

Milieurelevante besluitvorming in bedrijven

M.J. Arentsen, P-J. Klok en G.J.I. Schrama

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar milieurelevante besluitvorming in vier bedrijven. Uitgangspunt van het onderzoek was het functioneren van beleid nu eens niet vanuit het perspectief van de beleidsactoren te bestuderen, maar vanuit het perspectief van de doelgroep van het beleid. Daartoe is eerst een overzicht gegeven van de plaats die milieuoverwegingen in de bedrijfsinterne besluitvorming innemen en de veranderingen die er op dit gebied de laatste jaren zijn opgetreden. Vervolgens is beschreven welke factoren deze ontwikkeling kunnen verklaren. Tenslotte is aandacht besteed aan de mogelijkheden die op grond hiervan aanwezig zijn om de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsoptreden te vergroten.

Dr. M.J. Arentsen (1954) is senior medewerker en secretaris van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente. Hij verricht onderzoek naar en publiceert over uitvoeringsvraagstukken in het milieu- en energiebeleid. Dr. P-J. Klok (1960) is universitair docent Beleidsprocessen aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Hij verricht onderzoek en publiceert over beleidsinstrumenten. Dr. G.J.I. Schrama (1958) is organisatiesocioloog en is werkzaam als onderzoeker bij het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente. Hij promoveerde bij de Faculteit der Bestuurskunde op een studie over de relatie tussen informatietechnologie en organisatiestructuur, getiteld 'Keuzevrijheid in organisatievormen.' Adres: Postbus 217 7500 AE Enschede, telefoon: 053-893203.

1. Inleiding

Het milieubeleid kan in vele opzichten gezien worden als een soort proeftuin op het gebied van beleidsinstrumenten. Sinds de erkenning van de acceptatie van het beleid door de doelgroepen als een cruciale factor

447
voor het succes van beleid, is in toenemende mate gebruik gemaakt van instrumenten als convenanten, voorlichting via intermediaire organisaties en bedrijfsinterne milieuzorg (Bressers, 1994). Er is zelfs sprake van toespitsing van en onderhandeling over het hele scala van beleidsinstrumenten in het zogenaamde 'doelgroepenbeleid' (Klok en Kuks, 1994).

Hoewel deze ontwikkeling anders doet vermoeden, vormt het gebruik van gedragsvoorschriften in de vorm van algemene regels en vergunningssystemen nog steeds de ruggegraat van het Nederlandse milieubeleid. In de recent van kracht geworden Wet Milieubeheer is zelfs sprake van een uitbreiding van het aantal handelingen ten aanzien waarvan vergunningvoorschriften kunnen worden geformuleerd (Brussaard, e.a., 1993). De wijze waarop van dit instrumentarium gebruik wordt gemaakt, mede in het licht van de opkomst van de overige instrumenten, staat dan ook terecht nog steeds in de belangstelling.

Gezien de bovengenoemde ontwikkelingen is het niet verwonderlijk dat onderzoek naar het functioneren van wetgeving als beleidsinstrument meer dan voorheen gebeurt vanuit het perspectief van de doelgroepen zelf. De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor de milieubelasting van hun handelen zal immers primair gestalte moeten krijgen binnen de bedrijven zelf. Bovendien is het bedrijf bij uitstek de plaats waar de consequenties gevoeld worden van de verschillende instrumenten die gelijktijdig worden ingezet.

Vanuit het perspectief van het bedrijf vormt het milieubeleid niet meer, maar ook wellicht niet minder, dan één van de omgevingsfactoren waarmee rekening dient te worden gehouden. Vanuit dit perspectief is het om te beginnen de vraag welke rol milieuoverwegingen binnen de bedrijfsinterne besluitvorming spelen. Wordt er rekening gehouden met het milieu en heeft de aandacht voor milieuoverwegingen de laatste jaren een verandering ondergaan? Vervolgens is het interessant te weten welke factoren verantwoordelijk zijn voor de plaats die milieuoverwegingen innemen. Uiteraard gaat het hierbij ook om de rol die wetgeving en andere vormen van milieubeleid daarbij spelen. Tenslotte rijst de vraag of hieruit conclusies zijn te trekken voor de wijze waarop overheidsinstanties met hun bevoegdheden zouden kunnen omgaan.

In dit artikel staat dan ook de volgende probleemstelling centraal:

1. Hoe heeft de plaats die milieuoverwegingen in de bedrijfsinterne besluitvorming innemen zich in de loop der jaren ontwikkeld? (paragraaf 2);
2. Welke factoren kunnen deze ontwikkeling verklaren? (paragraaf 3);
3. Welke mogelijkheden zijn er, gegeven deze ontwikkeling, om de effectiviteit en efficiëntie van het optreden van bevoegde overheidsgezag te vergroten? (paragraaf 4).

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek verricht in opdracht van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer. Het omvatte case studies over een viertal bedrijven uit de sectoren energie, textiel, papier en karton, en metaalverwerkende industrie (Arentsen, e.a., 1994). Als onderzoeksperiode is gekozen voor de ontwikkelingen op middellange termijn (vijf tot tien jaar). Er is gebruik gemaakt van dossieronderzoek en interviews met vertegenwoordigers van het bedrijf en (overheids)organisaties die bij de milieurelevante besluitvorming waren betrokken. Gelijktijdig met het hier besproken onderzoek vanuit de Universiteit Twente is een soortgelijk project uitgevoerd door de Faculteit der Technische Bestuurskunde van de TU Delft (Ten Heuvelhof e.a., 1994). Aan de selectie van de cases voor beide onderzoeken hebben drie criteria ten grondslag gelegen: een zekere spreiding naar omvang van de bedrijven, selectie van bedrijven uit verschillende sectoren en een zekere spreiding over het Nederlandse grondgebied. Beide onderzoeken maken deel uit van het onderzoeksproject 'De milieuvergunning in bedrijf van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (eerdere publikaties: De Bruijn en Lulofs, 1992; Widdershoven en Hagelstein, 1992).

2. De plaats van milieuoverwegingen in de besluitvorming

Deze paragraaf bevat per onderzocht bedrijf een korte weergave van de plaats die milieuoverwegingen in de besluitvorming van een aantal bedrijven in de afgelopen jaren hebben ingenomen (onderzoeksvraag 1).

Het onderzochte *textielveredelingsbedrijf* houdt zich bezig met het bedrukken en afwerken van interieurstoffen. Het bedrijf, dat naast een woonwijk is gesitueerd, werd in het begin van de jaren tachtig hardhandig met de milieuproblematiek geconfronteerd, toen de buurtbewoners in actie kwamen tegen de stankoverlast die werd veroorzaakt door het gebruik van terpentijn in de drukpasta. Onder invloed van een juridische procedure, waarin sluiting een reële optie was, heeft het bedrijf in korte tijd een drukproces zonder terpentijn ontwikkeld. Sindsdien realiseren men zich maar al te goed dat men rekening heeft te houden met milieuaspecten.

Het bedrijf, dat opereert in een modieuze en klantgerichte kwaliteitsmarkt, ziet milieu als een omgevingsfactor, waarop zoveel mogelijk in de bedrijfsvoering geanticipeerd dient te worden. Hierdoor kan men op tijd de bedrijfsvoering in eigen regie aanpassen, hetgeen voor het bedrijf grote voordelen oplevert ten opzichte van een situatie waarin men op een ongelegen moment onder tijdsdruk aan onverwachte omgevingsseisen moet voldoen. Dit betekent niet dat milieuoverwegingen, of andere omgevingsseisen, voor het bedrijf een absolute maatstaf vormen. Men anticipeert

hierop, om zo groot mogelijke strategische speelruimte in termen van de eigen economische doelstellingen te behouden of te creëren. Het bedrijf werkt met een stuurgroep milieu op managementniveau en een milieuwergroep op uitvoeringsniveau. Deze structuur wordt thans omgezet in een geïntegreerd milieu- en kwaliteitszorgsysteem.

