

Het Bovenlokale Milieu

Een onderzoek naar provincies, regionale milieudiensten en de
doorwerking van milieubeleid.

Henk Jan Zoer (1397079)

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Master Planologie

Begeleider: C. Zuidema

Augustus 2008

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis: “Het Bovenlokale Milieu. Een onderzoek naar provincies, regionale milieudiensten en de doorwerking van milieubeleid.” De masterthesis is geschreven in het kader van de afronding van de Master Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.

Graag zou ik iedereen willen bedanken die meegewerkt heeft aan de totstandkoming van de masterthesis. In de eerste plaats alle geïnterviewden. Zonder deze informatie was het niet gelukt om het onderzoek op deze manier vorm te geven. Graag wil ik ook mijn begeleider Christiaan Zuidema bedanken voor zijn inzet en waardevolle opmerkingen.

Tot slot wil ik mijn familie en mijn vriendin Dimphie bedanken. Een steuntje in de rug kon ik af en toe goed gebruiken.

Henk Jan Zoer
Augustus 2008

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	13
1.1 Probleemstelling	14
1.2 Vraagstelling	15
1.3 Theoretische oriëntatie	16
1.4 Methodologie.....	17
1.5 Opbouw van het onderzoek	17
2. Conceptueel kader	19
2.1 Doorwerking geïntroduceerd.....	19
2.2 Doorwerking als evaluatiecriterium van beleid.....	20
2.3 Dimensies en modellen van doorwerking	24
2.4 Beleidsimplementatie geïntroduceerd	28
2.5 Implementatietheorieën	29
2.6 Doorwerking en implementatie in dit onderzoek	32
2.7 Harde en zachte infrastructuur	32
2.8 Gebruik van het conceptueel kader	34
3. Het beleidsveld milieu: verleden en heden.....	35
3.1 Historische schets van het milieubeleid	35
3.2 Wettelijke provinciale taken.....	38
3.3 Autonome provinciale taken	39
3.4 Taken regionale milieudiensten.....	40
3.5 De huidige situatie.....	42
4. Rollen en rolinvullingen	43
4.1 Wettelijke provinciale taken.....	43
4.2 Provinciale rollen besproken	45
4.3 Rollen regionale milieudiensten	47
4.4 Betekenis van de rollen	48
4.5 Richting geven of bruikbaarheid?	50
4.6 Het schakelvraagstuk.....	52
4.7 Invuloefeningen.....	55
5. De bovenlokale zoektocht	57
5.1 Barrières	58
5.2 Kansen	60
5.3 Doorwerking doordacht.....	63
5.4 Hoe milieubeleid doorwerking kan belemmeren	66
5.5 Het spanningsveld	68
6. De bovenlokale verhoudingen.....	71
6.1 Het rollenspel	71
6.2 Mogelijke oorzaken.....	73
6.3 De consequenties	75
7. Een blik op de toekomst	77
7.1 Hoe nu verder op bovenlokaal niveau?	77
7.2 Een overzicht van de conclusies.....	78
7.3 Aanbevelingen.....	80
Literatuur	83

Samenvatting

In dit onderzoek staat het onderwerp milieu centraal. Het onderzoeksdoel is inzicht verwerven in het rollenspel op bovenlokaal niveau. Met bovenlokaal worden provincies en regionale milieudiensten bedoeld. De hoofdvraag luidt: *“Wat zijn de rollen die bovenlokale partijen spelen en kunnen spelen, en hoe kan doorwerking van milieubeleid tussen Rijk en gemeenten doorgang vinden?”* Ook zijn enkele deelvragen geformuleerd. Om de vragen te kunnen beantwoorden is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Op basis van de literatuur en de onderzoeksvragen hebben negentien diepte-interviews plaatsgevonden. De vraagstelling is gebaseerd op open vragen. Een deel van de vragen is toegespitst op de specifieke actor en een deel bestaat uit algemene vragen.

De theorieën die in het onderzoek gebruikt worden hebben betrekking op doorwerking, beleidsimplementatie, harde infrastructuur en zachte infrastructuur. Een conceptueel kader is opgesteld om de theorieën uiteen te zetten. De functie kan omschreven worden als een interpretatiekader waarin onderzoeksresultaten worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van het conceptueel kader. De betekenis van het begrip doorwerking is sterk afhankelijk van de benadering van het beleidsproces. Het kan als evaluatiecriterium van strategisch beleid worden gebruikt; een vorm van langere termijn beleid dat een kaderstellende en niet bindende functie heeft voor operationele beleidsinspanningen. Voor de interpretatie van planning of strategisch beleid kan de dagelijkse beleidspraktijk als ingang genomen worden. Dit bestaat uit concrete, operationele besluiten en handelingen ten aanzien van de omgeving. Beleidsuitingen gaan hieraan vooraf. Om effect te sorteren moeten beleidsuitingen worden betrokken op concrete situaties. Toch is beleid niet altijd gericht op de directe beïnvloeding van de werkelijkheid. Het verhogen van de kwaliteit van de beslissingen van actoren die door dat beleid worden aangesproken, is ook mogelijk. Tevens spelen recente ontwikkelingen, specifieke omstandigheden en eigen doelstellingen mee. Er is sprake van doorwerking wanneer een strategisch plan of beleid in nageschakelde besluitvormingsprocessen door actoren bediscussieerd en gebruikt wordt, maar ook wanneer beargumenteerd van het plan wordt afgeweken. Over de precieze invulling van doorwerking kan discussie plaatsvinden. In de theorie wordt gesproken van richtinggevendheid en bruikbaarheid van doorwerking. Richtinggevendheid houdt in dat nadere uitwerkingen van het oorspronkelijke beleid binnen bepaalde grenzen moeten vallen, wil er sprake zijn van doorwerking. Bruikbaarheid gaat om de bijdrage die beleid zou kunnen leveren aan een verhoging van de afwegingen en beslissingen van nageschakelde beleidsactoren. Wat betreft doorwerking van beleidsgerichte kennis worden vier dimensies van doorwerking onderscheiden: de termijn van doorwerking, het patroon van doorwerking, de aard van doorwerking en de intensiteit van doorwerking. Er kunnen daarentegen ook combinaties voorkomen. Daarnaast zijn er zes modellen voorhanden die bruikbare inzichten kunnen opleveren met betrekking tot doorwerking: het pushmodel, het demand pullmodel, het verspreidingsmodel, het interactiemodel, het enlightenmentmodel en het politiek argumentatieve model. De modellen en dimensies van doorwerking worden gebruikt als interpretatiekader voor de doorwerking van milieubeleid in de praktijk.

Beleidsimplementatie kan opgevat worden als onderzoek naar beleidsverandering. Er zijn drie benaderingen ten opzichte van implementatie: top-down, hybride en bottom-up theorieën. Top-down modellen benadrukken de mogelijkheid van beleidsmakers om beleidsdoelen te produceren en de fasen in het implementatieproces in de hand te houden. Hybride theorieën proberen de scheiding tussen top-down en bottom-up te overbruggen door elementen van top-down, bottom-up en theoretische modellen te combineren. Bottom-up ziet lokale ambtenaren als de voornaamste actoren in beleidsaflevering en implementatie als onderhandelingsproces binnen netwerken van implementeerdere.

In dit onderzoek gaat het bij de analyse van doorwerking erom te traceren hoe, door wie en langs welke lijnen milieubeleid effect sorteert. Een brede benadering van het begrip doorwerking lijkt het meest geschikt voor het onderzoek, ook al omdat informatie verzameld wordt door middel van diepte-interviews. Implementatie wordt gezien als een onderdeel van doorwerking, ofwel het formele deel. Doorwerking behelst het proces dat daaraan voorafgaat, het proces van beleidsvorming, inclusief overleg en advies. Hoe dan ook, de scheidslijn tussen doorwerking en implementatie is niet geheel duidelijk. Daarom kunnen de verschillende begrippen door elkaar gebruikt worden, al wordt geprobeerd dit te vermijden.

De concepten harde en zachte infrastructuur van Healey maken ook onderdeel uit van het conceptueel kader. Harde infrastructuur betreft procedures, afspraken en normen. Formeel gestandaardiseerd werken in samenhang met ‘commitment’ aan vigerend beleid en visies staat centraal. Alle leden van politieke gemeenschappen zouden daarbij betrokken moeten worden. Zachte infrastructuur gaat om onderlinge relaties en interacties tussen mensen, zowel binnen als buiten organisaties. Vaak is de infrastructuur hier niet op berekend. Voorwaarden zijn samenwerking en een focus op sociale relaties en sociaal leren, consensus en vertrouwen, waarbij de aandacht gericht dient te zijn op praktisch bewustzijn en lokale kennis. Volgens Healey ligt er de uitdaging de concepten van harde en zachte infrastructuur te combineren. De concepten worden gebruikt om te onderzoeken of en in hoeverre beide concepten een rol spelen op bovenlokaal niveau.

Aan de hand van de vraag *“welke rollen worden bovenlokalen geacht te spelen”* is het derde hoofdstuk vormgegeven. Een korte blik naar het verleden laat zien dat in de jaren zeventig een behoorlijk aantal milieunota's en milieuwetten ingevoerd is. Het compartimentsgerichte denken staat aan de basis. In de jaren tachtig komt het besef dat het milieubeleid effectiever en doorzichtiger kan, door beperkingen van het sectorale beleid op te heffen. Milieuhygiënische problematiek dient in zijn samenhang te worden gezien. Het milieubeleid wordt omgegooid. Zo komt milieu in 1982 onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM. Op basis van deregulering komt het ministerie met een aantal plannen, zoals het Plan Integratie Milieubeleid, de nota ‘Meer dan de som der delen’ en het IMP-milieubeheer. Interne en externe integratie van het milieubeleid worden nagestreefd. Op provinciaal niveau ontstaan het provinciaal milieubeleidsplan en het milieuprogramma. De plannen zijn niet bindend, daarvoor is de milieuverordening in het leven geroepen. In de jaren negentig wordt ingezet op decentralisatie. Op regionaal en lokaal niveau is sprake van een revolutie met de gebiedsgerichte aanpak. Integraliteit en externe integratie worden belangrijker.

Tot de hedendaagse taken van de provincie behoren het implementeren van regelgeving van hogerhand, het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan voor de periode van tenminste vier jaar en een eenjarig milieuprogramma opgesteld door provinciale staten. Een voor lagere overheden bindend provinciaal instrument is de milieuverordening. Doel is het beschermen van het milieu. Ook kunnen provincies milieukwaliteitseisen opstellen indien er op landelijk niveau geen eisen zijn gesteld. Verder zijn provincies verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving van grote inrichtingen. Naast wettelijke taken zijn er autonome taken, daartoe behoort onder andere het verbeteren van de luchtkwaliteit.

Regionale milieudiensten hebben als taak het verlenen van diensten voor gemeenten en soms voor provincies. Het zijn samenwerkingsverbanden die op verschillende dimensies van elkaar kunnen verschillen. Er is niet een vorm; er zijn meerdere vormen mogelijk. Tot de kerntaak van milieudiensten behoort het verlenen van vergunningen en de handhaving van milieuregels, voor de aangesloten gemeenten. De politieke verantwoordelijkheid blijft bij gemeenten. Het voordeel van een milieudienst is dat er veel milieukennis gebundeld is. De regionale milieudienst is dus een dienstverlener, terwijl de provincie beleidsmaker is met een aantal andere wettelijke en autonome taken.

De vraag “*Hoe worden de rollen ingevuld?*” staat aan de basis van het vierde hoofdstuk. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat provinciale plannen niet altijd goed op elkaar afgestemd zijn. Verkokering wordt als een oorzaak genoemd. Ook wordt aangegeven dat milieu door andere beleidsvelden vaak als lastig bestempeld wordt. Om beleidsvelden meer op elkaar af te stemmen hebben een aantal provincies omgevingsplannen ontwikkeld. Het is de bedoeling dat het milieubeleidsplan doorwerkt naar het lagere niveau. De geïnterviewden geven aan dat dit het geval is, maar concrete bewijzen ontbreken veelal. Een ander provinciaal instrument, het milieuprogramma, wordt als weinig nuttig gezien en staat ter discussie.

Provincies en regionale milieudiensten onderscheiden, in plannen of in de interviews, een aantal rollen. Provincies doen dit in provinciale milieubeleidsplannen. Utrecht stelt dat wat de rol van de provincie kan of zou moeten zijn duidelijk gemaakt dient te worden. Een veelgenoemde rol is de regisseursrol. Het moet echter wel duidelijk zijn wat de provincie daar onder verstaat. Gemeenten moeten de provincie wel serieus nemen, aldus een geïnterviewde. Een andere rol is de uitvoerderrol. Het gaat niet alleen om plannen maken om het plannen maken, het moet ook duidelijk zijn hoe een plan uitgevoerd moet worden. Andere rollen die genoemd zijn: stimuleren, reguleren, faciliteren, coördineren en een rol als kennismakelaar. Volgens de provincie Limburg is het erg belangrijk dat milieu in ieder geval in een vroeg stadium bij de planvorming wordt betrokken. Een opvallend gegeven: provincies zijn zoekende en er ontbreekt een duidelijk profiel. Regionale milieudiensten hebben een rol als gemeentelijk dienstverlener. De precieze rol wordt met de gemeenten afgesproken, meestal in de vorm van een contract. Taken zijn vaak het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht in de vorm van handhaving, het geven van advies en het delen van milieukennis. Van de geïnterviewde milieudiensten stelt alleen de milieudienst SRE een regionaal milieubeleidsplan op. Voor regionale milieudiensten geldt wel dat de democratische controle (door gemeenten) en milieuzorg gewaarborgd dienen te blijven.

Over de betekenis van de provincie op bovenlokaal niveau bestaan verschillende standpunten. Een duidelijke positionering van de provincie is een vereiste. Of het dan gaat om het voeren van de regie, een agenderende functie, of helemaal geen horizontale relaties met andere partijen, is van ondergeschikt belang. Het delen van kennis en samenwerken wordt als betekenisvol gezien door alle geïnterviewden. De complexe milieuwetgeving draagt hieraan bij. Provincies beschikken over kennis en financiën, regionale milieudiensten richten zich voor een deel op specialisatie. Deze ontwikkelingen zorgen voor een betere (informele) doorwerking. De zachte infrastructuur wordt met name herkend. Een organisatie waar zowel kenmerken van harde als zachte infrastructuur zijn waar te nemen is het MOLO in de provincie Noord-Brabant. Verschillende overheden komen bij elkaar om van elkaar te leren. Ook VROM geeft aan dat er bottom-up informatie binnenkomt. Elmore pleit voor bottom-up doorwerking, wat dus (voor een deel) te zien is bij de samenwerking op verschillende niveaus.

Doorwerking is ook wat provincies beogen met het provinciaal milieubeleidsplan. De vraag is of het plan richtinggevend dient te zijn, of gericht op bruikbaarheid. Volgens de geïnterviewden dienen beide componenten terug te komen. Per provincie is het wel verschillend. Bovendien verschilt het ook nog eens per thema. Een geïnterviewde van een regionale milieudienst geeft aan dat bruikbaarheid van belang is om iets te bereiken bij gemeenten. Een deel van de theorie stelt dat beleidsuitingen op zich geen effect sorteren en dat bruikbaarheid daarom gewenst is. Er wordt ook gezegd dat het gezichtspunt van waaruit de doorwerkingvraag gesteld wordt van belang is bij de evaluatie van beleid. Dit lijkt wat betreft het bovenlokale niveau waar te zijn.

Het spelen van een rol als schakel, of het nou om provincies of regionale milieudiensten gaat, speelt mee bij het doorwerkingvraagstuk. Provinciale geïnterviewden geven aan dat door decentralisatie veel beleid rechtstreeks naar gemeenten gaat. Gemeenten hebben echter niet altijd tijd om beleid zorgvuldig te bestuderen. Een aantal geïnterviewden

stelt dat ze gemeenten hiermee (kunnen) helpen en zodoende als schakel fungeren. Deze geïnterviewden zetelen in provincies waar geen regionale milieudiensten aanwezig zijn. Het overzichts niveau van de provincie is een sterk punt; gemeenten kunnen zodoende geholpen worden, stelt een geïnterviewde. Andere geïnterviewden geven aan dat het per thema verschilt of er sprake is van een schakelfunctie. Het ECWM stelt dat provincies over te weinig bevoegdheden beschikken om als schakel gezien te worden. Er kan beter gesproken worden over coördinatie. Een provinciale geïnterviewde geeft aan dat de provincie geen schakel is. Geïnterviewden van regionale milieudiensten zijn enigszins verdeeld over de vraag of de milieudiensten als schakel tussen provincie en gemeenten gezien kunnen worden. Er zijn verschillende regelingen waardoor de uitgevoerde taken per milieudienst verschillen. In de grote provincies fungeren regionale milieudiensten als schakel, omdat de provincies niet met alle gemeenten om de tafel kunnen. Een geïnterviewde geeft aan dat het ook bij regionale milieudiensten afhankelijk is van het thema of van schakelen gesproken kan worden. Een andere geïnterviewde zegt dat wat betreft schakelen weinig van gemeenten verwacht kan worden, omdat gemeenten alles in eigen hand willen houden. Feit blijft dat regionale milieudiensten dicht bij gemeenten staan dan provincies.

In het vijfde hoofdstuk worden twee vragen gesteld. De eerste vraag luidt “*Hoe denken bovenlokalen zelf over (mogelijke) rollen?*” Daarbij is een onderscheid gemaakt naar barrières om rollen te kunnen spelen en kansen voor het spelen van rollen. De barrières zijn: door een gebrek aan bevoegdheden wordt nadruk gelegd op het verwerven van draagvlak, een gebrek aan financiële middelen, verkokering binnen de eigen organisatie, complexe regelgeving, regionale milieudiensten mogen weinig en hebben soms te maken met een gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid, wat het werken moeilijk maakt. Door de geïnterviewden worden de volgende thema’s als kansrijk gezien: duurzaamheid en duurzame energie, innovatieve milieuprojecten, samenwerking en het delen van kennis, specialisering, de Wabo (omgevingsvergunning) en het uitbuiten van comparatieve milieuvoordelen. Graag zouden de bovenlokalen een rol of een verdergaande rol spelen bij deze thema’s. De tweede vraag is “*Wat kan qua doorwerking verwacht worden van het bovenlokale niveau?*” Aan de geïnterviewden is gevraagd of milieubeleid op een andere manier kan doorwerken. Er zijn verschillende antwoorden gegeven. Ten eerste zou er meer ruimte gegeven kunnen worden aan lagere overheden, mits enkele waarborgen worden ingebouwd. Ten tweede zouden provincies en regionale milieudiensten meer aandacht kunnen besteden aan het naar buiten brengen van de eigen vakkundigheden. Zodat doorwerkt wat men doet en zou kunnen doen voor andere partijen. Een voorbeeld is het zichtbaar maken van milieukwaliteit om burgers een meer afgewogen beslissing te laten maken over milieuzaken. Het laten doorwerken van milieu in andere beleidsvelden, zoals cultuur, is ook genoemd. Milieu wordt dan meer als instrument voor vernieuwing gehanteerd. Doorwerking via het informele spoor is aan de orde gekomen. Lobbyen en vooroverleg zijn daar een uitvloeisel van. Het veranderen van de oriëntatie van beleidsmakers kan een oorzaak zijn voor het inzetten op informele doorwerking. Één geïnterviewde ziet weinig mogelijkheden voor veranderingen. Ook wordt gezegd dat beleidsmakers op een hoger niveau vaak niet weten wat er speelt op regionaal en lokaal niveau, daarom zou bottom-up doorwerking in meerdere mate gebruikt moeten worden.

Wanneer de theorie toegepast wordt op het bovenlokale niveau kan de provincie gezien worden als nageschakelde besluitvormer om beleid nader en concreter uit te werken. Regionale milieudiensten voeren beleid uit en passen beleid toe. Het provinciaal milieubeleidsplan beoogt doorwerking en heeft als functie te fungeren als een kader voor beleid op lokaal niveau. Het beleid op lokaal niveau dient binnen bepaalde grenzen te vallen wil er sprake zijn van doorwerking van provinciaal beleid. Een rol die de provincie zou kunnen spelen is die van bewaker van horizontale en verticale doorwerking, wat betreft de

milieubelangen dan. Een schakelfunctie komt zo in beeld. Regionale milieudiensten geven adviezen aan gemeenten, in die zin kan er gesproken worden van de doorwerking van kennis. Beïnvloeding door problemen te verhelderen of nieuwe gedachtegangen te ontwikkelen behoort eveneens tot de mogelijkheden. De welgevalligheid van advies speelt zeker mee in het al dan niet gebruiken van een advies. Bij het implementeren van beleid van hogerhand kunnen provincies en regionale milieudiensten (indien beschikbaar) gemeenten helpen. Deze rol zouden bovenlokalen dus kunnen spelen. Daarnaast dienen de bovenlokalen echter zelf ook beleid van hogerhand te implementeren.

Geïnterviewden hebben aangegeven dat milieubeleid ook belemmerend kan werken met betrekking tot doorwerking. Soms staat milieuregelgeving duurzame initiatieven in de weg, puur en alleen omdat het een keer is opgesteld. Milieu dient volgens een aantal geïnterviewden onderdeel uit te maken van het grotere geheel. De best mogelijke situatie behoort bereikt te worden. Doorwerking van milieubeleid dient zodoende geen remmende werking te hebben. Het inzetten van verkeerde of ongeschikte instrumenten wordt ook als een ongeschikte manier van doorwerking gezien. Daaronder worden onrealistische milieudoelen of dwingende milieukaders verstaan. Voorwaarde voor een goede doorwerking is begrijpelijke en relevante milieuregelgeving. Regelgeving is soms zelfs voor betrokken specialisten niet te begrijpen. Dan komt de doorwerking van beleid in gevaar. Eenduidige normen en manieren van toetsen zijn belangrijk voor de uitvoering van milieubeleid. Dan dient wel nagedacht te zijn over hoe beleid uitgevoerd dient te worden, anders heeft het beogen van doorwerking volgens een geïnterviewde geen zin. Een laatste punt is dat bovenlokalen zich ook bewust moeten zijn van hun speelruimte. Bemoeienissen moeten niet verder strekken dan de beleidsterreinen waarvoor men de verantwoordelijkheid heeft. Desondanks wordt benadrukt dat er toch echt beslissingen moeten worden genomen om verder vooruit te komen met het milieu.

Nu enigszins duidelijk is geworden hoe de situatie op bovenlokaal niveau in elkaar steekt, is het tijd de vragen *“Hoe verhouden de wettelijke, gewenste en gespeelde rollen zich tot elkaar?”* en *“Wat zijn oorzaken voor de verhoudingen?”* te beantwoorden. De rol van provincies gaat waarschijnlijk veranderen, omdat de wettelijke beleidsinstrumenten ter discussie staan. Provincies proberen het implementatieproces te vergemakkelijken, via lobbyen en vooroverleg bij hogere overheden. Tevens zien provincies een rol voor zichzelf weggelegd bij het helpen van gemeenten bij implementatie, zowel top-down als bottom-up. Regionale milieudiensten staan naar eigen zeggen echter dichter bij gemeenten en zien zichzelf eerder in een adviserende rol. Bovendien voeren regionale milieudiensten soms provinciale taken uit, te weten vergunningverlening en handhaving voor de grote inrichtingen. Dit speelt zich in Zuid-Holland en Noord-Brabant af. Beide bovenlokale actoren hebben de wens een rol te spelen bij de coördinatie dan wel uitvoering van de Wabo. Coördineren en regisseren lijken rollen die bij de provincie als middenbestuur passen. Hieronder kan onder andere het bewaken van horizontale en verticale integratie worden verstaan. Verkokering wil horizontale integratie nog wel eens in de weg staan, terwijl verticale integratie bemoeilijkt wordt door een gebrek aan beïnvloedingsmogelijkheden. Het laatste punt wordt eveneens benadrukt door regionale milieudiensten. Geïnterviewden van deze diensten noemen de regionale milieudienst eerder een schakel dan de provincie, in ieder geval met betrekking tot gemeenten. Provincies zouden graag zien dat er meer ruimte gegeven wordt om doorwerking van milieubeleid te bewerkstelligen. De provincie wil graag, maar kan niet. Het provinciaal milieubeleidsplan gaat eigenlijk alleen om zelfbinding voor de provincie. Het zichtbaarder maken van milieu en meer ruchtbaarheid geven aan provinciale regelgeving en verordeningen is iets wat de provincie zelf kan doen. Om doorwerking te bewerkstelligen kan ook gebruik worden gemaakt van praktisch milieubeleid. Plannen die op concrete situaties gericht zijn

hebben een grotere kans op doorwerking. Daarnaast is samenwerking en het uitwisselen van kennis een belangrijk instrument. Regionale milieudiensten en provincies spelen deze rol al, maar er kan nog meer gedaan worden. Het bediscussiëren en interpreteren van beleid wordt als waardevol gezien. De besproken kenmerken zijn voornamelijk terug te vinden in de zachte infrastructuur. Provincies zouden evenwel graag harde en zachte infrastructuur combineren. De bestaande bestuurlijke structuren laten dit eenvoudigweg niet toe. Regionale milieudiensten zijn gebonden aan de status van dienstverlener.

De rol verzwaren is een thema dat bij provincies speelt. De legitimiteitskwestie is hier voor een deel debet aan. Volgens de Commissie Geelhoed bestaat er namelijk een behoefte aan regionale regie. Het is evenzo mogelijk dat het advies politieke aandacht vraagt voor de provincie. Er gaan stemmen op om de provincie af te schaffen. Het tegenovergestelde speelt bij regionale milieudiensten. Moeten het er meer worden of niet? De rijksoverheid kent geen duidelijk standpunt. Tegenstanders denken dat de bestuurlijke transparantie in het geding komt. Voorstanders wijzen op de effectiviteit en slagvaardigheid van een regionale milieudienst. Een taakuitbreiding is volgens geïnterviewden niet aan de orde. Het verlenen van diensten behoort centraal te staan. Samenwerking met provincies is dikwijls mogelijk. Het lijkt erop dat provincies via samenwerking en het informele circuit toch proberen enige invloed uit te oefenen op lokaal niveau. Hetzelfde geldt voor relatief 'nieuwe' thema's als duurzaamheid en innovatie. Provincies proberen hierin een rol te spelen, aangezien de behoefte aan ontwikkelingen bestaat. De doorwerking van milieubeleid zou meer gediend zijn met onderhandelingsruimte en het zichtbaarder maken van milieu. Wettelijke normen kunnen daarentegen niet ter discussie gesteld worden, derhalve gaat deze vlieger niet op. Regionale milieudiensten zouden graag wat meer betrokkenheid zien van gemeenten, deels om de doorwerking beter te laten verlopen.

Het laatste hoofdstuk houdt zich bezig met "*Hoe nu verder met het bovenlokale niveau*". Het is voorstelbaar dat er meerdere opties zijn. Een van de voorbeelden is het milieu bij de provincie weg te halen. De uitvoerende taken kunnen dan naar regionale milieudiensten, de beleidsmatige taken naar het Rijk. Het is ook mogelijk de provinciale taken bij gemeenten onder te brengen. Beleidsmatig is het gemeentelijk milieubeleidsplan geschikt om milieuzaken te regelen. Gemeenten hebben daarentegen vaak al moeite genoeg de eigen taken uit te voeren. Aan de andere kant van de medaille zouden provinciale bevoegdheden uitgebreid kunnen worden. Provincies zouden dan de regionale regie op zich kunnen nemen. Zo is een schakelfunctie tussen Rijk en gemeenten meer gerechtvaardigd. De top-down en bottom-up doorwerking is daar alleen maar mee gediend. Tussenvormen omtrent de taakverdeling zijn ook mogelijk. Het is uiteindelijk zaak tot een oplossing te komen die het best denkbaar is voor het milieu. Tot slot enkele aanbevelingen:

Aanbevelingen

- 1) Geef provincies een duidelijk profiel.
- 2) Wijs één regeling aan op basis waarvan regionale milieudiensten bestaan.
- 3) Milieu dient door provincies in een vroeg stadium betrokken te worden bij planontwikkeling. Dit vergt een integrale blik, zowel qua interne integratie als qua externe integratie.
- 4) Maak één partij verantwoordelijk voor de regionale regie.
- 5) Samenwerking en het delen van kennis dient door alle overheden en regionale milieudiensten gestimuleerd te worden. Dit dient de doorwerking van milieubeleid.

Tabel 0.1: Aanbevelingen.

1. Inleiding

Het milieu is in dit onderzoek het object van studie. Daarmee wordt niet het sociale milieu bedoeld, maar het ecologische milieu of leefmilieu. Milieu is een onderwerp dat steeds meer op de voorgrond treedt en belangrijker gevonden wordt, blijkt uit bevindingen van het Milieu en Natuurplanbureau. Vergeleken met een jaar geleden plaatst de Nederlander milieu hoger op de lijst van onderwerpen waarover de burger zich zorgen maakt. Het draagvlak voor verdergaande milieumaatregelen is stijgende. Voor deze milieumaatregelen is de burger bereid te betalen, maar alleen als anderen dat ook doen. Regie is daarom vereist (MNP 2007). Volgens de VROM Raad (2005) is het ook noodzakelijk dat de burgerlijke betrokkenheid bij het milieu groeit. Milieubeleid dient een zaak van de grotere massa te worden en niet alleen van professionals. Alleen door middel van een grote mate van draagvlak zijn de voorgestelde en ingrijpende veranderingen mogelijk.

De overheid is de aangewezen partij om het beleidsontwikkelingsproces in gang te zetten. Het betrekken van veel actoren is nodig, voor maximale kennisinbreng en het op de agenda zetten van milieu. Dit wordt ook wel participatieve beleidsontwikkeling genoemd. Kennis en sturend vermogen zijn nodig om de complexe milieuvraagstukken aan te pakken. De behoefte aan duidelijke kaders blijft echter bestaan. Kaders geven richting in het zoekproces naar oplossingen. In toenemende mate komen de kaders tot stand in internationaal verband: VN-verdragen en EU-richtlijnen vormen steeds meer het leidende kader voor het Nederlandse milieubeleid (VROM Raad 2005). Het Interprovinciaal Overleg schat dat om en nabij de 60-80% van de Nederlandse milieuregelgeving afkomstig is uit Brussel (IPO 2004a). De taak voor het Rijk, provincies en gemeenten is ervoor te zorgen dat het EU milieubeleid op een goede manier geïmplementeerd wordt en doorwerkt. Voor een diepgaander inzicht in EU wetgeving wordt verwezen naar het handboek 'Implementatie milieubeleid EU in Nederland' van het Ministerie van VROM (VROM 2008).

Het Nederlandse milieubeleid kenmerkt zich door een proces van decentralisatie. De centrale overheid - het Rijk - heeft de ontwikkeling van milieubeleid deels uit handen gegeven aan lagere overheden. Zo is het milieubeleid niet langer alleen kaderstellend, maar tevens afweegbaar geworden binnen de context van lokaal en regionaal beleid. Er wordt gesproken van een gebiedsgerichte aanpak, oftewel een decentrale en integrale aanpak van milieuvraagstukken (De Roo 2004). Het is in dit onderzoek de vraag wat al deze ontwikkelingen hebben gedaan met het middenkader in het Nederlandse overheidsbestel, hierna bovenlokaal niveau genoemd, waaronder provincies en regionale milieudiensten verstaan worden. Regionale milieudiensten verrichten milieutaken voor een bepaald aantal aangesloten gemeenten, en soms ook voor provincies. Tot de taken behoren doorgaans het verlenen van vergunningen en het handhaven van milieuregels middels inspecties. Ruim eenderde van de Nederlandse gemeenten is aangesloten bij een regionale milieudienst of vergelijkbare organisatie. Wel dient gezegd te worden dat deze milieudiensten voornamelijk gevestigd zijn in de Randstad en de provincie Noord-Brabant.

Om het milieubeleid vorm te geven bestaan milieubeleidsplannen. In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 formuleert het Rijk de volgende hoofddoelstelling: het milieubeleid moet bijdragen aan een gezond en veilig leven, in een aantrekkelijke leefomgeving, temidden van een vitale natuur, zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten dan wel natuurlijke hulpbronnen uit te putten, hier en nu en elders en later (VROM et al 2001). De doelstelling gaat over meerdere beleidsvelden, waarvan een aantal niet behandeld worden in dit onderzoek. Wel relevant is 'een gezond en veilig leven'. Volgens de VROM raad (2005) is het Ministerie van VROM sinds het Nationaal Milieubeleidsplan 4 op zoek naar nieuwe benaderingswijzen in het milieubeleid. Een integrale kijk, een andere manier van

communiceren en een meer ondernemende cultuur worden onder andere genoemd. Ook wordt een intensievere samenwerking met andere departementen aanbevolen om de verkokering te doorbreken. Bovendien is het traditionele instrumentarium aan vernieuwing toe. Op lokaal niveau is bijvoorbeeld meer flexibiliteit voor het behalen van milieudoelen gewenst.

