak de milieu-risico's in te schatten en in te brengen in de besluitvorming. Dit wordt nog versterkt wanneer, gezien de milieurisico's, de vergunningverlener frequent optreedt. Gezien de sterke staf/lijnscheiding in dit type bedrijven zijn daarmee maatregelen op de werkvloer echter nog niet zeker gesteld. Strategische besluitvorming in bedrijven met continuproduktie omvat een zeer lange termijn. Beslissingen omtrent de toekomstige produktie-opstelling leggen de situatie voor jaren vast. Dit verklaart het in sterke mate optreden van het knelpunt betreffende de timing van het overheidsoptreden. Dit leidt er dan ook toe dat dit type bedrijven relatief vaak initiatiefnemer tot een procedure is. Wat betreft het vooroverleg heeft men een groot belang om hierin consensusgericht tewerk te gaan. Immers, zonder dat punten zijn uitonderhandeld en afspraken voor een langere periode zijn gemaakt, is uitvoering uiterst risicovol.

Bedrijven met serieproduktie zijn meer dan bij continuproduktie gericht op het inspelen op produktspecificaties vanuit de markt. Een voortdurende prikkel uit de omgeving is noodzakelijk om milieu-eisen een volwaardige plaats te geven naast de steeds wisselende markteisen. Wanneer deze prikkel ontbreekt, zal een bedrijf een passieve houding aannemen, geen milieucoördinator aanstellen en niet op de voor het bedrijf gunstige momenten (bijvoorbeeld tijdens het voorbereiden van een investering) contact zoeken met de vergunningverlener en actie ondernemen. Dit leidt tot een grote intensiteit van optreden wanneer een vergunningverlener uiteindelijk zelf het bedrijf benadert. Dit alles verklaart het optreden van het knelpunt met betrekking tot de timing van het overheidsoptreden. Zoals we in de vorige paragrafen hebben geconstateerd, vormt dit knelpunt weer een grote belemmering voor het treffen van maatregelen. Het aanwezig zijn van de kenmerken die tot passiviteit van het bedrijf aanleiding geven, leidt er ook toe dat het bedrijf het belang van het vooroverleg onderschat en nalaat reeds in deze fase naar consensus te streven. Slechts wanneer een seriebedrijf voortdurend wordt geconfronteerd met milieu-eisen van bijvoorbeeld een actieve vergunningverlener zal dit leiden tot een structurele voorziening in de organisatie in de vorm van een milieucoördinator. Milieuoverwegingen spelen dan een volwaardige rol in de besluitvorming.

In bedrijven met stuksproduktie wordt veelal geen aparte milieufunctionaris aangetroffen. Stuksbedrijven kennen immers veelal een platte organisatie

zonder uitgebreide staffuncties. Besluitvorming met het oog op de vergunning moet dan ook voortdurend vanuit de omgeving worden aangestuurd. De omvang en flexibiliteit van dergelijke bedrijven betekenen dat vaak snel tot actie kan worden overgegaan, al kunnen de financiële mogelijkheden hieraan soms beperkingen opleggen. Dit wordt nog versterkt wanneer ook de omgeving enige tijd geen eisen heeft gesteld. Zoals hierboven is bevestigd, neemt daardoor de intensiteit van het uiteindelijke optreden van bijvoorbeeld een vergunningverlener toe. Daardoor kan een patstelling ontstaan. Het bedrijf neemt dan geen initiatief, kan uiteindelijk de benodigde hoeveelheid maatregelen niet treffen, en werkt de vergunningverlener tegen, die geen begrip en geen medewerking ontmoet. Het aanwezig zijn van de kenmerken die tot passiviteit van het bedrijf aanleiding geven, leidt er ook hier toe dat het bedrijf het belang van het vooroverleg onderschat en dat het nalaat reeds in deze fase naar consensus te streven. Uitzonderingen vormen stuksbedrijven die zich bewust zijn van de milieurisico's van hun bedrijfsvoering, zoals in ons onderzoek bijvoorbeeld een galvanisch loonbedrijf. Dit is echter zelden een resultaat van vergunningverlening.