Bij de onderzochte *elektriciteitsproducent* richtte het onderzoek zich op één van de produktielokaties waar door middel van kolenstook elektriciteit wordt opgewekt. Binnen het bedrijf heeft -evenals binnen de elektriciteitsproductiesector als geheel- de afgelopen tien jaar een omslag plaatsgevonden in de houding ten opzichte van de milieubelasting en de noodzaak deze te beheersen. Deze omslag laat zich kort samengevat typeren als een overgang van een defensieve naar een offensieve houding. Illustratief is het verschil in de wijze waarop de rookgasontzwavelingsinstallatie en de DeNO_x-installatie zijn geïnitieerd. Bij de eerste installatie was dat vooral door diffuse politieke en maatschappelijke druk. De tweede installatie is het gevolg van centraal overleg tussen de overheid en de elektriciteitsproductiesector in het kader van het milieuconvenant. Het milieu is thans één van de centrale uitgangspunten van het beleid.

De professionele milieustaf van het productiebedrijf verkent actief de grenzen van de milieuwetten. Bedrijfsactiviteiten die getoetst moeten worden aan de milieuwetgeving worden vooraf binnen het bedrijf in dat kader voorbereid. Nadat het bedrijf zijn uitgangspunten heeft geformuleerd, treedt het in overleg met het bevoegd gezag. Het voornemen om afvalhoutsnippen naast kolen als brandstof voor de centrale aan te wenden, is in deze illustratief. Volgens het bedrijf zou houtverbranding niet vergunningplichtig zijn krachtens de Afvalstoffenwetgeving. Volgens de provincie zou dit wel het geval zijn. Ten tijde van het onderzoek was de uitkomst van het overleg dat daarover is begonnen nog niet bekend.

Binnen het productiebedrijf wordt het minimaliseren van de milieubelasting ten gevolge van de productie van elektriciteit steeds meer als een marktkans beschouwd. Mede met het oog op de liberalisering van de Europese energiemarkt, tracht het bedrijf, onder andere door middel van milieuthema's, te anticiperen op een goede marktpositie. Milieuverantwoord en efficiënt produceren van elektriciteit is één van de wegen waarlangs de marktstrategie wordt ontwikkeld.

Deze omslag in de houding ten opzichte van de milieubelasting van elektriciteitsproductie heeft zich in een tijdsbestek van ongeveer vijftien jaar voltrokken. Wat is begonnen als een stroperige poging van buitenaf om aanvullende technologieën te realiseren om de emissies van SO₂ en NO_x te verminderen, is uitgegroeid tot een bedrijfsstrategie waarin de vermindering van de milieubelasting in toenemende mate is geïntegreerd.

De onderzochte *kartonfabriek*, onderdeel van een groot concern, maakt 'grijs karton', dat voornamelijk wordt gebruikt voor het verpakken van

levensmiddelen. De grondstof bestaat voor 100% uit oud papier. De directeur bemoeit zich actief met het milieubeleid en wordt daarbij ondersteund door een milieucoördinator. Gestimuleerd door de brancheorganisatie, is het bedrijf ver gevorderd met de invoering van een milieuzorgsysteem. Concrete maatregelen op milieugebied in de afgelopen jaren omvatten het opheffen van de belangrijkste knelpunten en een aantal investeringen. Enkele voorgenomen milieu-investeringen zijn uitgesteld, omdat het toegekende investeringsbudget niet toereikend was.

De belangrijkste milieubelasting komt voort uit het procesafvalwater en de geluidsoverlast. Wat het water betreft, heeft het bedrijf door de jaren heen een goede, zakelijke relatie met het waterschap onderhouden. In het verleden is op initiatief van het waterschap een eind gemaakt aan de lozing van het afvalwater op het oppervlaktewater en heeft het bedrijf een speciale leiding naar de plaatselijke rioolwaterzuiveringsinstallatie aangelegd. Het bedrijf heeft op zakelijke gronden afgezien van de aanschaf van een eigen zuiveringsinstallatie, omdat de besparing op de heffingen niet tegen de kosten opweegt.

In de afgelopen jaren heeft het bedrijf de nodige maatregelen genomen om de geluidsoverlast voor de omwonenden te beperken. Het geluidsniveau volgens objectieve maatstaven ligt echter boven de algemene landelijke norm en wordt in de huidige vergunning gedoogd. In het kader van een landelijk beleid heeft de provincie onlangs stappen genomen om op termijn het toegestane en feitelijke geluidsniveau terug te brengen tot de algemene landelijke norm.

Het *coating-bedrijf* dat in het onderzoek is opgenomen behandelt voor opdrachtgevers metalen werkstukken met poeder-coating of met traditionele 'natlak'. Het bedrijf heeft een actieve milieu-coördinator, terwijl ook de directeur/eigenaar zich met milieu-aangelegenheden bezig houdt. Het bedrijf heeft op eigen initiatief een milieuzorgsysteem ingevoerd.

Een belangrijke milieubelasting vormen de zware metalen in het afvalwater uit de voorbehandelingsbaden. Het bedrijf hanteert daarbij een procédé dat in overeenstemming is met de stand der techniek en dat in overleg met het waterschap is ingevoerd. Mede dankzij de goede relatie met de leverancier beschikt het bedrijf over de modernste spuitinstallaties. Desalniettemin vormt de uitstoot van vluchtige oplosmiddelen een belangrijke milieubelasting. Om technische redenen kan het bedrijf nog geen gebruik maken van laksystemen op waterbasis. Het gebruik van poedercoating is te prefereren boven dat van 'natlak', maar in dit opzicht is het bedrijf afhankelijk van de wensen van de klanten, naast bepaalde technische beperkingen voor de toepassing van poedercoating.

Ondanks een behoorlijk niveau van milieubewustzijn is het bedrijf enkele jaren geleden in aanvaring gekomen met de gemeente, die bij controle de nodige zaken heeft aangetroffen die niet in overeenstemming

waren met (de letter van) de vergunning. Hoewel het bedrijf moest toegeven dat er niet een en ander viel aan te merken, voelde het bedrijf zich miskend door de harde aanpak van de gemeente. Het heeft hierop echter toch de belangrijkste knelpunten opgeheven en voorbereidingen getroffen voor enkele milieubesparende investeringen. Tevens heeft het bevoegd gezag in een nieuwe vergunning een aantal voorschriften versoepeld.

De toegenomen aandacht voor de milieubelasting van industriële activiteiten heeft ertoe geleid dat bedrijven gedwongen zijn in hun reguliere bedrijfsbeslissingen meer rekening te houden met milieuhygiënische randvoorwaarden. De wijze waarop en de mate waarin bedrijven zulke randvoorwaarden in hun beslissingen betrekken verschilt per onderzocht bedrijf.

3. Factoren die de rol van milieuoverwegingen beïnvloeden

De factoren die van invloed zijn op de milieurelevante besluitvorming (de tweede vraag van de probleemstelling) bespreken we in drie clusters: bedrijfsinterne factoren, factoren uit de omgeving van het bedrijf en factoren die verband houden met het milieubeleid van de overheid.

3.1. Bedrijfsinterne factoren

De eerste factor betreft de *algemene bedrijfsstrategie*. Hiermee wordt bedoeld op het verschijnsel dat bedrijven primair zijn gericht op continuïteit. Milieurelevante besluitvorming kan op verschillende manieren met dit streven interfereren. Het textielveredelingsbedrijf is onder dreiging van rechterlijke dwang afgestapt van het productieprocédé op terpentinebasis, dat tot stankoverlast voor de omwonenden leidde. Omdat onder bepaalde omstandigheden sluiting van het bedrijf mogelijk zou zijn, werd het voldoen aan milieu-eisen een zaak van levensbelang.