Of bovenstaande onderwerpen leven op het bovenlokale niveau is van wezenlijk belang voor de uitvoering van het onderzoek. Wat er in de theorie en in onderzoeken aan de kaak gesteld wordt over milieubeleid houdt niet vanzelfsprekend in dat het bovenlokale niveau bezig is met het zoeken naar nieuwe rollen of invullingen van de milieutaken. Duidelijk is wel dat de overheid in beweging is. De oriëntatie op vernieuwing blijkt ook wel uit het programma 'Andere Overheid' van het Rijk. Hierin staat dat de rijksoverheid haar relaties met provincies en gemeenten gaat vernieuwen. Wellicht heeft dit te maken met de veranderende rol van het Rijk in verhouding tot de groeiende EU invloed op milieubeleid. In het verlengde van deze discussie is het standpunt van het IPO over de rol van provincies boeiend. Het IPO spreekt zich uit over de provincie van de toekomst: "De provincie van de toekomst staat in de traditie van intermediair bestuur: beweeglijk, communicatief, met relatief weinig uitvoerende functies. Maar wel met een duidelijk profiel als ontwikkelaar van plannen, opdrachtgever en toezichthouder. Ze geeft richting aan beleid, bewaakt de uitvoering en toont politiek leiderschap. Aan dat bestuur kunnen vragen en knelpunten op het regionale niveau worden geadresseerd en het fungeert als knooppunt van regionaal maatschappelijke en bestuurlijke netwerken" (IPO 2004b, p. 6-7). Het proces van verandering binnen de overheid, zowel qua structuur als op het gebied van het milieubeleid, biedt ongetwijfeld kansen voor het bovenlokale niveau. Echter, de veranderingen in wetten en richtlijnen dienen wel op lagere overheidsniveaus verwerkt te worden. Daarvoor is kennis en kunde noodzakelijk. Centraal staat de vraag wat deze ontwikkelingen betekenen voor het bovenlokale niveau.

Tenslotte worden de in dit onderzoek gehanteerde definities voor milieu en milieubeleid uiteengezet. Wanneer wordt gesproken over milieu gaat het over het grijze milieu en energie, waarbij het grijze milieu zich bezighoudt met de leefomstandigheden van mensen. Daaruit volgt de definitie van milieubeleid: 'Het deel van het milieubeleid dat zich bezig houdt met geluid, geur, luchtkwaliteit, bodem, externe veiligheid en energie'.

1.1 Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht verwerven in het rollenspel op bovenlokaal niveau, voor het beleidsveld milieu in het bijzonder. Het begrip doorwerking speelt daarbij een belangrijke rol, ongeacht in welke hoedanigheid.

Middels een fragment uit een interview met Saskia Borgers, de directeur-generaal Milieu van VROM, wordt enigszins duidelijkheid geboden over de relevantie van dit onderzoek: "Het is natuurlijk waar dat een aantal vraagstukken niet lokaal is, maar op zijn minst regionaal. Ik ben een groot voorstander van regionale milieudiensten (...) Regionaal ben je effectiever, slagvaardiger en toekomstbestendiger. Je kunt expertise bundelen, dus ben je minder kwetsbaar. Ik zet vraagtekens bij de rol van de provincies. Als regionale milieudiensten hun werk goed doen, moet er heel duidelijk gekozen worden wie waarover gaat. Anders lopen we elkaar voor de voeten. Ondertussen zie je provincies, ondanks de behoefte aan minder bestuurlijke drukte, zich met meer gaan bemoeien. Een paar jaar geleden moest het bodembeleid worden doorgedecentraliseerd naar gemeenten, maar die operatie is eigenlijk nooit echt goed doorgevoerd. En nu moet het opeens weer terug naar de provincie. Verder zoeken provincies een rol bij het klimaatbeleid, waarbij ze over voldoende middelen beschikken om zich eens uitgebreid te oriënteren. Ik vraag me echt af hoe nuttig dat allemaal is" (B&G 2007, p. 27). Bovenstaand fragment illustreert de onzekerheid omtrent taken en verantwoordelijkheden op bovenlokaal niveau. Dit onderzoek geeft een inkijk in hoe betrokkenen tegen deze ontwikkelingen en (mogelijke) rolverdelingen aankijken.

1.2 Vraagstelling

Het onderwerp van dit onderzoek is het milieu op bovenlokaal niveau. De studie wordt vormgegeven door de volgende hoofdvraag:

Wat zijn de rollen die bovenlokale partijen spelen en kunnen spelen, en hoe kan doorwerking van milieubeleid tussen Rijk en gemeenten doorgang vinden?

Om de hoofdvraag verder te specificeren zijn er enkele deelvragen opgesteld. Wanneer gesproken wordt over ‘de rol’ gaat het om de rol van het bovenlokale niveau in het milieubeleid. De deelvragen luiden:

1) Welke rollen worden provincies en regionale milieudiensten geacht te spelen?

Het bovenlokale niveau kent wettelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van milieu. Daar horen bepaalde instrumenten bij die ingezet kunnen worden bij het uitvoeren van de desbetreffende taken. Taken zijn voor provincies bijvoorbeeld het opstellen van milieubeleidsplannen, al dan niet met andere beleidsvelden geïntegreerd in een provinciaal omgevingsplan. Vergunningverlening en handhaving zijn meer gericht op de uitvoering van het milieubeleid. Zowel provincies als regionale milieudiensten hebben hierin een verantwoordelijkheid. In dit verband wordt gesproken over de rol die het bovenlokale niveau geacht wordt te spelen.

2) Hoe worden de rollen ingevuld?

Deze deelvraag gaat over de rollen die bovenlokale actoren op dit moment spelen in het milieubeleid. Bij de invulling van de rol kan het bijvoorbeeld alleen gaan om het uitvoeren van een wettelijke taak, maar het streven naar samenwerking met andere partners of het actief stimuleren van ontwikkelingen kan ook een onderdeel zijn. Anderzijds kunnen er ook barrières zijn waardoor een rol niet gespeeld kan worden. Barrières komen bij de derde deelvraag aan de orde, omdat barrières vanuit een praktisch oogpunt gekoppeld zijn aan kansen. Hoe de doorwerking van milieubeleid in het huidige systeem plaatsvindt kan invloed hebben op de gespeelde rol. Om die reden wordt bij deze deelvraag aandacht besteed aan het thema doorwerking. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar de al dan niet bestaande schakelfunctie van het bovenlokale niveau tussen Rijk en gemeenten.

3) Wat zouden rollen kunnen zijn?

Bij het beantwoorden van deze deelvraag zijn meerdere denkbeelden mogelijk. Het verschuiven van taken dan wel bevoegdheden zou een voorbeeld kunnen zijn van een andere invulling van de bovenlokale rollen. De voortdurende veranderingen vereisen andere opvattingen met betrekking tot het milieubeleid.

3a) Hoe denken bovenlokalen zelf over (mogelijke) rollen?

Zijn er bepaalde kansen of barrières waardoor een bepaalde rol wel of niet gespeeld kan worden en leven er überhaupt wel ideeën over de mogelijke rollen die bovenlokale overheden op zich kunnen nemen, dat is de vraag.

3b) Wat kan qua doorwerking verwacht worden van het bovenlokale niveau?

Vanuit de theorie worden een aantal mogelijkheden aangereikt voor de doorwerking van milieuplannen en milieubeleid. Er wordt gekeken in hoeverre dit toegepast wordt in de praktijk. Daarnaast wordt aan de hand van de praktijk onderzocht wat qua doorwerking gewenst is, of niet mogelijk is. Zodoende kan een beeld geschetst worden van wat wel en niet verwacht kan worden van bovenlokale actoren.

4) *Hoe verhouden de wettelijke, gewenste en gespeelde rollen zich tot elkaar en welke oorzaken kunnen daarvoor aangedragen worden?*

Bij de vorige deelvragen zijn de rollen aan bod gekomen. Een vergelijking tussen de rollen en de daarvoor geldende oorzaken lijkt op zijn plaats.

4a) Hoe verhouden de wettelijke, gespeelde en gewenste rollen zich tot elkaar?

Een vergelijking tussen de drie bovenstaande deelvragen is op zijn plaats. Het gaat om: de geachte rol (1) versus de gespeelde rol (2); de geachte rol (1) versus hoe de rol zou kunnen zijn (3); de gespeelde rol (2) versus hoe de rol zou kunnen zijn (3). Op deze manier wordt de essentie van het 'rollenspel' enigszins verduidelijkt.

4b) Wat zijn oorzaken voor de verhoudingen tussen de rollen?

Het is mogelijk dat er een verschil bestaat tussen een gespeelde en een gewenste rol. Zo is voorstelbaar dat een bepaalde rol niet gespeeld wordt omdat de mogelijkheden niet aanwezig zijn om de rol te spelen. Wanneer dit het geval is, is het interessant om te kijken wat hieraan ten grondslag kan liggen. Vanuit de theorie zijn er ongetwijfeld oorzaken aan te wijzen voor het spelen van een rol, daarom wordt de theorie ook betrokken bij het beantwoorden van de deelvraag.

5) *Hoe nu verder met het bovenlokale niveau?*

Er worden enkele beelden geschetst van hoe het bovenlokale niveau in de toekomst invulling zou kunnen geven aan de rollen. Tevens worden enkele aanbevelingen gedaan, al dan niet voor vervolgonderzoek.

1.3 Theoretische oriëntatie

Om de verschillende theorieën die van toepassing zijn op dit onderzoek te beschrijven en te verduidelijken, is gekozen voor de ontwikkeling van een conceptueel kader. Een begrip dat een belangrijk onderdeel vormt in het onderzoek is *doorwerking*. Door de jaren heen is doorwerking door verschillende auteurs behandeld (Galle et al 1987; Bukkems 1989; Herweijer 1990; De Lange 1992; Mastop & Faludi 1993; Kerstens 1994; Coenen 1998; Coenen & Janssens 1999; Bekkers et al 2004; Korteland 2004) en van verschillende kanten belicht, vanuit planologisch en bestuurskundig oogpunt. In het onderzoek zal een overzicht gegeven worden van verschillende invalshoeken ten opzichte van doorwerking. Een bijzondere vorm van doorwerking is implementatie. Over de precieze invulling van beleidsimplementatie is een richtingenstrijd gaande. Er zijn auteurs die implementatie benaderen vanuit een top-down perspectief (Van Meter & Van Horn 1975; Mazmanian & Sabatier 1983), maar er zijn ook auteurs die implementatie vanuit een bottom-up perspectief benaderen (Lipsky 1980; Hjern & Hull 1982). Omdat beide perspectieven tekortkomingen kennen, is er de laatste jaren door een aantal auteurs geprobeerd een brug te slaan tussen beide perspectieven (Majone & Wildavsky 1978, Scharpf 1978; Sabatier 1986; Goggin et al 1990). Elk van de perspectieven zal onder de aandacht gebracht worden.

Vervolgens wordt de relatie tussen doorwerking en implementatie verder uitgewerkt, oftewel hoe beide begrippen in het onderzoek gebruikt worden en in verhouding tot elkaar staan. In het kort komt het erop neer dat implementatie in dit onderzoek als het formele eindpunt van doorwerking wordt bestempeld. Dit maakt dat implementatie als onderdeel van doorwerking gezien wordt door de auteur. Milieubeleid kan rechtstreeks geïmplementeerd worden, als het bijvoorbeeld gaat over een wettelijke norm; een harde eis waar geen verandering of aanpassing mogelijk is. Daarentegen kan ook sprake zijn van een bepaalde ruimte in regelgeving voor eigen invulling of inzichten, zoals een richtinggevend kader waarbinnen eigen beleid uitgewerkt kan worden. Het gaat dan niet om rechtstreekse binding,

maar om het bieden van een bepaalde strategie. Ook informele doorwerking, bijvoorbeeld overleg, is een vorm van doorwerking. Dit hoeft echter niet te leiden tot formele vastlegging in beleid en zodoende is er geen sprake van implementatie. Wel kunnen de denkbeelden van beleidsmakers over milieubeleid veranderen, vandaar informele doorwerking.

Een ander concept dat behandeld wordt in het conceptueel kader betreft 'harde infrastructuur' en 'zachte infrastructuur' (Healey 1996). In relatie tot implementatie en doorwerking is de theorie van Healey relevant, gezien het feit dat machtsrelaties en het van elkaar leren van invloed kunnen zijn op de creatie van plannen, adviezen en milieubeleid. Tevens zou een van de concepten ervoor kunnen zorgen dat een bovenlokale actor (gedwongen) een bepaalde rol speelt.

1.4 Methodologie

Om informatie te verzamelen over het onderwerp is in eerste instantie een literatuuronderzoek uitgevoerd. Op het eerste gezicht lijkt er weinig geschreven over doorwerking in relatie tot het bovenlokale niveau. Wel is er informatie bekend over het lokale niveau (zie bijvoorbeeld Kamphorst 2006). Het bestuderen van theorieën over doorwerking en beleidsimplementatie staat centraal tijdens de eerste fase van het onderzoek. Onderzoeksrapporten, wetten, dossiers, handreikingen, beleidsadviezen, provinciale milieubeleidsplannen en andere documenten kunnen onderzoeksresultaten ondersteunen dan wel ontkrachten.

Voor het verkrijgen van de onderzoeksresultaten is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews. Er zijn verschillende actoren die te maken hebben met milieubeleid op bovenlokaal niveau, zoals: het Rijk, provincies, gemeenten, regionale milieudiensten, accountmanagers en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het precieze aantal interviews per organisatie is voor een deel afhankelijk van de verkregen informatie. De verkregen informatie is vertrouwelijk behandeld. Daarentegen zijn de gedane uitspraken van elke geïnterviewde bij de auteur bekend. Uiteindelijk zijn er negentien interviews gehouden, waarbij het overgrote deel van de interviews face-to-face is afgenomen. Uit praktische overwegingen, of bij voorkeur van de respondent, is een aantal interviews per e-mail afgenomen. De vragenlijst bevat open vragen waarbij een deel van de vragen aan alle geïnterviewden is gesteld en een deel is afgestemd op de specifieke actor.

1.5 Opbouw van het onderzoek

De opbouw is als volgt. In het tweede hoofdstuk wordt het conceptuele raamwerk van het onderzoek uiteengezet en wordt ingegaan op de verschillende vormen van doorwerking, beleidsimplementatie en de concepten harde en zacht infrastructuur. Het derde hoofdstuk geeft een overzicht van de taken die provincies en regionale milieudiensten moeten uitvoeren. Het gaat vooral om taken op basis van milieuwet- en regelgeving. Zodoende is duidelijk wat provincies en regionale milieudiensten geacht worden te doen, of welke rollen gespeeld dienen te worden. Dat is van belang in relatie tot de hoofdstukken vier en vijf. In hoofdstuk vier wordt in kaart gebracht welke rollen gespeeld worden door de bovenlokale actoren om inzichtelijk te maken wat bovenlokale actoren nog meer doen naast de verplichte taken. Het vijfde hoofdstuk staat in het teken van kansen en barrières. Dit geldt voor rollen die provincies en regionale milieudiensten al dan niet willen of kunnen spelen. Tevens komt het begrip doorwerking aan de orde, op basis van de theorie en de praktijk. In het daarop volgende hoofdstuk zes worden de rollen zoals aangedragen in de hoofdstukken drie, vier en vijf met elkaar vergeleken om uiteindelijk in hoofdstuk zeven tot een aantal toekomstbeelden en aanbevelingen te komen.

2. Conceptueel kader

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van theorieën die gebruikt worden in het onderzoek. Het is de bedoeling een aantal theorieën aan te dragen als mogelijk antwoord op de onderzoeksvragen. De functie van het conceptueel kader kan omschreven worden als een interpretatiekader waarin onderzoeksresultaten worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van het conceptueel kader. Tevens is het een soort probleemselectie (Segers 2002).

Analoog aan de hoofdvraag neemt het begrip doorwerking een belangrijke plaats in binnen het conceptueel kader. Voor een antwoord op de vraag hoe de theorie gebruikt wordt, wordt verwezen naar de eerste drie deelvragen. Waar mogelijk wordt doorwerking in relatie tot milieubeleid neergezet. Naast het begrip doorwerking wordt ook de begripsvorming rond beleidsimplementatie besproken. De begrippen beleidsimplementatie en doorwerking zijn nauw aan elkaar verwant. Daarom is het van belang duidelijkheid te scheppen over de betekenis van beide begrippen in dit onderzoek. Om een betekenis op te stellen die zo passend mogelijk is, wordt eerst een verkenning van de theorie over de begrippen doorwerking en beleidsimplementatie uitgevoerd.

Milieubeleid dient door te werken, dat houdt in het implementeren van wetgeving, confirmatie aan doelen die gesteld worden door hogere overheden, maar bijvoorbeeld ook betekenis geven aan beleid, het invullen van beleidsruimte, gebruik maken van kennis van buitenaf en doorwerking binnen de organisatie zelf. Het zijn deze uiteenlopende activiteiten waarin het begrip doorwerking wordt geïntroduceerd in dit hoofdstuk. In eerste instantie gaat het om een uiteenlopende bespreking van het begrip, om in te kunnen springen op de verschillende activiteiten die van invloed zijn op doorwerking. Vervolgens wordt doorwerking uitgewerkt in de vorm waarin het in dit onderzoek gebruikt wordt. Daarna komen de concepten harde en zacht infrastructuur van Healey aan de orde. Met deze concepten stelt Healey een aantal voorwaarden voor goed bestuur. Aan het einde van het hoofdstuk volgt een paragraaf over het gebruik van het conceptueel kader in het vervolg van het onderzoek.

2.1 Doorwerking geïntroduceerd

Het begrip doorwerking is door tal van auteurs beschreven en kent meerdere betekenissen. De betekenis die aan het begrip doorwerking wordt toegekend blijkt sterk afhankelijk te zijn van de wijze waarop het beleidsproces wordt benaderd (Bukkems 1989). Kerstens (1994) stelt dat doorwerking van oorsprong een begrip is dat al tijden deel uitmaakt van het jargon van de ruimtelijke ordening, maar pas in een later stadium door wetenschappers is opgepikt als onderwerp van studie (rond 1990). De oorzaak voor de opkomst van doorwerking ligt volgens Kerstens in de onvrede met klassiek evaluatieonderzoek, dat de conformiteit tussen beleid en werkelijkheid centraal stelt. Met een andere begripsvorming rond doorwerking wordt geprobeerd een passender evaluatiecriterium te vinden. Dat evaluatiecriterium moet meer inzicht bieden in het traject tussen beleidsintentie en de effecten van beleid (De Lange 1992).

Een van de inzichten uit de literatuur is dat het moeilijk is om doorwerking te conceptualiseren, en daardoor ook te operationaliseren. Zo onderscheidt Patton (1981) meer dan honderd verschillende typen van evaluatie en doorwerking. Het conceptualiseren van doorwerking wil zeggen het vaststellen van de vormen van doorwerking die te onderkennen zijn bij bepaalde doelgroepen (Sabatier & Jenkins-Smith 1988). Behalve doorwerking wordt in de literatuur ook gesproken van gebruik, impact, invloed, benutting, toepassing of effectiviteit (Thijssen 1988). Operationaliseren houdt het ontwerpen van daadwerkelijk meetbare grootheden in, die recht doen aan de verscheidenheid van typen en vormen van doorwerking, en aan meer geavanceerde patronen (Sabatier & Jenkins-Smith 1988). Niet

alleen het conceptualiseren en operationaliseren, maar ook het objectiveren van doorwerking blijkt niet eenvoudig, want: “Utility is in the eye of the user” (Patton 1990, p. 29-30). “Utilization means different things to different people in different settings, and is an issue subject to negotiation between evaluators and intended users” (Patton 1990, p. 332). Het begrip doorwerking kan dus leiden tot een verschil van inzicht over de invulling in de praktijk, waarbij het met name gaat om het uiteindelijke gebruik. Patton stelt dat hierover onderhandeling kan plaatsvinden. Om een en ander nog complexer te maken bestaat er in de literatuur ook nog eens onduidelijkheid over de factoren die van invloed zijn op doorwerking van beleid (Sabatier & Jenkins-Smith 1988; Lester & Wilds 1990; Oh & Rich 1996; Shulba & Cousins 1997; Korteland 2004).

Met deze gegevens in het achterhoofd is het noodzakelijk om het begrip doorwerking duidelijk neer te zetten en in een context te plaatsen. Een duidelijke begripsvorming is essentieel voor het verdere verloop van het onderzoek. De aanzet daartoe wordt gegeven in de volgende paragrafen, waar verschillende vormen van doorwerking besproken worden. Ten eerste gaat het om doorwerking van beleid als evaluatiecriterium. Dit wordt vaak gebruikt bij het evalueren van strategisch beleid (zoals een milieubeleidsplan) en is daardoor relevant voor het onderzoek. Vervolgens wordt de discussie over richtinggevendheid en bruikbaarheid van doorwerking weergegeven. Deze discussie is van belang met het oog op het feit of beleid van hogerhand gericht moet zijn op richting geven aan lagere overheden, of dat er sprake dient te zijn van bruikbaarheid, maar ook wanneer er eigenlijk sprake is van doorwerking. De laatste paragraaf over doorwerking is ingericht voor de uitwerking van doorwerking als beleidsadvisering, omdat het niet alleen gaat om plannen en beleid, maar ook om het proces dat daar eventueel aan vooraf gaat of daarop volgt. Soms kan het voor een bovenlokale actor eenvoudiger zijn om gebruik te maken van kennis van anderen.

2.2 Doorwerking als evaluatiecriterium van beleid

Het doorwerkingsonderzoek is een in de planologie en bestuurskunde veel gebruikte vorm van beleidsevaluatie en wordt doorgaans toegepast bij het evalueren van strategisch beleid (Voogd 1995). Onder strategisch, indicatief beleid wordt een vorm van langere termijn beleid verstaan, dat een niet bindende, maar kaderstellende functie heeft voor operationele beleidsinspanningen (Mastop & Faludi 1993). Een voorbeeld van een strategisch, indicatief plan is het milieubeleidsplan dat onder andere wordt opgesteld door provincies.

Behalve strategisch beleid kunnen er nog andere vormen van beleid onderscheiden worden, zoals tactisch, structureel of operationeel beleid. Bij tactisch beleid gaat het om de vertaalslag van de strategische koers naar middelen. Een voorbeeld is een (meerjaren) begroting (Korsten & Leeuw 1997). Structurerend beleid vormt een schakel tussen strategisch en operationeel beleid door het toewijzen van middelen en voorzieningen binnen een organisatie. Het omvat hulpfuncties, zoals personeelsomvang (Puts 1988). Operationeel beleid is minder omvattend dan strategisch beleid. Vaak zijn bij operationeel beleid de doelstellingen al gegeven en is het politiek-bestuurlijk proces vooral een kwestie van afweging van de mate van inzet van middelen tegen de mate van doelbereiking en de keuze van geschikte middelen. Bij operationeel beleid kan men denken aan afvalstoffenbeleid gericht op huishoudelijk afval. Dergelijk beleid is een onderdeel (huishoudelijk afval) van een onderdeel (afvalstoffen) van een onderdeel (afvalbeleid) van het milieubeleid (Korsten & Leeuw 1997).

In het vervolg van dit hoofdstuk zal voornamelijk ingegaan worden op doorwerking van strategisch beleid, omdat strategisch beleid het beste aansluit bij de in het onderzoek geformuleerde deelvragen. De focus van het onderzoek ligt bij milieubeleid in het algemeen (op provinciaal niveau bijvoorbeeld uitgewerkt in provinciale milieubeleidsplannen, op regionaal niveau kunnen regionale milieubeleidsplannen van toepassing zijn), en niet bij specifieke milieuonderdelen, zoals lucht, geluid, geur, externe veiligheid, bodem of energie.

Voor de interpretatie van planning of strategisch beleid wordt door Mastop en Faludi (1993) de dagelijkse beleidspraktijk als ingang genomen. De dagelijkse beleidspraktijk bestaat uit concrete, operationele besluiten en handelingen ten aanzien van de omgeving. Beleidsuitingen (bijvoorbeeld plannen, wetten of subsidies) gaan aan deze besluiten en handelingen vooraf. Om effect te sorteren moeten beleidsuitingen worden betrokken op concrete situaties: "Uit zichzelf sorteren ze geen effect" (Mastop & Faludi 1993, p. 76). Dit komt overeen met bevindingen uit implementatieonderzoek, waarin geconcludeerd wordt dat beleidsuitingen worden gebruikt en toegepast in plaats van uitgevoerd (zie Barrett & Fudge 1981; Simonis 1982). Ook vergt dit een erkenning van de eigen beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid van uitvoerende instanties. Een benadering waarbij afwijkende besluiten als falend beleid worden beschouwd doet geen recht aan de wijze waarop beleid effect sorteert (Mastop & Faludi 1993). Beleid is niet altijd gericht op de directe beïnvloeding van de werkelijkheid, maar op het verhogen van de kwaliteit van de beslissingen van actoren die door dat beleid worden aangesproken, of zich aangesproken voelen. De via de beleidsuiting verstrekte informatie is maar een bron van input in de processen van nageschakelde besluitvorming. Recente ontwikkelingen, specifieke omstandigheden en eigen doelstellingen beïnvloeden mede de uitkomsten van beslissingen van nageschakelde actoren (Postuma 1987). Een afwijking van het oorspronkelijke beleid moet niet per definitie gezien worden als falend beleid. Het laten meewegen van beleid staat voorop, niet de opvolging ervan (Mastop & Faludi 1993). De hantering van doorwerking als evaluatiecriterium is onder andere het resultaat van een reflectie op het beleidsproces.

Voor auteurs die hun werk baseren op de door de planoloog Faludi geïnspireerde beslissingsgerichte benadering van planning, is het centrale onderwerp van analyse de wijze waarop beslissingen tot stand komen (De Vries 2000). De meting van effectiviteit van beleid is in deze visie niet gericht op de meting van gerealiseerde effecten van beleid in de fysieke werkelijkheid (het materiële object), maar op de wijze waarop de nageschakelde besluitvormer (het plannend subject) in het nageschakelde besluitvormingsproces strategische plannen en beleid gebruikt. Strategisch beleid is meer richtinggevend dan effectgericht van karakter. Het is indicatief en bedoeld om de nageschakelde besluitvormer te beïnvloeden bij het maken van operationele beslissingen. In plaats van effecten in de fysieke werkelijkheid worden beleidssubjecten als het onderwerp van aansturing gezien (Kamphorst 2006). De analyse van doorwerking gaat erom te traceren hoe, door wie en langs welke lijnen beleid effect sorteert (Mastop & Faludi 1993). Wanneer een strategisch plan of beleid in nageschakelde besluitvormingsprocessen door actoren bediscussieerd en gebruikt wordt, is er in deze visie sprake van doorwerking (Mastop & Faludi 1997).

Coenen (1998) stelt dat de resultaten van besluitvormingsprocessen niet hoeven te corresponderen met de planuitspraken in het oorspronkelijke plan. De cruciale vraag is of de door het plan aangesproken actoren iets met het plan gedaan hebben. Volgens Coenen en Janssens (1999) is het evaluatiecriterium niet alleen de conformiteit van de geconstateerde effecten, maar ook doorwerking van het plan in de aan het plan gerelateerde besluitvorming. Onder doorwerking wordt verstaan dat bij de nageschakelde besluitvorming de besluitnemer het plan kende, het plan relevant achtte en daarna ook gebruikte. Gebruik van een plan hoeft geen conformiteit aan de planinhoud te betekenen. Er is ook sprake van doorwerking van een plan als er beargumenteerd van het plan wordt afgeweken.

De Lange (1995) werkt doorwerking uit in twee verschillende aspecten. Ten eerste voor de analyse van de nageschakelde besluitvorming of het proces van doorwerking. Het gaat daarbij om vragen als hoe, via welke actoren en langs welke lijnen beleid effect sorteert. Het tweede aspect heeft betrekking op het meten van het uiteindelijke effect van het proces van doorwerking, oftewel als maat van doorwerking. Er zal een evaluatiemethode gevolgd moeten worden die een relatie legt tussen strategische planuitspraken en de nageschakelde

besluitvorming. Kerstens (1994) heeft een vergelijkbare opvatting over doorwerking en stelt dat doorwerking tot twee soorten evaluatieonderzoek kan leiden. In de eerste plaats wordt met doorwerking een proces aangeduid dat wordt gekenmerkt door een meer concrete en nadere uitwerking van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel aangesproken worden. Dit proces wordt ook wel aangeduid als nageschakelde besluitvorming. In het verlengde daarvan wordt doorwerking ook gehanteerd als maatstaf of beoordelingscriterium voor de effectiviteit van beleid (De Lange 1992). Bij beide soorten onderzoek staat het gebruik centraal. Er bestaat echter een discussie over de invulling van doorwerking, waarbij het gaat over de eis van richtinggevendheid versus gebruik of bruikbaarheid. Meer hierover in de volgende subparagraaf.

Tenslotte wordt het begrip doorwerking in een context geplaatst. Wanneer doorwerking een rechtstreekse verplichting inhoudt, door wet- of regelgeving of een verordening, wordt in dit onderzoek gesproken over implementatie van beleid. Het beleid wordt dan van bovenaf opgelegd en er is geen ruimte om ervan af te wijken. Wel kan het zo zijn dat wet- en regelgeving dusdanig complex is, dat het verschillend geïnterpreteerd wordt door de implementeerders. Ook kan er bij implementatie ruimte zijn voor eigen inzichten, dan wordt bedoeld dat de invulling van de uitvoering vrij is als er maar voldaan wordt aan de eis, bijvoorbeeld de implementatie van een geluidsnorm. De norm wordt opgelegd en is bindend, het kader waarbinnen het beleid tot stand moet komen kan naar eigen inzicht ingevuld worden. Juist het stellen van kaders behoort dan weer tot doorwerking van beleid of plannen. In deze situatie kunnen er meerdere beleidsafwegingen plaatsvinden. Indien het beleid door nageschakelde beleidsactoren gebruikt dan wel bediscussieerd wordt, wordt gesproken van doorwerking. Of het beleid gebruikt wordt of conformatie plaatsvindt is op dat moment niet eens zozeer van belang, maar het feit dat de kennis gedeeld is en het beleid geïnterpreteerd is dan wel dat het beleid verder uitgewerkt is, dat maakt dat beleid doorwerkt. Want, het heeft invloed gehad op het beleidsproces.

Richtinggevendheid of bruikbaarheid?

Zoals besproken in de vorige paragraaf wordt doorwerking door verschillende auteurs gekoppeld aan de rol van beleid als kader voor de nageschakelde besluitvorming. Maar wat is nu precies nageschakelde besluitvorming? De Lange (1995, p.15) formuleert: "Nageschakelde besluitvorming lijkt een proces aan te duiden dat gekenmerkt wordt door de nadere uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken". Doorwerking heeft betrekking op de rol van het geformuleerde beleid als kader voor de nadere uitwerking en invulling van ruimtelijk beleid door aangesproken actoren, oftewel een functie als referentiekader. Daarbij wordt de term richtinggevend vaak gebruikt. Er wordt mee bedoeld dat nadere uitwerkingen van het oorspronkelijke beleid binnen bepaalde grenzen moeten vallen, omdat er anders geen sprake is van doorwerking (De Lange 1995).

Terugkomende op beleid als kader voor de nageschakelde besluitvorming wordt deze rol opgevat als het zodanig richting geven aan de discussies van nageschakelde beleidsactoren, dat de uitkomsten van de nageschakelde beleidsactoren min of meer in lijn met het oorspronkelijke beleid zijn. Hiermee wordt aangesloten op het normatieve uitgangspunt dat nationaal beleid een richtinggevende functie vervult ten opzichte van plannen en besluiten van andere beleidsactoren (De Lange 1995). Galle et al (1987) stellen echter dat het wezenlijke van de ruimtelijke planning op rijksniveau veelal gelegen is in de bruikbaarheid van dit beleid voor de doelgroepen. De auteurs koppelen doorwerking zodoende aan bruikbaarheid. Dit leidt tot de volgende discussie: is bruikbaarheid voor doelgroepen voldoende om te kunnen spreken van doorwerking van beleid of gaat het om richtinggevendheid? Bukkems (1989) komt tot de constatering dat doorwerking gekoppeld

aan het gebruik in de beleidspraktijk niet voldoende is. Zijn definitie van doorwerking: “Van doorwerking van een plan, en van op dat plan gestoeld beleid, is sprake als het plan een dusdanige invloed uitoefent op actoren in het bestuursnetwerk dat het richtinggevend wordt, in positieve zin, voor de dagelijkse beleidsvoering van deze actoren” (Bukkems 1989, p. 29). In deze definitie wordt de richtinggevende functie gekoppeld aan doorwerking. Herweijer et al (1990) stellen dat strategisch beleid een richtinggevend kader moet zijn voor de nageschakelde besluitvorming. Beleid werkt door als het een serieuze rol speelt in de plan- en besluitvorming over ruimtelijk relevant handelen. Maar om te kunnen spreken van doorwerking in de besluitvorming van nageschakelde beleidsmakers moet aan een aantal eisen worden voldaan:

- De beleidsmaker dient kennis te hebben van de inhoud van het beleid
- Het beleid dient in overweging genomen te worden
- De beleidsmaker dient ermee in te stemmen (Herweijer et al 1990, p. 61-62)

Het laatste punt houdt niet in dat beleid exact moet worden overgenomen. Het criterium van doorwerking is volgens Herweijer et al (1990) een verbreding van nageschakelde besluitvormingsprocessen door middel van het hanteren van strategisch beleid.