7. Tenslotte

In de inleiding van dit paper is verwezen naar onderzoeken die indicaties opleveren voor een gebrekkige doelbereiking van het instrument vergunningverlening. De vergunningverlening slaagt er tot op heden onvoldoende in de agenda van bedrijfsinterne besluitvorming te verrijken met milieuaspecten. Wij hebben getracht de tot nu toe aangedragen verklaringen te verrijken met theoretische en empirische noties die een verbinding leggen tussen de structuur en besluitvorming van verschillende typen produktieorganisaties in het beleidsveld en de structuur en het verloop van vergunningverleningsprocessen. Daarbij bleek dat de uitvoering van het vergunningstelsel wel voor verbetering vatbaar is. Het sleutelen aan de uitvoering op basis van de behandelde kenmerken van de vergunningverlener en de procedure kan de effectiviteit van het vergunningstelsel ten goede komen. Ook wanneer de vergunningverlener rekening houdt met de relaties tussen de onderscheiden bevorderende en belemmerende bedrijfskenmerken en de produktiewijze van het bedrijf zal de effectiviteit verbeteren. Over langere tijd gezien, kan de vergunningverlener deze bedrijfskenmerken zelfs beïnvloeden. Een actievere opstelling en grotere bereidheid tot het nemen van maatregelen aan de zijde van bedrijven kunnen daarbij worden gestimuleerd. Zo bezien kunnen de bevindingen uit dit onderzoek worden opgevat als kennis die nuttig is voor de theorie en praktijk van het beleid. Kwaliteitsverbetering van het vergunningstelsel zal echter bij de huidige procedure beperkt blijven tot kwaliteitsverbetering bij de bestrijding van de bron-

nen van milieubelasting.

Voor zover het de *oorzaken* van milieubelasting betreft, die zoals we hebben gezien te vinden zijn in de bedrijfsinterne besluitvorming, mag bij de huidige procedure niet veel worden verwacht van het vergunningenstelsel. Vergunningverlening leidt tot op heden niet tot het toekennen van voldoende (duurzaam) gewicht aan milieu-aspecten van de bedrijfsvoering, met name in de fase van de strategische besluitvorming. Dit betekent dat het hoge aspiratieniveau in het recente milieubeleid vraagt om instrumenten die wél inwerken op de markt- en bedrijfseconomische motieven die de bedrijfsinterne besluitvorming domineren. In dit licht zijn de recent ontwikkelde beleidsinstrumenten, die op overleg en het maken van afspraken gericht zijn onontkoombaar. Een voorbeeld hiervan vormt het doelgroepenoverleg (VROM, 1992). Bij het voornemen van de rijksoverheid om de resultaten van dit overleg zo nodig via vergunningverlening af te dwingen bij individuele bedrijven, kunnen echter in het licht van ons onderzoek vraagtekens worden geplaatst.