Voor de elektriciteitsproducent is milieuverantwoord produceren van elektriciteit een belangrijk onderdeel van de bedrijfsstrategie geworden, gericht op het veilig stellen van de eigen positie in de nabije toekomst. Een bijzonder aspect hiervan is het experiment met het gebruik van hout als brandstof voor de elektriciteitsproductie, waarmee op fossiele brandstoffen wordt bespaard en een bijdrage wordt geleverd aan de vermindering van de afvalproblematiek. Alle vier bedrijven beseffen dat het beheersen van de milieubelasting van hun bedrijfsactiviteiten nu en in de nabije toekomst steeds nadrukkelijker voorwaarden zal stellen aan de op continuïteit gerichte bedrijfsbeslissingen.

Een tweede interne invloedsfactor betreft de aanwezigheid van *milieudeskundigheid* in de eigen bedrijfsorganisatie. Alle vier onderzochte

bedrijven beschikken, zij het in verschillende vorm, over milieudeskundigheid. De elektriciteitsproducent heeft deze functie van alle vier onderzochte bedrijven het meest verregaand geïnstitutionaliseerd en ge-professionaliseerd.

De aanwezigheid van de milieufunctionaris binnen de bedrijfsorganisatie heeft verschillende positieve gevolgen voor de aandacht voor het milieu: er is in toenemende mate deskundigheid over milieuwetgeving aanwezig; de aandacht voor het milieu is in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerd, iemand houdt de vinger aan de pols en geeft aan wanneer bijsturing nodig is. Het milieu wordt daardoor in toenemende mate een punt van overweging bij het nemen van investeringsbeslissingen. In de relatie tot het bevoegd gezag vormt de aanwezige milieudeskundigheid een duidelijke en terzake deskundige gesprekspartner, die evenwel ook mondig is en zich doorgaans geen knollen voor citroenen laat verkopen.

Een derde invloedsfactor betreft specifieke *bedrijfseconomische overwegingen*. Hiermee wordt in de eerste plaats bedoeld op de mogelijkheden voor bedrijfsinvesteringen. Voor de elektriciteitsproducent blijken er vrijwel geen belemmeringen te bestaan om terwille van de beperking van de milieu-belasting investeringen te plegen. Het bedrijf verkeert in een zodanige financiële positie dat het jaarlijks op eigen initiatief een miljoen gulden kan investeren voor bestrijding van de milieubelasting. Het kan, gegeven zijn monopoliepositie, de meerkosten nog relatief gemakkelijk in rekening brengen bij de klant. Een tegengestelde situatie deed zich voor bij de kartonfabriek, waar de bedrijfsleiding geplande milieu-investeringen heeft moeten uitstellen vanwege het beperkte investeringsbudget dat door het concern was toegekend.

Bedrijfseconomische overwegingen spelen ook een rol bij de besluitvorming in de vorm van de directe kosten en baten van de milieumaatregelen. Zeker wanneer er sprake is van in het productieproces geïntegreerde milieumaatregelen zijn er niet alleen kosten, maar niet zelden ook baten aan deze maatregelen verbonden, meestal door een vermindering van het verbruik van grondstoffen of energie: 'Pollution Prevention Pays'. Zo kon het textielbedrijf kosten besparen door de aanmaak van de drukpasta beter te doseren. De kartonfabriek kon de vezels teruggewonnen uit het procesafvalwater hergebruiken als grondstof, terwijl het coatingbedrijf kon besparen op het waterverbruik door de invoering van een minder milieubelastend voorbehandelingsprocédé.

3.2. Omgevingsfactoren

Een eerste omgevingsfactor betreft de *geografische situering* van de bedrijven. In het geval van de textielveredelaar is deze factor van wezenlijke invloed geweest op de bedrijfsbeslissing om terpentijn te vervangen.

Bovendien speelt deze factor als achtergrondvariabele nog steeds een belangrijke rol bij de milieuhouding van het bedrijf. Door de aanwezigheid van 'de buurt' moet het bedrijf continu alert zijn op het voorkomen van hinder en overlast. De kartonfabriek heeft zich ook met succes ingezet om subjectief ervaren geluidsoverlast door omwonenden tegen te gaan.

Een belangrijke omgevingsfactor wordt gevormd door de *in- en verkoopmarkten* waarop de bedrijven opereren. Uit de bedrijfsstudies kan worden opgemaakt dat de toegenomen aandacht voor de milieu-effecten gaandeweg leidt tot nieuwe ontwikkelingen op zowel de inkoop- als de verkoopmarkten waarop de bedrijven opereren. De textielveredelaar ziet zich in toenemende mate geconfronteerd met afnemers die ook milieueisen tot de kwaliteitseisen van het produkt rekenen. Bovendien maken ontwikkelingen bij leveranciers van grondstoffen en technologie het mogelijk om schoner te produceren. Tegelijk kan echter worden geconstateerd dat het bedrijf in dit opzicht ook afhankelijk is van ontwikkelingen bij de leveranciers. Zo gaan de ontwikkeling en de toelating van nieuwe grondstoffen het bedrijf niet snel genoeg. De in- en verkoopmarkten kunnen met andere woorden ook een negatieve invloed op de milieubelasting hebben. Zo verbruikt de textielveredelaar bijvoorbeeld meer water en grondstoffen, doordat de markt vraagt om steeds meer kleuren en om een flexibeler productie, wat leidt tot kleinere productie-series en dus tot het vaker schoonmaken van een groter aantal kleurstoffen. De kartonfabriek is onder invloed van de afnemers weer procesafvalwater gaan lozen, omdat het bij de huidige stand van de techniek zonder deze lozingen niet mogelijk is karton te maken zonder een onschadelijke, maar onaangename geur. Het coatingbedrijf heeft de mogelijkheid om werkstukken zowel met poedercoating als met traditionele en milieubelastende lak te behandelen. De verhouding waarin beide procédés worden toegepast, is grotendeels afhankelijk van de wensen van de opdrachtgevers.

Een derde omgevingsfactor is de *branche-organisatie*. Bij het textielbedrijf en de kartonfabriek heeft de branche-organisatie een belangrijke stimulans gegeven tot het ontwikkelen en invoeren van een systeem voor bedrijfsinterne milieuzorg, in beide gevallen gecombineerd met kwaliteitszorg. Het zal duidelijk zijn dat de boven de markt hangende milieuwetgeving, voor de branche reden is de leden tot invoering van een bedrijfsinterne milieuzorg aan te zetten.

De branche heeft voor de elektriciteitsproducent een andere functie. Door de bijzondere positie van de elektriciteitsproductiesector is de branche over vrijwel alle aspecten van de elektriciteitsproductie namens de bedrijven de gesprekspartner van de centrale overheid. Verder worden zowel de inkoop- als de verkoopmarkten van de elektriciteitsproductiesector door de branche gecoördineerd. Binnen deze sector reikt de invloed van de branche dan ook veel verstrekkender dan in de andere sectoren.

Een vierde omgevingsfactor is het *externe advies*. De stelling dat Nederland kan worden gezien als 'adviesland bij uitstek' wordt in een aantal cases ondersteund. In het geval van de textielveredelaar is de vergunningaanvraag bijvoorbeeld uitbesteed aan een extern adviesbureau. Gebleken is dat ook de gemeente in kwestie met een externe adviseur werkte. Beide consultants hebben dan ook, grotendeels in onderlinge communicatie, de vergunning voor het bedrijf voorbereid. Deze professionalisering betekent enerzijds dat er op deskundig niveau aandacht wordt besteed aan milieuaspecten van de besluitvorming, maar anderzijds ook dat het bedrijf bij de vergunningverlening zeker niet meer verplichtingen zal accepteren dan op grond van de wet, de uitvoeringsregelingen en de beschikbare jurisprudentie worden vereist.