Volgens Galle et al (1987) is niet richtinggevendheid maar de bruikbaarheid van beleid voor de doelgroepen de maatstaf voor beleid. Het functioneren als referentiekader wordt niet opgevat als richting geven aan de nageschakelde besluitvorming, maar als het aanleveren van essentiële informatie op basis waarvan in de nageschakelde besluitvorming een betere afweging ten aanzien van de te nemen beslissingen gemaakt kan worden. Het belang van strategische beleidsuitingen is niet gelegen in de uitvoeringen van de beleidslijnen op zich, maar in de bijdrage die beleid zou kunnen leveren aan een verhoging van de afwegingen, en daarmee van de te nemen beslissingen, van nageschakelde beleidsactoren. De bruikbaarheid voor doelgroepen wordt centraal gesteld. De uitkomst is niet van doorslaggevende betekenis voor de werking van het oorspronkelijke beleid. De aandacht komt te liggen bij de dagelijkse besluitvorming van nageschakelde beleidsactoren.

De Lange (1992) beargumenteert dat het gezichtspunt van waaruit de evaluatievraag wordt gesteld van belang is wat betreft de richtingenstrijd. Richtinggevendheid is van belang als beleid geëvalueerd wordt vanuit het gezichtspunt van de beleidsvormende instantie. Het streven van de beleidsvoerder is ten slotte het beoogde effect te bereiken. Informatie over het al dan niet bereiken van de doeleinden is voor de beleidsmaker van groot belang (Mastop & Faludi 1993). Beleid wordt dan geëvalueerd met de maatstaven die de beleidsmakers zelf voor het slagen van het beleid van belang achten. Als de besluitvorming van de nageschakelde beleidsactoren centraal wordt gesteld, wordt er vanuit een ander gezichtspunt naar de rol van de oorspronkelijke beleidsuiting gekeken. Gebruik door de al dan niet aangesproken actoren is in dat geval belangrijker dan de uitkomst van het afwegingsproces. De Lange (1992) stelt vervolgens dat deze evaluatievraag meer in de lijn van het doorwerkingsbegrip ligt.

Het doel van deze subparagraaf is om via de theorie te kijken naar de beleidspraktijk. Denken beleidsmedewerkers in termen van richtinggevendheid en bruikbaarheid of is er überhaupt geen sprake van een richtingenstrijd? Is het doel van beleid wel het nastreven van richtinggevendheid of bruikbaarheid? Worden beide begrippen bewust gebruikt? Indien dat het geval is kan gekeken worden naar de factoren die bij deze terminologie een rol spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de eisen van Herweijer et al (1990), wanneer er eigenlijk sprake is van doorwerking in de besluitvorming van nageschakelde beleidsmakers. Het gezichtspunt van waaruit de evaluatievraag gesteld wordt zal ook worden meegewogen.

2.3 Dimensies en modellen van doorwerking

In een onderzoek van Bekkers et al (2004) wordt doorwerking in verband gebracht met strategische beleidsadvisering. Ook Duijndam (2007) heeft in haar scriptie “Slagen voor Veiligheid” doorwerking van strategische beleidsadvisering gebruikt. Bekkers et al (2004) stellen dat het bij adviezen vooral gaat om de vraag: ‘wat is de toegevoegde waarde van adviezen, oftewel wat is de bijdrage van adviezen?’ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaat hier op in, alleen wordt doorwerking beperkt tot een oordeel over bruikbaarheid van adviezen op ministeries: “Maximale effectiviteit van een advies wordt bereikt als er sprake is van doorwerking in de besluitvorming en het beleid” (BZK 2001, p. 65). Adviezen moeten wel aan enkele voorwaarden voldoen, zoals: vernieuwend zijn, een strategisch en integraal karakter hebben en bijdragen aan oplossingen voor de middellange en lange termijn. Dat er veel waarde gehecht wordt aan adviezen aan de regering blijkt uit: “Advisering aan de regering is van wezenlijke betekenis voor de kwaliteit van overheidsbeleid” (BZK 2001, p. 63). Er wordt in hetzelfde rapport ook dieper ingegaan op andere aspecten met betrekking tot beleidsadvisering. Het tijdstip van adviesaanvraag door een ministerie en het tijdstip van het uitbrengen van een advies blijkt van belang. Des te eerder een advies wordt aangevraagd en vervolgens wordt uitgebracht, des te meer het advies een rol van betekenis kan spelen in de beleidscyclus. Het zwaartepunt van advisering ligt besloten in de fase van de voorbereiding en ontwikkeling van beleid (BZK 2001).

Maar hoe kan doorwerking van adviezen in overheidsbeleid worden gemeten? Bij de beantwoording van deze vraag wordt door BZK (2001) onderscheid gemaakt in ‘harde’ en ‘zachte’ doorwerking. Wat dit precies inhoudt is niet geheel duidelijk, maar er wordt verwezen naar een publicatie van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG). Daarin staat vermeld dat van ‘harde doorwerking’ gesproken kan worden wanneer:

- In beleidsnota’s en andere officiële stukken verwezen wordt naar het advies
- Het advies aanleiding is voor onderzoek of maatregelen
- Er naar aanleiding van het advies officiële beleidsreacties ontvangen worden (RLG 2000, p. 26)

Tevens wordt gesteld dat de diffuse lange termijn moeilijk vast te stellen is, vooral kwantitatief. Wel zijn er kwalitatieve aanknopingspunten, zoals reacties waaruit blijkt dat adviezen goed aankomen en gebruikt worden, wat de verwachting wekt dat de adviezen hun werking (zullen) hebben. In dit verband gaat het over zachte doorwerking wanneer:

- Er een grote vraag is naar adviezen door middel van reacties en verwijzingen
- De website intensief gebruikt wordt
- Het advies leidt tot vervolgvragen en vervolgactiviteiten (RLG 2000, p. 26)

De factoren die genoemd zijn als maatstaf voor doorwerking zijn echter niet met zekerheid aan te tonen. Ze geven slechts een indicatie van doorwerking van adviezen en zijn geen garantie. Beleidsprocessen zijn een langdurig proces en veel factoren zijn erop van invloed, zodat bewijs van doorwerking niet geleverd kan worden.

Dimensies van doorwerking

Door Korsten (1983) en Zoutendijk (1992) worden vier dimensies van doorwerking van beleidsgerichte kennis onderscheiden, te weten: de termijn van doorwerking, het patroon van doorwerking, de aard van doorwerking en de intensiteit van doorwerking. De vier dimensies zijn analytisch gezien van elkaar te scheiden, maar in de praktijk kunnen verschillende combinaties voorkomen.

Bij *'de termijn van doorwerking'* is onderscheid te maken in korte en lange termijn doorwerking. Bij korte termijn doorwerking gaat het om doorwerking binnen een periode van twee jaar nadat het advies is uitgebracht. Wanneer een advies al doorwerkt voordat het is uitgebracht, wordt eveneens gesproken van korte termijn doorwerking. Wanneer een advies op een later tijdstip dan om en nabij de twee jaar nadat het is uitgebracht doorwerkt, wordt gesproken van lange termijn doorwerking (Korsten 1983).

De tweede dimensie is *'het patroon van doorwerking'*. Ook hier is een onderverdeling te maken, in dit geval naar directe en indirecte doorwerking. Directe doorwerking in het beleid houdt in dat een advies gebruikt wordt in het ambtelijk bestuurlijk systeem, zonder tussenkomst van andere informatiedragers dan de adviseur, bestuurders of ambtenaren (bijvoorbeeld de media). Indirecte doorwerking in het beleid betekent dat een advies via andere informatiedragers dan de adviseur, bij beleidsvoerders (bestuurders of ambtenaren) terechtkomt (Korsten 1983). Een advies kan bijvoorbeeld doorwerken via de media of door lobbygroepen onder de aandacht gebracht worden.

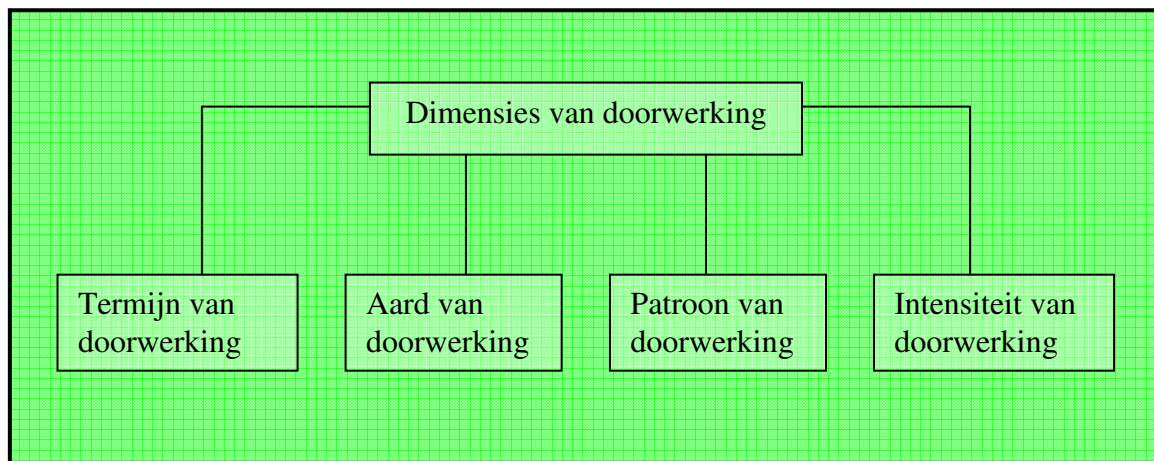
Een andere dimensie die in de literatuur naar voren komt is *de aard van doorwerking*. Door verschillende acteurs (Korsten 1983; Tijssen 1988; Zoutendijk 1992; De Lange 1995) wordt bij deze dimensie onderscheid gemaakt tussen instrumentele, conceptuele en strategische doorwerking. Instrumentele doorwerking vindt plaats wanneer een advies direct wordt vertaald in beleidsmaatregelen en beleidsombuigingen. De relatie tussen het advies en het gevoerde beleid moet daarbij aantoonbaar zijn (Tijssen 1988). Instrumentele doorwerking kan worden afgemeten aan het min of meer direct overnemen van de inhoud van adviezen in beleidsnota's, kamerstukken of kabinetsstandpunten (Bekkers et al 2004). Uit onderzoek naar doorwerking van beleidsgerichte kennis blijkt dat het directe gebruik van onderzoeksresultaten op korte termijn in het kader van concrete beleidsbeslissingen in de praktijk weinig voorkomt (Patton 1990; Zoutendijk 1992; De Lange 1995). Conceptuele doorwerking verwijst naar de indirecte beïnvloeding van de manier van denken over bepaalde beleidsvraagstukken. Een advies kan zorgen voor probleemverheldering, nieuwe gedachtegangen, begrippen en concepten die via een diffuus en indirect proces doordringen in beleid. Ook kan een advies zorgen voor een probleemverrijking, doordat het advies leidt tot 'reframing', concurrerende perspectieven op het probleem geeft of vanzelfsprekendheden ter discussie stelt. Daarnaast kan een advies er toe leiden dat een onderwerp op de agenda wordt gezet of gebruikt wordt voor de herijking van beleid (Korsten 1983; Tijssen 1988). Indirect gebruik komt voor, waarbij onderzoeksresultaten onder andere via de media indirect een doorsluizingsproces doormaken, en vervolgens geleidelijk doordringen in beleidsprocessen (Patton 1990; Bekkers et al 2004). Kenmerkend voor conceptuele doorwerking is dat er een relatief lange periode overheen gaat voor de effecten van een advies zichtbaar worden (Weiss 1986). Als laatste wordt strategische doorwerking als onderdeel van de aard van doorwerking behandeld. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen politieke en tactische doorwerking. Bij politieke doorwerking wordt een advies gebruikt als wapen om de eigen positie in een debat te versterken. Een advies kan bijvoorbeeld worden gebruikt om een bestaande overtuiging te bevestigen of om beleid te legitimeren. Legitimerende doorwerking kan de vorm van selectieve doorwerking aannemen wanneer beleidsvoerders bewust een advies doodzwijgen en bij de politieke keuze het advies niet meewegen of door bepaalde delen juist wel te gebruiken (Korsten 1983). Bij tactische doorwerking gaat het niet om de doorwerking van de inhoud van een advies, maar om het gebruik van het advies zelf. Adviezen worden aangegrepen als rechtvaardiging om beslissingen uit te stellen, te vertragen, kritiek te ontlopen, prestige te handhaven of aan te geven dat een onderwerp de aandacht heeft. De inhoud van het advies doet er dan in feite niet toe (Tijssen 1988). Hoewel strategische vormen van doorwerking vaak niet goed zichtbaar en moeilijk vast te stellen zijn, blijkt uit onderzoek dat deze vormen in de praktijk vaak voorkomen (Korsten 1983; Bekkers et al. 2004).

De splitsing tussen instrumentele, conceptuele en strategische doorwerking is mogelijk interessant voor dit onderzoek. Bij de eerste drie deelvragen gaat het over de rollen die bovenlokalen kunnen spelen, geacht worden te spelen en daadwerkelijk spelen. Deze rollen kunnen mogelijk in verband worden gebracht met de splitsing bij de aard van doorwerking. Instrumentele doorwerking zou betrekking kunnen hebben op het moeten gebruiken van beleid. Het is voorstelbaar dat bij conceptuele doorwerking gedacht wordt aan ambities van bovenlokale niveaus om de lagere niveaus kennis bij te brengen of te ondersteunen, bijvoorbeeld in de vorm van samenkomsten of workshops. Strategische doorwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een provinciaal milieubeleidsplan (PMP). Een PMP is niet bindend voor andere partijen. Provincies kunnen wel proberen invloed uit te oefenen op andere partijen.

Een vierde dimensie van doorwerking betreft '*de intensiteit van doorwerking*'. Aan de hand van een fasemodel van doorstroming van kennis in een organisatie kan de intensiteit van doorwerking uitgelegd worden. Korsten (1983) onderscheidt de volgende fasen:

- Kennisname van het advies - het advies moet de juiste personen bereiken.
- Leesgedrag - het advies moet vervolgens ook gelezen worden.
- Reflectie op het advies en verandering of bevestiging van houdingen en opvattingen van beleidsvoerders.
- Politieke invloed - bevestiging of verandering van het beleid als gevolg van het advies.

Er valt kritiek te leveren op het strak hanteren van het fasemodel, maar als hulpmiddel bij doorwerking kan het zeker gebruikt worden. Verder dient aangetekend te worden dat ook wanneer een bepaald persoon het advies niet goed gelezen heeft, het advies nog steeds invloed kan uitoefenen op het denken van deze persoon (Korteland 2004). In figuur 2.1 worden de dimensies van doorwerking nog eens schematisch weergegeven.



Figuur 2.1: De dimensies van doorwerking

Modellen van doorwerking

Bekkers et al (2004) en Duijndam (2007) onderscheiden zes modellen van doorwerking (zie ook tabel 2.1 op de volgende pagina) van adviezen. De verschillende modellen zullen in het vervolg kort aangestipt worden. Bij elk model zal tevens aangegeven worden in hoeverre het model leidt tot bruikbare inzichten met betrekking tot doorwerking. Daarbij zal het gaan over de mogelijke rollen die actoren op bovenlokaal niveau kunnen spelen. Het eerste model dat besproken wordt is het *'Pushmodel'*. Dit model ziet beleid en advisering als gescheiden werelden. De kwaliteit van nieuwe ideeën wordt als de belangrijkste determinant van de toepassing van adviezen bestempeld. Doorwerking wordt gezien als een lineair proces; het beschikbaar komen van een advies leidt tot gebruik ervan in de besluitvorming. Wel moet het advies aan bepaalde kwaliteitskenmerken voldoen, zoals inhoud en onderwerp (Hanney et al 2003). Dit betekent dat handreikingen, die bijvoorbeeld opgesteld worden door VROM, IPO, provincies of regionale milieudiensten qua inhoud en onderwerp aan dienen te sluiten bij de wensen van de potentiële gebruikers. De rol van het bovenlokale niveau is duidelijk te maken wat belangrijk is, bijvoorbeeld door een gebrek aan kennis of complexiteit van een onderwerp. De kritiek op dit model richt zich op de aanname dat doorwerking als lineair proces gezien wordt.

Het tweede model betreft het *'Demand pullmodel'*. In dit model wordt doorwerking verklaard vanuit de behoeften van de gebruikers van de adviezen. Er is ook aandacht voor het feit dat belangen van de organisatie een belangrijke rol kunnen spelen bij de doorwerking van adviezen. De organisatiestructuur, formele regels en informele normen worden van belang geacht bij het gebruik van adviezen. Naarmate adviezen beter aansluiten op de behoefte worden ze intensiever benut (Hanney et al 2003). De rol van het bovenlokale niveau komt neer op weten wat er speelt in het werkgebied, ofwel de behoeften te (h)erkennen, en daar dan ook naar te handelen. De structuur van de organisatie dient dusdanig te zijn dat het delen van kennis gestimuleerd wordt en dat er belang aan kennis gehecht wordt. Volgens Bekkers et al (2004) is het van belang wie het aanspreekpunt is bij eventuele vragen of moeilijkheden. Ook bij dit model geldt dat de kenmerken van de gebruiker niet mogen ontbreken in een poging tot evaluatie en verklaring van doorwerking van adviezen te komen.

Bij het *'Verspreidingsmodel'* is expliciete aandacht voor de activiteiten die de adviseur kan ondernemen om het advies onder de aandacht te brengen. In dit model gaat het juist om een gebrek aan doorwerking, omdat er niet voldoende verspreiding van het advies heeft plaatsgevonden. Er wordt met name aandacht gevraagd voor de periode van nazorg, dat wil zeggen dat er - nadat de rapportage gepubliceerd is - bijvoorbeeld symposia of studiedagen georganiseerd worden. Een ander voorbeeld is het onder de aandacht brengen van het advies via de media (Bekkers et al 2004; Duijndam 2007). Voor het bovenlokale niveau is het van belang om voldoende aandacht te schenken aan relatiebeheer en bijvoorbeeld bijeenkomsten of workshops te organiseren waarbij aandacht besteed wordt aan de adviezen.

Het *'Interactiemodel'* kan als overkoepelend model van de eerste drie gezien worden. Wel legt dit model sterker de nadruk op de noodzaak van interactie in de verschillende stadia van het adviestraject: voorbereiding, uitvoering, presentatie en nazorg. Volgens het interactiemodel is de kans op doorwerking groter wanneer langdurige en intensieve interacties tussen de adviesmakers en de (potentiële) gebruikers plaatsvinden (Bekkers et al 2004). Dit houdt in dat langdurige duurzame relaties van belang zijn op het bovenlokale niveau. Teveel tegen het zere been stoten van andere overheden kan leiden tot onherstelbare relatieschade. Hoe beter en langer de relaties, des te groter de kans dat er iets gedaan wordt met adviezen.

De laatste twee modellen die behandeld worden zijn het *'Enlightenment model'* en het *'Politiek argumentatieve model'*. Het enlightenment model vestigt de aandacht op de agenderende functie die adviezen kunnen hebben, door een verandering in de oriëntatie van de beleidsmaker te bewerkstelligen. Wanneer dit het geval is lijkt moeilijk vast te stellen. Op

bovenlokaal niveau de taak om issues op de politieke en maatschappelijke agenda te plaatsen. Wat betreft de politieke agenda is lobbyen een goed instrument, wat betreft de maatschappelijk agenda kan er gedacht worden aan het binnenhalen van publiciteit via nieuwe initiatieven of promotiewerkzaamheden. In het politiek argumentatieve model komt de opvatting kennis is macht naar voren. Macht kan worden gebruikt in debatten tussen partijen met uiteenlopende belangen. Adviezen kunnen hieraan bijdragen door verschillende reacties op te roepen om het politieke debat aan te zwengelen (Bekkers et al 2004).

<i>Modellen van doorwerking</i>	<i>Doorwerking verklaart vanuit</i>
Pushmodel	Kwaliteit van advies van invloed op toepassing
Demand Pullmodel	De behoeften van gebruikers van adviezen
Verspreidingsmodel	Activiteiten om advies onder de aandacht te brengen
Interactiemodel	Langdurige en intensieve interacties tussen de adviesmakers en de gebruikers van adviezen
Enlightenment model	Agenderende functie van advies
Politiek argumentatieve model	Advies gebruiken om het debat aan te zwengelen

Tabel 2.1: De modellen van doorwerking

De behandelde modellen en dimensies van doorwerking worden in het vervolg van het onderzoek gebruikt als interpretatiekader waartegen doorwerking, zoals deze in de praktijk gehanteerd wordt, wordt afgezet. Zodoende kan onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende manieren waarop beleid dan wel beleidsadviezen doorwerken. Met als doel een bijdrage te leveren aan de beantwoording van de geformuleerde deelvragen.

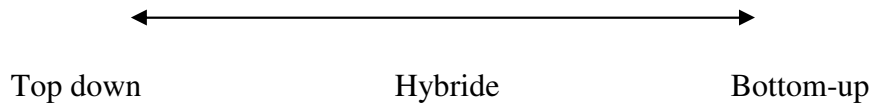
2.4 Beleidsimplementatie geïntroduceerd

Beleidsimplementatie is een onderwerp dat op een kruispunt staat tussen verschillende wetenschappen in. In de breedste definitie kan onderzoek naar beleidsimplementatie opgevat worden als onderzoek naar beleidsverandering (Jenkins 1978). Onderzoek naar beleidsimplementatie kreeg voor het eerst gestalte in de jaren zeventig van de vorige eeuw. De eerste generatie implementatieonderzoek is door Pülzl en Treib (2006) gekarakteriseerd als pessimistisch. Deze opvatting is door verschillende auteurs vormgegeven. Casestudies waren met name gericht op het falen van implementatie. Het werk van Pressman en Wildavsky (1973) had veel invloed op implementatieonderzoek omdat het meerdere auteurs stimuleerde onderzoek te doen naar dit onderwerp. In Nederland was de aandacht vooral gericht op de organisatiestructuur van implementatie. Dit had alles te maken met de relatie tussen centrale en gedecentraliseerde overheidsorganisaties (Bressers & Ringeling 1996). De meest in het oog springende prestatie van de eerste generatie onderzoekers was het onder de aandacht brengen van implementatie (Pülzl & Treib 2006).

De tweede generatie implementatieonderzoekers is begonnen met het ontwikkelen van een breed spectrum aan theoretische modellen en hypothesen. Deze periode kan getypeerd worden als (wat later aangemerkt wordt) een strijd tussen top-down en bottom-up benaderingen van implementatieonderzoek. De top-down stroming, vertegenwoordigd door onderzoekers als Van Meter en Van Horn (1975) en Mazmanian en Sabatier (1983), kijkt naar implementatie als een hiërarchische uitvoering van centraal gedefinieerde beleidsintenties. Onderzoekers die behoren tot de bottom-up stroming, zoals Lipsky (1980) of Hjern en Hull (1982), benadrukken dat implementatie bestaat uit dagelijkse probleem oplossende strategieën van 'street level bureaucrats' (Lipsky 1980).

Het overbruggen van het gat tussen top-down en bottom-up benaderingen, door de inzichten van beide kampen in theoretische modellen op te nemen, kenmerkt de derde generatie implementatieonderzoekers. Het zelfverklaarde doel van deze generatie is meer

wetenschappelijk zijn in het doen van implementatieonderzoek (Goggin et al 1990). Daarbij wordt veel nadruk gelegd op het specificeren van hypothesen, het zoeken naar geschikte operationalisering en het doen van adequate empirische observaties om de hypothesen te toetsen. Er zijn echter maar een paar auteurs die dit pad gevolgd hebben (Pülzl & Treib 2006). In onderstaande figuur (2.2) wordt een en ander nog eens schematisch weergegeven.



Figuur 2.2: Het spectrum van implementatietheorieën

Het gebruik van beleidsimplementatie is van belang om het onderscheid dat gemaakt wordt in dit onderzoek, tussen doorwerking en implementatie, te verduidelijken. Zonder al te diep op het verschil in te gaan kan alvast gezegd worden dat implementatie gezien wordt als beleid ten uitvoering brengen. Doorwerking heeft betrekking op het proces dat hieraan voorafgaat. Het is eerst zaak implementatie in een context te plaatsen alvorens dieper in te gaan op de precieze invulling van het begrip en het gebruik ervan in het onderzoek.

2.5 Implementatietheorieën

De generaties zoals besproken in de vorige paragraaf kunnen onderverdeeld worden in drie verschillende theoretische benaderingen met betrekking tot implementatieonderzoek:

- Top-down modellen benadrukken de mogelijkheid van beleidsmakers om beleidsdoelen te produceren en de fasen in het implementatieproces in de hand te houden.
- Bottom-up ziet lokale ambtenaren als de voornaamste actoren in beleidsaflevering en implementatie als onderhandelingsproces binnen netwerken van implementeerders.
- Hybride theorieën proberen de scheiding tussen top-down en bottom-up te overbruggen door elementen van top-down, bottom-up en theoretische modellen te combineren (Pülzl & Treib 2006).

Top-down theorieën

De oorsprong van deze theorieën ligt in de aanname dat beleidsimplementatie aanvangt met een beleidsbeslissing door de centrale overheid. Top-downers volgden oorspronkelijk een beschrijvende aanpak die beleid als input en implementatie als outputfactor interpreterden (Pülz & Treib 2006). Het eerste werk van Pressman en Wildavsky (1973), die als prominente top-downers te boek staan, volgde een rationele aanpak. Zij gaan ervan uit dat beleidsdoelen door de centrale overheid geformuleerd worden. Implementatieonderzoek heeft daarbij het analyseren van de moeilijkheden in het bereiken van de gestelde doelen als taak. Pressman en Wildavsky zien implementatie als: “Interaction between the setting of goals and actions geared to achieve them” (Pressman and Wildavsky 1973, p. 15). Een lineaire relatie tussen overeengekomen beleidsdoelen en implementatie wordt onderschreven. Om beleid zo nauwkeurig mogelijk te kunnen uitvoeren moeten er voldoende voorzieningen beschikbaar zijn. Tevens dient er een systeem van duidelijke verantwoordelijkheden en hiërarchische controle te bestaan. Van Meter en Van Horn (1975) hebben zich voornamelijk bezig gehouden met de vraag in hoeverre de uitkomsten van het implementatieproces overeenkomen met de oorspronkelijke doelen van beleidsbeslissingen. Twee variabelen wijken daarbij af van de mainstream top-down theorieën. De mate van beleidsverandering

heeft een cruciale impact op de waarschijnlijkheid van effectieve implementatie en de mate van consensus met betrekking tot de doelen. Beleidsveranderingen zijn alleen mogelijk als er een hoge mate van consensus bestaat tussen de actoren. Mazmanian en Sabatier (1983) vertrekken vanuit hetzelfde startpunt als Van Meter en Van Horn. De analyse vangt aan met een beleidsbeslissing van de centrale overheid. Een duidelijke scheiding tussen het ontwikkelen van beleid en implementatie wordt daarbij aangebracht. Het model van Mazmanian en Sabatier (1983) bestaat uit zes criteria betreffende implementatie:

- Beleidsdoelen zijn duidelijk en samenhangend
- Het programma is gebaseerd op een valide causale theorie
- Het implementatieproces is adequaat gestructureerd
- Implementeerdere zijn gecommiteerd aan de beleidsdoelen
- Overheden en belangengroepen steunen de doelen
- Er zijn geen nadelige veranderingen voor de bestaande omgeving

Mazmanian en Sabatier (1983) onderkennen dat een volledige hiërarchische controle in het implementatieproces in de praktijk moeilijk te bereiken is en dat ongunstige omstandigheden tot een falen van implementatie kunnen leiden. Desalniettemin stellen zij dat een effectieve implementatie gewaarborgd kan worden door een geschikt beleidsprogramma en een goede structurering van het implementatieproces.

Volgens Matland (1995) zijn er drie vormen van kritiek mogelijk op top-down implementatie. Ten eerste nemen veel top-downers beleidsbeslissingen van de overheid als startpunt van de analyse. Er wordt daarbij echter voorbijgegaan aan het voorafgaande proces van beleidsvorming. Het tweede punt heeft betrekking op de beschuldiging dat top-downers implementatie als een administratief proces zien waarbij politieke aspecten genegeerd worden. Tenslotte worden top-down modellen bekritiseerd omdat alleen de rol van de personen die de beleidsbeslissing nemen onderzocht wordt. De kritiek bestaat uit twee varianten. De ene beargumenteert dat lokale actoren expertise en kennis hebben van de echte problemen en daarom in een betere positie verkeren om zinvol beleid te maken. Top-downers zien lokale actoren als een belemmering voor succesvolle implementatie. Zodoende moet het gedrag van deze actoren gecontroleerd worden. De andere variant heeft betrekking op het argument dat het onrealistisch is te veronderstellen dat alle handelingen van lokale actoren gecontroleerd kunnen worden.

Bottom-up theorieën

Rond de jaren tachtig ontstaat er een kritische tegenhanger van de top-down theorie, de zogenaamde bottom-up theorie. Verschillende studies hadden laten zien dat politieke uitkomsten niet altijd overeenkwamen met oorspronkelijke beleidsdoelen. Ook het aangenomen verband tussen de twee was twijfelachtig. Het bestuderen van wat eigenlijk gebeurde op het ontvangende niveau plus het analyseren van de redenen die van invloed waren op de handelingen op de werkvloer werden daarmee onderwerp van studie. Deze studies begonnen vanaf de 'bottom' door netwerken van actoren met betrekking tot de aflevering van beleid te identificeren. Het idee dat beleid op het centrale niveau werd gedefinieerd en dat implementeerdere zich daaraan moesten houden werd verworpen. Van lokale actoren werd gedacht dat deze veel dichter bij de werkelijke problemen stonden dan centrale beleidsmakers (Pülzl & Treib 2006). Een vertegenwoordiger van de bottom-up theorieën is Elmore. Hij stelde zich de vraag hoe implementatie te bestuderen. In plaats van aan te nemen dat beleidsmakers implementatie effectief in de hand houden, suggereert zijn concept van 'backward mapping' dat de analyse zou moeten beginnen met een specifiek probleem. Vervolgens zouden de handelingen van lokale actoren om dit probleem op te lossen

onderzocht moeten worden (Elmore 1980). Een andere bottom-up onderzoeker is de Zweed Hjern. In samenwerking met Porter en Hull ontwikkelde hij een empirische netwerkmethodologie om het implementatieproces te bestuderen. In deze opvatting is het voor onderzoekers essentieel om de veelheid aan actoren en interorganisatorische karakter van beleidsaflevering te onderkennen. Daarom suggereren de onderzoekers dat een analyse van implementatie met de identificatie van het netwerk aan actoren van alle relevante instanties zou moeten beginnen. De manier waarop de instanties samenwerken bij implementatie en de manier waarop problemen opgelost worden staan centraal (Hjern & Porter 1981).

Er komen twee soorten kritiek voor op de bottom-up benadering, een normatieve en een methodologische. De normatieve kritiek is dat in een democratisch systeem de controle van beleid uitgevoerd zou moeten worden door actoren die macht ontlenen als gekozen volksvertegenwoordigers. De autoriteit van lokale beleidsafleveraars wordt hieraan niet ontleend. Het tweede kritiekpunt richt zich op de methodologie van de bottom-up benadering, in het bijzonder op het 'overbenadrukken' van de mate van lokale autonomie (Matland 1995).

Hybride theorieën

Als reactie op de verhitte discussie tussen vertegenwoordigers van top-down en bottom-up onderzoek hebben verschillende auteurs een poging gedaan om beide benaderingen te verbinden. De nieuwe modellen (zie bijvoorbeeld Elmore 1985; Goggin et al 1990) combineren elementen van beide benaderingen om de conceptuele zwakheden van top-down en bottom-up benaderingen te voorkomen. Twee auteurs die beide benaderingen combineren in een model zijn Majone en Wildavsky (1978). Hun belangrijkste argument voor een combinatie is dat implementatie een evolutionair proces is waarin programma's voortdurend opnieuw vorm gegeven en gedefinieerd worden. Deze benadering begint vanuit beleidsinput gedefinieerd door centrale beleidsmakers. Op hetzelfde moment wordt het idee omarmd dat deze input waarschijnlijk verandert gedurende de totstandkoming van beleid. Goggin et al (1990) proberen eveneens het 'gat' tussen top-down en bottom-up benaderingen te overbruggen. Zij houden vast aan het top-down idee dat een centraal gedefinieerde beleidsbeslissing geïmplementeerd dient te worden door actoren op een lager niveau. De benadering van het implementatieproces gaat in op het feit dat implementeerdere op zichzelf politieke actoren zijn. De uitkomst van het proces wordt als resultaat van een gecompliceerd onderhandelingsproces tussen implementeerdere en centrale autoriteiten gezien.

Een van de eerste onderzoekers die het idee van politieke sturing door een centrale overheid probeerde te verenigen met het argument van bottom-up aanhangers dat de transformatie van beleidsdoelen in de richting van uitvoering afhangt van de interactie tussen verscheidene actoren met afzonderlijke belangen en strategieën, is Scharpf (1978). Scharpf introduceerde het concept van beleidsnetwerken. Daardoor wordt meer gewicht toegekend aan processen van coördinatie en samenwerking tussen verschillende, maar onderling afhankelijke actoren. Sabatier (1986) heeft het top-down perspectief mede ontworpen, maar in een later stadium is hij zich gaan toeleggen op het combineren van top-down en bottom-up. Sabatier argumenteert dat beleid geanalyseerd moet worden in cycli van tien jaar. Deze lange cyclus maakt het mogelijk om het leren met betrekking tot beleid te bestuderen. De parameters waarbinnen beleid plaatsvindt blijft relatief stabiel over een periode van tien jaar. Het onderwerp van analyse zouden handelingen van groepen actoren van verschillende instanties met dezelfde normen en doelen moeten zijn. Matland (1995) stelt dat het de vraag is in hoeverre beleidsimplementatie van belang is over een periode van tien jaar, want een beleidsveld kan gedurende deze tijd drastisch veranderen.