Literatuur

- Aalders, M.V.C., *De handhaving van de Hinderwet*, VAR 51, Den Haag, 1980.
- Aalders, M.V.C., *Industrie, milieu en wetgeving: De Hinderwet tussen symbolen en effectiviteit*, Amsterdam 1984.
- Aalders, M.V.C., *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van de Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, Groningen 1987.
- Anderson, C.R., *Management: skills, functions and organization performance*, Dubuque, 1990.
- Bakker, C.A., S.P. Haffmans, e.a., Ecodesign; milieugerichte produktontwikkeling binnen bedrijven, in: *De Ingenieur*, 9 (september) 1991
- Berg, M.M.H.E. van den, e.a., *Potenties van produktbeleid*, CML Mededelingen nr.26, Centrum voor Milieukunde, Leiden, 1986
- Berkel, C.W.M. van, J.G.M. Kortman en F.A. Reijenga, *Preventie van afval en emissies in Gelderland*, Amsterdam, 1992
- Bennet, G., Het milieubeleid van lagere overheden, in: *Bestuurswetenschappen*, april/mei 1984, pp. 153-161.
- Berenschot, *Landelijk onderzoek naar de organisatie en uitvoering van de Hinderwet en aanverwante milieutaken*, Den Haag, 1983.
- Borgmeijer, E.J. en E.P. Masthoff, *Uitvoeringsproject Klein Chemisch Afval. Attitude-onderzoek onder managers*, Amsterdam, 1986.
- Botter, C.H., *Industrie en organisatie*, Deventer, 1988.
- Bressers, J.Th.A., T.J.N.M. de Bruijn, S.M.M. Kuks en K.R.D. Lulofs (red.), *Milieuzorg van directietafel tot werkvloer*, Alphen aan den Rijn, 1991
- Bruijn, T.J.N.M. de en K.R.D. Lulofs, *Wabm-bedrijven onderzoek. Een inventariserend onderzoek naar milieurelevante besluitvormingsprocessen in bedrijven*, Den Haag, 1992, verschenen als nr. 15 in de reeks ECW-Achtergrondstudies (VROM).
- Bruijn, T.J.N.M. de, F.H.J.M. Coenen, S.M.M. Kuks en K.R.D. Lulofs (red.), *Milieuzorg in opbouw*, Enschede, 1992.
- Bruijn, T.J.N.M. en K.R.D. Lulofs, De vergunningverlening vanuit de bedrijfsvoering beschouwd, in: *Beleidswetenschap*, 7e jg. (1993), nr. 2.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Leiden, 1991.
- Bruijn, J.A. de en J.A.M. Hufen, Instrumenten van overheidsbeleid, in: *Beleidswetenschap*, 1992/2, pp. 69-93.
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, *Oekobilanz für Packstoffe; Stand 1990*, Bern, februari 1991
- Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie; *Implementatie van milieuzorg in het MKB*, Delft, 1991
- Centrum voor Milieukunde Leiden, *Handleiding voor de Uitvoering van Milieugerichte Levenscyclus Analyse voor Producten*, conceptversie, Leiden, maart 1991
- Cramer, J., P. Dral en B. Roes, *Produktinformatie-uitwisseling over milieu-aspecten tussen producenten*, Leidschendam, 1991
- Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Midden- en kleinbedrijf in de markt: een sterkte-/zwakteanalyse van de produktiestructuur*, 1987
- Eekels, J.A., N. Roozenburg, W. Nijhuis, *Ontwerpmethodologie*, Delft, 1988
- Elshof, E. ten, *Met een 'hup' een sprong vooruit?*, Enschede, 1988.
- Fisscher, O.A.M., J.J. Krabbendam en M.J.M. de Vaan (red.), *Management van technologie*, Deventer/Enschede, 1991.
- Guinée, J.B., Milieuprofielen van produkten; instrument voor milieugericht ontwerpen, in: *De Ingenieur*, 1991, 4 (april)
- Hayes, R.H. en S.C. Wheelwright, Link Manufacturing process and product life cycles, in: *Harvard*