3.3. *Het milieubeleid*

Bij het nemen van beslissingen houden bedrijven over het algemeen rekening met het *algemene milieubeleid en de toekomstige milieuwetgeving*. Dit betreft zowel het vigerende milieubeleid, waarbij wordt geanticipeerd op de voorschriften die het bevoegd gezag naar verwachting in de vergunning zal opnemen, als verwachte wijzigingen in het beleid en de regelgeving. De voorbereidingen op het terrein van de bedrijfsinterne milieuzorg zijn in drie van de vier bedrijven een voorbeeld van het anticiperen op toekomstige wetgeving. Alleen de elektriciteitsproducent is in deze anticipatie minder uitgesproken. Bij de elektriciteitsproducent is de significante milieubelasting van de elektriciteitsproductie echter geregeld buiten het kader van de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer. Het gaat daarbij om de installatie voor rookgasontzwaveling, de DeNO_x-installatie en het niet plaatsen van een koeltoren. Deze maatregelen zijn genomen naar aanleiding van afspraken tussen de branche en de centrale overheid. Verder is in het kader van het verdrogingsbeleid een alternatief gevonden voor het oppompen van bronwater ten behoeve van de installatie voor rookgasontzwaveling.

De tweede factor betreft de vigerende *milieuwetgeving*. De wijze waarop de onderzochte bedrijven daarmee omgaan verschilt nogal. De elektriciteitsproducent en de textielveredelaar zijn ten opzichte van beide andere bedrijven aanzienlijk actiever in het gebruiken en interpreteren van de wet. Beide eerstgenoemde bedrijven bereiden hun activiteiten in relatie tot de milieuwetgeving grondig voor en weten ten opzichte van het bevoegd gezag goed duidelijk te maken wat de wet naar hun mening van hen vraagt. Dit impliceert tevens dat men de bedrijfssituatie zoveel mogelijk aan de eisen wil laten voldoen, alvorens de contacten met het in het kader van de vergunningverlening bevoegde gezag aan te gaan. De (eigen) interpretatie van de wettelijke norm beschouwen beide bedrijven als de

bovengrens op verplichtingen. In geval van meningsverschillen stapt men ook zonder bezwaar naar de rechter. De rechtelijke uitspraak wordt wel als norm aanvaard en loyaal door beide bedrijven nageleefd. Beide andere bedrijven wachten de communicatie met het bevoegd gezag meer af en zijn zelf aanzienlijk minder actief in het interpreteren van de wet. Het verschil tussen de bedrijven kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de aanwezigheid van en de taakuitoefening door de milieufunctionaris binnen de bedrijfsorganisatie en, in samenhang hiermee, het gebruiken van externe expertise.

De laatste invloedsfactor in deze categorie is het *optreden van het bevoegd gezag*. Het in het kader van de milieuwetgeving bevoegde gezag speelt voornamelijk een rol bij het verlenen en handhaven van de relevante vergunningen. Bij de elektriciteitsproducent heeft het optreden van het bevoegd gezag in één geval een duidelijk effect gehad. Het betrof de constatering door Rijkswaterstaat van een bodemvervuiling, hetgeen door het bedrijf moest worden gesaneerd. Het bedrijf heeft echter langdurig kunnen zoeken naar de meest kosten-effectieve technologische oplossing. Verder heeft de provincie recentelijk fors gereageerd op een ontsnapte wolk vliegias. Wat het effect daarvan, buiten de verontwaardiging bij het bedrijf, op termijn zal zijn, is op dit moment niet duidelijk. De provincie beoogde met deze actie het bedrijf tot meer zorgvuldigheid te bewegen.

Bij de textielveredelaar heeft de vasthoudendheid van de gemeente geleid tot de gang naar de rechter. Het bedrijf heeft ten aanzien van bepaalde eisen inzake brandveiligheid een schorsing kunnen bewerkstelligen. Inzake een aanvullend bodemonderzoek is een verzoek om schorsing afgewezen. De uiteindelijke procedure loopt nog.

In de vergunning van de kartonfabriek wordt een uitzonderlijk hoog geluidsniveau gedoogd. Door de afwezigheid van subjectief ervaren geluidsoverlast door omwonenden, heeft de provincie hier lange tijd niets aan gedaan. In het kader van een landelijk beleid heeft de provincie recentelijk stappen genomen om op termijn het toegestane en feitelijke geluidsniveau terug te brengen tot de algemene landelijke norm.

Bij het metaalbedrijf heeft de gemeente na een periode van passiviteit duidelijk te kennen gegeven dat het bedrijf wordt gehouden aan de letter van de vergunning. Het bedrijf heeft hierop de belangrijkste knelpunten opgeheven en voorbereidingen getroffen voor enkele milieubesparende investeringen, maar tevens zijn in een nieuwe vergunning een aantal voorschriften versoepeld.

3.4. *Conclusies*

De meeste van de bovengenoemde factoren zijn in eerder onderzoek al eens onder de aandacht gebracht (vergelijk De Bruijn en Lulofs, 1993).

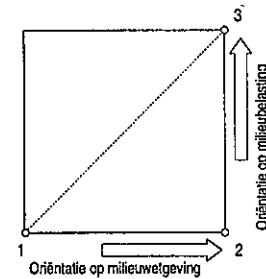
Ten aanzien van deze factoren moet worden opgemerkt dat ze geenszins onafhankelijk van elkaar van invloed zijn op de rol die milieuoverwegingen in de besluitvorming spelen. Zo is bijvoorbeeld de anticipatie van bedrijven op toekomstige wetgeving mede afhankelijk van de inbreng van de interne en externe milieudeskundigheid. Het is dan ook moeilijk om uitspraken te doen over het relatieve belang van de afzonderlijke factoren. Meer in het algemeen kunnen echter de volgende conclusies worden getrokken.

Met betrekking tot de milieurelevante besluitvorming in de onderzochte bedrijven zijn verschillende oriëntaties aangetroffen. Dominant is in de eerste plaats de oriëntatie gericht op de bedrijfscontinuïteit, waarbij financieel-economische overwegingen maatgevend zijn. Vanuit deze oriëntatie wordt alleen voor milieubesparend gedrag gekozen als dit op grond van financieel-economische of commerciële overwegingen te prefereren is.

Bedrijven houden zich in principe aan hetgeen door de wet en in de vergunning wordt voorgeschreven dan wel door de rechter wordt opgelegd. Overwegingen van deze aard tellen zwaar bij de milieurelevante besluitvorming en prevaleren in voorkomende gevallen boven financieel-economische overwegingen. In termen van oriëntaties laat dit zich vertalen in een oriëntatie gericht op de milieuwetgeving. De onderzochte bedrijven kunnen worden getypeerd naar de mate waarin sprake is van integratie van een oriëntatie gericht op milieuwetgeving in de oriëntatie gericht op bedrijfscontinuïteit. Bij een hoge mate van integratie is een bedrijf meer ontvankelijk voor wettelijke normen en is het beter in staat de additionele kosten die voortvloeien uit hetgeen wordt opgelegd door de milieuwetgeving te beheersen, bijvoorbeeld door tijdig te anticiperen op de te verwachten voorschriften in de vergunning of op aanscherpingen van de wetgeving, maar ook door het ontwikkelen van een scherp inzicht in wat wettelijk van hem kan worden geëist. De aanwezigheid van milieudeskundigheid binnen het bedrijf is duidelijk bevorderlijk voor deze integratie.