De benaderingen die bekend staan als een combinatie van top-down en bottom-up hebben twee belangrijke innovaties in implementatietheorie met zich mee gebracht. Ten eerste wordt er een poging gedaan de conceptuele zwakheden in het debat tussen bottom-up

en top-down te beslechten. Het normatieve aspect is aan de kant geschoven en de focus is verlegd naar empirische argumenten over de conceptualisatie van implementatieprocessen. De extreme argumenten van beide benaderingen zijn pragmatisch in modellen gegoten, die zowel centrale sturing als lokale autonomie omvatten. Daarnaast is er door hybride modellen gewezen op belangrijke factoren in het implementatieproces die tot dan toe weinig aandacht hadden gekregen (Pülzl & Treib 2006).

Concluderend, indien er op bovenlokaal niveau sprake is van hybride implementatie, betekent dit dat beleidsbeslissingen die op centraal niveau gemaakt worden onderhandelbaar zijn. De verantwoordelijke overheid zou in dit geval onderhandelen met implementeerders over het te implementeren beleid. Daar komt bij dat erkend wordt dat beleidsprogramma's voortdurend aan verandering onderhevig zijn.

2.6 Doorwerking en implementatie in dit onderzoek

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt wat de betekenissen van de begrippen doorwerking en implementatie in dit onderzoek inhouden. Zoals eerder aangehaald zijn er verschillende betekenissen te koppelen aan beide begrippen. De keuze voor een ruime of juist beperkte definiëring is niet eenvoudig te maken.

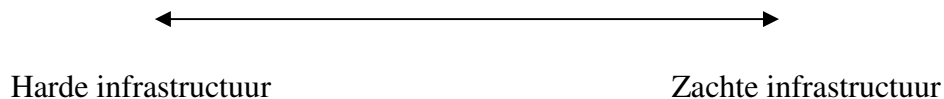
In dit onderzoek gaat het bij de analyse van doorwerking erom te traceren hoe, door wie en langs welke lijnen beleid effect sorteert (Mastop & Faludi 1993; De Lange 1995). Wanneer een strategisch plan of beleid in nageschakelde besluitvormingsprocessen door actoren bediscussieerd en gebruikt wordt, is er sprake van doorwerking (Mastop & Faludi 1997). Er is gekozen voor deze benadering van doorwerking omdat een ruime definitie van doorwerking de beste keuze lijkt voor dit onderzoek. Het gaat niet om het doen van conformiteitonderzoek om te kijken of en hoe beleid uiteindelijk heeft doorgewerkt, maar juist om het proces dat daaraan voorafgaat. Daarnaast wordt een deel van de informatie verzameld door middel van interviews, en mede daarom lijkt een specialistische en theoretische invalshoek van doorwerking niet geschikt.

In de voorhanden zijnde literatuur wordt meermaals gesteld dat doorwerking en implementatie in het verlengde van elkaar liggen. Barrett en Fudge (1981) stellen dat 'putting policy into action' een uitwerking van implementatie is. Door deze definitie te gebruiken kan implementatie in dit onderzoek gezien worden als een onderdeel van doorwerking. Het gaat dan om het meer formele proces van beleid vaststellen en uitvoeren, terwijl het bij doorwerking dan gaat om het daaraan voorafgaande proces (inclusief overleg en advies). Daarmee wordt het proces van beleidsvorming bedoeld. Doorwerking kan onafhankelijk van implementatie plaatsvinden, bijvoorbeeld doordat een advies het denken van beleidsmakers verandert. Dit hoeft dan niet vastgelegd te zijn in een beleidsmaatregel, maar kan wel van invloed op toekomstige beleidsontwikkelingen. Gezegd dient te worden dat de scheidslijn niet duidelijk getrokken kan worden, daarom kunnen beide begrippen af en toe door elkaar gebruikt worden. Waar mogelijk wordt echter onderscheid gemaakt. Factoren die van invloed kunnen zijn op het proces van doorwerking en implementatie worden deels met behulp van de concepten van Healey onderzocht. Meer hierover in de volgende paragraaf.

2.7 Harde en zachte infrastructuur

De concepten harde en zachte infrastructuur (zie figuur 2.3) zijn afkomstig van Patsy Healey. Het betwist de notie dat 'governance' alleen een formeel onderdeel van de overheid is. De overheid moet daarom niet enkel gezien worden als een verstrekker van diensten en beschermheer van omgevingskwaliteiten. "In its place, an alternative notion of collaborative governance is developed, within which the formal institutions of government have a role in providing a hard infrastructure of a structure of challenges, to constrain and modify dominant

centres of power, and a soft infrastructure of relation building through which sufficient consensus building and mutual learning can occur to develop social, intellectual and political capital to promote co-ordination and the flow of knowledge and competence among the various social relations co-existing within places” (Healey 1997, p. 200). Volgens Healey is de grootste uitdaging het combineren van het concept harde infrastructuur, en de onvermijdelijke strijd die plaatsvindt wanneer machtsrelaties weloverwogen veranderd worden, en het concept zachte infrastructuur, wat lokaal specifiek en gericht op samenwerking zou moeten zijn.



Figuur 2.3: De beide uitersten, harde en zachte infrastructuur.

Zuidema (2003) maakt ook gebruik van het concept van Healey. Bij harde infrastructuur gaat het volgens Zuidema om procedures, afspraken en normen. Centraal staat formeel gestandaardiseerd werken in samenhang met ‘commitment’ aan vigerend beleid en visies. Bij zachte infrastructuur gaat het om onderlinge relaties en interacties tussen mensen, zowel binnen als buiten organisaties. Wanneer een goede mix van harde en zachte infrastructuur gemaakt wordt ontstaat ‘institutional capital’. Informele contacten, vaste afspraken, overlegkaders en de te volgen procedures maken onderdeel uit van ‘institutional capital’. Daarnaast dienen wettelijke normen en standaarden te bestaan die een kader vormen voor de inzet van ‘institutional capital’.

Belangrijke parameters van het concept harde infrastructuur zijn volgens Healey (1997) het herkennen van de verschillende stakeholders en de complexe machtsrelaties die bestaan, zowel intern als tussen de stakeholders. Ook het erkennen van het feit dat governance voor een groot deel plaatsvindt buiten de formele overheidsorganisaties. Het faciliteren van diversiteit in routine en stijl en het aanmoedigen van informele bevindingen en lokale initiatieven behoort tot de harde infrastructuur. Tevens zouden alle leden van politieke gemeenschappen betrokken moeten worden, terwijl er rekening gehouden wordt met de culturele diversiteit. Tot slot is het dragen van verantwoordelijkheid, het beschikbaar zijn voor het verstrekken van informatie en het aanhoren van argumenten van belang.

Belangrijke onderdelen van zachte infrastructuur zijn het bereiken van consensus en het van elkaar leren. De voorhanden zijnde zachte infrastructuur is hier zelden op berekend. Om dit te veranderen is een flexibele houding om problemen en uitdagingen opnieuw te overdenken noodzakelijk. Tevens is het hervormen van referentiekaders waarbinnen zaken besproken en bediscussieerd worden van belang. Het ontwikkelen van strategieën gebaseerd op voorgaande punten vereist een proces van paradigmaveranderingen. Het pad dat genomen moet worden om tot veranderingen te komen wordt door Healey ‘inclusionary argumentation’ genoemd. Kenmerken van deze aanpak zijn: samenwerking en een focus op sociale relaties en sociaal leren, consensus en vertrouwen. De aandacht dient gericht te zijn op praktisch bewustzijn en lokale kennis. Daarbij kan men van alle potentiële vormen van redeneren leren. Bij het creëren van consensus zijn dialoogstijlen en routines van belang, omdat deze ook macht uitdragen. Dit kan eveneens een bijdrage leveren aan het opbouwen van het eerdergenoemde ‘institutional capital’ (Healey 1997).

Het doel van het gebruik van de concepten van Healey is om te onderzoeken of en hoe er sprake is van (een combinatie van) harde en zachte infrastructuur op het bovenlokale niveau. Daarvoor moeten enerzijds normen, procedures en afspraken bestaan om dominante machtsstructuren te begrenzen, anderzijds dienen onderlinge relaties en interacties tussen mensen centraal te staan, zowel binnen als buiten organisaties, waarbij het delen van kennis en het van elkaar leren van belang zijn.

2.8 Gebruik van het conceptueel kader

In dit hoofdstuk zijn een aantal theorieën en concepten omtrent doorwerking en beleidsimplementatie besproken. Zoals in een eerder stadium aangegeven wordt implementatie door de auteur als onderdeel van doorwerking gezien, ware het niet dat de grens tussen beide niet geheel duidelijk aan te geven is. Beide begrippen zijn van belang om te kunnen onderzoeken welke rol doorwerking dan wel implementatie speelt bij de rollen die de bovenlokale actoren spelen. Gezien de positie van de bovenlokalen - tussen het nationale en lokale niveau in - is zowel top-down als bottom-up doorwerking (figuur 2.4) onderwerp van onderzoek. Op bovenlokaal niveau ontmoeten beide doorwerkingsmechanismen elkaar. Provincies en regionale milieudiensten hebben daarbij een aantal verantwoordelijkheden. Ten eerste is er top-down implementatie van EU en nationale wetgeving, dit moet 'gewoon' gebeuren. Daarnaast stellen provincies zelf strategisch milieubeleid op, wat geacht wordt door te werken naar gemeenten en regionale milieudiensten. Ten tweede is er bottom-up implementatie. Regionale milieudiensten en provincies kunnen gemeenten bijstaan met kennis en menskracht om beleid te implementeren. Ook kan er bottom-up vanuit gemeenten, via regionale milieudiensten, provincies of het IPO informatie doorgespeeld worden naar het Rijk omtrent problemen of aandachtspunten op lokaal of regionaal niveau. Zo wordt bottom-up doorwerking realiteit. Of, hoe en wanneer er gebruik gemaakt wordt van top-down en/of bottom-up doorwerking wordt in de volgende hoofdstukken onderzocht.



Figuur 2.4: Top down of bottom up?

Voor zover mogelijk wordt het gebruik van doorwerking ontleed aan de hand van de dimensies van doorwerking, de termijn, de aard, het patroon en de intensiteit. Tevens zijn er enkele modellen van doorwerking voorhanden. Er wordt gekeken of deze modellen toepasbaar zijn op de praktijk van alledaagse beleidsontwikkelingen. Weliswaar zijn de modellen met name gericht op beleidsadvies, maar dit houdt niet in dat doorwerking in algemenere zin niet vanuit deze perspectieven benaderd kan worden.

De concepten van Healey zijn waardevol voor het bestuderen van de manieren waarop de actoren op bovenlokaal niveau met elkaar omgaan en wat de actoren daarmee proberen te bereiken. Het van elkaar leren is een voorbeeld van zachte infrastructuur, daarvoor zijn volgens Healey echter wel een aantal voorwaarden nodig. Het betrekken en erkennen van verschillende leden van verschillende partijen behoort bijvoorbeeld tot de harde infrastructuur. Het combineren van beide infrastructuren is volgens Healey de belangrijkste opgave. In de volgende hoofdstukken worden de onderzoeksbevindingen getoetst aan de concepten uit het conceptueel kader. Daarvoor is het van belang te weten hoe het onderzoeksveld, milieu op bovenlokaal niveau, zich heeft ontwikkeld. In het volgende hoofdstuk wordt daarmee een begin gemaakt.

3. Het beleidsveld milieu: verleden en heden

In dit hoofdstuk komen de taken en verantwoordelijkheden van de bovenlokale actoren aan de orde. Bovenlokaal is een verzamelterm voor provincies, regionale milieudiensten en verschillende vormen van regionale samenwerking. In het vervolg van het hoofdstuk worden er twee algemene vormen van bestuur uitgelicht, te weten provincies en regionale milieudiensten. De provincie is een overheidslaag met een democratisch gekozen bestuur en kent als zodanig verschillende wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Regionale milieudiensten zijn regionale samenwerkingsverbanden die milieutaken uitvoeren voor gemeenten, en soms ook voor provincies. Het aantal aangesloten gemeenten varieert per regionale milieudienst. In tegenstelling tot provincies hebben regionale milieudiensten geen democratisch gekozen bestuur.

In de praktijk is niet altijd duidelijk wat precies behoort tot het takenpakket van bovenlokale actoren. Uit gesprekken met de professionals in het veld blijkt dat er discussie bestaat omtrent de taken die wel of niet behoren tot het takenpakket van provincies en regionale milieudiensten. Een instrument dat helderheid verschaft omtrent wettelijke taken en verantwoordelijkheden is de Wet milieubeheer. Voor Rijk, provincies en gemeenten staat precies omschreven wat de taken zijn van de desbetreffende overheid, bijvoorbeeld het opstellen van een milieubeleidsplan. Op een specifiek niveau van het milieubeleid, bij thema's zoals lucht, geluid, geur, bodem, externe veiligheid of energie, bestaat een woud aan regelgeving. In dit hoofdstuk wordt daarentegen geen gedetailleerd overzicht gegeven van themaspecifieke regelgeving. Centraal staan *de rollen die bovenlokale actoren geacht worden te spelen*, zoals geformuleerd in de eerste deelvraag. Aangetekend dient te worden dat wanneer in dit hoofdstuk - en in volgende - een provincie, regionale milieudienst of andere organisatie genoemd wordt het gaat om informatie uit een interview met een medewerker van de betreffende organisatie (zie bijlage 1 voor de geïnterviewden en bijlage 2 voor de interviewvragen). De verkregen informatie is vertrouwelijk; bij de auteur is de bron bekend. Daarbij wordt informatie uit de interviews gekoppeld aan publicaties en rapporten.

Omdat de rollen die provincies en regionale milieudiensten geacht worden te spelen voor een groot gedeelte beïnvloed zijn door ontwikkelingen in het verleden, wordt dit hoofdstuk ingeluid met een historische schets van het milieubeleid. Op deze wijze kunnen de huidige ontwikkelingen op milieugebied, zoals toenemende EU-regels of decentralisatie, in een context geplaatst worden. Daarna wordt ingegaan op de wet en regelgeving en andere instrumenten, die de rol die bovenlokale overheden geacht worden te spelen bepalen. Zowel de rol van provincies als van regionale milieudiensten komt aan bod. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een beschrijving van de huidige situatie op bovenlokaal niveau.

3.1 Historische schets van het milieubeleid

Zonder omvattend te willen zijn, volgt een geschiedenis van het Nederlandse milieubeleid vanaf 1970. Aan het begin van de jaren zeventig doet de club van Rome met haar rapport 'Grenzen aan de groei' (Meadows et al. 1972) veel stof opwaaien. Het rapport stelt dat het maatschappelijk streven gericht op vooruitgang tegen haar eigen grenzen aan begint te lopen. De snelgroeiende bevolking stelt steeds meer eisen aan haar bestaan. De fysieke ruimte neemt niet of nauwelijks toe en de materiele hulpbronnen blijken niet oneindig te zijn. Productieprocessen en veranderende en in omvang toenemende consumptiepatronen leiden tot afvalbergen en milieubelastende emissies die niet alleen de lokale leefomgeving belasten, maar ook een mondiaal probleem worden. De Club van Rome roept om herbezinning. De Nederlandse overheid komt in 1972 met de Urgentienota milieuhygiëne (VM 1972) en lijkt doordrongen van de roep om verandering. De nota betekent een structurering van beleid op

basis van het compartimentsgerichte denken (in plaats van ingrijpen op ad-hoc basis) en de keuze voor een normstellende benadering (De Roo 2001). De structurering van het milieubeleid leidde tot een groeiende behoefte aan milieuhygiënische normgeving bij de lagere overheden. Via de normstellende aanpak werd rechtszekerheid en rechtsgelijkheid verwacht, uitgewerkt in de Nota Milieuhygiënische normen 1976 (VM 1976).

Tot de jaren zeventig werd het wettelijk kader van het milieubeleid voornamelijk bepaald door de Hinderwet. In het volgende decennium kwamen onder andere de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wet Luvo), de afvalstoffenwet en de Wet geluidhinder tot stand. De rol van de provincies in het milieubeleid had in deze jaren een hoofdzakelijk uitvoerend karakter van de bovenstaande milieuwetten, die zelf op nationaal niveau tot stand kwamen. Krachtens deze wetten werden de provincies de (belangrijkste) vergunningverlenende instanties en dienden zij te zorgen voor controle op de naleving van de vergunningen. De uitvoerende taken gingen gepaard met veel beleidsvrijheid want de provincies mochten de vergunningen grotendeels zelf invullen (ECWM 2003a). Het sectorale stelsel van milieuwetgeving had het karakter van een reactie op acute problemen en richtte zich vooral op de afzonderlijke sectoren van het milieubeleid. Echter, dit leidde ook tot enkele problemen. Zo noemen Meuleman en Schoof (1984) het sectorale milieubeleid inefficiënt en ineffectief. Het sectorale milieubeleid biedt weinig mogelijkheden om milieuaantasting aan te pakken die zich over meerdere milieuc compartimenten uitstrekt of tussen compartimenten kan wisselen. In de tweede plaats dwingt het tot veel gedetailleerde gegevens en methodieken, die toen niet altijd voorhanden waren. Dit leidt tot een gebrekkige samenwerking tussen overheden.

Aan het begin van de jaren tachtig wordt gedacht dat het milieubeleid vooral effectiever en doorzichtiger kan, door de beperkingen van het sectorale beleid op te heffen. Het preventieve beleid is nog onvolwassen. De overtuiging groeit dat de milieuhygiënische problematiek in zijn samenhang moet worden gezien. Het gaat dan niet alleen om de technisch-functionele invulling van beleid, ook bestuurlijk zal er het een en ander moeten veranderen. Inadequate handhaving en controle van beleid en een geringe inspanning van de overige ministeries bij de uitwerking van milieubeleid, worden ook als reden gezien om het milieubeleid te herstructureren. Maar ook de doorwerking van beleid tussen de verschillende overheidslagen blijkt onvoldoende (De Roo 2001). Schoof (1989) wijt de afwenteling mede aan het 'schromelijk te kort schieten' van provincies in het uitvoeren van milieubeleid.

Om het milieubeleid op koers te houden moest het roer om. Met het verschijnen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) geeft de wetgever aan dat zij oog heeft voor de sectorale wildgroei die op het gebied van milieubeleid dreigde te ontstaan. Het milieubeleid blijft centraal aangestuurd, al zal aan de invulling ervan het nodige gaan veranderen. Zo komt het milieubeleid in 1982 voor het eerst onder directe verantwoordelijkheid van de minister, in een nieuw te vormen Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (De Roo 2001). Deregulering moest het overheidsbrede recept worden om het teveel aan regelgeving aan te pakken (Kickert 1986). In twee jaar tijd verschenen een aantal plannen waarmee VROM vorm en inhoud aan het nieuwe beleid wilde geven. In 1983 werden het Plan Integratie Milieubeleid en de nota Deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer uitgebracht. In 1984 verscheen de nota Meer dan de Som der Delen en het IMP-Milieubeheer. Het zijn nota's waarmee vooral een inhoudelijke vernieuwing van het milieubeleid werd voorgestaan (ECW 1997; De Roo 2001). Op provinciaal niveau krijgen deze voorstellen vooral gestalte door het samenvoegen van de planfuncties van de bestaande sectorale deelplannen tot een tweetal plannen, een provinciaal milieubeleidsplan en een uitvoeringsprogramma. In de nota Meer dan de Som der Delen zou het eerste plan wel verplicht worden gesteld en het tweede niet (ECW 1997).

Met deze nota's werd gekozen voor een beleidsproces van integratie van de diverse onderdelen binnen het milieubeleid (interne integratie), als ook voor andere vormen van overheidsbeleid (externe integratie). Het proces van interne integratie is met het verschijnen van het eerste Nationale Milieubeleidsplan (NMP) in 1989 en de Wet milieubeheer in 1993 voor een groot deel succesvol verlopen. In de jaren tachtig werden ook een aantal vormen van externe integratie ontwikkeld, zoals sectorale milieuzonering, sectorale gebiedsaanwijzingen voor onder andere bodembeschermingsgebieden en de milieueffectrapportage. Het zijn vooral vanuit het milieubeleid gedomineerde vormen van integratie (De Roo 2001).

Op provinciaal niveau kende het nieuwe planstelsel van de Wet milieubeheer aan het integrale milieubeleidsplan twee belangrijke functies toe. De eerste functie is het vervangen van de diverse plannen voor afzonderlijke onderdelen van het milieubeleid door één plan: een strategisch milieubeleidsplan met een geldingsduur van vier jaar in combinatie met een jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma. Op provinciaal niveau betekende dit het samenvoegen van bestaande sectorale deelplannen. Doordat het provinciale milieubeleidsplan de hoofdlijnen van het beleid op middellange termijn bevat, zou het beleid daar op strategisch niveau geformuleerd moeten worden. Het provinciale uitvoeringsprogramma bevat de operationele keuzen, dat wil zeggen de voorgenomen activiteiten en beslissingen ter uitvoering van de doelen en oplossingsrichtingen van het milieubeleidsplan. Het plan zou richtinggevend moeten zijn voor een periode van acht tot tien jaar. De nieuwe plannen zouden geen rechtstreekse juridische consequenties hebben. De plannen zijn niet vrijblijvend, maar gemotiveerd afwijken om evenwichtige redenen blijft een mogelijkheid. Het planstelsel spreekt van een interne en externe functie van de milieubeleidsplannen. Plannen hebben een interne functie door een richtsnoer te zijn voor het handelen van de overheid zelf. Ook hebben plannen een externe functie, in die zin dat derden hun gedrag mede kunnen richten naar de inhoud van de plannen. Deze is niet bindend, daarvoor kan de provinciale milieuverordening worden gebruikt (Coenen & Janssens 1999).

In 1993 is het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 2) verschenen. Daarin wordt een verschuiving van regulering van bovenaf naar zelfregulering binnen kaders een uitgangspunt (TK 1993). Deze verschuiving wordt gestimuleerd door lokale en regionale overheden met vernieuwende initiatieven op het raakvlak van milieu en ruimte (De Roo 2001). Het NMP 2 kan als vertrekpunt van het veranderend milieubeleid worden gezien. Decentralisatie wordt belangrijker, naast en ter aanvulling van het proces van deregulering. In de tweede helft van de jaren negentig worden decentralisatieprocessen voorbereid op rijksniveau binnen het Departement Generaal Milieu (DG Milieu). In het bijzonder voor de thema's geluid en bodem. Deze voorstellen tot decentralisatie worden echter uitgewerkt binnen de kaders van de afzonderlijke beleidsthema's. Op regionaal en lokaal niveau is dan sprake van een ware revolutie met de zogenaamde gebiedsgerichte aanpak, waarbij het milieubeleid tezamen met andere vormen van beleid voor de fysieke omgeving wordt ingezet om vraagstukken op integrale wijze te beslechten (De Roo 2004). Milieu zal onderdeel moeten worden van breed geformuleerd beleid, dat ten doel heeft de gebiedskwaliteit van die specifieke leefomgeving te behouden, en waar mogelijk te verbeteren (Kuijpers 1996). Langzamerhand verschuiven processen van interne integratie, zoals zichtbaar binnen het milieubeleid, naar informele processen van externe integratie (De Roo 2004).

Dit betekent ook dat milieu niet langer alleen op het bordje van de milieuplanoloog zal komen te liggen. Niet langer zal de centraal opgelegde milieunorm een kaderstellende rol mogen spelen, maar dient milieu een af te wegen onderdeel te worden van een lokale kwaliteit die we leefbaarheid, leefkwaliteit en leefomgevingskwaliteit (LOK) hebben genoemd (De Roo 2004). Hoe dit moet worden gezien wordt onder meer uitgewerkt in het vierde NMP: de kwaliteit van de leefomgeving wordt in verschillende situaties verschillende ingevuld, waarbij het rijk hooguit minimumwaarden wil aangeven. "Deze zijn gebaseerd op milieuecondities die

nodig zijn voor de gezondheid en veiligheid van mensen, milieucondities voor de natuur, ecologische waarden of internationaal vastgestelde normen” (VROM et al 2001, p. 192).

In het provinciale milieubeleid is gaandeweg meer aandacht gekomen voor beleidsuitvoering en voor regionalisering van beleid, analoog aan het nationale milieubeleid. De uitvoering van het milieubeleid vindt op provinciaal niveau plaats door middel van talloze projecten, waarbij ook samenwerking wordt gezocht met andere partijen (ECWM 2003a). Bij het gebiedenbeleid hebben provinciale overheden een aanwijzende, een uitvoerende en een beherende rol, waaraan iedere provincie op eigen wijze invulling geeft. Zij zullen de verschillende gebieden met een bijzondere kwaliteit moeten aanwijzen, deze in de plannen opnemen en bij verordening regels op te stellen om de gebieden te beschermen (De Roo 2001). Tevens zijn een aantal provincies gaan werken met een integraal omgevingsplan, te weten: Groningen, Drenthe, Limburg, Flevoland en Zeeland. Het doel is de afstemming tussen het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan te verbeteren (ECWM 2003a; De Roo 2001). De overige provincies werken op een andere manier. Een belangrijk argument dat deze provincies hanteren om niet te kiezen voor een geïntegreerd (omgevings)plan is, dat de praktijk van de afstemming tussen de strategische plannen naar tevredenheid werkt. Een ander motief is dat een omgevingsplan te weinig sturing zou kunnen geven aan de uitvoeringspraktijk (ECWM 2003a).

3.2 Wettelijke provinciale taken

Een taak van de provincie is het implementeren van wet en regelgeving van hogerhand, bestaande uit de Europese Unie en het Rijk, samen met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering die daarmee gepaard gaat. Dit is een verplichting voor de provincie. De meeste wet en regelgeving laat geen ruimte voor een flexibele invulling of beleidsruimte voor provincies, waardoor doorgaans een directe implementatie van regelgeving rest.

Er zijn echter ook taken waarbij de provincie zelf ambities en doelstellingen kan formuleren, zoals het provinciale milieubeleidsplan. Dit is een wettelijke verplichting voortkomende uit de Wet milieubeheer. Het provinciaal milieubeleidsplan wordt ten minste eens in de vier jaar door provinciale staten vastgesteld met het oog op de bescherming van het milieu, en kan daarna met twee jaar verlengd worden. Het plan geeft richting aan in de eerstvolgende vier jaar te nemen beslissingen van provinciale staten en gedeputeerde staten en van bestuursorganen waaraan provinciale bevoegdheden zijn gedelegeerd. Naar verwachting zal het tevens richting kunnen geven aan in de daarop volgende vier jaar te nemen beslissingen. Tot de hoofdzaken van het te voeren milieubeleid behoren onder andere: de beoogde kwaliteit van de onderdelen van het milieu, gelet op grenswaarden en richtwaarden; het voorkomen, beperken of ongedaan maken van gevolgen van menselijke activiteiten die het milieu verontreinigen, aantasten of uitputten; aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu bijzondere bescherming behoeft; termijnen die nagestreefd worden om de resultaten te behalen en de mate van prioriteit die aan het bereiken van de resultaten wordt gegeven; te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren milieubeleid. In het plan geven provinciale staten aan in hoeverre het voorgenomen beleid is afgestemd op, dan wel leidt tot aanpassing van het provinciale waterhuishoudingsbeleid, het provinciale ruimtelijk beleid en het provinciale verkeers- en vervoerbeleid (Wm 2007).

Naast het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan moeten provinciale staten jaarlijks een milieuprogramma opstellen. Het programma bevat ten minste: een programma van door gedeputeerde staten in de eerstvolgende vier jaar te verrichten activiteiten ter bescherming van het milieu; een overzicht van de financiële gevolgen van met bovenstaande punten bedoelde activiteiten, met inbegrip van de subsidies die met het oog daarop aan het Rijk worden gevraagd; een verslag van de voortgang van de uitvoering van het geldende

provinciale milieubeleidsplan. Bij de vaststelling van het programma moeten gedeputeerde staten rekening houden met het geldende provinciale milieubeleidsplan (Wm 2007).

Voor het realiseren van de doelstellingen van provincies kent de provincie nog andere wettelijke instrumenten dan wel taken. Een instrument voor het beschermen van het milieu voortkomende uit de Wet milieubeheer (2007) is de provinciale milieuverordening, deze wordt vastgesteld door provinciale staten. De verordening bevat bijvoorbeeld regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in de aangewezen gebieden, maar gaat ook op voor andere milieuthema's. Bij de verordening worden, voor zover dit naar het oordeel van provinciale staten van meer dan gemeentelijk belang is, verdere regels gesteld ter bescherming van het milieu. Bij de vaststelling van de verordening houden provinciale staten rekening met het geldende provinciale milieubeleidsplan (Backes et al 2001). Naast de milieuverordening kent de provincie nog een andere bevoegdheid. Provincies kunnen milieukwaliteitseisen opstellen indien er op landelijk niveau geen eisen zijn gesteld. Tevens kunnen landelijke milieukwaliteitseisen door provincies aangescherpt worden (STEM 2005).

Vergunningverlening en handhaving zijn twee andere wettelijke milieutaken van provincies die uitgevoerd moeten worden. Het betreft hier de zogenaamde grote inrichtingen. Dit geldt met name voor de onderwerpen lucht, geluid, energie, stank, externe veiligheid en ontgrondingen. Aan vergunningen worden voorschriften verbonden ter bescherming van het milieu. Handhaving draagt bij aan het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit, door te bevorderen dat regels, wetten, vergunningen, ontheffingen en saneringsplannen (preventief en reactief) worden nageleefd (Provincie Zuid-Holland 2006). Er zijn provincies die vergunningverlening en handhaving uitbesteden aan regionale milieudiensten, blijkt uit een aantal interviews. Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn daar voorbeelden van. Milieudienst DCMR bijvoorbeeld, voert de provinciale milieutaken van Zuid-Holland voor het eigen grondgebied uit. In de provincie Noord-Brabant is het toezicht op gemeenten wat betreft handhaving gedelegeerd naar regionale milieudiensten.

3.3 Autonome provinciale taken

Er is niet alleen sprake van wettelijke taken voor provincies, er zijn namelijk ook nog autonome taken. Autonome taken worden ook wel onafhankelijke taken genoemd. Voor een overzicht van beide onderwerpen kan tabel 3.1 geraadpleegd worden. De rol die de provincie op basis van de tabel zou moeten spelen is op een goede manier invulling geven aan, en het uitvoeren van wettelijke en autonome taken.

Wettelijke taken	Autonome taken
Vergunningverlening en handhaving grote bedrijven	Stimulering hergebruik en afvalverwerking
Bodemsanering	Bodembeheer en -bescherming
Opstellen milieubeleidsplan	Energie(besparings)beleid en duurzame ontwikkeling
Vergunningverlening ontgrondingen	Verbetering luchtkwaliteit
	Vermindering geluidhinder
	Provincies hebben vaak aandelen in energiebedrijven

Tabel 3.1: De voornaamste wettelijke en autonome provinciale taken (Peters 2007).

Ter illustratie een zinsnede van de website van de overheid, waar wordt uitgelegd wat de provincie is: “De provincie treedt vaak op als regisseur van ontwikkelingen in een gebied en als oplosser van regionale problemen. De provincie doet dat in overleg en samenwerking met andere overheden, met maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven. Personen en instanties kunnen op verschillende manieren invloed uitoefenen op het beleid en de besluiten van de provincie” (Overheid.nl). De beschreven taken drukken geen verplichting uit. Het drukt wel een verwachting uit. Meer daarover volgt in de hoofdstukken vier en vijf.

Partijen waar provincies op regionaal niveau onder andere mee samenwerken zijn regionale milieudiensten. Milieudiensten kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van milieukwaliteit in de provincie, wat weer deel uitmaakt van de autonome provinciale taken. De partijen hebben elkaar nodig om de milieukwaliteit op bovenlokaal niveau te waarborgen. Hoe regionale milieudiensten een bijdrage leveren wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

3.4 Taken regionale milieudiensten

Op regionaal niveau bestaan verschillende samenwerkingsverbanden voor het uitvoeren van milieutaken van gemeenten, en soms ook voor provincies. Samen met provincies vormen regionale milieudiensten in dit onderzoek het bovenlokale niveau. Een belangrijk punt van aandacht omtrent regionale milieudiensten is de constructie van de gesloten samenwerking. VROM et al (2004) stellen dat samenwerking bij de uitvoering van milieutaken in vele vormen en varianten bestaat. Bij het beschrijven van al deze verschillende varianten is het probleem dat de vormen op een aantal aspecten van elkaar kunnen verschillen, waardoor er in theorie ontelbare mogelijkheden zijn. In de praktijk zijn dan ook bijna geen bestaande vormen van samenwerkingsverbanden helemaal gelijk. De dimensies waarop de verbanden steunen zijn volgens VROM et al (2004):

- **Stelselmatigheid.** Samenwerking kan per geval of situatie worden afgesproken, kan projectmatig of structureel zijn en/of voor onbepaalde tijd. Bij samenwerking per geval wordt samengewerkt waar en wanneer dat nodig is. Projectmatige samenwerkingsafspraken zijn overzienbare combinaties van werkzaamheden, duidelijk vastgelegd in een projectplan onder leiding van een projectleider. De meest vergaande variant is structurele samenwerking. Vertrouwen en investeren in het netwerk zijn sleutelfactoren.
- **Compleetheid.** Heeft betrekking op de taken die de milieudienst uitvoert (bepaalde specialismen of onderdelen). Efficiëntie is de voornaamste reden voor een bepaald soort samenwerking. Een belangrijk voordeel van complete samenwerking is dat beleidsvoorbereiding, vergunningverlening en handhaving elkaar ondersteunen.
- **Formatie.** In veel gevallen blijven ambtenaren op dezelfde plaats werken, maar wel voor meerdere instanties. Dit kan voor loyaliteitsconflicten zorgen. Daarom is het beter de betreffende ambtenaren bij elkaar te zetten. Een andere mogelijkheid is deze milieuambtenaren in dienst van een aparte rechtspersoon onder te brengen.
- **Gelijkheid** van de instanties. Samenwerking in de milieu-uitvoering vindt om een of meerdere redenen plaats: kennis en kunde van de eigen organisatie vergroten, versnipperde bevoegdheden compenseren en de wens tot uniform handelen.
- **Mandatering en delegatie.** Dit loopt van geen mandatering tot bestuurlijke mandatering. Dit laatste houdt in dat formele beschikkingen door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling ondertekend worden. Er is sprake van delegatie wanneer bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen aan het bestuur van een gemeenschappelijke dienst. Anders dan bij mandatering kunnen de bevoegdheden niet meer door de delegerende dienst worden uitgevoerd. Bij een gemeenschappelijke regeling is een nauwkeurige omschrijving van de gedelegeerde bevoegdheden vereist.