- Business Review*, januari/februari 1979 (a)
- Hayes, R.H. en S.C. Wheelwright, The dynamic of process-product life cycles, in: *Harvard Business Review*, maart/april, 1979 (b)
- Hayes, R.H. en S.C. Wheelwright, Competing through manufacturing, in: *Harvard Business Review*, januari/februari, 1985
- Hoo, S. de, H. Brezet, M. Crul en H. Dieleman (red.), *Handleiding voor preventie van afval en emissies*, Den Haag, 1990
- Lammers, C.J., *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht, 1987.
- Lifset, R., Raising the ante for Lifecycle Analysis, in: *Biocycle*, april 1991, pp. 77-79
- Milieu-risico gaat rol spelen bij kredietverlening, in: *Misset's Milieumagazine*, april, 1992
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), *Landelijk handhavingsproject gemeentelijk milieubeleid 1990*, Den Haag, 1991 verschenen als nr. 52 in de reeks 'Handhaving milieuwetten'
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), *Landelijk handhavingsproject gemeentelijk milieubeleid 1991*, Den Haag, 1992, verschenen als nr. 60 in de reeks 'Handhaving milieuwetten'
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), *Milieu en industrie: de praktijk van het doelgroepenbeleid*, Den Haag, 1992.
- Mintzberg, H., *The structure of organizations*, Englewood Cliffs, 1979.
- Nationaal Milieubeleidsplan plus*, TK 1989-1990, 21 137, nr.20-21.
- Nationaal Milieubeleidsplan-plus*: Notitie Instrumentarium, TK 1989-1990, 21137, nr. 22.
- Nentjes, A. en D. Wiersma, Economische stimulansen voor milieu-innovatie, in: Vollebergh, H. (red.), *Milieu en innovatie*, Groningen, 1989.
- Nutt, P.C., Types of organisational decision processes, in: *Administrative Science Quarterly*, 1984, p. 414-450.
- Paine, F.T. en C.R. Anderson, *Strategic management*, Chicago, 1983.
- RMNO, *Naar meer preventie-gerichte milieutechnologie in de industriële productiesector*, RMNO-publicatie nr. 27, 1988.
- Samkalden, D. en D.W.J. van der Spek, *Toepassing Wet op de economische delicten op milieuwetgeving*, Den Haag, 1989.
- Schutte, E.J. en W.F.F. Noom, *Handhaving WVO-vergunningen: deel I, oriënterend*, Delft, 1988.
- Skinner, W., Manufacturing - missing link in corporate strategy, in: *Harvard Business Review*, mei/juni 1969.
- Smits, J., Stuurkracht en stuurbaarheid van gemeentelijk milieubeleid, in: *Beleidswetenschap*, 1993/1, pp. 48-70.
- Tak, Th. van der, Uitvoering van gemeentelijk milieubeleid, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Leiden 1986.
- Tak, Th. van der, *Vergunning verleend*, Delft, 1988.
- Twijnstra Gudde, *Onderzoek vergunningenprocedures op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Hinderwet*, Den Haag, 1976.
- Twijnstra Gudde, *Uitvoering Hinderwet*, Den Haag, 1979.
- Twijnstra Gudde, *Uitvoering Hinderwet bij brood- en banketbakkerijen en propaanopslaginrichtingen*, Den Haag, 1987.
- Wheelwright, S.C., Manufacturing Strategy: defining the missing link, in: *Strategic Management Journal*, nr. 5, 1984.
- Widdershoven, R.J.G.M. en Hagelstein, G.H., *De Wabm-vergunning doorgelicht. Een inventariserend onderzoek naar de inhoud en proces van Wabm-vergunningen*, Den Haag, 1992.
- Witte, E., Field research on complex decision making processes: The phase theorem, in: *International Studies of Management and Organization*, 1972, p. 156-182.