Een derde oriëntatie is gericht op de feitelijke milieubelasting als gevolg van de produktieprocessen en de produkten. Hiermee wordt bedoeld op een bewustzijn binnen het bedrijf dat een rol speelt bij de milieurelevante besluitvorming. Deze oriëntatie kan zich binnen een bedrijf ontwikkelen als gevolg van weerstand tegen veroorzaakte overlast, of doordat men 'marktkansen' ziet. In tegenstelling tot de oriëntatie op milieuwetten is hier geen sprake van een drijfveer waardoor deze oriëntatie zal prevaleren boven die gericht op de bedrijfscontinuïteit. Het is wel mogelijk dat een bedrijf onder invloed van deze oriëntatie andere keuzes zal maken, maar dan wel keuzes die het bedrijfseconomisch verantwoord acht. De exacte invloed van deze oriëntatie is moeilijk vast te stellen. Het vermijden van overlast voor de directe omgeving, bijvoorbeeld, kan op zichzelf heel rationeel zijn voor een bedrijf, maar in de praktijk is het effect van dergelijke overwegingen moeilijk te onderscheiden van het effect van


wettelijke verplichtingen om -in dit voorbeeld- geluidsoverlast te vermijden. Bij alle onderzochte bedrijven zijn aanwijzingen gevonden voor het bestaan van een dergelijke oriëntatie gericht op milieubelasting, maar bij de elektriciteitsproducent lijkt die het meest te zijn ontwikkeld.



Figuur 1: Onderlinge verhouding tussen de oriëntaties bij milieurelevante besluitvorming door bedrijven

Met elkaar gecombineerd, kunnen deze drie oriëntaties het totale effect van de in deze paragraaf besproken invloedsfactoren op de milieurelevante besluitvorming weergeven, zie figuur 1. De oriëntatie op bedrijfscontinuïteit is altijd in hoge mate aanwezig, waardoor deze 'derde' dimensie niet in de figuur behoeft te worden opgenomen. De figuur krijgt hierdoor het karakter van een 'vlak' in plaats van een kubus. Als beide andere oriëntaties afwezig zijn, is positie 1 in de figuur van toepassing. Dergelijke bedrijven -die niet zijn aangetroffen in ons onderzoek- kunnen worden getypeerd als 'diehards'. Het is aannemelijk dat zij regelmatig worden geconfronteerd met verplichtingen die voortvloeien uit de milieuwetgeving of met bezwaren tegen de door hen veroorzaakte overlast, zonder dat zij daar goed op kunnen inspelen. De 'ideale situatie' wordt weergegeven door positie 3, waarbij het bedrijf alle drie de oriëntaties met succes heeft weten te integreren. In het hier besproken onderzoek ligt de nadruk echter op de vorderingen van de bedrijven langs de dimensie van de oriëntatie op de milieuwetgeving. Uit de studies van het textielveredelingsbedrijf en de kartonfabriek blijkt dat deze bedrijven zich naar positie 2 hebben gewerkt, waarbij het textielbedrijf zich op het gebied van grondstoffengebruik tevens in de richting van posities 3 beweegt. De elektriciteitsproducent heeft het meest duidelijk vanuit positie 2 de nodige vorderingen gemaakt in de richting van positie 3.

Het is echter niet zo, dat de ontwikkeling van een oriëntatie gericht op milieubelasting een manifeste oriëntatie op milieuwetten veronderstelt. In zekere zin vormt het coating-bedrijf, gezien de toegepaste voorbehandelings- en spuittechnieken, een voorbeeld van een bedrijf waar de oriëntatie op de feitelijke milieubelasting verder ontwikkeld is dan de

oriëntatie op de milieuwetten. Dit neemt echter niet  dat in de praktijk vrijwel alle bedrijven zich rechts van, of onder de stippellijn in figuur 1 zullen bevinden, simpelweg doordat de externe druk om zich aan de milieuwetgeving te houden veel dwingender is.

4. Effectiviteit en efficiëntie van het optreden van het bevoegd gezag

In deze paragraaf komt het derde element van de probleemstelling aan de orde: de vraag naar de mogelijkheden de effectiviteit en de efficiëntie van het optreden van het bevoegd gezag te vergroten. Vanuit het perspectief van de wetgever zijn de doeleinden van de activiteiten van het bevoegd gezag a) het bewerkstelligen van normconformiteit *voordat de bedrijfsactiviteit een aanvang neemt* (voornamelijk vergunningverlening) en b) *het continueren van normconformiteit* gedurende de bedrijfsactiviteiten (voornamelijk controle en handhaving). Het aldus creëren van een situatie van doorlopende normconformiteit kan gezien worden als een primaire doelstelling van het optreden van het bevoegd gezag, die logisch verbonden is aan de hem toegekende bevoegdheden. Indien normconformiteit wordt gerealiseerd, is er sprake van een hoge mate van doelbereiking met betrekking tot deze doelstelling. Er kan echter slechts worden gesproken van een effectief optreden van het bevoegd gezag voor zover dit optreden een noodzakelijke voorwaarde is voor deze normconformiteit.

Uit de cases blijkt dat doorgaans wel enige vorm van activiteit van het bevoegd gezag noodzakelijk is om normconformiteit te realiseren. Tevens bleek echter dat ook andere externe factoren kunnen bijdragen aan een bedrijfsoriëntatie waarbij het bedrijf zelf actief streeft naar het realiseren van normconformiteit, los van een daadwerkelijk optreden van het bevoegd gezag. Zo laten bedrijven zich in een aantal gevallen rechtstreeks leiden door de inhoud van de wet, in de overtuiging dat zij vroeg of laat toch met de betreffende voorschriften zullen worden geconfronteerd. In zo'n situatie is er wel sprake van een hoge mate van doelbereiking, maar is de effectiviteit van het *optreden* van het bevoegd gezag gering. Ook zonder daadwerkelijk optreden zou er immers een hoge mate van doelbereiking zijn.

Een dergelijke geringe mate van effectiviteit behoeft geenszins negatief te worden beoordeeld: wat is er tegen op een beperkte effectiviteit als de doeleinden toch worden bereikt? Er kan echter sprake zijn van een beperkte efficiëntie die wel negatief valt te waarderen: de hulpbronnen (tijd, capaciteit, deskundigheid) die ten aanzien van deze bedrijven worden ingezet, zouden wellicht beter kunnen worden gebruikt om normconformiteit te realiseren bij bedrijven waar een intensief optreden van het bevoegd gezag wel noodzakelijk is. Het verschuiven van de inzet van

schaarse hulpbronnen tussen bedrijven met een verschillende milieu-oriëntatie zou er toe kunnen leiden dat de mate van doelbereiking binnen het gehele gebied van een bevoegd gezag zal toenemen. Omdat er sprake is van een toename die het gevolg is van activiteiten van het bevoegd gezag, bij een constante hoeveelheid ingezette hulpbronnen, is er dan tevens sprake van een toename van de effectiviteit en de efficiëntie.¹

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke verschillende oriëntaties een rol spelen bij de milieurelevante besluitvorming binnen de onderzochte bedrijven. De vraag is hoe een bevoegd gezag deze bedrijfsoriëntaties in zijn optreden kan verdisconteren. Uitgangspunt is dat de effectiviteit van dit optreden over het totale gebied moet worden gemaximaliseerd bij een gegeven hoeveelheid hulpbronnen. Met andere woorden: welke strategie zou een bevoegd gezag moeten volgen om op bedrijfsniveau de efficiëntie van het optreden te maximaliseren en om daardoor op gebiedsniveau maximale effectiviteit te bewerkstelligen?

De relatie tussen het optreden van het bevoegd gezag en de overheersende bedrijfsoriëntatie kan verder worden gespecificeerd. Daarbij worden drie hoofdvormen van de te hanteren 'tactiek' onderscheiden.