- **Logische combinaties.** Voorgaande dimensies zijn besproken alsof ze geheel onafhankelijk van elkaar zijn. Dat is niet het geval. Een bepaalde vorm van compleetheid gaat alleen maar samen met een bepaalde formatie, terwijl stelselmatigheid ook van belang is.
- **Juridische vorm.** Er zijn drie hoofdvormen zodra een deel van de formatie wordt afgezonderd: (a) De aparte formatie wordt betrokken van een van de deelnemers, bijvoorbeeld een centrumgemeente. (b) De aparte formatie van een privaatrechtelijke dienst (een bureau of bedrijf) wordt betrokken. (c) Voor de samenwerking en het instandhouden dan wel aansturen van de dienst wordt een publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling (WGR) aangegaan.

Bestaande decentrale samenwerkingsverbanden zijn door het Ministerie van Economische Zaken (2006) middels een quickscan in kaart gebracht (zie bijlage 3). Interessant voor dit onderzoek is de samenwerking op milieugebied. Tot de kerntaken van een milieudienst behoren het verlenen van vergunningen en handhaving. Dit kan gebeuren op basis van een gemeenschappelijke regeling. Als voorbeeld voor de taken die een milieudienst kan uitvoeren op basis van een gemeenschappelijke regeling dient de Milieudienst Zuid-Holland-Zuid. Deze milieudienst verricht specifieke taken, zoals: gemeentelijke taken op grond van de Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Wet bodembescherming en de Wet milieugevaarlijke stoffen; het ontwikkelen en handhaven van een gemeenschappelijk milieubeleid; het verzamelen van milieurelevante gegevens; het aanwijzen van toezichthouders; het verrichten van metingen; adviseren en bijstaan van gemeenten op milieuterrein; het voeren van overleg met bestuursorganen van het Rijk, provincie en gemeenten; vaststellen van een uniforme mandaatregeling, een uitvoeringsregeling en een instructieboek (Milieudienst Zuid-Holland-Zuid 2007). De taken die de Milieudienst Zuid-Holland-Zuid uit dient te voeren zijn dus nauwkeurig omschreven in de gemeenschappelijke regeling.

Vergunningverlening wordt niet altijd geregeld op basis van de gemeenschappelijke regeling. De milieudienst van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) doet een deel van de vergunningverlening, en taken als toezicht en handhaving, voor gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorwerk en advisering. Echter, alleen wanneer daartoe opdracht wordt gegeven door de gemeenten. De gemeenten zijn volgens de geïnterviewde niet geneigd bevoegdheden over te dragen aan de milieudienst. Daarom wordt door de medewerker van de milieudienst SRE gesproken van een ‘dienstverlenende organisatie’. Op welke manier er samengewerkt wordt en de wettelijke status die daar aan gehangen wordt blijkt bepalend voor de taken die een milieudienst moet uitvoeren (bijlage 4 geeft een overzicht van milieuadviesdiensten). Bij een gemeenschappelijke regeling is alles afgebakend, maar wanneer er sprake is van een andere vorm van dienstverlening zijn regionale milieudiensten afhankelijk van de opdrachtgevers.

Al met al vereist het uitvoeren van deze taken kennis van zaken. Bij een milieudienst is deze kennis gebundeld. Omdat het verwerken van nieuwe regelgeving in de vergunningen volgens VROM niet altijd goed en snel wordt opgepakt door gemeenten kan een regionale milieudienst uitkomst bieden. “Samenwerking op het milieudomein, in de vorm van bijvoorbeeld regionale milieudiensten of anderszins, wordt over het algemeen – ook door de Inspectie – als gunstige factor gezien voor een verbeterende milieuvergunningverlening (en ook voor verbetering op toezicht en handhavingstaken)” (VROM 2007, p. 19). Zo ontstaat er een beeld dat regionale milieudiensten een behoefte opvullen op regionaal niveau. Deze behoefte houdt kennis van zaken omtrent vergunningverlening en handhaving in. De volgende paragraaf gaat in op de huidige verhoudingen op bovenlokaal niveau en waarom deze verhoudingen zijn ontstaan.

3.5 De huidige situatie

In dit hoofdstuk stond de vraag *‘welke rollen worden de bovenlokalen geacht te spelen’* centraal. Wat milieu betreft gaat het op bovenlokaal niveau maar om een ding en dat is de zorg voor een goede milieukwaliteit. Provincies en regionale milieudiensten hebben daarvoor een aantal instrumenten ter beschikking. Het milieubeleidsplan, milieuprogramma en de verordening kunnen door provincies gebruikt worden. De beide genoemde plannen bevatten geen verplichtingen ten opzichte van gemeenten en regionale milieudiensten. Er worden ‘slechts’ ambities opgesteld en het is niet precies duidelijk of en in hoeverre gemeenten hiermee omgaan. De verordening draagt wel een verplichting uit en is daarmee een geschikt instrument om kwaliteit te waarborgen, samen met het verlenen van vergunningen voor de grote inrichtingen. Wat de autonome taken betreft zijn provincies vaak afhankelijk van andere partijen, zoals gemeenten en regionale milieudiensten. Vooral bij kleine gemeenten is milieukennis en kunde in beperkte mate beschikbaar. Regionale milieudiensten kunnen door een grotere hoeveelheid kennis uitkomst bieden, mits beschikbaar. In delen van Nederland bestaan namelijk (nog) geen regionale milieudiensten. Via een bepaalde overeenkomst voeren regionale milieudiensten taken uit voor gemeenten, en soms voor provincies.

Kortom, provincies worden geacht een rol te spelen als beleidsmaker, als uitvoerder van wettelijke taken en als uitvoerder van een aantal autonome taken. De rol van regionale milieudiensten heeft betrekking op het verlenen van diensten aan gemeenten op milieugebied, zonder dat de regionale milieudiensten politieke verantwoordelijkheid dragen. Deze verantwoordelijkheid blijft bij de gemeenten.

4. Rollen en rolinvullingen

Het is de vraag wat precies de rol is van het bovenlokale niveau. Franssen (2007) stelt dat er op bestuurlijk niveau nogal wat concurrentie is: “Er is een indrukwekkende veelheid van bestuurslagen en instanties actief op het regionale niveau, zoals Wgr-constructies, gedeconcentreerde rijksdiensten, waterschappen, regionale samenwerkingsverbanden en functionele regio’s, die qua taken een overlap vertonen en die zich bij de uitvoering van taken soms wel en soms niet iets van de provincie aantrekken. In de praktijk is de provincie in Nederland niet het regiobestuur maar één van de regiobesturen.” De auteur voegt hieraan toe: “Een complicerende factor hierbij is dat de betekenis van het lokale bestuur toeneemt doordat de rijksoverheid steeds meer taken naar gemeenten decentraliseert. Juist krachtige gemeenten hebben behoefte aan een autoriteit die op regionaal niveau keuzes maakt, knopen doorhakt en ontwikkelingen verbindt” (Franssen 2007, p. 12-13). Aan de ene kant is er dus sprake van concurrentie, terwijl er aan de andere kant een behoefte bestaat aan (regionale) regie. Een complexe kwestie die niet eenvoudig op te lossen lijkt.

Met dit fragment in het achterhoofd is het interessant te onderzoeken wat de rollen van provincies en regionale milieudiensten zijn, wat de opvattingen van de geïnterviewden zijn over de rollen en hoe andere betrokkenen tegen de bovenlokale rollen aankijken. Dat de opvattingen van de verschillende partijen uiteenlopen is niet ondenkbaar. Medewerkers van provincies en regionale milieudiensten kijken vanuit een ander perspectief dan medewerkers van het IPO, VROM, VNG of gemeenten. Het hoofdstuk vangt aan met een paragraaf over de invulling van provinciale rollen op basis van wettelijke taken. De daarop volgende paragraaf omschrijft de rollen van provincies zoals omschreven in provinciale milieubeleidsplannen, door de geïnterviewden en in rapporten van betrokken partijen. Daarna komen de regionale milieudiensten aan de orde. Hoe geïnterviewden tegen de rollen van deze diensten aankijken is punt van aandacht, samen met informatie uit onderzoeksrapporten. Vervolgens wordt het verschil tussen de rollen van beide actoren geanalyseerd. In de daarop volgende paragraaf komt theorie omtrent doorwerking van milieubeleid aan de orde, in het bijzonder de discussie over richtinggevendheid en bruikbaarheid van doorwerking. Centraal staat of de doorwerking van milieubeleid een richtinggevend kader dient te zijn voor andere besluitvormers of dat het beleid vooral bruikbaar moet zijn. Tenslotte wordt toegewerkt naar een antwoord op de vraag of provincies als schakel worden gezien tussen Rijk en gemeenten en of milieudiensten als schakel tussen provincies en gemeenten aangemerkt kunnen worden. Van belang is bovendien wat bovenlokale actoren precies doen om als schakel te fungeren en waarom.

4.1 Wettelijke provinciale taken

In het vorige hoofdstuk zijn de wettelijke instrumenten waarover provincies beschikken besproken. In deze paragraaf wordt gekeken hoe invulling wordt gegeven aan de wettelijke instrumenten. Ten eerste het provinciale milieubeleidsplan (PMP). In de praktijk blijkt dat de afstemming tussen provinciale beleidsvelden soms te wensen overlaat. In de interviews worden termen als verkokering niet geschuwd. Het PMP wordt geacht een interne en externe integrerende functie te hebben. Volgens de ECW (1997) vervult het plan niet de integrerende functie die het planstelsel van dit figuur verwachtte. Dwarsverbanden worden dan ook amper gelegd en sectorale beleidsnotities zijn niet verdwenen. Vandaar dat de term parapluplan geïntroduceerd wordt. De externe functie vereist ook inspanning van andere partijen. Enkele geïnterviewden geven aan dat milieu vaak als lastig en beperkend wordt gezien, maar ook dat aan milieu vaak minder waarde toegekend wordt dan aan andere beleidsvelden. Geredeneerd vanuit de beoogde effectiviteit van het milieubeleid moet de conclusie volgens Van Geest en Ringeling (1998) zijn dat de externe integratie van het milieubeleid, gericht op de

medespelers in de ruimtelijk orde, van essentieel belang zijn. Terecht merken de auteurs op dat het volstrekt onduidelijk is waarom elke provincie op geheel eigen wijze vorm zou moeten geven aan de integratie van streekplan, PMP en waterhuishoudingsplan. Mede als gevolg van de problemen met de afstemming dan wel externe integratie hebben enkele provincies reorganisaties doorgevoerd of zijn reorganisaties aan het doorvoeren.

Om de problemen wat betreft afstemming met andere beleidsvelden te ondervangen zijn er provincies met een omgevingsplan. In het omgevingsplan is het milieubeleidsplan verdisconteerd. Het ECWM (2003a) heeft een studie gedaan naar de eerste generatie omgevingsplannen en komt tot de slotsom dat provincies een verdienstelijke poging gedaan hebben om beleidsintegratie vorm te geven, waarmee een meer samenhangende aanpak van de problematiek van de kwaliteit van de leefomgeving bereikt wordt. Toch wordt ook geconstateerd dat de ambities op het gebied van beleidsintegratie hoger zijn dan daadwerkelijk gerealiseerd. Provincies gaven aan de plannen te evalueren en inmiddels bestaan er tweede generatie omgevingsplannen. Geïnterviewden hebben aangegeven dat omgevingsplannen dan wel milieubeleidsplannen geëvalueerd worden en dat de evaluatie meegenomen wordt bij het opstellen van nieuwe plannen.

Naast afstemming gaat het ook om doorwerking van het beleid. In eerste instantie vinden provincies dat het omgevingsplan dan wel milieubeleidsplan naar gemeentelijk niveau moet doorwerken. Daarvoor zijn verschillende aanwijzingen uit de interviews naar voren gekomen. Niettemin vinden provincies dat gemeenten een eigen afwegingsruimte hebben op het gebied van milieubeleid. De provincies hebben alle de indruk dat het plan doorwerkt, maar kunnen daarvoor nauwelijks concrete bewijzen aandragen, blijkt uit de interviews en een onderzoek van het ECWM (2003a). Het aanreiken van aandachtspunten om over na te denken of het neerleggen van provinciale ambities bij gemeenten komt veelal naar voren. Of dit leidt tot kwaliteitsverbeteringen op lokaal niveau is op basis van deze informatie niet te zeggen. Gezien het feit dat gemeenten niet verplicht kunnen worden blijft het vaak bij goede bedoelingen van provincies.

Aan de andere kant scheidt het PMP ook niet altijd duidelijkheid. Volgens de ECW (1997) wordt het plan dikwijls gezien als een momentopname van bestaand beleid, met abstracte en vage doelstellingen. Inmiddels proberen de meeste provincies wel afrekenbare doelstellingen te formuleren, blijkt uit de interviews. Bij het opstellen van het milieubeleidsplan wordt rekening gehouden met het feit of en hoe een doel dusdanig geformuleerd kan worden dat het afrekenbaar is. Doelstellingen worden gemonitord, waardoor de provincie met behulp van metingen kan zien of de gestelde doelen behaald zijn (het is alleen een gemis dat de provincies verschillende systemen gebruiken; prestaties van provincies zijn moeilijk te vergelijken). Bovendien komt in meerdere provinciale milieubeleidsplannen niet duidelijk naar voren of eerder gestelde doelen gehaald zijn.

Andere instrumenten die in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn gekomen zijn de milieuverordening en het milieuprogramma. Het ECW (1997) stelt dat het milieuprogramma zwaar onder druk staat. Het planstelsel had als doel het bundelen van alle sectorale operationele programma's. Dat is niet geheel gelukt. Ook is er kritiek op de vastlegging van de voortgang van de uitvoering, wat veelal globaal zou zijn. Dit is echter te verklaren uit het feit dat de plandoelstellingen abstract en moeilijk afrekenbaar zijn (ECW 1997). Vandaar is het ook niet verrassend dat volgens de provincies het milieuprogramma zonder problemen uit de wet gehaald kan worden. Zonder uitzondering vinden de provincies het een weinig nuttig document (ECWM 2003a). Provincies geven aan dat de milieuverordening terughoudend wordt gebruikt. In eerste instantie wordt geprobeerd via overleg met andere betrokken partijen tot een werkbaar compromis te komen. De ECW (1997) komt tot dezelfde conclusie. Daarentegen is er nog een alternatief instrument voor provincies ten opzichte van de milieuverordening. Provincies hebben de bevoegdheid milieukwaliteitseisen op te stellen

indien er op landelijk niveau geen eisen zijn gesteld, dan wel om landelijke milieukwaliteitseisen aan te scherpen. Daarvan maken provincies echter weinig gebruik (STEM 2005). De meeste milieu-instrumenten van provincies worden onvoldoende gebruikt of zijn weinig nuttig, blijkt uit bovenstaand verhaal. Desalniettemin zien provincies in de komende paragraaf nog wel een rol voor zichzelf weggelegd.

4.2 Provinciale rollen besproken

Een aantal provincies verwoorden in provinciale milieubeleidsplannen expliciet een aantal rollen waarin ze zichzelf herkennen. Bij de rollen komt vooral het opstellen en uitvoeren van milieubeleid naar voren. Dit vertaalt zich onder andere in het initiëren van plannen en samenwerkingsconstructies en in de vinger aan de pols houden bij gemeenten. Andere provincies verwoorden rollen minder nadrukkelijk of in een bredere context, zoals het geval is bij omgevingsplannen. Verdere bronnen voor de rolinvulling van provincies zijn provinciale medewerkers. De geïnterviewden hebben zelf vaak ook een idee over de invulling van de rollen en de instrumenten die erbij horen om de rollen in te vullen. Het vervolg van de paragraaf wordt aan de hand van een aantal prominent onderscheiden rollen nader ingevuld.

Een fragment uit het Provinciaal Milieubeleidsplan Utrecht laat zien dat het belangrijk is duidelijk te maken wat de rol van de provincie kan of zou moeten zijn: “De evaluatie (van het vorig PMP) maakt duidelijk dat de uitvoering van het milieubeleid effectiever en efficiënter kan. Nog te vaak zoeken we oplossingen alléén in de techniek, terwijl we kansen laten liggen om bijvoorbeeld initiatieven op elkaar af te stemmen. Bij de inrichting van bedrijfsterreinen kunnen we meer rekening houden met de verkeersstromen en de effecten daarvan op de omgeving. Het benutten van deze kansen vraagt om andere instrumenten en samenwerkingverbanden. Goede communicatie is hierbij een succesfactor. Meer dan voorheen zullen wij aan onze partners duidelijk maken welke rol wij spelen - regisseur of uitvoerder - en welke stijl wij daarbij hanteren” (Provincie Utrecht 2004, p. 8). In dit fragment wordt onderscheid gemaakt tussen een regisseursrol en een uitvoerderrol. Bij de regisseursrol gaat het om het regisseren van de ontwikkeling van beleid en de programmering van de uitvoering, terwijl de uitvoerderrol slaat op de wettelijke taken van toepassing op de uitvoering van het milieubeleid. In het plan van Utrecht komt duidelijk naar voren wat de regierol inhoudt. Dit is echter niet altijd het geval. Een geïnterviewde van een andere provincie zegt hierover: “Het woord regie komt een beetje te vaak voor in het omgevingsplan. We hebben de regie, maar de vraag is: wat is regie nu precies? En ook: welke instrumenten horen daarbij? Daar hebben we ons als provincie niet voldoende in verdiept.” Een andere geïnterviewde stelt: “Regisseur is een rol die de provincie steeds meer gaat spelen, maar daar zit wel een valkuil. Het is wel zaak serieus genomen te worden door de gemeenten (dit wordt door andere provincies onderschreven). Je kan wel roepen van: ‘ik ben de regisseur’, dat doen wij ook, maar dan dient er vervolgens wel iets uit te komen. In ons geval kunnen we deze rol spelen omdat we te maken hebben met kleine gemeenten en ambtenaren die veel moeten besturen. Vanwege de legitimiteitskwestie - de provincie staat al jaren ter discussie - proberen we deze rol dan ook zwaarder in te vullen.” Volgens het ECWM houdt dit geen fundamentele koerswijziging in. “Er wordt gezocht naar nieuwe bestuurlijke werkwijzen buiten de formele juridische kaders om” (ECWM 2003a, p. 75). Tevens wordt geconstateerd dat de provinciale zoektocht naar een nieuw profiel een antwoord is op de binnen de overheid gevoelde beperkingen van traditionele sturingswijzen. De IPO (2002) commissie over regionaal bestuur constateert dat op regionaal niveau dringend behoefte is aan een dynamisch bestuur dat iets kan afdwingen en samenhang kan bewaken. De provincie is daarvoor het aangewezen bestuur, maar is thans door een gebrek aan bevoegdheden en gezag daartoe niet in staat. Dat de provincie de rol zwaarder probeert in te vullen is dan ook niet opzienbarend.

Is eenmaal besloten tot een provinciale regierol, dan dient de rol nog ingevuld te worden. Een geïnterviewde stelt: “Je kunt de regierol op verschillende manieren invullen. Je kunt het in de aftiteling doen; het loopt goed en iedereen is tevreden. Je kunt een regisseur hebben die zelf altijd prominent in beeld is, of je kunt als regisseur alles naar je toe trekken. Van de provincie is de afgelopen jaren een andere rol vereist dan een regisserende rol. Je hebt niet per se meer de macht of de bevoegdheden. Tegelijkertijd heeft de provincie wel een rol in het geheel. Ik vind dat je de rol die je als provincie speelt moet waarmaken. Het gaat dan niet alleen om wat we zelf doen, maar ook wat we van een ander verwachten. In de uitvoering wordt veel onder de aandacht gebracht dat het ook samen met andere partijen kan. Plan niet om een plan te maken, het gaat ook om de uitvoering.” Vooral dat laatste is van belang. Dat is een geluid dat veel vaker naar voren komt. Een overheid kan prima plannen in elkaar zetten, vervolgens is het wel zaak dat de plannen uitgevoerd worden en dat de bereidheid bestaat om de plannen daadwerkelijk uit te voeren, ook bij andere partijen. Wat betreft het waarmaken van de rol zijn er drie andere geïnterviewden die dit genoemd hebben als van belang zijnde. Bovendien hoort daarbij dat de provincie de regisseursrol ook hoort te verdienen. Dit wil zeggen: de juiste partner zijn als regiehebbende. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld een gemeente geschikter is. Voorwaarde is dat vooraf duidelijk wordt gemaakt aan welke partij de regie toebehoort.

Projecten worden door de geïnterviewden veelvuldig genoemd als plaats voor de provinciale regierol. Er worden twee soorten projecten onderscheiden. Projecten op basis van gebiedsgericht werken en projecten die niet onder deze noemer geschaard kunnen worden, zoals projecten op het gebied van duurzaamheid of innovatie. In het laatste geval gaat het om projecten die een provincie erg belangrijk vindt, of om projecten die vastgelopen zijn en waar de provincie eventueel een interveniërende, bemiddelende of stimulerende rol kan spelen. Het is dan de taak van de provincie om de belangen van alle partijen binnen het provinciale grondgebied te behartigen. Dan is het waardevol als gemeenten weten dat ze bij de provincie kunnen aankloppen voor hulp. Provincies beschikken doorgaans ook over specifieke kennis. Meerdere geïnterviewden geven aan het delen van kennis met lagere overheden belangrijk te vinden. Op die manier kan er ook kennis ingebracht worden bij specifieke projecten. In het geval van gebiedsgerichte projecten valt op te merken dat het in opkomst is bij provincies. Het initiatief voor het formuleren van het project ligt dan in het gebied zelf, terwijl de regierol door de provincie wordt ingevuld. Volgens VROM (2003) kan dit voor problemen zorgen, vooral met betrekking tot het gebrek aan afstemming binnen de provinciale beleidsvelden. Bij een project zijn vaak meerdere beleidsterreinen betrokken. Zonder afstemming kunnen professionals langs elkaar heen gaan werken. Als binnen de provincie al geen sprake is van regie, kan moeilijk beargumenteerd worden dat provincies de regie bij projecten in handen zouden moeten nemen. Veel geïnterviewden kunnen zich hier (voor een deel) vinden.

Naast de regierol zijn er andere mogelijkheden om sturing te geven. De provincie Zuid-Holland stelt dat het steeds op zoek is naar de optimale mix van sturingsvarianten. Afhankelijk van de fase in het beleidsproces, het schaalniveau en de aard van de opgave wordt een bepaalde rol gespeeld. Het gaat dan om de rollen: reguleringsrol, waartoe sturen en het stellen van kaders behoren. Beleid wordt vertaald in vergunningen, verordeningen en handhaving. De regisseursrol houdt in dat de provincie de regie op zich neemt in het uitvoeringsproces om tot uitvoering van het beleid te komen en afspraken worden gemaakt over de uitvoering. Het stimuleren van andere partijen op basis van wederkerigheid, waarbij het initiatief decentraal ligt, is ook een provinciale rol. De laatste rol die in het beleidsplan milieu van Zuid-Holland wordt genoemd is de facilitatorrol. Andere partijen kunnen met initiatieven komen, met name bottom-up initiatieven. De provincie biedt ondersteuning via het scheppen van randvoorwaarden en eventueel middelen, zoals geld en informatie, zodat initiatieven ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden (Provincie Zuid-Holland 2006).

In het milieubeleidsplan van Friesland worden drie rollen genoemd die betrekking hebben op de autonome milieutaken van de provincie. Het gaat om de rollen: stimulator, coördinator en regisseur. De rollen zullen selectief ingezet worden (Provincie Friesland 2005). Het milieubeleidsplan van Noord-Holland daarentegen, geeft de volgende rollen weer: de provincie als bevoegde instantie, als regisseur, als partner met gedeelde verantwoordelijkheid en de provincie als kennismakelaar (Provincie Noord-Holland 2002). Boeiend is een zin uit het omgevingsplan van Limburg, waarbij milieu gekoppeld wordt aan ruimte: “Het ruimtelijk instrumentarium is erg belangrijk in het verbeteren van de milieukwaliteit en het voorkómen van nieuwe problemen. Als ontwikkelaar, regisseur en beoordelaar van ruimtelijke plannen dragen wij ervoor zorg dat milieukwaliteit integraal onderdeel uitmaakt van de planvorming en er direct vanaf het begin van het planproces rekening wordt gehouden met de relevante milieuaspecten” (Provincie Limburg 2006, p. 101).

De provincies Friesland en Zuid-Holland onderkennen, zoals gezegd, de stimulatorrol in het milieubeleidsplan. Bij stimuleren is een instrument het meest aantrekkelijk voor andere partijen. Vijf geïnterviewden noemen het financiële aspect het belangrijkste onderdeel van de stimulatorrol. Projecten kunnen met geld van de provincie opgestart worden, of er kunnen subsidies verstrekt worden om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren. Tegenwoordig zijn verschillende bovenlokale projecten gericht op duurzaamheid. Dat loopt van het terugdringen van energieverbruik van huishoudens, bedrijven en de overheid zelf tot initiatieven van duurzame energieopwekking. Provincies kunnen dit allemaal niet alleen. Daarvoor hebben ze andere partijen nodig, bijvoorbeeld gemeenten of regionale milieudiensten. De rol van regionale milieudiensten komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.3 Rollen regionale milieudiensten

In hoofdstuk drie zijn de verschillende constructies omtrent regionale milieudiensten uitgewerkt. De kerntaken van regionale milieudiensten zijn vaak hetzelfde, het verlenen van diensten aan gemeenten op het gebied van vergunningverlening en handhaving. Soms is er ook sprake van andere adviezen, bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke ordening. Hoe de rollen worden uitgewerkt moet in het vervolg van de paragraaf blijken.

De rollen van regionale milieudiensten lijken eenvoudiger te duiden dan de rollen die de verschillende provincies spelen. Ware het niet dat Tonnaer al in 1992 een waarschuwing gaf: “Het opdragen van milieutaken aan samenwerkingsverbanden moet worden toegejuicht zolang niet het gevaar bestaat dat ook hier milieutaken ondersneeuwen in het geheel van de te vervullen opdrachten. Milieuzorg dient prioriteit te hebben. Daarom moet men zeer selectief zijn bij het overdragen van andere taken aan dergelijke verbanden. Wat de relevante bevoegdheden betreft, ook hier kan worden gedacht aan de verlening van vergunningen en het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van de in de Wet milieubeheer verplichte milieuprogramma’s” (Tonnaer 1992, p. 261). Het Ministerie van BZK spreekt ook bezorgdheid uit: “Gemeenten moeten niet een te groot beroep doen op dit soort bestuurlijke hulpconstructies, want dat komt de bestuurlijke transparantie niet ten goede. En een vlucht in intergemeentelijke hulpconstructies is evenmin bevorderlijk voor een adequate democratische controle op het gevoerde bestuur. Deze hulpconstructies dienen zich te beperken tot uitvoerende, beleidsarme taken” (BZK 2006, p. 5). Het komt erop neer dat gemeenten taken mogen overdragen, zo lang democratische controle en milieuzorg hiermee gediend zijn.

Vandaag de dag zijn regionale milieudiensten zoals gezegd gericht op dienstverlening aan gemeenten, maar soms ook voor provincies. De zorg voor milieukwaliteit staat centraal bij de werkzaamheden van de regionale milieudienst. De werkzaamheden die milieudiensten uitvoeren zijn tot stand gekomen in overleg met gemeenten of provincies, al dan niet vastgelegd op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Soms gaat het uitbesteden van taken ver. Rotterdam heeft bijvoorbeeld alle milieutaken aan de DCMR

overgedaan, waarbij de gemeente de milieudienst controleert. Ook de provincie Zuid-Holland heeft alle milieutaken overgedragen aan de DMCR voor het grondgebied van de milieudienst. DCMR beschikt over veel milieuexpertise en de overtuiging bestaat dat er meer kwaliteit geleverd wordt door de milieudienst dan door gemeenten, aldus een geïnterviewde. Daaraan wordt het bestaansrecht van de milieudienst ontleend.

Een milieudienst die functioneert op basis van de eerdergenoemde WGR is de Milieudienst Zuid-Holland-Zuid. In de WGR staan de toegekende taken en bevoegdheden duidelijk omschreven. De milieudienst verleent vergunningen en houdt toezicht in het kader van milieuwetgeving voor twintig aangesloten gemeenten. De dienst adviseert gemeenten over milieuvraagstukken bij het bestemmen, inrichten en het beheren van de ruimte. Het beleid is dat gemeenten aangeven aan de milieudienst wat programmatisch en beleidsmatig wenselijk is. Alleen het beleid voor handhavingstaken wordt door de regionale milieudienst opgesteld. Bovendien bestaat de mogelijkheid een regionaal milieubeleidsplan op te stellen. Dit wil de milieudienst niet, omdat gemeenten de regie dienen te behouden.

In tegenstelling tot Zuid-Holland-Zuid wordt in de Regio Eindhoven wel een regionaal milieubeleidsplan opgesteld, en daaruit wordt ook een milieuprogramma gedestilleerd. Alle onderwerpen worden aangedragen door de deelnemers en worden van tevoren getoetst door de deelnemers op basis van een aantal criteria. In een sessie worden de onderwerpen op tafel gelegd, getoetst en vervolgens wordt een programma gemaakt, plus de hoeveelheid geld dat beschikbaar is. Door middel van stemming worden de onderwerpen gekozen, aldus de geïnterviewde. Andere taken van de milieudienst SRE zijn voorwerk en advisering op het gebied van vergunningverlening en handhaving, waarbij de gemeenten de opdracht geven. Een opvallende constatering betreft, dat het vooral de grotere gemeenten zijn die de milieuafdeling overdragen aan de milieudienst, kleine gemeenten behouden de milieuafdeling.

Zoals Tonnaer (1992) al stelde dient milieuzorg de prioriteit van regionale milieudiensten te zijn. Dit lijkt op basis van de interviews ook het geval, tenminste bij de besproken milieudiensten. De diensten richten zich op uitvoerende en beleidsarme taken, zodat de bestuurlijke transparantie voor het grootste deel gewaarborgd blijft, geheel conform de wens van BZK (2006). De rollen van regionale milieudiensten zijn dus gericht op uitvoering, advisering en het verzamelen dan wel delen van kennis. In de volgende paragraaf volgt meer over de waarde van regionale milieudiensten en provincies op bovenlokaal niveau.

4.4 Betekenis van de rollen

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het bovenlokale niveau. De verhouding tussen provincies en regionale milieudiensten speelt hierbij een rol. Het is van belang te benadrukken dat de twee inhoudelijk van elkaar verschillen. Eens in de vier jaar worden provinciale verkiezingen gehouden, waarna een gedeputeerde verantwoordelijk wordt voor het beleidsveld milieu. Via de in de Wet milieubeheer voor provincies verplicht gestelde instrumenten - het milieubeleidsplan, het milieuprogramma en de milieuverordening - maken provincies milieubeleid. Dit beleid dient door te werken naar gemeenten. Daarnaast is er in sommige gevallen sprake van een schakelfunctie van provincies wat betreft doorwerking van beleid van Rijk en EU naar gemeenten. Voor gemeenten is de uitvoering van milieubeleid niet altijd eenvoudig, al dan niet door een gebrek aan kennis of ambtenaren. In delen van het land besteden gemeenten daarom taken uit aan regionale milieudiensten. Milieudiensten voeren zodoende milieutaken uit voor gemeenten, maar zijn dus eigenlijk niet meer dan gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Met behulp van de theorie, enkele rapporten en interviews wordt de betekenis van het bovenlokale niveau besproken.