Noten

1. Kleine bedrijven, zoals die vallen onder de Algemene Maatregelen van Bestuur op grond van artikel 2a Hinderwet, bleven buiten het onderzoeksveld. De onderzoekspopulatie van het case-onderzoek bestond uit een chemisch concern, een energiebedrijf, een zuivelbedrijf, een geïntegreerd galvanisch en componentenbedrijf, een rubberverwerkend bedrijf, een textielveredelingsbedrijf, een kunststofverwerkend bedrijf en een galvanisch loonbedrijf. Verder zijn interviews gehouden met deskundigen van een branche-organisatie en twee adviesbureaus. Het onderzoeksrapport is verkrijgbaar bij de Evaluatiecommissie WABM, Achtergrondstudie nr. 15 (VROM, Den Haag).
2. De Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne is per 1 maart 1993 overgegaan in de Wet Milieubeheer.
3. Het proces van vergunningverlening en de kwaliteit van de vergunning waren onderwerp van een deelonderzoek uitgevoerd door Widdershoven en Hagelstein (1992).
4. Dit neemt uiteraard niet weg dat wij de eersten zijn die erkennen dat deze benadering geen instrumenten aanreikt die goede vervulling van de aldus toegedeelde taken verzekert. Dit betreft echter een algemeen managementvraagstuk waarvoor goede 'tools' zijn ontwikkeld in de organisatie- en bedrijfskunde.
5. Geselecteerd is een onderzoekspopulatie met bedrijven van uiteenlopende omvang en produktiewijze. Voorbeelden van continubedrijven zijn het zuivelbedrijf en het energiebedrijf, van seriebedrijven het rubberverwerkend bedrijf en het textielveredelingsbedrijf en van stuksproductie tot slot het kunststofverwerkend en het galvanisch bedrijf.
6. De buurtbewoners voerden zelfstandig geluidsmetingen uit, constateerden overtreding van voorschriften en dwongen de gemeente tot optreden.
7. Bedrijven zien als belangen de geplande produktie, eventueel al gedane investeringen en angst voor de toekomstige gevolgen van conflicten met vergunningverleners. In stuks- en seriebedrijven wordt ook de gang naar de Raad van State als 'vragen om moeilijkheden' beschouwd.
8. Bij de revisievergunning ligt het initiatief zeer dikwijls bij het bevoegd gezag. De functie van de revisievergunning wordt niet als bedrijfsbelang ervaren.
9. Benadrukt moet worden dat het hier gaat om de opinies en ervaringen van respondenten uit het bedrijfsleven.
10. In het volledige rapport worden twaalf kenmerken onderscheiden die zijn opgebouwd uit vijfentwintig aspecten. Omwille van de omvang en toegankelijkheid wordt hier een nadere inperking en vereenvoudiging gepresenteerd.
11. Sommigen hebben expliciet de taak externe relaties te onderhouden (bijvoorbeeld met het bevoegd gezag). Zo'n milieucoördinator kan bijvoorbeeld een functionaris in de top van het bedrijf zijn, die zich met name bezig houdt met strategische besluitvorming. Het oppikken van signalen uit de omgeving is dan een van zijn kerntaken. Andere milieucoördinatoren hebben meer intern georiënteerde taken. In die gevallen bestaat de kerntaak uit het waar nodig assisteren en adviseren van de werkvloer. Dit is van invloed op de mate waarin en de wijze waarop bijvoorbeeld vergunningsvoor-

schriften leiden tot bedrijfsinterne aanpassingen. Voor een intern-georiënteerde coördinator is dit een relatief belangrijk aandachtspunt.

12. Zoals we eerder hebben gesignaleerd, heeft dit maken met het feit dat de vergunningverlening als losstaand van de bedrijfsvoering wordt beschouwd. De betreffende bedrijven proberen dan ook slechts de milieu-risico's te verkleinen, zonder dat het onderwerp vergunningverlening een belangrijke rol speelt.
13. Een uitzondering hierop vormen uiteraard bedrijven die zo goed als failliet zijn. In deze situatie kan in het geheel niet meer worden geïnvesteerd.
14. Overigens bleek in onze onderzoekspopulatie juist een omgekeerde evenredigheid te bestaan tussen de contactfrequentie en de ingrijpendheid van ieder contact, wat intuïtief begrijpelijk is.
15. Overigens was slechts één van de ondervraagde bedrijven initiatiefnemer tot de procedure, zonder dat er een concreet bedrijfsbelang aanwezig was.
16. De in deze paragraaf af te leiden uitspraken zijn in overeenstemming met de situatie zoals die is aangetroffen in case-onderzoek.