1. Een *initiërende tactiek* is het meest geschikt om bedrijven met een overwegend op continuïteit gerichte oriëntatie (positie 1 in figuur 1) aan te zetten om daarnaast een op de milieuwetgeving gerichte oriëntatie te ontwikkelen (beweging in de richting van positie 2). Het bevoegd gezag dient in dit geval nadrukkelijk zelf het initiatief te nemen om het bedrijf ten eerste op de hoogte te brengen van de verplichtingen die de milieuwetgeving stelt en ten tweede te motiveren om ook aan deze verplichtingen te voldoen. Daarvoor is met name veel capaciteit noodzakelijk en voldoende deskundigheid op het niveau van de milieuwetgeving. Het volgen van een initiërende tactiek zou voor gemeenten en provincies aanleiding kunnen zijn om hun gehele arsenaal aan instrumenten, dus ook buiten de instrumenten op het terrein van het milieu, te benutten om 'greep' te krijgen op bedrijven met een uitsluitend op de continuïteit gerichte oriëntatie. Het vestigingenbeleid zou bijvoorbeeld kunnen worden benut om bedrijven 'op te sporen'. Bij de subcategorie 'hardliners' onder de bedrijven krijgt de initiërende tactiek een *dwingend* karakter: met behulp van daadwerkelijke toepassing van voorschriften en sancties wordt naleving van de milieuwetgeving afgedwongen.
2. Een *stimulerende tactiek* is het meest geschikt voor bedrijven die al tot op zekere hoogte een op de milieuwetgeving gerichte oriëntatie hebben ontwikkeld (zich ontwikkelen in de richting van positie 2, of deze al hebben bereikt). Dit zijn vooral bedrijven die weten dat er regels op grond van milieuwetgeving bestaan en moeten worden nageleefd en om die reden in contact treden met het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag

behoeft in dit geval minder nadrukkelijk zelf initiatieven te nemen. Wel moeten bedrijven ertoe worden aangezet bij wijzigingen in de bedrijfsomstandigheden steeds opnieuw contact op te nemen met het bevoegd gezag. Het contact tussen het bevoegd gezag en het bedrijf heeft in dit geval vooral het karakter van overleg over datgene wat volgens de partijen op grond van de wetgeving van het bedrijf wordt geëist. Een eventuele gang naar de rechter heeft in deze situatie meer het karakter van het verkrijgen van duidelijkheid over verschillende wetsinterpretaties dan het karakter van dwang.

3. Een *coöperatieve tactiek* is gericht op het ondersteunen van de ontwikkeling van een op milieubelasting gerichte oriëntatie binnen bedrijven. Het initiatief ligt in dit geval doorgaans geheel bij het bedrijf en het bevoegd gezag kan zich beperken tot het eventueel corrigeren van de bedrijfsinitiatieven, indien deze in strijd dreigen te komen met de wettelijke eisen. Hiervoor is met name professionaliteit en constructief optreden nodig. Het gaat veelal om de 'marktleiders' binnen sectoren en om de leidende sectoren binnen de nationale economie. Het zijn vooral bedrijven die om strategische redenen de factor milieu in toenemende mate integreren met hun op continuïteit gerichte bedrijfsoriëntatie. Deze bedrijven beschikken veelal over voldoende middelen om kennis te verzamelen over ontwikkelingen in de omgeving waarop uit strategische overwegingen kan worden geanticipeerd.

Vaak zal een coöperatieve tactiek een logisch vervolg zijn op een met succes gehanteerde stimulerende tactiek. Aangezien een op milieubelasting gerichte oriëntatie geen volledig ontwikkelde op milieuwetgeving gerichte oriëntatie veronderstelt, kan een bevoegd gezag worden geconfronteerd met een bedrijf dat met de laatst genoemde oriëntatie verder is dan met de eerst genoemde. Het zonder meer volgen van een stimulerende of zelfs dwingend-initiërende tactiek kan de relatie met het bedrijf grondig verstoren. In zekere zin is dit het geval geweest bij het coating-bedrijf, waar men zich ernstig miskend voelde in de gerealiseerde mate van milieubewustzijn, toen het met een dwingende tactiek van de gemeente werd geconfronteerd.

Het gebruik van deze tactieken vergt van het bevoegd gezag inzicht in de oriëntaties van verschillende bedrijven. Op dit moment treedt het bevoegd gezag de bedrijven vaak vanuit intrinsieke kennis van de aard en de activiteiten van het bedrijf tegemoet. Ambtelijke medewerkers verwoorden dit veelal in de stelling dat 'men zijn pappenheimers wel kent'. Bij de operationalisering van de drie hoofdtypen van bedrijfsoriëntaties kan hierbij worden aangesloten door de huidige intrinsieke en veelal persoonsgebonden kennis van bedrijven bij het bevoegd gezag te systematiseren, te objectiveren en meer planmatig tot uitgangspunt van handelen te maken. De structuur voor zo'n bedrijfsklassificatie zou kunnen

worden ontleend aan de vier fasen in de levenscyclus van milieuproblemen: erkenning, beleidsformulering, oplossing en beheer (Winsemius, 1989). Beide eerste fasen verwijzen vooral naar de attitude van bedrijven ten opzichte van hun milieubelasting, terwijl beide laatste fasen naar het feitelijke beheersingsgedrag binnen bedrijven verwijzen. De attitude en het gedrag vormen samen de milieu-oriëntatie van een bedrijf, waarbij in de beoordeling van een bedrijf aan het feitelijke gedrag (oplossing en beheer) een groter gewicht moet worden toegekend dan aan de attitude (erkenning en beleidsformulering).

Met het oog op de strategiekeuze is het voor het bevoegd gezag belangrijk inzicht te hebben in het feitelijke gedrag van bedrijven (oplossing en beheer). De vraag is dan waaraan dit kan worden afgemeten. Feitelijk zijn er twee hoofdgroepen van indicatoren: organisatorische en technologische indicatoren. Een algemene organisatorische indicator voor de fase van de oplossing is bijvoorbeeld de aanwezigheid van een milieufunctie binnen de bedrijfsorganisatie. Voor de fase van het beheer zou de integratie van deze functie naar taken en bevoegdheden binnen de bedrijfsorganisatie een indicator kunnen zijn. Ook het waarborgen van milieuzorg als randvoorwaarde voor het produceren, in de vorm van handelingsrichtlijnen voor produktiemedewerkers, kan een organisatorische indicator zijn. Een als oplossing te klassificeren technologische indicator zou bijvoorbeeld een toegevoegde technologie kunnen zijn, terwijl een bestaande techniek een indicator zou kunnen zijn voor de fase van het beheer.

De hierboven beschreven relatie tussen de bedrijfsoriëntatie en de tactiek van het bevoegd gezag kan worden samengevat in de volgende hypothese:

Hypothese 1 Een bevoegd gezag dat bij de toepassing van de Wet milieubeheer een tactiek kiest die aansluit bij de oriëntatie in de bedrijfsinterne besluitvorming is in zijn optreden op bedrijfsniveau efficiënter en op gebiedsniveau effectiever dan een bevoegd gezag dat in zijn optreden niet of onvoldoende rekening houdt met de bedrijfsoriëntatie.

De in de hypothese verwoorde relatie moet als veronderstelling worden geformuleerd, omdat de aard van het onderhavige onderzoek - vier bedrijfsstudies - geen toetsing toestaat. Wel kunnen de bevindingen van de bedrijfsstudies inzicht geven in de combinaties van bedrijfsoriëntaties en het optreden van het bevoegd gezag.

De *elektriciteitsproducent* heeft tot circa het midden van de jaren tachtig te maken met de gemeentelijke overheid. Het betreft hier vooral de kwestie van de locatiekeuze voor de tijdelijke opslag van vliegias. De weigering van de betreffende gemeente om een volgens het bedrijf geschikte locatie binnen het gemeentelijke grondgebied beschikbaar te stellen,

kan -met enig gevoel voor understatement- als een initiërende tactiek worden aangemerkt. Het bedrijf was door deze weigering gedwongen om te zien naar een andere locatie. Deze werd gevonden bij één van de andere produktielocaties van het bedrijf. De perikelen rond opslagplaatsen voor vliegass hebben er toe bijgedragen dat de elektriciteitsproductiesector als geheel meer duurzame oplossingen is gaan zoeken. In die zin is de strategie van het bevoegd gezag (de gemeente) in de periode tot circa 1985 ook initiërend geweest.