Zoals gesteld is de zorg voor doorwerking een provinciale taak. Om dat te bewerkstelligen zijn maatregelen nodig. Het IPO heeft daar wel een idee over. In een publicatie staat het volgende: "Provincies tonen initiatief. De kenners van het openbaar

bestuur vinden dat vanzelfsprekend, want waar anders ligt voor de provincies hun core business?" (IPO 2006, p. 6). Voor het IPO is de (mede-)initiatiefrol erg belangrijk, ook gezien het feit dat het jaarthema in 2006 'initiatief' was. Het meest interessant aan het fragment is dat initiatief gezien wordt als kernthema van provincies. Schijnbaar hecht het IPO, de vereniging van de twaalf Nederlandse provincies, veel waarde aan dit thema. Uit de interviews blijkt dat de meeste provincies het nemen van initiatief inderdaad belangrijk vinden. Vaak worden vertegenwoordigers van gemeenten door provinciale ambtenaren uitgenodigd om te praten over bepaalde milieuonderwerpen. Maar: "Als je wilt dat er iets van de grond komt is het sluiten van convenanten met bondgenoten een mogelijkheid", zo stelt een van de geïnterviewden. De regie afdwingen is echter niet mogelijk. Er leven ook andere ideeën. Volgens Franssen (2007) maakt het ontwikkelen van horizontale relaties met andere spelers op regionaal niveau de provincie juist kwetsbaar en de auteur pleit daarom voor professionalisering en een duidelijke positionering. Daar is niet iedereen het mee eens. In een publicatie van Abbenhues staat te lezen: "De provincie kan zorgdragen voor politieke agendering, voor het aanjagen, stimuleren en verbinden van de betrokken partijen" (Abbenhues 2007, p. 20). Terugdenkende aan het 'enlightenment model' in hoofdstuk twee, waar politieke agendering als een vorm van doorwerking is aangemerkt, blijkt dat provincies in de praktijk gebruik maken van dit instrument.

Onderwerpen die op bovenlokaal niveau nadrukkelijk naar voren komen zijn samenwerking en het delen van kennis. Dit wordt zeer belangrijk gevonden, ook omdat men op deze manier niet 'het wiel opnieuw hoeft uit te vinden'. Bepaalde milieuthema's vereisen hele specifieke kennis die maar een paar mensen in Nederland bezitten. Zo wijst de WRR (2003) ook op het belang van kennis en interactie. Wet- en regelgeving is aan veranderingen onderhevig en de materie is vaak moeilijk volledig te begrijpen, of de tijd ontbreekt om de volledige materie te bestuderen. Een provinciale geïnterviewde is van mening: "Het uitwisselen van kennis is essentieel bij je rol als provincie. We hebben hier ontzettend veel kennis in huis en behoorlijk wat financiën. Het financiële aspect lijkt heel wat, maar het geld is voor een deel gelabeld. De kunst is om kennis en geld in te zetten voor andere partijen, zonder daarbij een soort goedkoop adviesbureau te worden. Als provincie is het zaak te weten welke kennis je in huis hebt, zodat je de rol van kennismakelaar goed kunt invullen. Bekendheid van beschikbare informatie bij andere partijen is een bepalende voorwaarde." Twee voorbeelden van gebieden waar kennis gedeeld wordt zijn de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant. Zuid-Holland, DCMR en Milieudienst Zuid-Holland-Zuid maken gebruik van de expertise van elkaar. Bestuurlijk is de intentie uitgesproken om mensen met specifieke milieukennis bij elkaar te zetten zodat specialisten van elkaar kunnen leren. Deze kennis wordt dan ook beschikbaar gesteld voor andere overheden. In Noord-Brabant bestaat het Milieu Overleg Lagere Overheden (MOLO), bestaande uit gemeenten, waterschappen, provincie, regio's en het Rijk. Het is een platform voor kennis en informatie uitwisseling en specialisten werken samen in werkgroepen om kennis te bundelen, af te stemmen, het geven van adviezen en maken handreikingen voor de praktijk (MOLO 2006). Zonder uitzondering leeft bij elke geïnterviewde het idee dat het delen van kennis en het van elkaar leren erg belangrijk zijn en dat het gestimuleerd moet worden. In het conceptueel model wordt dit ook wel aangeduid met conceptuele doorwerking. Het is een duidelijk argument voor samenwerking op bovenlokaal niveau.

Terugdenkende aan de theorie van Healey zoals behandeld in hoofdstuk twee, blijkt dat de zachte infrastructuur - wat lokaal specifiek en gericht op samenwerking zou moeten zijn - op bovenlokaal niveau aanwezig is en van belang wordt geacht. De aanpak van het MOLO komt in de buurt van wat Healey (1997) 'inclusionary argumentation' noemt. De kenmerken van deze aanpak, te weten samenwerking en een focus op sociale relaties en sociaal leren, consensus en vertrouwen, worden bij het MOLO in de praktijk gebracht. Ook in

Zuid-Holland zijn deze ontwikkelingen waar te nemen, alleen is er geen specifieke organisatie voor in het leven geroepen. Het concept zachte infrastructuur komt bij bovengenoemde voorbeelden duidelijk naar voren, en ook de overgrote meerderheid van andere bovenlokale overheden vindt zachte infrastructuur waardevol. Bij harde infrastructuur gaat het met name om het erkennen van het feit dat governance voor een groot deel plaatsvindt buiten de formele overheidsorganisaties. Het faciliteren van diversiteit in routine en stijl en het aanmoedigen van informele bevindingen en lokale initiatieven behoort tot de harde infrastructuur. Wat dit betreft zijn er ook overeenkomsten met het MOLO. Het MOLO komt het meest in de buurt van een organisatie waar componenten van harde en vooral zachte infrastructuur gecombineerd worden.

In het conceptueel model is naast Healey ook Elmore aan bod geweest. Het concept 'backward mapping' van Elmore (1980), aanhanger van de bottom-up beweging, suggereert dat problemen op lokaal niveau onderzocht moeten worden door te kijken naar de oplossingen die lokale actoren aandragen. Oftewel kennis en kunde van onderaf naar boven brengen. Dat is precies wat regionale milieudiensten doen. Hierover zegt een geïnterviewde van een regionale milieudienst: "Er vindt doorwerking plaats naar de provincie en het Rijk. Er zijn korte lijnen. We doen bijvoorbeeld mee aan pilotprojecten van VROM. Daar wordt veel waarde aan gehecht, alleen wordt niet alles overgenomen." Een andere geïnterviewde stelt: "Er is sprake van samenwerking tussen regionale milieudiensten en de provincie. Het voornaamste doel is kennis operationeel maken. We hebben ook contacten met andere provincies over het delen van kennis." Vanuit VROM wordt door een geïnterviewde bevestigd dat er veel bottom-up informatie binnenkomt. Zodoende kan geconstateerd worden dat samenwerking en het delen van kennis op bovenlokaal niveau niet alleen waardevol is voor het bovenlokale niveau zelf, maar ook voor gemeenten en VROM. Het betreft echter voornamelijk informele doorwerking. Hoe doorwerking van milieubeleid plaatsvindt, en dan gaat het over het formele gedeelte, wordt in de volgende paragraaf belicht.

4.5 Richting geven of bruikbaarheid?

In hoofdstuk twee is doorwerking aan de orde gekomen. In de literatuur (zie Galle et al 1987; Bukkems 1987; Herweijer et al 1990; De Lange 1992; De Lange 1995) is het mogelijk een tweedeling te maken tussen richtinggevendheid en bruikbaarheid als het gaat om hoe strategisch beleid (zoals een milieubeleidsplan) moet doorwerken. Herweijer et al (1990) gaan er van uit dat strategisch beleid een richtinggevend kader moet zijn voor de nageschakelde besluitvorming. Galle et al (1987) stellen echter dat de bruikbaarheid (of gebruik) van beleid voor de doelgroepen als maatstaf voor beleid moet gelden. Het functioneren van beleid als referentiekader wordt door Galle et al niet opgevat als richting geven aan de nageschakelde besluitvorming, maar als het aanleveren van essentiële informatie op basis waarvan in de nageschakelde besluitvorming een betere afweging ten aanzien van de te nemen beslissingen gemaakt kan worden. Het gebruik van beleid als bron van informatie staat derhalve centraal. In 1997 heeft het ECW onderzoek gedaan naar milieubeleidsplannen waarin ook iets wordt gezegd over doorwerking. Uit het ECW-onderzoek blijkt: "Het provinciaal milieubeleidsplan heeft slechts een beperkte richtinggevende functie. Het plan vervult wel andere functies zoals aandacht vragen voor het eigen beleidsterrein en het communiceren van de beleidsinhoud" (ECW 1997, p. 94). Vooralsnog is het de vraag wat in de praktijk gebruikt wordt als vorm van doorwerking - richting geven aan beleid van nageschakelde besluitvormers of het aandragen van een referentiekader?

Om meer te weten te komen over dit vraagstuk is aan de geïnterviewden gevraagd hoe zij denken dat het provinciaal milieubeleid doorwerkt. In totaal hebben twaalf geïnterviewden een duidelijk standpunt geformuleerd. Negen personen werken voor provincies, drie voor regionale milieudiensten. In eerste instantie valt op dat door verschillende geïnterviewden

gesproken wordt over praktische bruikbaarheid. Bruikbaarheid wordt dan verbonden met de praktijk; er moet met het beleid gewerkt kunnen worden. Verder stellen de provinciale geïnterviewden vrijwel allemaal dat doorwerking zowel gericht is op richtinggevendheid als op bruikbaarheid. Een van de geïnterviewden verwoordt dit door te stellen: “Op algemene milieuzaken zijn we richtinggevend, bij specifieke milieuthema’s wordt je snel teruggeworpen naar bruikbaarheid.” Een instrument als een milieuverordening is door een drietal geïnterviewden als richtinggevend bestempeld. Twee provinciale geïnterviewden geven aan dat middels het provinciaal milieubeleidsplan bruikbaarheid nagestreefd wordt, met name wat betreft de bruikbaarheid voor gemeenten. Tevens geven zij aan dat regionaal werken steeds meer centraal komt te staan. Door middel van milieuprojecten wordt invulling gegeven aan het sturen op bruikbaarheid.

Vanuit regionale milieudiensten komen verschillende geluiden. Een van de geïnterviewden zegt: “Het is beide. Deels richtinggevendheid, wat voortkomt uit de wens van de provincie om het eigen milieubeleid uitgevoerd te krijgen. Het komt ook voort uit wettelijke eisen die de provincie zelf voor de kiezen krijgt. De vertaling naar concreet bruikbare uitvoeringsvormen hoort daar dan bij. De provincie heeft in het milieubeleidsplan aardig geformuleerd wat er voor nodig is om een doel te formuleren en in die zin vind ik het ook wel bruikbaar. Het is goed vertaalbaar naar situaties en per sector ingedeeld.” In een andere provincie hebben een provinciale medewerker en een medewerker van een regionale milieudienst een standpunt over het provinciale milieubeleid. De geïnterviewde van de regionale milieudienst stelt: “Vanuit de provincie is het milieubeleid vaak richtinggevend, maar niet gericht op bruikbaarheid.” De medewerker van de provincie heeft dit standpunt vaker gehoord en zegt: “Het verwijt naar de provincie toe is dat het milieubeleid te weinig gericht is op bruikbaarheid, dus moeten we maar eens om de tafel gaan zitten met de andere partijen.” Uit de opmerkingen van medewerkers van regionale milieudiensten valt op te maken dat provinciaal beleid vooral gericht dient te zijn op bruikbaarheid, zodat milieudiensten en gemeenten ermee kunnen werken.

Over het beleid van de eigen regionale milieudienst merkt een geïnterviewde op: “Het milieubeleid is vaak gericht op bruikbaarheid. Natuurlijk, je geeft richting met je beleid, maar als dat alles is. Wanneer je tegen een gemeente zegt dat hij die kant op moet, maar je geeft hem geen fiets, dan komt hij er nooit. Dit beleid geeft veel fietsen.” Het lijkt erop dat richting geven meer gericht is op lange termijn ontwikkelingen. Bruikbaarheid heeft dan te maken met de zorg dat andere partijen met het opgestelde milieubeleid kunnen werken. Voorwaarde is wel, volgens Mastop en Faludi (1993), dat beleidsuitingen moeten worden betrokken op concrete situaties, omdat beleidsuitingen uit zichzelf geen effect sorteren. Beleidsuitingen worden ook niet uitgevoerd, maar juist gebruikt en toegepast (Barrett en Fudge 1981). Door deze auteurs wordt derhalve gepleit voor doorwerking van beleid gericht op bruikbaarheid.

Opvallend is dat alle geïnterviewden het min of meer eens zijn; milieubeleid moet tegelijk richtinggevend en bruikbaar zijn. De Lange (1992) stelt dat het gezichtspunt van waaruit de evaluatievraag wordt gesteld van belang is en dat richtinggevendheid belangrijk is als beleid geëvalueerd wordt vanuit het gezichtspunt van de beleidsvormende instantie. Dat blijkt ook uit de interviews. Gezien het feit dat provincies doorwerking van beleid beogen, en als taak hebben, is het niet verwonderlijk dat geïnterviewden van provincies denken dat het milieubeleid doorwerkt. Concrete bewijzen ontbreken, misschien juist omdat de provincie als beleidsvormende instantie evalueert. Afgaande op geluiden vanuit de regionale milieudiensten werkt het provinciale milieubeleid echter maar beperkt door, ook omdat de bruikbaarheid niet altijd even groot is. Dit komt overeen met de betekenis van het ‘demand pull model’. Naarmate plannen beter aansluiten bij de vraag van andere partijen worden de plannen intensiever gebruikt of benut. Een voorwaarde voor het functioneren als schakel wat in de volgende paragraaf behandeld zal gaan worden.

4.6 Het schakelvraagstuk

In het huis van Thorbecke staat de provincie in het midden, tussen het Rijk en de gemeente in. Als zodanig zou dit kunnen betekenen dat de provincie als een scharnier of schakel functioneert tussen de beide overheidsniveaus, als een soort van doorgeefluik van onder naar boven en van boven naar onder, ofwel het bij elkaar brengen van top-down en bottom-up. De provincie houdt daarbij toezicht op het lokale niveau. Het Rijk heeft met de VROM-inspectie een toezichthouder voor het regionale niveau. In het huis van Thorbecke komen regionale milieudiensten daarentegen niet voor. Desalniettemin staat een regionale milieudienst qua schaalniveau of gebiedsgrootte tussen gemeenten en de provincie in. Zodoende is het de vraag of provincies en/of regionale milieudiensten een schakelfunctie vervullen. Vanwaar deze vraag? Op regionaal niveau bestaat de behoefte aan regie (IPO 2005, Franssen 2007). Provincies hebben niet de mogelijkheden om als regisseur op te treden, terwijl regionale milieudiensten als niet-overheid en gemeentelijke dienstverlener niet over de bevoegdheden beschikken. Daarnaast hebben provincies de taak doorwerking van milieubeleid te bewerkstelligen, zowel wat betreft top-down als bottom-up. Aan de onderkant hebben provincies te maken met gemeenten. Gemeentelijke milieuambtenaren hebben het vaak al moeilijk om de basismilieukwaliteit te waarborgen (Spreeuwiers, Zuidema & De Roo 2008). Doorwerking van onder naar boven wordt dientengevolge een moeilijk verhaal. Regionale milieudiensten kunnen dit gat wellicht opvullen. Deze kwestie is aan de gesprekspartners in het veld voorgelegd, die in de praktijk in aanraking komen met een of beide bovenlokale overheden.

De provincie als schakel

Aan elk van de twaalf geïnterviewden (een per provincie) is gevraagd of en hoe de provincie als schakel tussen Rijk en gemeenten gezien kan worden. De antwoorden op deze vraag zijn enigszins wisselend. Bij een aantal geïnterviewden bestaat het beeld dat provincies met name een schakel zijn bij de uitwerking van beleid van hogerhand zodat gemeenten voor hulp of met vragen over milieubeleid bij de provincie terecht kunnen. Een van de geïnterviewden zegt: “De schakelfunctie is wel anders geworden door de decentralisatie, er gaat meer rechtstreeks naar gemeenten toe. Bij milieu is de blik van gemeenten op Den Haag gericht. Volgens mij is dat niet altijd terecht. Een van de problemen is dat wij in Nederland het milieubeleid goed geregeld hebben en al ver zijn. Uit Brussel komt regelgeving dat net even anders is dan bestaande Nederlandse regelgeving en dan is het heel moeilijk om dat te implementeren. Wij hebben dat op een eigen manier gedetailleerd uitgewerkt. Daar hebben gemeentelijke ambtenaren geen tijd voor.” Een andere geïnterviewde sluit zich hierbij aan door te stellen: “Wij als provincie kunnen een kader maken, in één keer uitzoeken hoe het zit met bepaalde regelgeving en vervolgens de gemeenten daarnaar verwijzen. Het gaat met name om de zachte kant. De provincie als kennismakelaar, die kennis op de goede plek uiteenlegt.” Weer een andere geïnterviewde gaat een stapje verder wanneer het om de kennis van gemeenteambtenaren gaat: “We hebben als provincie een formele en een informele rol. De informele rol (gemeenten kunnen de provincie om hulp vragen) is de laatste jaren veel belangrijker geworden. De oorzaak hiervoor is het kwaliteitsgebrek bij gemeenten. Gemeenteambtenaren kunnen niet alle regelgeving omvatten of bevatten.” Zowel VROM (2007) als Spreeuwiers, Zuidema & De Roo (2008) komen tot dezelfde conclusie omtrent het gebrek aan kwaliteit bij gemeenteambtenaren. Opvallend is dat alle drie de geïnterviewden werkzaam zijn bij een kleinere provincie. Vaak zijn de gemeenten kleiner en in het bezit van een of enkele milieuambtenaren. Deze ambtenaren hebben vaak moeite genoeg met het uitvoeren van alle wettelijke taken (zoals vergunningverlening en handhaving), en komen niet toe aan het ontplooiën van eigen initiatieven. Dit is vermoedelijk de oorzaak voor het aanmerken van de provincie als schakel.

Een andere provincie opereert meer op basis van samenwerking met gemeenten als onderdeel van het schakelen. Daarover zegt een geïnterviewde het volgende: “De provincie opereert binnen de Europese en nationale beleidskaders, maar zet hierin zijn eigen accenten en ambities. Van daaruit opereert zij richting gemeenten. Een geschikt hulpmiddel waar de milieusector veel gebruik van maakt is het aangaan van overlegstructuren met gemeenten. In deze overleggroepen wordt samengewerkt, samen ontwikkeld (bijvoorbeeld handreikingen), en wordt vanuit de provincie richting gemeenten ondersteuning geleverd. Dit alles gericht op een betere doorwerking van het beleid.” In dit licht is schakelen vooral top-down.

Drie andere geïnterviewden zijn van mening dat het vooral per thema verschilt of er sprake is van een schakelfunctie. In zijn totaliteit functioneert de provincie dan niet als schakel. Twee geïnterviewden zeggen letterlijk: “Er zijn enkele onderwerpen waar wij tussenzitten, zoals bodem of duurzaamheid, maar er zijn ook onderwerpen waar dit niet het geval is.” Ook wordt gezegd dat gemeenten vaak directe relaties hebben met het Rijk, dan wel zelf, dan wel via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een oorzaak voor deze ontwikkeling: “Naar mijn idee is de zogenaamde verticale plandoorwerking, waarbij de provincie de tussenschakel vormt, wat uit de mode geraakt,” aldus een geïnterviewde. Aan de andere kant wordt terecht opgemerkt dat de provincie ook niet voor alle milieuthema’s een verregaande verantwoordelijkheid draagt. Dit laatste wordt ook onderschreven door niet provinciale geïnterviewden. Het ECWM zegt over de mogelijkheden voor een schakelfunctie het volgende: “Provincies vervullen een intermediaire en coördinerende rol tussen de strategische beleidsbepaling op rijksniveau en de beleidsuitvoering op gemeentelijk niveau. Die rol kan evenwel met moeite worden waargemaakt, omdat de bevoegdheden maar zeer beperkt gepaard gaan met effectieve beïnvloedingsmogelijkheden van de operationele praktijk enerzijds en de strategieformulering anderzijds. Provincies beschikken ook nauwelijks over instrumenten om beleid daadwerkelijk tot uitvoering te brengen (...) Daar komt nog bij dat vele maatschappelijke vraagstukken weliswaar een regionale dimensie hebben, maar dat dit niet automatisch betekent dat het provinciale bestuursniveau het meest vanzelfsprekende bestuursniveau is voor beleidsvoering” (ECWM 2003a, p. 100). Kortom, voor een functie als schakel zijn er wel bepaalde beïnvloedingsmogelijkheden noodzakelijk en die hebben provincies eigenlijk niet voldoende.

Twee andere geïnterviewden leggen de nadruk op het overzichtsniveau van de provincie. De provincie overziet de belangen van alle bijbehorende gemeenten. Een geïnterviewde vindt van belang dat: “Je als provincie moet weten waar gemeenten mee zitten en waar de belangen liggen. Zo kan de provincie schakelen vanuit het eigen overzichtsniveau. Tevens kan de provincie actief proberen mensen op het goede spoor te zetten. Dat is omgaan met de informatie die je als middenbestuur hebt.” De nadruk kan ook gelegd worden op het zijn van een gesprekspartner tussen hogere en lagere overheden. Daarover zegt een geïnterviewde: “De provincie kan beoordelen hoe gemeenten met zaken omgaan. Ook wordt geprobeerd bij nieuwe richtlijnen rekening te houden met de ontwikkelingen in de provincie. Richting hogere overheden is de provincie dan de ideale gesprekspartner. Het werkt dus zowel bottom-up als top-down.” Het omgaan met de informatie die de provincie heeft als middenkader moet volgens deze betrokkenen dus gebruikt worden om een schakelfunctie te vervullen. Daarbij is het wel noodzakelijk dat de informatie beschikbaar is en ingezet kan worden op de juiste momenten.

Er is een geïnterviewde die van mening is dat de provincie geen schakelrol vervult tussen Rijk en gemeenten. “De provincie beschikt over autonome taken en beschikt over een bepaalde hoeveelheid geld en op die manier kan de provincie milieuontwikkelingen in de gewenste richting sturen.” Het is niet verbazingwekkend dat de geïnterviewde van mening is dat de rol van de provincie sterker gemaakt moet worden, ook gezien de legitimiteitskwestie omtrent de provincie. Daarvoor lijkt een top-down aanpak een voorwaarde. Op deze manier

kan er geprobeerd worden bepaalde zaken af te dwingen, binnen de beperkte mogelijkheden die de provincie daarvoor heeft. Middels provinciaal milieubeleid bestaat de kans dat gemeenten ermee aan de slag gaan. VROM (2007) komt tot de conclusie dat veel gemeenten ervoor kiezen zich te beperken tot het uitvoeren van landelijk en provinciaal beleid en ervan afzien zelf milieumambities uit te werken. Daar ligt duidelijk een kans voor de provincie. Evenwel proberen de meeste andere provincies via samenwerking of als informatiepunt een schakelrol op zich te nemen, in plaats van bepalend te zijn.

Regionale milieudiensten zijn voorzichtiger in het inschalen van de provincie als schakelstation. De geïnterviewden van milieudiensten wijzen vooral op het gebrek aan bevoegdheden van provincies, daardoor kunnen provincies ook weinig afdwingen. Zo zegt een geïnterviewde: “De rol van de provincie in het milieubeleid is fors aan het afnemen.” Andere geïnterviewden wijzen wel op samenwerking en het delen van kennis wanneer het gaat over de provincie. Wat dat betreft hechten milieudiensten wel enige waarde aan de provincie. Dan gaat het echter eerder over een partner of een tussenstation dan een schakel. Of milieudiensten zelf als schakel tussen provincie en gemeenten gezien kunnen worden komt in het vervolg van deze paragraaf aan de orde.

De regionale milieudienst als schakel

Voor provinciale geïnterviewden was het vaak moeilijk te beoordelen of regionale milieudiensten een schakel vormen tussen provincie en gemeenten. Voor een deel is dit niet verwonderlijk omdat er provincies zijn waar geen of slechts een aantal regionale milieudiensten aanwezig zijn. Een provinciale geïnterviewde van een van de grootste provincies had echter een duidelijke mening, namelijk: “Wij hebben regionale milieudiensten gestimuleerd. Samenwerken met al die gemeenten, dat werkt gewoon niet. Bovendien is de milieudienst een ambtelijke organisatie, de bevoegdheden blijven formeel bij de gemeenten. Daarnaast beschikken milieudiensten over meer kennis dan de gemeenten.” Voor deze provincie geldt dat op het gebied van samenwerking alle gemeenten niet bereikt kunnen worden, de afstand tussen provincie en gemeenten is domweg te groot. De milieudiensten dienen daarom als schakel. Een andere provinciale geïnterviewde ziet op het gebied van het delen van kennis regionale milieudiensten wel als schakel, maar op andere gebieden niet.

De geïnterviewden van de milieudiensten zijn het niet helemaal eens of de milieudienst een schakel genoemd kan worden. Twee van de geïnterviewden zeggen volmondig ja als het om schakelen gaat. De ene zegt: “De milieudiensten staan veel dicht bij de gemeenten dan de provincie. We kunnen makkelijker bij elkaar in de keuken kijken.” De andere geeft aan: “De afstand voor gemeenten naar de regionale milieudienst is veel kleiner dan naar de provincie toe. Het maakt de kloof kleiner.” Aangetekend dient te worden dat deze milieudiensten in verschillende provincies huizen, dus er is geen overeenkomst in antwoord op basis van standplaats. Een andere geïnterviewde ziet de milieudienst alleen als schakel voor de werkzaamheden die de milieudienst uitvoert. Op andere terreinen is het moeilijker te beoordelen. Er bestaat daarentegen ook een ander beeld. “De regionale milieudienst is eigenlijk geen schakel. Als je wat betreft de schakelfunctie van beneden iets verwacht dan gebeurt het niet. Gemeenten willen de zaak in eigen hand houden. Daar moet je ergens een middenweg in vinden. De milieudienst zou wel als schakel kunnen fungeren, maar het initiatief tot verandering wordt vaak in de weg gestaan door communicatie en zelfstandigheid. Gemeenten kijken bovendien niet verder dan de eigen gemeentegrens.” Of de milieudienst als schakel gezien kan worden is afhankelijk van de milieudienst, de regeling waarop de regionale milieudienst gebaseerd is, maar zeker ook van de provincie waar de milieudienst werkzaam is. In een provincie waar regionale samenwerking gestimuleerd wordt zal een milieudienst eerder als een schakel gezien worden dan in provincies waar samenwerking minder of niet nagestreefd wordt.

4.7 Invuloefeningen

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de rollen die bovenlokale actoren spelen, op basis van de deelvraag “*hoe worden de rollen ingevuld?*” Een van de eerste zaken die opvalt is dat er niet gesproken kan worden van een algemene rol voor de provincie. Provincies geven allemaal op eigen wijze invulling aan het milieubeleid. In een provinciaal milieubeleidsplan, omgevingsplan of een tussenvorm. Daarbij laat de integratie met andere beleidsvelden nog wel eens te wensen over. Met de plannen wordt doorwerking beoogd, althans volgens de geïnterviewden. Aangezien provincies niet over verstrekkende bevoegdheden beschikken om ontwikkelingen af te dwingen bij gemeenten, en gemeenten het vaak al druk genoeg hebben met de eigen werkzaamheden, lijkt het erop dat doorwerking hooguit mondjesmaat bereikt wordt via milieubeleidsplannen. Indien milieubeleid wel doorwerkt zijn richtinggevendheid en bruikbaarheid beide gewenst. De kans op doorwerking is het grootst als de plannen aansluiten bij de vraag van andere partijen, zoals gemeenten.

Een rol waar provincies veel waarde aan hechten is de regisseursrol. Hoe deze rol ingevuld dient te worden en welke instrumenten daarbij horen, is niet geheel duidelijk. Een van de geïnterviewden geeft aan dat de provincie als regisseur wel serieus genomen moet worden. De macht om de regisseursrol af te dwingen ontbreekt. In dit hoofdstuk is ook naar voren gekomen dat verschillende onderzoekers van mening verschillen over de positie die provincies in dienen te nemen. Bij de provincies lijkt hetzelfde het geval te zijn. Het ECWM geeft aan dat er door provincies gezocht wordt naar nieuwe bestuurlijke werkwijzen buiten de formele kaders om. Samenwerking en het delen van kennis worden belangrijk gemaakt door de provincies. Op dit gebied ligt er al een belangrijke taak voor regionale milieudiensten. Zeker in de grote provincies fungeren de diensten als schakel tussen provincie en gemeente. Regionale milieudiensten geven aan dat zij dichterbij de gemeenten staan. Door het gebrek aan kennis en mogelijkheden bij veel gemeenten achten geïnterviewden van de regionale milieudiensten dit ook noodzakelijk; er wordt voorzien in een behoefte.

De provincie kan dan ook moeilijk als schakel tussen het Rijk en de gemeenten gezien worden. Bovendien wordt de provincie vaak gepasseerd als tussenstation, veel beleid vloeit rechtstreeks naar gemeenten. Dat provincies zelf ook zoekende zijn naar de meeste geschikte rollen maakt de legitimiteitskwestie actueler dan ooit. De regionale milieudiensten zijn op het gebied van kennis en samenwerking al een heel eind op weg de positie van de provincie (voor een deel) in te nemen, tenminste in de gebieden waar deze diensten aanwezig zijn. Het helpen van gemeenten bij het implementeren van regelgeving wordt ook al door regionale milieudiensten gedaan. Zo spelen deze diensten een rol bij de doorwerking van milieubeleid. In het volgende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag wat wel en niet kan op bovenlokaal niveau, om voeding te geven aan de provinciale legitimiteitsdiscussie en de discussie omtrent de inhoud van het takenpakket van regionale milieudiensten. Dat er sprake is van spanningen op bovenlokaal niveau rechtvaardigt dan ook verder onderzoek.

5. De bovenlokale zoektocht

In het vorige hoofdstuk is aan bod gekomen welke taken provincies en regionale milieudiensten uitvoeren dan wel kunnen uitvoeren. Ook is vastgesteld dat er een discussie gaande is over de rol die provincies geacht worden te spelen. Maar, in hoeverre leeft de provincie eigenlijk? Volgens Peters (2007) weten de meeste Nederlanders helemaal niets over de provincie, hebben Nederlanders geen idee wat provinciebesturen doen, zijn provinciebesturen onbekend en onzichtbaar, en als provincies al het nieuws halen is het vaak in negatieve zin. Daarom zijn provincies op zoek gegaan naar een duidelijker profiel, en dat zullen ze ook wel moeten, aldus Peters. Als de cijfers van provinciale verkiezingen erbij gepakt worden, wordt duidelijk dat de opkomst al jaren afneemt. Daarbij komt bij provinciale verkiezingen de vraag naar verbeteringen in de werkwijze en de bestuurscultuur elke keer terug. Maar ook over de vorm van het middenbestuur wordt al jaren gedebatteerd. Steeds blijkt weer dat er geen breed draagvlak gevonden kan worden voor een vernieuwde of andere vorm van middenbestuur. Een sterk regiobestuur op kleinere schaal komt te dicht bij de autonomie van de gemeenten en een krachtig regiobestuur op grotere schaal is weer niet aantrekkelijk voor het Rijk. De tragedie van de provincies in Nederland lijkt te zijn dat het niet de vorm van middenbestuur is die we wensen, maar wel de vorm van middenbestuur die we houden bij gebrek aan consensus over een beter alternatief (Franssen 2007).

Het blijkt dat de provincies ook bezig zijn met het kijken naar de eigen organisatie. Van belang is hoe ervoor gezorgd kan worden dat de provinciale rol goed ingevuld wordt. Dat kan op verschillende manieren en is situatieafhankelijk, provincies zijn immers niet allemaal gelijk. Zuid-Holland bijvoorbeeld, is een van de grootste provincies, dichtbevolkt, heeft veel bedrijvigheid en verkeers- en vervoerbewegingen en heeft ook nog eens te maken met 77 verschillende gemeenten. Een heel verschil met een kleinere provincie zoals Drenthe, dat veel minder dichtbevolkt is, minder bedrijvigheid kent, als de fietsprovincie van Nederland bekend staat en ‘slechts’ 12 gemeenten telt. Dit vereist qua milieubeleid verschillende invalshoeken. De ene provincie heeft moeite met het waarborgen van de milieukwaliteit terwijl de andere provincie zou kunnen streven naar een kwaliteit hoger dan het vereiste minimum.

Wanneer de blik verlegd wordt naar regionale milieudiensten, is het de vraag of de gemiddelde burger daar veel over weet. Nog sterker, het is de vraag of het Rijk wel precies weet welke en hoeveel regionale samenwerkingsverbanden er bestaan. Het is niet voor niets dat het Ministerie van Economische Zaken (2006) een quickscan heeft uitgevoerd om te kijken welke samenwerkingsverbanden er bestaan in ons land. De basis voor de verzamelde gegevens omtrent de quickscan vormde het internet. Dit veronderstelt dat het Rijk ook geen eenduidig overzicht heeft over de ontwikkelingen aangaande de regionale samenwerking. Maar het houdt ook in dat regio's in beweging zijn en dat er behoefte is aan kennis bij het uitvoeren van (gemeentelijke) taken. Provincies en milieudiensten geven aan dat sommige gemeenten te klein zijn om voldoende milieuexpertise te bezitten, of dat bepaalde milieudossiers dermate complex zijn dat experts nodig zijn. Dit is daarentegen ook wel eens het geval bij provincies en regionale milieudiensten, wordt bevestigd in een aantal interviews. Dit zegt natuurlijk ook iets over de complexiteit van zekere milieuaspecten.

Het kijken naar de eigen rol en de bewegingen op bovenlokaal niveau voorziet ongetwijfeld in kansen en barrières. Daarom is het aanlokkelijk te onderzoeken welke denkbeelden en ontwikkelingen spelen op bovenlokaal niveau wat betreft de bovenlokale rolinvullingen. Daarbij komen bovenlokalen aan bod om hun mening te geven, alsmede andere partijen die al dan niet rechtstreeks te maken hebben met landelijke en lokale partijen. In dit hoofdstuk worden deze vraagstukken weergegeven. Tenslotte wordt gekeken hoe doorwerking in het kader van de gewenste rollen (niet) gebruikt zou kunnen worden worden.

5.1 Barrières

Voor veel milieuonderwerpen hebben provincies niet het gezag om gemeenten tot bepaalde ontwikkelingen te dwingen. Regionale milieudiensten beschikken niet over de bevoegdheden om gemeentelijk milieubeleid te maken of bij te stellen. Dit geldt ook voor het uitvoeren van provinciaal beleid, tenzij het te maken heeft met vergunningverlening en handhaving. Zonder gezag of bevoegdheden kunnen rollen niet gespeeld worden, het werpt barrières op. Aan de geïnterviewden is gevraagd op welke manier barrières van invloed zijn op het niet kunnen uitvoeren van milieutaken of het spelen van een rol.

Het gebrek aan financiële en juridische instrumenten is voor provincies en regionale milieudiensten een barrière om de regie te voeren. De verregaande autonomie van gemeenten is hier debet aan. Zodoende kan er niet veel afgedwongen worden, waardoor andere oplossingen gezocht (moeten) worden om toch invloed uit te kunnen oefenen. Bijna alle geïnterviewden geven aan dat het zorgen voor draagvlak bij gemeenten erg belangrijk is, omdat bovenlokale actoren vaak geen instrumenten hebben om milieudoelen af te dwingen. Daarbij wordt de link met bevoegd gezag meermaals gelegd. Dat twee leden van de VROM Inspectie in een onderzoek van Spreeuwers, Zuidema & De Roo (2008) aangeven dat gemeenten het milieuvraagstuk vaak als belemmerend, lastig of hinderlijk zien maakt milieu nochtans een complex thema. Met name provincies moeten veel moeite doen, immers: “Gemeenten nemen niet alles van de provincie aan. Soms heb je er belang bij dat er iets gebeurt op lokaal niveau, maar gemeenten hebben een eigen autonomie en als gemeenten anders besluiten dan moet de provincie zich er maar bij neerleggen,” aldus een geïnterviewde. Om toch, al is het maar indirect, invloed uit te kunnen oefenen beschikken provincies over lobbyisten. Zo wordt geprobeerd het gebrek aan gezag te omzeilen. Het gebrek aan financiële middelen bij provincies en regionale milieudiensten komt op een aantal manieren tot uiting. Regionale milieudiensten worden gefinancierd door gemeenten en hebben doorgaans net voldoende geld om de gevraagde taken uit te voeren. Eigen initiatieven die geld kosten zijn voor een aantal regionale milieudiensten moeilijk haalbaar. Provincies klagen vooral over het gebrek aan geld om subsidies te verlenen. Als er een instrument is om ontwikkelingen te stimuleren dan is het wel de geldbuidel. Vaak wordt op projectbasis een initiatief gesteund, al dan niet in combinatie met zeggenschap voor de provincie. Dit wil niet zeggen dat subsidies altijd zorgen voor medewerking van andere partijen. “Er zijn ontwikkelingen die zelfs met subsidies niet zijn af te dwingen, dan maakt het echt niet uit hoeveel geld je er tegenaan gooit”, aldus een van de geïnterviewden. De geïnterviewde bedoelt hiermee dat als een andere betrokken partij principieel tegen een ontwikkeling is, subsidies er niet voor zorgen dat de mening van deze partij alsnog wordt bijgesteld.

Een duidelijk andere barrière voor provincies heeft betrekking op de verkokering binnen de eigen organisatie. Er wordt veelvuldig gesproken over de wens om integraal te werken. Echter, ongeveer de helft van de provinciale geïnterviewden geeft aan dat de eigen organisatie in meer of mindere mate verkokerd is. Dit houdt in dat beleidsvelden in onvoldoende mate rekening met elkaar houden of langs elkaar heen werken. Voor milieu is een goede samenwerking tussen beleidsvelden essentieel. Milieu wordt door andere beleidsvelden vaak als een belemmering gezien en het liefst buiten de planontwikkeling gelaten. Denk bijvoorbeeld aan het stilleggen van grote bouw of infrastructuurprojecten. Afstemming tussen provinciale beleidsvelden is dus wenselijk om de milieukwaliteit in de provincie te waarborgen. Om daarvoor te zorgen hebben veel provincies te maken met reorganisaties. Een aantal geïnterviewden noemde het gebrek aan samenwerking tussen de beleidsvelden als mogelijke oorzaak voor de reorganisatie. Twee geïnterviewden geven daarentegen aan dat vanuit milieu ook niet altijd voldoende ontwikkelingsgericht wordt meegedacht met andere sectoren. Een geïnterviewde zegt: “Er wordt teveel vastgehouden aan standaardnormen in plaats van het denken in kwaliteiten.” De andere stelt: “Intern binnen het

milieubeleid moet een omslag komen van normatief denken naar het denken in kansen.” Binnen het beleidsveld milieu is samenwerking en afstemming noodzakelijk, evenals tussen de beleidsvelden. Anders belemmert het de doorwerking van beleid, de milieukwaliteit of het spelen van een regisseurs of stimulatorrol.

Een veelgenoemde andere barrière is de complexe en gedetailleerde milieuwetgeving. Drie geïnterviewden geven aan dat wetgeving soms dermate ingewikkeld is dat het moeilijk te begrijpen is. Ook bemoeilijkt het de integratie van de milieuwetgeving in het eigen milieubeleid. Dat de EU wetgeving in het Engels opgesteld is, en de Nederlandse vertalingen nog wel eens op zich laten wachten, blijkt voor deze geïnterviewden barrières op te werpen. Andere geïnterviewden geven aan dat wetgeving, vooral vanuit Brussel, vaak multi-interpretabel is. Dit zorgt volgens deze geïnterviewden echter niet voor onoverkomelijke problemen. Om een rol als kennismakelaar te spelen is het daarentegen wel belangrijk dat er voldoende kennis is van wet en regelgeving. Verregaande complexiteit vereist een dermate hoog niveau van specialisme dat de bijbehorende expertise niet bij alle partijen aanwezig is, ook niet bij alle regionale milieudiensten. Voor een aantal milieuthema's zijn slechts een paar experts in ons land te vinden. In sommige gevallen wordt daarom wel eens kennis, in de vorm van externe adviesbureaus, ingehuurd. Een ander punt heeft betrekking op de uitvoering van milieutaken. Onduidelijke of specialistische wetten en regels kunnen leiden tot verkeerde interpretaties, wat kan leiden tot een verkeerde uitvoering. Voor de uitvoerderrol, voornamelijk op het gebied van vergunningverlening en handhaving, en de rol van kennismakelaar, is het begrijpen van milieuwetgeving een vereiste. Anders is het een belangrijke barrière voor het uitvoeren van milieutaken.

Twee geïnterviewden bij regionale milieudiensten geven aan dat taken voor gemeenten buiten de regio alleen uitgevoerd kunnen worden als daar om gevraagd wordt. De regionale milieudiensten kunnen niet zeggen van: 'kom maar bij ons'. Dit wordt als een barrière aangemerkt. Een van de geïnterviewden geeft aan dat er reclame gemaakt wordt, bijvoorbeeld via de verspreiding van folders. Daarnaast zegt een andere geïnterviewde van een regionale milieudienst: "Ook is het een barrière om te onderzoeken welke onderwerpen je als milieudienst wel en niet moet oppakken. Is het nu wel of niet een taak voor ons? Wij zeggen tegen de gemeenten dat we eventueel bij alle zaken willen helpen." Dit vraagstuk komt voort uit de verschillende vormen van regionale milieudiensten en het feit dat werving door regionale milieudiensten niet mogelijk is.

Geringe bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten bij regionale milieudiensten wordt genoemd als barrière. Drie geïnterviewden geven aan dat gemeenten soms wat meer betrokkenheid zouden kunnen tonen. Terecht noemt een van de geïnterviewden het feit dat gemeenten wel betalen voor de taken die de regionale milieudienst verricht. Bovendien is een regionale milieudienst een gemeentelijk samenwerkingsverband. Een andere geïnterviewde zegt over bestuurlijke betrokkenheid het volgende: "De geringe mate van bestuurlijke betrokkenheid is een barrière voor ons. Persoonlijk vind ik het jammer dat er na verkiezingen in gemeentelijk collegeland niemand de portefeuille milieu wil hebben. Bovendien zou milieu gecombineerd moeten worden met ruimtelijke ordening, wat vaak niet het geval is. Vervolgens zie je ook nog dat vaak de zwakste gedeputeerde milieu in de maag gesplitst krijgt. Dat is een lastige hobbel in het opereren van de regionale milieudienst." Zowel de rol als uitvoerder van milieutaken als de samenwerking met gemeenten en provincie wordt zodoende bemoeilijkt.

In onderstaande tabel zijn de door de geïnterviewden genoemde barrières nog even kort samengevat:

Barrières
1. Nadruk op het verwerven van draagvlak door gebrek aan gezag of bevoegdheden
2. Gebrek aan financiële middelen
3. Verkokering binnen de eigen organisatie
4. Complexe milieuwetgeving en milieuregels
5. Beperkte mogelijkheden voor regionale milieudiensten
6. Een geringe mate van bestuurlijke betrokkenheid

Tabel 5.1: Samenvatting barrières.

5.2 Kansen

In de media en in onderzoeksrapporten verschijnen zo nu en dan berichten over de rol van bovenlokale actoren. Zo wordt over de provincie wel eens gezegd dat het een overbodige overheidslaag is. Daarentegen zien sommigen weer perspectieven, maar dan wel met een andere rol voor provincies. Over regionale milieudiensten zijn de meningen eveneens verdeeld. De een ziet zo'n dienst als een oplossing voor het gebrek aan kennis en kunde bij gemeenten, de ander ziet regionale milieudiensten als een bedreiging voor de democratische legitimatie omdat deze diensten geen overheden zijn. Deze denkbeelden zijn echter behoorlijk zwart-wit. Enige nuance is denkbaar. Aan de geïnterviewden is gevraagd welke kansen zij zelf zien voor milieu op bovenlokaal niveau. Opvallend is dat duurzaamheid een in zwang zijnd thema is. Bijna alle geïnterviewden noemen duurzame energie een kans, van zonne- en windenergie tot energiebesparing bij burgers en bedrijven. Een belangrijk argument van de geïnterviewden is dat er een behoefte bestaat en dat er geen partij is aangewezen om in de behoefte aan duurzaamheid te voorzien. Met name provincies zijn in dit gat gesprongen. Wellicht dat er in de toekomst ook een formelere rol is weggelegd voor het bovenlokale niveau wat betreft duurzame energie(projecten).

Het IPO ziet een duidelijke kans voor provincies: "Provincies moeten zich, uitgaande van hun eigen kracht en kwaliteiten, ontfemen over de regionale agenda. Dat betekent niet dat zij zich blind allerlei taken moeten toe-eigenen en alles zelf moeten willen doen. Zij moeten ruimte bieden aan de partij die een taak het beste kan oppakken. Wel moeten provincies zich verantwoordelijk opstellen voor die relevante zaken die anderen niet of onvoldoende oppakken. De open huishouding biedt die mogelijkheid. Meer dan in het verleden moet die mogelijkheid worden benut" (IPO 2005, p.3). Eigenlijk wordt er gepleit voor een regierol waar mogelijk, en een rol als uitvoerder of stimulator van zaken die blijven liggen. Vooral het feit dat provincies de regionale agenda moeten gaan beheren is interessant. Ondanks dat provincies een bredere blik hebben dan gemeenten is het de vraag of gemeenten deze rol aan de provincies willen toebedelen.

Een aantal geïnterviewden ziet het werken in projecten als een voornamelijk kans. Er zijn al provincies en regionale milieudiensten die al dan niet op projectbasis met elkaar samenwerken, soms ook in combinatie met andere partijen. Innovatie is een belangrijk onderdeel van enkele samenwerkingsprojecten. Nieuwe ideeën ontwikkelen en uitvoeren kan natuurlijk geen kwaad. Zo zegt een van de geïnterviewden "Als mensen harder willen lopen moet je dat ook stimuleren. Dat wordt de opgave. Bij nieuwe initiatieven moet je leren samen te werken, zodat je niet op elkaars' duiven gaat schieten." De provincie zou daarbij een rol als regisseur, stimulator, coördinator of een combinatie van rollen kunnen spelen. Meerdere geïnterviewden hebben dit als kans aangemerkt. Dit hoeft niet altijd op basis van projecten plaats te vinden. Samenwerking kent ook andere vormen. Denk aan het IPO, het Landelijk Overleg Regionale Milieudiensten (LORM) of zoals in Noord-Brabant het Milieu Overleg

Lagere Overheden (MOLO). Ook het organiseren van bijeenkomsten met milieuonderwerpen of frequente overlegbijeenkomsten kunnen gerekend worden tot een vorm van samenwerking.

Samenwerking is een item dat enorm leeft bij alle geïnterviewden, zonder uitzondering. Voorwaarde is wel dat partijen weten wat ze voor elkaar kunnen betekenen. Provincies onderkennen dat soms niet helemaal duidelijk is wat voor kennis in huis is en wat de provincie kan betekenen voor andere partijen. Een van de geïnterviewden stelt: “Het naar buiten brengen wat je zelf goed doet is van belang. Dat doen we wel, maar te weinig.” Een andere geïnterviewde geeft aan: “Er ligt een kans in samenwerking en stimulering. We moeten onszelf laten zien en aangeven wat we belangrijk vinden. Dat is niet altijd geld, het kan bijvoorbeeld de capaciteit zijn om projecten van de grond te tillen. Het gaat om het profileren waar we goed in zijn, en dit vervolgens ook laten zien aan andere partijen. De soft kant van kansen pakken dus.” Bij regionale milieudiensten gaat het inmiddels zover dat bepaalde diensten specialist willen worden op bepaalde milieuthema's, zoals de milieudienst Zuid-Holland-Zuid. De geïnterviewde medewerker zegt hierover: “Als je de vraagstukken ziet op het gebied van verkeer en mobiliteit in dit gebied dan biedt dat mogelijkheden. Wij willen daarin een expertisecentrum worden. Dat willen we hier omdat al het vervoer vanuit de Rotterdamse haven hier doorheen komt. Daar ligt een ambitie en een kans.” Over milieudienst DCMR wordt door meerdere geïnterviewden gezegd dat deze veel kennis op het gebied van milieu bezit en dat deze kennis ook wordt gedeeld. Of, zoals een geïnterviewde opmerkt: “Door het delen van kennis hoeven we niet steeds weer opnieuw het wiel uit te vinden”. Verder kan over de milieudiensten DCMR en Zuid-Holland-Zuid gezegd worden dat deze samenwerken en beide bepaalde specialismen kennen. Bij het samenwerken en van elkaar leren is volgens een van de geïnterviewden ook van belang dat er aandacht besteed wordt aan professioneel relatiebeheer. Niet alleen om mensen bij elkaar te brengen, maar ook weten wat er speelt bij de partners en in de regio, zodat daarop ingespeeld kan worden. Dit wordt door Healey (1997) ‘institutional capital’ genoemd. Samenwerking kent dus verschillende onderdelen en elk onderdeel biedt weer specifieke kansen.

Volgens het ECWM (2003a) vindt er evenwel weinig debat en ideeënuitswisseling plaats tussen provincies zelf. Een beeld dat genuanceerd wordt door het IPO: “De interprovinciale samenwerking geeft een wisselend beeld te zien. Noord-Nederland bouwt voort op een langjarige ervaring op dit punt, terwijl ook in Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel) een goed fundament aanwezig lijkt, gezien de daar aanwezige gemeenschappelijkheid van oriëntatie en belangen. In de Randstad daarentegen wordt de samenwerking bemoeilijkt door het grote aantal (heterogene) partijen dat met elkaar aan tafel zit (...) In het Zuiden tenslotte wreekt zich het gebrek aan samenhang” (IPO 2002, p. 45). Vanuit de interviews wordt dit beeld grotendeels bevestigd.

Een van de veranderingen die in Nederland op stapel staat is de inwerkingtreding van de Wabo (zie box 5.1 op de volgende pagina). Zoals het er nu voorstaat wordt de wet begin 2009 ingevoerd. De Wabo biedt met name kansen voor regionale milieudiensten, maar ook voor provincies kan er een taak zijn weggelegd. Een van de geïnterviewden zegt over de kansen voor de provincies: “Het organiseren van de Wabo biedt kansen voor provincies. Het hele Wabo niveau is een kans, niet alleen de vergunningverlening voor een paar honderd bedrijven. Tevens kunnen de provincies hulp bieden aan de gemeenten, zoals samenwerking en het adviseren van gemeenten op basis van kennis.” De Wabo biedt kansen om milieu en ruimtelijke ordening met elkaar in verband te brengen bij regionale milieudiensten. Men spreekt in dat geval van een omgevingsdienst. Een geïnterviewde stelt in dit verband: “Een kans voor ons is om de gemeenten - meer dan nu het geval is - in het ruimtelijke ordeningsproces te faciliteren. Daar ligt ook een enorme behoefte, want het wordt wel gevraagd. Desondanks is het niet een overgedragen taak.” Dezelfde geïnterviewde zegt echter wel: “Alles staat of valt met de houding van de bestuurders.” Het relateren van milieu en

ruimtelijke ordening vereist dus een wijziging van bestaande samenwerkingsverbanden, ofwel een wijziging in taken die uitgevoerd worden voor gemeenten en de bestuurlijke wil om veranderingen door te voeren. Ruimtelijke ordening is vaak een veel groter gemeentelijk beleidsveld en het is dan ook zeer de vraag of gemeenten een deel van die taken af wil staan. Twee andere geïnterviewden van milieudiensten noemen de Wabo eveneens een kansrijk onderwerp, maar vragen zich wel af hoe alles geregeld moet gaan en kan worden. Het invoeren van nieuwe wetten brengt vaak complicaties met zich mee. Veel geïnterviewden denken dat het voor burgers en bedrijven eenvoudiger zal worden om een omgevingsvergunning aan te vragen. Voor gemeenten zelf verandert er niet veel omdat de taken nog steeds uitgevoerd moeten worden, of zoals men zelf zegt, aan de voorkant verandert het (een loket) maar aan de achterkant zullen nog steeds dezelfde taken uitgevoerd moeten worden. Duidelijk is in ieder geval dat er veel mogelijkheden zijn op het bovenlokale niveau om creatief om te gaan met de invoering van de Wabo, aan de andere kant is het afwachten hoe de invoering gaat verlopen.

Box 5.1 - Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning (Wabo)

In het kort zijn de doelen van de Wabo het verminderen van de administratieve lasten en het bevorderen van een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven. In de huidige situatie moet het bedrijf of de burger voor het oprichten en in gebruik nemen van een bouwwerk verschillende vergunningen aanvragen. Met de Wabo kan een bedrijf of burger voor alle activiteiten in een keer een vergunning aanvragen bij één loket. Daarbij krijgt hij te maken met één procedure, één besluit van het bevoegd gezag, één procedure van rechtsbescherming en één handhaver. De gemeente vormt in principe het loket waar de omgevingsvergunning wordt aangevraagd, maar de gemeente is niet in alle gevallen het bevoegd gezag. De bevoegdheid tot het verstrekken van een omgevingsvergunning voor de provinciale inrichtingen ligt bij de provincie. Het Rijk is in een aantal gevallen bevoegd gezag, zoals bij defensie-inrichtingen en inrichtingen die vallen onder de Mijnbouwwet. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de beroepsprocedure, en voor het gecoördineerd toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving (VNG 2006).

De kleinere provincies met minder milieudruk en bedrijvigheid denken na over hoe de comparatieve milieuvoordelen uitgebuit kunnen worden, zoals een relatief schone provincie. Een kans is bijvoorbeeld het inzetten op duurzame energie(centrales), dit benadrukt het karakter van een relatief schone provincie. De koppeling van milieukwaliteiten van provincies, zoals duisternis en stiltegebieden, kan als mogelijkheid gezien worden om meer te doen dan wettelijk gezien noodzakelijk is. Daarnaast denken twee geïnterviewden dat gezondheid en milieu in de toekomst belangrijker gaan worden. Door de provincie te profileren als een relatief schone en rustige woonomgeving kunnen ook mensen van buiten aangetrokken worden. Er wordt op deze manier ingezet op de sterke punten van de schonere provincies, in plaats van het benadrukken van de zwakke punten zoals minder bedrijvigheid. Een omslag in denken betekent zodoende een kans voor provincies. Een geïnterviewde zegt nog: “De integratie in ontwikkelingsprocessen is een kans, daarbij is het flexibel denken in doelen - en niet in normen - wel een vereiste.”

Tot slot een samenvatting van kansen zoals besproken in bovenstaande paragraaf:

Kansen
1. Duurzaamheid en duurzame energie
2. Innovatieve milieuprojecten
3. Samenwerking en het delen van milieukennis
4. Specialisering
5. De Wabo
6. Het uitbuiten van comparatieve milieuvoordelen

Tabel 5.2: Samenvatting kansen.

5.3 Doorwerking doordacht

In deze paragraaf wordt een tweedeling gemaakt. Ten eerste is aan de geïnterviewden gevraagd hoe milieubeleid zou kunnen doorwerken. Dit vormt dan ook het eerste deel van de paragraaf. Het tweede deel van de paragraaf bekijkt hoe milieubeleid vanuit de theorie zou kunnen doorwerken.

Doorwerking vanuit het bovenlokale perspectief

Het is voorstelbaar dat bovenlokale overheden niet altijd even gelukkig zijn met de manier waarop beleid doorwerkt. Een gebrek aan bevoegdheden of mogelijkheden kan hieraan ten grondslag liggen. Dit is ook wel gebleken uit de interviews. Daarom is aan de respondenten gevraagd of milieubeleid nog op een andere manier zou kunnen doorwerken. Op deze wijze is inzicht verkregen in alternatieve doorwerkingsmogelijkheden. In het vervolg van de paragraaf worden de antwoorden op deze vraag nader uitgewerkt.

Een van de voor de hand liggende onderwerpen is de uitbreiding van taken van overheden, in de eerste instantie de provincies. Het gaat niet om een algehele uitbreiding van taken, maar om bepaalde onderwerpen. “Bijvoorbeeld doorwerking door middel van het meer ruimte geven aan lagere overheden. Daarvoor zijn wel enkele waarborgen nodig,” aldus een van de geïnterviewden. Op dit moment beschikt de provincie over een beperkt aantal instrumenten om lagere overheden te dwingen bepaald beleid uit te voeren. Door meer ruimte te geven bij doorwerking en enkele waarborgen in te bouwen kunnen provinciale doelen alsnog bereikt worden. Een voorbeeld hiervan is de regioprovincie (BZK 2006). De regioprovincie heeft de ‘normale’ provinciale bevoegdheden, maar het is denkbaar om bepaalde gemeentelijke bevoegdheden over te dragen aan het bestuur van de regioprovincie. Hierbij kan worden gedacht aan plannende en coördinerende bevoegdheden op ruimtelijk-economisch gebied, maar ook aan taken ten aanzien van grote projecten. Zoals al eerder aangehaald ligt het overdragen van taken gevoelig, desalniettemin zou deze constructie een oplossing kunnen zijn om de legitimiteit van de provincie te versterken. Regionale milieudiensten geven aan niet uit te zijn op een uitbreiding van de eigen taken. Wel zouden gemeentelijke milieuambtenaren meer betrokkenheid kunnen tonen, zodat doorwerking van regionale milieudiensten naar gemeenten beter tot stand komt.

Doorwerking zou ook meer kunnen plaatsvinden middels het besteden van aandacht aan wat de provincie of de regionale milieudienst doet, kan doen en zou kunnen doen. Dit denken is verwant aan het verspreidingsmodel uit Bekkers et al (2004), waar expliciete aandacht is voor het aan de man brengen van advies. In dit geval gaat het dan niet om advies, maar om de bezigheden van bovenlokalen algemeen bekend te maken. Door een grotere bekendheid kan doorwerking beter plaatsvinden. Volgens een van de geïnterviewden is doorwerking ook voor een deel ruchtbaarheid geven aan regelgeving en verordeningen. De zorg dat dit uiteindelijk doorwerkt naar de desbetreffende partijen waarvoor de regels dan wel verordeningen bedoeld zijn, is van belang. “Dat gebeurt op dit moment onvoldoende.” Een

van de andere geïnterviewden formuleert een interessant standpunt omtrent de verhouding burger en overheid: “Door milieukwaliteit beter zichtbaar te maken en te ontsluiten voor de burger kan milieu een beter zichtbare en belangrijker plaats krijgen in de (impliciet integrale) kwaliteitsafwegingen die de burger maakt. Regellast wordt dan mogelijk meer omgebogen tot een vraag naar omgevingskwaliteit en informatie daarover. Er ontstaat dan eventueel ook meer marktwerking voor milieukwaliteit.” Het schenken van aandacht aan ontwikkelingen die spelen in de provincie op milieugebied en de milieu-interesse van burgers, bedrijven of andere overheden aanwakken is ook zo’n voorbeeld. Onderwerpen die spelen zijn het verbinden van milieu met cultuur, het denken van bedrijven en burgers veranderen, bijvoorbeeld door nadruk te leggen op innovatie en het inbrengen van nieuwe thema’s. Zo kan doorwerking als instrument voor vernieuwing gehanteerd worden.

Het besef dat doorwerking via het informele spoor waardevol is leeft bij vrijwel alle geïnterviewden. Lobbyen is daarvan een voorbeeld, alleen zijn voor het lobbywerk vaak specialisten aangesteld. Volgens het enlightenment model is het zaak door middel van lobbyen een verandering in de oriëntatie van beleidsmakers te bewerkstelligen. De agenderende functie van advisering wordt door het model vooral benadrukt. Vanwege het feit dat er veel regelgeving uit Brussel komt wordt er niet alleen gelobbyd in Den Haag, maar ook in Brussel. Het informele spoor is niet alleen lobbyen, maar zeker ook samenwerking en overleg. Wat overleg betreft kennen de provincies het IPO en milieudiensten het LORM. Daarnaast zijn er tal van andere samenwerkingsverbanden en overleggen, alleen zijn deze vaak minder bekend en minder omvangrijk. Aangegeven wordt dat er middels overleg en vooroverleg veel (meer) bereikt kan worden in samenwerking met andere partijen en dat dit zeker een vorm van doorwerking is. Dit geldt voor provincies en zeker ook voor regionale milieudiensten.

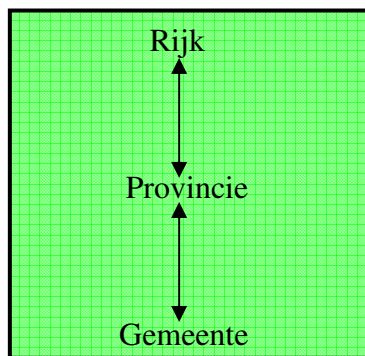
Op de vraag hoe doorwerking zou kunnen plaatsvinden antwoordde een geïnterviewde van een regionale milieudienst als volgt: “Zolang we op deze manier georganiseerd zijn (het huis van Thorbecke) in dit land zie ik weinig alternatieven. Het systeem kent beperkingen. Je zou het van onderop kunnen organiseren, vanuit de gemeenten naar de provincie. De laatste jaren zie je steeds meer dat provinciaal beleid vanuit de gemeenten en de regionale milieudiensten voeding krijgt. Bottom-up in plaats van top-down.” Een veelgehoord argument wat dat betreft is dat de lagere overheidsniveaus moeten werken met beleid dat op een hoger niveau is uitgestippeld, terwijl deze beleidsontwikkelaars vaak helemaal niet weten wat er op regionaal of lokaal niveau speelt. Vanuit regionale milieudiensten wordt meermaals gepleit voor bottom-up doorwerking. Er wordt gewezen op de grote hoeveelheid milieukennis die aanwezig is bij regionale milieudiensten, en de nauwe banden met gemeenten. Al deze informatie zou vaker naar provincie en Rijk doorgespeeld kunnen worden.

Doorwerking vanuit de theorie

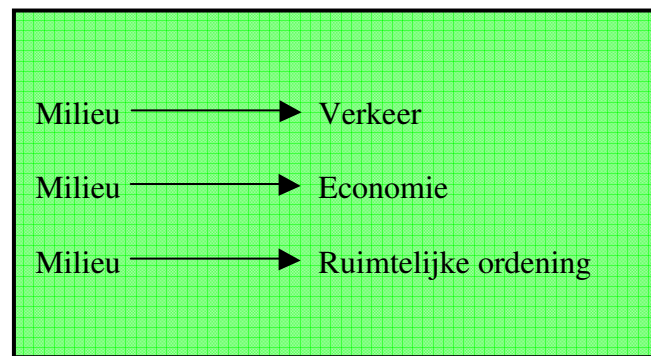
In hoofdstuk twee is een conceptueel kader geschetst, onder andere over het begrip doorwerking. Op deze plaats zal gekeken worden hoe milieubeleid vanuit de theorie doorwerkt of zou kunnen doorwerken, waarbij de eerdere paragrafen in dit hoofdstuk als geheugensteuntje dienen. De eerste rol die gespeeld wordt door het bovenlokaal niveau is die van nageschakelde besluitvormer, door gebruik te maken van strategische plannen en beleid van hogerhand. Doorwerking is dan een proces dat gekenmerkt wordt door een meer concrete en nadere uitwerking van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel aangesproken worden (Kerstens 1994). Voor provincies gaat het om een concretere uitwerking en toepassing van Rijksmilieubeleid en EU milieubeleid. Regionale milieudiensten richten zich vooral op de toepassing en uitwerking van het milieubeleid afkomstig uit de EU, van het Rijk en vanuit de provincies.

Een andere rol voor bovenlokalen is de rol van ontwikkelaar van milieubeleid, wat vooral betrekking heeft op de provincie, omdat deze via het milieubeleidsplan (of milieu in het omgevingsplan) beleid maakt. Doorwerking gaat dan over de functie van het geformuleerde beleid als kader voor de nadere uitwerking en invulling van ruimtelijk beleid door aangesproken actoren, zoals gemeenten en regionale milieudiensten, oftewel een functie als referentiekader (De Lange 1995). Er wordt mee bedoeld dat nadere uitwerkingen van het oorspronkelijke beleid binnen bepaalde grenzen moeten vallen, omdat er anders geen sprake is van doorwerking. Er zijn wel instrumenten nodig om het beleid uit te kunnen voeren.

Een rol die voor het bovenlokale niveau toepasselijk zou kunnen zijn is de bewaker van horizontale en verticale doorwerking wat betreft milieu(belangen). Uit de interviews blijkt dat er niet door alle beleidsvelden evenveel waarde gehecht wordt aan milieu. Aan de milieuverantwoordelijken de taak om ervoor te zorgen dat milieubelangen opgenomen worden in ruimtelijke, economische of verkeers- en vervoersplannen, ofwel horizontale doorwerking of externe integratie (figuur 5.2). Deze beide begrippen werden door elkaar gebruikt door de geïnterviewden. Groote et al (2002) stellen dat verticale doorwerking gaat om de afstemming van de milieuplannen van de drie bestuurslagen. De rol die het bovenlokale niveau dan kan spelen is die van schakel tussen overheidsniveaus (figuur 5.1). Bij deze gedachtegang worden 'geluiden' vanuit het Rijk doorgegeven naar lagere overheden, terwijl de 'geluiden' van lagere overheden bij het Rijk worden neergelegd.



Figuur 5.1: Verticale doorwerking



Figuur 5.2: Horizontale doorwerking

Naast milieubeleid gaat het ook om beleidsadviezen. Een veel voorkomende taak van regionale milieudiensten is het adviseren van de aangesloten overheden, terwijl een deel van het milieubeleid van provincies ook gezien kan worden als advisering van lagere overheden, door het gebrek aan instrumenten om bepaalde zaken af te dwingen bij diezelfde lagere overheden. Korsten (1983) en Zoutendijk (1992) onderscheiden vier dimensies van doorwerking van beleidsgerichte kennis. Deze kunnen voor een deel in verband gebracht worden met de rol die bovenlokale overheden kunnen spelen, bij deze beleidsadviseur genoemd. Het gaat dan met name om de aard van doorwerking. Beleidsadvies op basis van instrumentele doorwerking vindt plaats wanneer een advies direct wordt vertaald in beleidsmaatregelen en beleidsombuigingen, waarbij de relatie tussen advies en gevoerd beleid aantoonbaar moet zijn (Tijssen 1988). De bovenlokale overheid wil ervoor zorgdragen dat het advies gebruikt wordt. Een andere manier van doorwerking is ook mogelijk, te weten conceptuele doorwerking. Dan gaat het om indirecte beleidsbeïnvloeding van de manier van denken over bepaalde beleidsvraagstukken. Een advies kan zorgen voor de verheldering of verrijking van een probleem, nieuwe gedachtegangen, begrippen en concepten die via een diffuus en indirect proces doordringen in beleid en het op de agenda zetten van beleid (Korsten 1983). Een provinciaal milieubeleidsplan of een regionaal milieubeleidsplan zijn hier voorbeelden van, vooral de visiedelen. Op Rijksniveau gaat het bijvoorbeeld om de

ECWM. Het ECWM vermoedt dat de feitelijke procedurele doorwerking van de adviezen gering is, waardoor de inhoudelijke doorwerking onzeker is. De 'welgevalligheid' van het advies lijkt ook mee te spelen. In dat geval zou agendavorming een selectieve functie vervullen (ECWM 2003b).