In de periode tot 1985 was ook het optreden van de provincie ten opzichte van de elektriciteitsproducent overwegend initiërend. In die periode is er vooral gedebatteerd over de noodzaak van rookgasontzwaveling op de produktielocatie. Een debat dat mede is geïnitieerd door de centrale overheid. In de periode na 1985 vindt binnen de elektriciteitsproductiesector als geheel en bij de elektriciteitsproducent in het bijzonder een zekere omslag in het denken over milieubelasting plaats. Als gevolg daarvan heeft de elektriciteitsproducent de organisatie van de milieutaken geherstructureerd en is meer systematisch aandacht gegeven aan de milieubelasting op de produktielocatie. Het bedrijf opereert ook veel actiever ten opzichte van de provincie. Het voorgestelde experiment met houtverbranding is een illustratie van deze ontwikkeling. Dit experiment is door het bedrijf zelf geïnitieerd, de provincie beoordeelt en corrigeert de plannen.

Het *textielbedrijf* was in de eerste jaren (1980-1983) voornamelijk gericht op de bedrijfscontinuïteit. In deze periode was er sprake van een aanzienlijke hinder voor de omgeving. De gemeente als bevoegd gezag pakte de klachten uit de omgeving wel op, eiste verbetering van de situatie, maar had daarbij ook in hoge mate oog voor economische motieven. In deze zin was de strategie wel initiërend, maar niet dwingend. De situatie kwam pas echt onder druk te staan door de juridische procedure van de omwonenden en de steun die zij hierbij kregen van de zijde van de inspecteur van het Ministerie van VROM. Het bedrijf leerde dat het wettelijke milieu-eisen niet kon negeren. Dit was vooral te danken aan de invloed van derden (omwonenden en de inspectie), en slechts in beperkte mate aan het bevoegd gezag.

In de periode hierna is er in het bedrijf in ieder geval een oriëntatie op de milieubelasting binnen het kader van de milieuwetgeving en op sommige punten zelfs een oriëntatie op de milieubelasting naast de wetgeving. De tactiek van het bevoegd gezag zou in deze periode stimulerend kunnen worden genoemd. Er is sprake van de inbreng van voldoende deskundigheid die grotendeels was ingehuurd. Bovendien is men gericht op een werkbare vergunning voor beide partijen: binnen de wettelijke randvoorwaarden moet de vergunning handhaafbaar zijn, hetgeen impliceert dat de voorschriften voor het bedrijf ook naleefbaar moeten zijn. Deze tactiek van de gemeente lijkt te passen bij de opstelling van het

bedrijf in die dat zij in het algemeen voldoende aandacht voor de wettelijke eisen bewerkstelligt.

De *kartonfabriek* werd in het verleden gekenmerkt door een op continuïteit gerichte oriëntatie. In de loop der jaren heeft zich daarnaast een oriëntatie gericht op de milieuwetgeving ontwikkeld. Op het punt van de geluidsoverlast heeft de provincie in het verleden initiërende activiteiten ontplooid, maar het beleid dat de kartonfabriek daarop heeft ontwikkeld was meer gericht op het vermijden van subjectief ervaren geluidsoverlast (milieu-belasting), dan op de in objectieve en meetbare termen geformuleerde wettelijke normen.

Het *coating-bedrijf* is een typisch voorbeeld van een bedrijf waar de oriëntatie op de milieubelasting beter is ontwikkeld dan die op de milieuwetgeving. Mogelijk hangt dit samen met de specifieke, in het bedrijf aanwezige milieudeskundigheid. Na controle, door een kort daarvoor nieuw aangetreden contact-ambtenaar, schakelde de gemeente abrupt over van een passieve naar een initiërende en zelfs dwingende benadering. Met betrekking tot de wijze van opslag van chemicaliën, de afvoer van chemisch afval en andere in de vergunning voorgeschreven preventieve maatregelen, was er wel aanleiding tot optreden door de gemeente. Maar de eenzijdige benadering van het bedrijf, als was het een notoire hardliner, deed geen recht aan het niveau van milieubewustzijn met betrekking tot bijvoorbeeld de gebruikte technieken en het op eigen initiatief gemaakte begin met de ontwikkeling van een milieuzorgsysteem. Bovendien had de gemeente de nu gewraakte situatie lange tijd gedoogd en werd het bedrijf letterlijk gehouden aan bepaalde voorschriften in de vergunning die niet adequaat waren en later conform de wensen van het bedrijf zijn bijgesteld of geschrapt.

Bij de onderzochte bedrijven kan worden geconstateerd dat de waterschappen, als bevoegd gezag met betrekking tot de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater en de lozingsverordeningen, met meer succes stimulerende tactieken hebben gevolgd dan de betrokken gemeenten en provincies als bevoegd gezag met betrekking tot de voormalige Hinderwet en de Wet Geluidhinder. Met name de kartonfabriek en het coating-bedrijf menen dat het waterschap meer terzake deskundig is en meer gedetailleerde adviezen geeft. Een mogelijke verklaring zou kunnen worden gezocht in het feit dat waterschappen naar verhouding over meer financiële middelen beschikken en slechts één milieucompartiment behandelen waarop deskundigheid is verworven. De kartonfabriek ziet de aan het waterschap betaalde heffingen in zekere zin als een vergoeding voor geleverde diensten, het behandelen van afvalwater.

Tot zover de positionering van de vier bedrijven naar bedrijfsoriëntatie en de strategie van het bevoegd gezag. De vraag die vervolgens gesteld kan worden luidt: is de milieuvergunning een geschikt instrument om de

meest vergaande oriëntatie (die op de milieubelasting) bij bedrijven te bewerkstelligen?

De bedrijfsstudies geven aanleiding deze vraag ontkennend te beantwoorden. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het optreden van het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer heeft geleid tot verdergaande maatregelen dan wat in overeenstemming is met de wettelijke minimumnormen of de door de rechter vastgestelde normen.

De tendens tot het minimaliseren van materiële normen in de milieuvergunning wordt door verschillende bedrijfsinterne factoren veroorzaakt.

1. Binnen de onderzochte bedrijven overheerst het primaat van de bedrijfsautonomie en de kosteneffectiviteit. Bedrijven streven naar maximale beslissingsautonomie en naar een minimalisering van de kosten. Omwille hiervan zal de inzet van bedrijven, zeker wanneer men over een professionele milieustaf beschikt, in het overleg met het bevoegd gezag altijd een 'minimale' interpretatie van de wettelijke norm zijn.
2. De keuze voor een minimale inzet van de zijde van het bedrijf wordt mede geïnspireerd door de constatering van bedrijven dat alles wat in een vergunning staat in principe juridisch kan worden afgedwongen. Dit kan de bedrijfsautonomie aantasten en kan leiden tot kosten die het bedrijf niet zelf in de hand heeft.
3. De bedrijfseconomische positie is een belangrijke conditionerende factor voor doortastend optreden door het bevoegd gezag. Indien de financiële positie van bedrijven het nemen van maatregelen belemmert, dan kan het bevoegd gezag in het algemeen niets anders doen dan inbinden en afwachten.

Deze factoren leiden gezamenlijk tot een, wat kan worden genoemd, minimale interpretatie van de wettelijke norm door bedrijven. De geldigheid van deze uitspraak kon door de beperkte reikwijdte van het onderhavige onderzoek, dat vier bedrijven omvatte, niet worden onderzocht. Wel bevatten alle vier bedrijfsstudies aanwijzingen die deze conclusie ondersteunen. We formuleren daarom de volgende hypothese:

Hypothese 2 Het optreden van het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer zal ten hoogste leiden tot bedrijfsactiviteiten die in overeenstemming zijn met de wettelijke minimumnormen of de door de rechter vastgestelde normen.

5. Discussie

In dit artikel is geconstateerd dat milieuoverwegingen een steeds duidelijker plaats in de bedrijfsinterne besluitvorming van de onderzochte bedrijven

zijn gaan inemen, naast de primaire, op overleving gerichte, bedrijfsstrategie (onderzoeksvraag 1). De rol die de milieuoverwegingen in de besluitvorming spelen is afhankelijk van bedrijfsinterne factoren, factoren uit de omgeving van het bedrijf en factoren die samenhangen met het milieubeleid (onderzoeksvraag 2). Op grond hiervan zijn twee hypothesen geformuleerd over de relatie tussen het optreden van het bevoegd gezag en de oriëntatie en het gedrag van bedrijven (onderzoeksvraag 3). Voor hen die al te snel zouden besluiten de resultaten van dit onderzoek te gebruiken in de praktijk van de beleidsvoering passen een aantal relativerende opmerkingen.

Om te beginnen is er sprake van de ontwikkeling van hypothesen die eerst nader op hun empirische houdbaarheid moeten worden getoetst. Verder bevat de eerste hypothese weliswaar een aanbeveling om de strategie van het bevoegd gezag aan te passen aan de oriëntatie van de verschillende bedrijven, maar voor de operationalisering van deze oriëntaties is slechts een aanzet gegeven. Bovendien blijken bedrijven soms verschillende oriëntaties ten aanzien van verschillende milieu-problemen te hebben, hetgeen tot de keuze van verschillende, mogelijk tegenstrijdige tactieken zou kunnen leiden. Een derde knelpunt vormt de (on)mogelijkheid om binnen de wetgeving een strategie te kiezen die niet voor alle bedrijven dezelfde is. Hierbij moet zeker worden opgemerkt dat de strategieën niet verschillen naar inhoudelijke normen, maar naar de wijze waarop men aandacht besteedt aan de totstandkoming en handhaving van deze normen.

De tweede hypothese moet bovendien niet al te fatalistisch worden gelezen. Bij de mogelijkheden tot het bevorderen van een milieugerichte oriëntatie hebben we vooral gekeken naar de vergunning als instrument van het bevoegd gezag. De conclusie kan hooguit luiden dat deze oriëntatie vooral door andere instrumenten zal moeten worden bevorderd. Op dit terrein is uiteraard al veel in beweging gezet door het doelgroepenbeleid en de hier sterk mee samenhangende opkomst van convenanten en andere vormen van communicatieve sturing (Klok en Kuks, 1994; Van de Peppel en Herweijer, 1994). Gegeven deze toch vooral op Rijks- en doelgroepniveau gebruikte instrumenten is het echter de vraag of er voor het, in het kader van de vergunningverlening, bevoegde gezag nog veel te sturen over blijft. De inhoud van datgene wat men van bedrijven kan verlangen wordt immers in hoge mate bepaald door andere actoren, zoals bijvoorbeeld de onderhandelingspartners in het doelgroepenoverleg, dan de individuele vergunningverlener en het individuele bedrijf. Bezien vanuit de benodigde specifieke deskundigheid en capaciteit, is dit voor het bevoegd gezag waarschijnlijk ook te zien als een gelukkige omstandigheid. De vergunning lijkt hiermee in toenemende mate de klassieke functie van wetgeving

te krijgen: het codificeren van een zekere mate van consensus die in de loop van de tijd in maatschappelijke verbanden tot stand is gebracht.

Noot

1. De uiteindelijke ontwikkeling van de effectiviteit en de efficiëntie op het niveau van de gehele doelgroep is een resultante van twee 'effecten': een eventuele geringe daling van de doelbereiking bij de bedrijven waar minder hulpbronnen worden ingezet en een aanzienlijke stijging van de doelbereiking bij bedrijven waar meer hulpbronnen worden ingezet.

Literatuur

- Arentsen, M.J., P.-J. Klok en G.J.I. Schrama, *De milieuvergunning in bedrijf. Fase II*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiene, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, 1994, in druk.
- Bressers, J.Th.A., Beleidsinstrumenten in het beleidsproces, in Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid*, Den Haag, 1994, pp. 125-141.
- Bruijn, T.J.N.M. de, en K.R.D. Lulofs, *De milieuvergunning in bedrijf. Fase I, deelonderzoek II. Wabm-bedrijven onderzoek. Een inventariserend onderzoek naar milieurelevante besluitvorming in bedrijven*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiene (ECW-achtergrondstudies, 15), 1992.
- Bruijn, T.J.N.M. de en K.R.D. Lulofs, De vergunningverlening, vanuit de bedrijfsvoering beschouwd, in *Beleidswetenschap*, jrg. 7, nr. 2, 1993, pp. 158-176.
- Brussaard, W., Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman (red.), *Milieurecht*, Zwolle, 1993.
- Heuvelhof, E.F. ten, F. Neumann en C.J.A.M. Termeer, *De milieuvergunning in bedrijf. Fase II*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiene, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, 1994, in druk.
- Klok, P.-J. en S.M.M. Kuks, Het doelgroepenbeleid, in Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid*, Den Haag, 1994, pp. 79-96.
- Peppel, R.A. van de, en M. Herweijer, Het communicatieve sturingsmodel, in Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid*, Den Haag, 1994, pp. 189-207.
- Widdershoven, R.J.G.M. en G.H. Hagelstein, *De milieuvergunning in bedrijf. Fase I, deelonderzoek I. De Wabm-vergunning doorgelicht. Een inventariserend onderzoek naar inhoud en proces van Wabm-vergunningen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiene (ECW-achtergrondstudies, 14), 1994.
- Winsemius, P., Gast in eigen huis, Alphen aan den Rijn, 1986.

Wachten op normstelling en besluiten van het bestuur

A.T. Marseille¹

Individuele burgers zijn in vele situaties afhankelijk van een besluit van de overheid. Een belangrijke norm bij het handelen van de overheid wordt gevormd door het rechtszekerheidsbeginsel, dat beoogt voorspelbaarheid te brengen in de relatie tussen overheid en burgers. Duidelijke rechtsregels en bestuursbesluiten die daarmee in overeenstemming zijn kunnen er voor zorgen dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt gerealiseerd en dat het overheidshandelen voorspelbaar is. Maar hoe kan het ideaal van rechtszekerheid in de praktijk van alledag dichterbij worden gebracht?

In dit artikel is onderzocht in hoeverre delegatie van regelgevende bevoegdheden aan gespecialiseerde bestuursorganen en beschikkingverlening door 'bureaucratisch' georganiseerde uitvoeringsorganisaties tot voorspelbare besluiten leiden. De factor tijd blijkt een sta-in-de-weg te zijn. Delegatie van regelgevende bevoegdheid leidt tot vertragingen bij de totstandkoming van rechtsregels, en 'bureaucratisch' georganiseerde uitvoeringsorganisaties hebben relatief veel tijd nodig om beschikkingen te nemen. Burgers verkeren in onzekerheid over het van de overheid te verwachten besluit en moeten er bovendien lang op wachten.

Dr. A.T. Marseille is werkzaam bij de Arrondissementsrechtbank te Assen. Hij promoveerde in 1993 op 'Voorspelbaarheid van bestuurshandelen; een onderzoek naar rechtsregels en beslissingen over het volgen van scholing met behoud van uitkering'.

1. Rechtszekerheid als wens van burgers en als norm voor de overheid

Individuele burgers zijn in hun handelen vaak afhankelijk van beslissingen van de overheid. Als iemand een bedrijf wil beginnen, zijn huis wil verbouwen, aanspraak maakt op een uitkering omdat hij het werk dat hij