De laatste mogelijkheid betreft strategische doorwerking, onderverdeeld in politieke en tactische doorwerking. Bij politieke doorwerking wordt een advies gebruikt als wapen om de eigen positie in een debat te versterken, om bestaande overtuigingen te bevestigen of om beleid te legitimeren. Legitimerende doorwerking kan de vorm van selectieve doorwerking aannemen wanneer beleidsvoerders bewust een advies doodzwijgen en bij de politieke keuze het advies niet meewegen of door bepaalde delen juist wel te gebruiken (Korsten 1983). Bij tactische doorwerking gaat het niet om de doorwerking van de inhoud van een advies, maar om het gebruik van het advies zelf. Adviezen worden aangegrepen als rechtvaardiging om beslissingen uit te stellen, te vertragen, kritiek te ontlopen, prestige te handhaven of aan te geven dat een onderwerp de aandacht heeft. De inhoud van het advies doet er dan in feite niet toe (Tijssen 1988). Tactische doorwerking lijkt met name van toepassing op milieuonderwerpen die belangrijk worden gevonden, maar waar weinig mee gedaan wordt. Bovenlokale overheden kunnen dus verschillende belangen hebben bij een rol als beleidsadviseur, en kunnen deze rol op verschillende manieren invullen.

Vanuit beleidsimplementatie oogpunt, beleidsimplementatie wordt door de auteur als onderdeel van doorwerking gezien (zie hoofdstuk 2), zijn er ook een aantal rollen die de bovenlokale overheden kunnen spelen. Ten eerste gaat het om een rol als implementator van top-down beleid, ofwel implementatie van beleid van hogerhand. De centrale overheid formuleert een beleidsdoel (zie bijlage 5 voor de mogelijke werking), daaruit volgt een lineaire relatie tussen overeengekomen beleidsdoelen en implementatie. Door enkele geïnterviewden wordt dit fenomeen ook wel rechtstreekse implementatie genoemd. Afwijken van de beleidsdoelen is dan ook niet mogelijk. Een tweede rol voor bovenlokale overheden refereert aan bottom-up implementatie. Hjern en Porter (1981) stellen dat een analyse van implementatie met de identificatie van het netwerk aan actoren van alle relevante instanties zou moeten beginnen. De manier waarop de instanties samenwerken bij implementatie en de problemen opgelost worden staan centraal. De rol die bovenlokale overheden kunnen spelen heeft betrekking op het vermogen om lagere overheden bij te staan - door middel van kennis en expertise - bij het implementeren van beleid. Dit zou bijvoorbeeld het delen van specifieke milieukennis kunnen zijn, waardoor lagere overheden meer inzicht krijgen in de materie.

Concluderend, de theorie reikt verschillende mogelijkheden aan voor rollen die bovenlokale actoren kunnen spelen. Zowel wat betreft formele rollen als meer informele rollen. Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden spelen de genoemde overheden in meer of mindere mate de rollen die theoretisch mogelijk zijn. Ongetwijfeld kunnen er meer rollen bedacht worden, maar op basis van het uitgewerkte conceptueel kader zijn dit de meest voor de hand liggende rollen. In het volgende hoofdstuk worden theorie en praktijk met elkaar verbonden.

5.4 Hoe milieubeleid doorwerking kan belemmeren

Milieubeleid staat over het algemeen ontwikkelingen in de weg, maar doorgaans is dit noodzakelijk, omdat anders milieunormen overschreden worden en schade wordt toegebracht aan de leefomgeving. Daarom hebben wij in Nederland milieubeleid. Het bovenlokale niveau heeft hierin ook een taak, zeker wat betreft doorwerking. Alleen komt doorwerking niet altijd op een goede manier tot stand. Deze paragraaf heeft als doel de pijnpunten aan te geven die doorwerking op bovenlokaal niveau bemoeilijken. Op deze wijze kan in de afsluitende paragraaf aangegeven worden welke beperkingen bepaalde rollen met zich mee brengen.

Soms staat milieubeleid duurzame ontwikkelingen in de weg, omdat bepaalde regelgeving nou eenmaal is opgesteld. En dat is volgens een viertal geïnterviewden niet de bedoeling van milieubeleid. Deze personen geven aan dat beleid dat duurzame initiatieven in de weg staat onwenselijk is. In dit verband kan de (afremmende werking van milieubeleid ook genoemd worden. Volgens een geïnterviewde is een remmende werking juist: “Alleen moeten overheden niet te rigide zijn en zonder mogelijkheid tot overleg vasthouden aan de wet. Het is juist zaak milieubeleid onderdeel te laten zijn van het grotere geheel. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de best mogelijke situatie bereikt wordt in een gebied.” Daar ligt een taak voor provincies en regionale milieudiensten.

Om de doelen van het bovenlokaal milieubeleid te bereiken zijn er verschillende instrumenten beschikbaar. Er kan bijvoorbeeld een peen voorgehouden worden aan gemeenten, of de stok kan worden gebruikt om een bepaalde ontwikkeling te stimuleren. Restrictief beleid is nou eenmaal een onderdeel van milieubeleid. Volgens een geïnterviewde moet daarentegen het milieubeleid niet doorslaan in doorwerking door middel van het gebruik van verkeerde instrumenten of ongeschikte instrumenten. Een term die in dit verband ook wel gebruikt wordt door de geïnterviewden is ‘dwingend’. Doorwerking moet niet leiden tot het dwingend opleggen van strenge kaders. Want een ander belangrijk onderdeel voor het bereiken van bovenlokale milieudoelstellingen is draagvlak creëren onder de partijen die met het beleid aan de slag moeten, vaak gemeenten. Zo zegt een geïnterviewde: “Het stellen van onrealistische doelen leidt meestal niet tot haalbare doelen. In dat geval kan beleid wel doorwerken, alleen wordt er niet veel mee bereikt.” Draagvlak en bereidheid bij gemeenten blijft een noodzakelijke voorwaarde. Het zijn echter niet alleen onrealistische doelen die doorwerking kunnen bemoeilijken. “Beleid waar eenieder de relevantie van ontgaat is geen goede basis voor doorwerking. Soms gaat het zover dat beleidsdoelen geformuleerd worden die voor de gemiddelde burger onmogelijk te begrijpen zijn. Het abstractieniveau is dermate hoog dat het ontoegankelijk wordt,” aldus een geïnterviewde. De formulering van milieubeleid is dus van belang. Het moet ook begrijpelijk zijn waarom beleid moet doorwerken. Als het bijvoorbeeld gaat om nationale wetgeving dient duidelijk te zijn welke normen er gehanteerd worden en welke technieken er gebruikt moeten worden. Dan is er ook geen ruimte voor verschillende interpretaties door provincies en regionale milieudiensten. Bovenlokale actoren stellen duidelijkheid zo als voorwaarde voor doorwerking van beleid.

Zoals gesteld zijn er milieunormen om het milieu te beschermen. Een geïnterviewde geeft aan dat milieubeleid niet moet doorwerken als: “Op voorhand onduidelijk is waarop wordt getoetst en de norm overal volledig verschilt.” Het is daarbij van belang dat provincies en regionale milieudiensten weten welke thema’s spelen op het eigen grondgebied. Daarover dient geen onzekerheid te bestaan. De geïnterviewde geeft verder aan: “Er moet geen beleidsruimte weggehaald worden bij gemeenten. Provincies moeten niet verstikt worden.” Een andere geïnterviewde geeft aan dat wanneer plannen gemaakt worden zonder dat er nagedacht is over de uitvoering, het beter is dat het plan niet doorwerkt. “Als provincie hebben we eens een milieuverordening opgesteld. Toen het af was kwamen we tot de constatering dat we niet nagedacht hadden over de uitvoering van de milieuverordening,” stelt een geïnterviewde. Er moet dus wel een duidelijke gedachte achter een plan of beleid zitten. “Vaak is beleid van hogerhand ook niet goed uitgewerkt,” aldus een geïnterviewde van een regionale milieudienst. Daardoor werkt beleid moeizaam door.

Door een andere geïnterviewde wordt een kanttekening geplaatst bij de doorwerking wens van bovenlokale partijen: “Een bovenlokale actor moet zich niet bemoeien met terreinen waarvoor het geen zeggenschap of instrumenten heeft.” Dit is de enige geïnterviewde die expliciet laat weten dat doorwerking alleen beoogd moet worden voor de beleidsterreinen waar bovenlokale actoren mee te maken hebben. Op de andere terreinen hebben bovenlokale partijen niets te zoeken. Anderzijds zijn het niet alleen beperkingen die genoemd worden met

betrekking tot de vraag hoe milieubeleid niet moet doorwerken. Zo wordt gezegd: “Besluitvormers moeten niet te bang zijn om te zeggen ‘zo gaan we het doen en niet anders’. Milieu komt op dit moment weer hoger op de agenda te staan en ook bij burgers en bedrijvigheid is er (enige) bereidheid om mee te werken aan een schonere leefomgeving. Doorwerking zou niet alleen moeten leiden tot overleg op bovenlokaal niveau, er moeten ook beslissingen genomen worden.” Een verwijzing naar het gebrek aan regie en instrumenten op bovenlokaal niveau. In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk een overpeinzing betreffende het spanningsveld tussen wat wel en niet kan op bovenlokaal niveau.

5.5 Het spanningsveld

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen “*Hoe denken bovenlokalen zelf over (mogelijke) rollen*” en “*Wat kan qua doorwerking verwacht worden van het bovenlokale niveau?*” leidend geweest. Op basis van de barrières en kansen wordt een aantal dingen duidelijk. Provincies worstelen op milieugebied met een gebrek aan bevoegdheden en een gebrek aan geld. Op zich kunnen de provincies daar zelf weinig aan veranderen. Verkokering is echter een thema waar provincies wel iets aan kunnen veranderen. Dat is een barrière die door de provincies zelf is gecreëerd. Door deze barrières wordt het aantal rollen dat de provincie kan spelen danig beperkt. Voor regionale milieudiensten is het de vraag wat wel en niet behoort tot het taakgebied. Het zijn dan wel dienstverlenende organisaties, maar het is niet geheel duidelijk wat door gemeenten uitbesteed mag worden aan regionale milieudiensten. Duidelijkheid is gewenst om in de toekomst problemen te voorkomen. Daarnaast mag van gemeentelijke bestuurders verwacht worden dat er enige betrokkenheid getoond wordt ten opzichte van de regionale milieudiensten. De gemeente blijft namelijk de verantwoordelijkheid dragen. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de betrokkenheid van gemeenten maar mager is. Op deze manier ontstaat de indruk dat gemeenten maar wat blij zijn van de taken af te zijn.

Om toch een rol te kunnen spelen op regionaal en lokaal niveau zetten veel provincies in op samenwerking, al dan niet op projectbasis, met gemeenten en regionale milieudiensten. Het delen van kennis wordt daarbij als waardevol gezien, een ontwikkeling die alleen maar is toe te juichen. Specialisatie in bepaalde milieuthema's is de volgende stap. Door veel bovenlokalen worden duurzaamheid en innovatie als kans gezien. Deze beleidsvelden zijn in opkomst en de taken en bevoegdheden zijn niet altijd even duidelijk afgebakend. De bovenlokalen maken gebruik van deze mogelijkheid. Het is echter de vraag of dit tot de kerntaken van provincies en regionale milieudiensten behoort. Een antwoord lijkt niet direct voorhanden. Onduidelijkheid heerst ook omtrent de Wabo. Provincies zouden graag de organisatie op zich nemen, ware het niet dat bijna alle taken bij de gemeenten liggen. Door de complexiteit van milieuregelgeving zou het zo kunnen zijn dat meer taken naar regionale milieudiensten doorgeschoven gaan worden. Regionale milieudiensten zien hier dan ook kansen. Voor regionale regie geldt dat de provincies graag deze rol op zich zouden willen nemen, iets wat volgens het IPO nog niet helemaal het geval is. De provincie heeft overzicht over een groter grondgebied en kan de verschillende belangen beter overzien. Er zijn voor de provincie echter weinig middelen voorhanden om lokale ontwikkelingen af te dwingen.

Dit blijkt ook uit de denkbeelden van geïnterviewden over doorwerking. Geïnterviewden geven aan dat doorwerking gericht zou moeten zijn op het ruimte geven aan lagere overheden, maar dan wel met enkele waarborgen. Bottom-up doorwerking wordt ook genoemd als verbeterpunt. Het zichtbaar maken van wat bovenlokalen doen en kunnen bevordert de bottom-up doorwerking. Hetzelfde geldt voor het scheppen van kaders voor aangesproken actoren. Op deze manier kunnen lagere overheden bijgestaan worden met kennis en expertise. Een belangrijke voorwaarde voor doorwerking is wel dat milieubeleid begrijpelijk en goed uitgewerkt is. Verder moeten kaders volgens een aantal geïnterviewden niet te dwingend opgelegd worden. Zonder draagvlak bereiken bovenlokalen niet veel.

Lobbyen is een instrument dat door provincies veelvuldig gebruikt wordt, een teken dat provincies vooral indirect proberen de positie te verstevigen dan wel de belangen te laten behartigen. De zorg voor een goede doorwerking is voor bovenlokalen eigenlijk hetzelfde als balanceren op een dun koord. Aan de ene kant moeten de juiste voorwaarden geschept worden, met de meest geschikte instrumenten. Aan de andere kant dient beleid niet dwingend te zijn en is draagvlak onder lagere overheden onmisbaar voor een goede doorwerking.

Het moge duidelijk zijn dat het bovenlokale niveau in een spanningsveld zit. Een gebrek aan bevoegdheden en geld leidt ertoe dat met name provincies zich in allerlei bochten wringen om invloed te kunnen uitoefenen en doorwerking te bevorderen. Een helder provinciaal profiel ontbreekt. Regionale milieudiensten weten waar ze aan toe zijn als dienstverlener, desalniettemin biedt de Wabo kansen om de positie te versterken. Dit kan zeer goed ten koste gaan van de provincie. Hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de wettelijke taken en gespeelde rollen wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

6. De bovenlokale verhoudingen

De vorige drie hoofdstukken behandelden de rollen die bovenlokale actoren worden geacht te spelen, hoe de rollen worden ingevuld en wat wel en niet mogelijk is op bovenlokaal niveau. Tevens zijn dit de eerste drie deelvragen van het onderzoek. In dit hoofdstuk worden deze rollen met elkaar vergeleken. De bijbehorende subdeelvraag luidt: “*Hoe verhouden de wettelijke, gewenste en gespeelde rollen zich tot elkaar?*” Dat is niet de enige vraag die beantwoord wordt. Het is namelijk ook van belang te analyseren waarom bovenlokale overheden een bepaalde rol spelen. Bij het doorlezen van de vorige hoofdstukken ontstaat de indruk dat een gebrek aan bevoegdheden of beïnvloedingsmogelijkheden een reden kan zijn voor het spelen of niet spelen van een rol. Zodoende wordt ook een antwoord gegeven op de volgende subdeelvraag: “*Wat zijn oorzaken voor de verhoudingen?*” De informatie uit de interviews is waardevol bij het beantwoorden van de subdeelvragen, ware het niet dat de theorie zoals besproken in het conceptueel kader een toevoeging en verduidelijking kan zijn bij de analyse.

6.1 Het rollenspel

Provincies moeten wettelijk gezien een milieubeleidsplan en een milieuprogramma maken. Het milieuprogramma staat zwaar onder druk, provincies vinden het een weinig nuttig instrument. Voor het milieubeleidsplan geldt dat het misschien wordt afgeschaft. De wettelijke milieubasis kan daardoor flink gaan veranderen. Toch moet op een of andere manier vastgelegd worden welke wet- en regelgeving uitgevoerd moet worden, hoe de wetten en regels geïmplementeerd moeten worden en doorwerken, welke samenhang bestaat met andere beleidsvelden en welke kant de provincie op wil met het milieu. Een oplossing kan het omgevingsplan zijn, als is dit voor grotere provincies waarschijnlijk een te omvangrijke opgave. Gezien het feit dat provincies veel waarde hechten aan integraliteit moet er eerst een geschikt (integraal) alternatief komen voor het milieubeleidsplan. De kans is dus groot dat de wettelijke rol van provincies op milieugebied gaat veranderen.

Veel wet- en regelgeving wordt door de EU vastgesteld. Veelal dienen deze wetten en regels rechtstreeks geïmplementeerd te worden door provincies en gemeenten. Dit wordt ook wel top-down implementatie genoemd. Een centrale overheid maakt wetten en regels en lagere overheden voeren het uit. De rol van bovenlokale overheden bestaat niet alleen uit het implementeren van de regelgeving. Matland (1995) merkt met recht op dat er nog een proces voorafgaat aan de implementatie, zoals vooroverleg en lobbyen door bovenlokale overheden. Dat is een rol die ook gespeeld wordt. Veel van de milieuwet- en regelgeving is complex. Voor lagere overheden is het implementeren geen eenvoudige zaak. Provincies zien voor zichzelf een rol weggelegd als kennismakelaar voor lagere overheden. Dit is voor een deel een gewenste rol en voor een deel een gespeelde rol, aangezien sommige provincies druk bezig zijn met het delen van kennis, bijvoorbeeld Noord-Brabant met het MOLO. Een rol als kennismakelaar wil zoiets zeggen als het helpen van gemeenten bij het implementeren van beleid, ofwel een vorm van bottom-up implementatie. De doorwerking van milieubeleid kan uit de behoeften van de gebruikers van de adviezen, de lagere overheden, worden verklaard. Dit komt overeen met de eisen gesteld door het demand pullmodel (zie paragraaf 2.4). Voorwaarde is wel dat gemeenten weten welke kennis bij de provincie aanwezig is. De provincie moet dus zorgen dat de beschikbare milieukennis algemeen bekend is bij lagere overheden. Maar, in sommige delen van Nederland zijn ook regionale milieudiensten aanwezig. Omdat deze een deel of het geheel van de milieutaken uitvoeren voor gemeenten is bij regionale milieudiensten specifieke milieukennis aanwezig. Deze diensten staan naar eigen zeggen dicht bij de gemeenten en lijken een meer voor de hand liggend aanspreekpunt bij

problemen met implementatie van regelgeving. Er vanuit gaande dat de provincie een rol als kennismakelaar kan en wil spelen, en willen is doorgaans geen probleem, moet niet voorbij gegaan worden aan de rol en de milieukennis van regionale milieudiensten.

Er is nog een ander terrein waar provincies en regionale milieudiensten vergelijkbare taken uitvoeren; vergunningverlening en handhaving. De provincie draagt zorg voor de zogenaamde grote inrichtingen. Regionale milieudiensten houden zich doorgaans bezig met vergunningverlening en handhaving voor gemeenten. Maar het is ook mogelijk dat regionale milieudiensten een deel van de vergunningverlening en handhaving van de provincie op zich nemen, geldende voor het grondgebied van de regionale milieudienst. Door de provincie wordt een bewuste keuze gemaakt om deze taken uit te besteden, terwijl de provincie dit zelf ook zou kunnen doen. Dit geldt alleen voor delen van Zuid-Holland en Noord-Brabant. De betreffende milieudiensten spelen zo een rol op provinciaal niveau.

Met de komst van de Wabo, die zowel voor provincies als regionale milieudiensten volop kansen biedt, staan er een aantal grote veranderingen op stapel. Een verandering in de richting van een omgevingsdienst is zo'n mogelijkheid. Gemeenten staan vast en zeker niet te trappelen om meer bevoegdheden af te staan aan regionale diensten, en het is de vraag of het staatsrechtelijk überhaupt mogelijk is. Bij de Raad van State is volgens een geïnterviewde nog nooit getoetst welke taken wel en niet overdraagbaar zijn aan regionale (milieu)diensten. Evenwel biedt de Wabo ook kansen voor provincies. Bijvoorbeeld op het gebied van coördinatie en regie van het gehele proces van vergunningverlening en handhaving in de provincie. Zodoende zou de doorwerking van milieubeleid, via de provincie als schakel, gestroomlijnd kunnen worden. Vooralsnog gaat het meer om gewenste rollen, omdat de Wabo nog niet is ingevoerd.

Aan het begin van de paragraaf is het thema integraliteit al even kort genoemd. Integraliteit is een onderwerp dat in overheidsland veelvuldig gebruikt wordt. Met de komst van de Wabo kan integraal bij een loket een vergunning aangevraagd worden, in plaats van meerdere vergunningen bij meerdere loketten zoals het geval was. Volgens het Van Dale woordenboek betekent integraal allesomvattend, geheel of volledig. Gezien de omschrijving lijkt het nastreven van integraliteit nagenoeg utopisch. Maar waarom wordt de nadruk gelegd op integraliteit? Veel provincies vinden het belangrijk dat er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende beleidsterreinen en zien dit als een voorname rol van de provincie. Tegelijkertijd geeft meer dan de helft van de provinciale geïnterviewden toe dat er in meerdere of mindere mate sprake is van verkokering binnen de overheid. Er wordt vaak alleen maar naar het eigen beleidsveld gekeken. Tussen de gewenste rol, de provincie als nastrever van integraliteit, en de bestaande situatie, te weten verkokering, bestaat tot op heden een kloof. In het conceptueel kader wordt in dit verband gesproken van horizontale integratie. Het bewaken van horizontale integratie lijkt een taak die de provincie als middenbestuur op het lijf geschreven is, maar heeft daar zoals gezegd moeite mee. Naast horizontale integratie wordt ook gesproken over verticale integratie, waar de provincie als schakel tussen het Rijk en lagere overheden functioneert. Een rol die de provincie ambieert, en volgens provinciale geïnterviewden (op een na) ook speelt. Geïnterviewden van regionale milieudiensten geven aan dat de provincie niet als schakel gezien kan worden, want de provincie heeft niet genoeg beïnvloedingsmogelijkheden. Ook hebben gemeenten via het VNG rechtstreeks toegang tot het Rijk, waardoor de provincie eenvoudig overgeslagen kan worden. Toch ligt er een duidelijke kans om op regionaal niveau de regie te voeren, dan wel als schakel op te treden, getuige de Commissie Geelhoed (IPO 2002). De behoefte is namelijk aanwezig.

De geïnterviewden van regionale milieudiensten denken dat regionale milieudiensten als schakel tussen provincie en gemeenten gezien kunnen worden. Het argument dat daarvoor gebruikt wordt is dat regionale milieudiensten dichter bij de gemeenten staan. In het geval van Zuid-Holland zeker waar, gezien het feit dat de provinciale geïnterviewde aangaf dat het

onmogelijk is om met alle gemeenten een goed contact te onderhouden. Het hangt ook af van de vorm van de samenwerking. Zoals al eerder aangegeven blijft het moeilijk uitspraken te doen omdat er zoveel verschillende regelingen bestaan. Indien in het samenwerkingscontract staat dat de milieudienst overlegt met provincie en Rijk kan de milieudienst als schakel gezien worden. Dan is het een rol die de regionale milieudienst moet spelen, onafhankelijk van de mogelijkheid of de milieudienst een schakel is of kan zijn.

Nauw verwant met de schakelfunctie is de doorwerking van milieubeleid. De concrete toepassing van Rijksbeleid en EU beleid moet hieronder verstaan worden. Provincies hebben als taak het ontwikkelen van milieubeleidsplannen waarin het beleid van hogere overheden terugkomt, en als referentiekader gezien kan worden voor lagere overheden. Echter, de meeste geïnterviewden geven aan dat het vooral gaat om zelfbinding aangaande de provincie. Er zijn weinig afdwingmogelijkheden. Doorwerking zou idealiter moeten plaatsvinden van EU/Rijk via provincies naar gemeenten, en andersom. Er kan meer gesproken worden van top-down doorwerking dan van bottom-up doorwerking. Provincies zouden graag zien dat hun rol uitgebreid wordt, zodat er meer ruimte gaat bestaan om doorwerking van milieubeleid te bewerkstelligen. Daar wringt willen en kunnen. Tegelijk geven provincies aan dat milieukwaliteit zichtbaarder gemaakt moet worden en dat meer ruchtbaarheid gegeven moet worden aan regelgeving en verordeningen, om doorwerking eenvoudiger te bewerkstelligen. Dit is een rol die de provincie zou kunnen spelen, maar die meestal niet gespeeld wordt. Een geïnterviewde van een regionale milieudienst merkt op dat het vooral belangrijk is dat beleid meer op de praktijk gericht moet zijn, en krijgt hierbij steun van enkele andere geïnterviewden. Ook vanuit de theorie is er bijval. Mastop en Faludi (1993) stellen dat plannen en wetten (ook wel beleidsuitingen) betrokken moeten worden op concrete situaties, want uit zichzelf sorteert het geen effect. Waarschijnlijk is dit ook een reden waarom sommige wet- en regelgeving door bovenlokale geïnterviewden als complex gezien wordt. Feit blijft dat doorwerking eenvoudiger wordt wanneer aan deze voorwaarde voldaan is.

In het conceptueel model komt het concept zachte infrastructuur van Healey (1996) aan de orde. Het opbouwen van relaties via consensus en van elkaar leren om kennis en competenties te ontwikkelen staat centraal bij zachte infrastructuur. Provincies en regionale milieudiensten zien voor zichzelf een belangrijke rol bij de samenwerking met lagere overheden en andere partijen. Het uitwisselen van kennis wordt door elke geïnterviewde van belang geacht. Het van elkaar willen leren is het belangrijkste argument voor deze ontwikkeling. Op deze manier wordt milieubeleid geïnterpreteerd en bediscussieerd, ofwel werkt het door. Via projecten met andere actoren komt de provinciale wens tot samenwerking voor een deel tot uiting. Coördineren, regisseren en vooral stimuleren zijn taken waarop de provincie zich bij projecten toelegt. Laten zien wat provincies en regionale milieudiensten belangrijk vinden maakt hier ook deel van uit. Terwijl er ook nog andere mogelijkheden zijn, zoals het combineren van de concepten harde en zachte infrastructuur. Dat is iets wat provincies graag zouden willen. Alleen is dat niet mogelijk omdat provincies met handen en voeten gebonden zijn aan bestaande bestuurlijke structuren. Dus is de rol van de provincie vooral gericht op samenwerking met lagere overheden. Regionale milieudiensten worden beperkt in het handelen omdat deze diensten slechts dienstverlenend zijn. Over het hoe en waarom meer in de komende paragraaf.

6.2 Mogelijke oorzaken

In deze paragraaf gaat het om oorzaken voor het spelen van een bepaalde rol. Om de ontwikkelingen te verklaren wordt gebruik gemaakt van de informatie uit het conceptueel model, de interviews en de literatuur. Een van de onderwerpen die in het onderzoek veelvuldig aan de orde is gekomen is de legitimiteit van de provincie. Dat provincies weinig instrumenten hebben om milieuontwikkelingen af te dwingen bij lagere overheden mag geen

nieuws meer heten. Omdat er volgens de Commissie Geelhoed (IPO 2002) wel een duidelijke behoefte is aan regie op regionaal niveau en het IPO graag zou zien dat provincies de regionale (milieu)agenda beheren lijkt dit nogal paradoxaal ten opzichte van de rol die provincies nu spelen of kunnen spelen. Politieke doorwerking, een onderdeel van strategische doorwerking, zou een oorzaak voor het standpunt van het IPO kunnen zijn. Een advies (van de Commissie Geelhoed) wordt gebruikt als wapen om de eigen positie in het legitimiteitsdebat te versterken. Niet verwonderlijk omdat er stemmen opgaan om de provincie af te schaffen. Provincies willen de rol verzwaren maar missen daarvoor de mogelijkheden.

Bij regionale milieudiensten speelt de legitimiteitskwestie niet omdat het geen democratisch gekozen overheid is en geen democratische controlemechanismen kent, zoals de provincie. De rollen die gespeeld worden zijn nauwkeurig afgesproken met gemeenten of contractueel vastgelegd. Bij de onderhandeling met gemeenten bestaat uiteraard de mogelijkheid tot onderhandeling over de uit te voeren milieutaken. In hoeverre dit gebeurd is moeilijk in te schatten. Bij het Rijk lijkt er een discussie gaande over de rol van regionale milieudiensten. Het Ministerie van BZK (2006) vindt dat gemeenten niet teveel een beroep moeten doen op regionale milieudiensten. De oorzaak: zoals eerder genoemd is het geen democratisch gekozen orgaan en het komt de bestuurlijke transparantie niet ten goede. Aan de andere kant moedigt het DG Milieu de opkomst van regionale milieudiensten juist aan. Want, regionaal is effectiever, slagvaardiger en toekomstbestendiger. Expertise kan immers gebundeld worden, wat leidt tot minder kwetsbaarheid (B&G 2007). Regionale milieudiensten zijn zich bij monde van de geïnterviewden bewust van het feit dat ze taken uitvoeren voor gemeenten en zouden het geen goed idee vinden om de bevoegdheden uit te breiden. Daarom blijft de rol van dienstverlener tot op heden bestaan.

Het is zeer waarschijnlijk dat provincies vanwege het gebrek aan afdwingbaarheid onder meer hun toevlucht gezocht hebben in (intensievere) samenwerking met lagere overheden. Voor samenwerking zijn goede persoonlijke relaties belangrijk, geven bijna alle geïnterviewden aan. Aandacht besteden aan relatiebeheer blijkt geen overbodige luxe te zijn. Middels samenwerking hebben provincies mogelijkheden om doorwerking van het eigen milieubeleid te bewerkstelligen. Over de invulling van het begrip kan onderhandeling plaatsvinden, aldus Patton (1990). Zo kan verschil in inzicht over doorwerking opgelost worden. Bovendien is doorwerking vaak afhankelijk van de reputatie en positie van betrokkenen, en met name de onderlinge verhoudingen tussen de actoren. Zijn de onderlinge verhoudingen goed, dan zijn partijen eerder bereid tot samenwerking. Een aantal provinciale geïnterviewden vindt ook dat doorwerking meer via het informele spoor tot stand zou moeten komen, dat wil zeggen door (voor)overleg en lobbyen, zowel in de richting van hogere als lagere overheden. Zo probeert de provincie steeds meer informeel invloed uit te oefenen, om het gebrek aan formele bevoegdheden te compenseren. Vrijwel alle geïnterviewden zien de verschillende vormen van samenwerking als een kans.

De echte uitdaging ligt niet in het grijpen van kansen gericht op de zachte infrastructuur, maar juist bij het combineren van harde en zachte infrastructuur, vindt Patsy Healey (1996). Formele overheidsinstituten hebben ook een rol in het verschaffen van een harde infrastructuur om dominante machtscentra te bedwingen of te matigen. Wanneer dit toegepast wordt op bovenlokaal milieubeleid wordt zichtbaar dat provincies niet over de middelen beschikken om een harde infrastructuur af te dwingen. Het combineren van harde en zachte infrastructuur lijkt daardoor buiten bereik te blijven. Vandaar dat, zoals ook in de vorige alinea is geconcludeerd, provincies via de zachte kant ontwikkelingen proberen te stimuleren en eventueel te registreren.

Dat provincies zich richten op projecten en 'nieuwe' milieuonderwerpen als duurzaamheid en innovatie is een ander uitvloeisel van het gebrek aan mogelijkheden. Ook Peters (2007) deelt de opvatting dat de provincie zich met meer onderwerpen bezighoudt en

stelt dat de provincie er alles aan doet om haar bestaansrecht te rechtvaardigen. Provincies zien dit soort onderwerpen als kans, Peters ziet het als een zwakte van een bestuur dat zich opblaast. Duurzaamheid en innovatie kunnen ook leiden tot het uitbuiten van comparatieve voordelen, zoals een relatief schone en duurzame provincie. Het is de vraag of er dan sprake is van een zwakte. Een ander opkomend thema is specialisatie. Enkele regionale milieudiensten zien dit als een voorname kans. Het biedt mogelijkheden om specialistische kennis te vergroten en te delen, zeker ook omdat milieubeleid vaak complex is. Voor een aantal thema's zijn maar een aantal experts in Nederland beschikbaar. Door deze mensen bij elkaar te zetten wordt specifieke kennis gedeeld, in plaats van dat het verloren gaat als een expert bijvoorbeeld met pensioen gaat. Zo is er wellicht een trend van vernieuwing ingezet op bovenlokaal niveau, een rol die noodzakelijk lijkt en goed lijkt te passen.

Bovenlokale geïnterviewden hebben aangegeven nogal wat barrières tegen te komen waardoor de mogelijke gespeelde rollen ingeperkt worden. Andere beleidsvelden zien milieu nog wel eens als lastig en beperkend. Voor veel milieuthema's bestaan harde wettelijke normen waaraan voldaan moet worden. Door milieu in een vroeg thema te betrekken bij planvorming kunnen eventuele problemen in een vroeg stadium geconstateerd worden. Daarentegen vinden een aantal geïnterviewden dat milieubeleid niet te rigide toegepast moet worden, maar dat er enige ruimte voor onderhandelingen dient te zijn. In het geval van bedrijven zijn er milieuvergunningen en teams die de milieuregels handhaven. Omdat er veel milieuregels zijn, en de wetgeving complex, kan dit barrières opwerpen. De rol van bovenlokale instituties zou gericht moeten zijn op het zichtbaar maken van de regelgeving en milieu in een vroeg stadium in te brengen in planontwikkeling, ook met het oog op doorwerking van milieubeleid. Een rol die in veel gevallen niet wordt gespeeld, met name bij provincies. Desalniettemin lijkt het bovenlokale niveau uitermate geschikt voor deze taak. Wel is aan deze taak een andere voorwaarde verbonden, te weten betrokkenheid van lokale overheden. Enkele geïnterviewden van regionale milieudiensten geven aan dat de betrokkenheid van gemeenten nog wel eens te wensen overlaat. Of dit een gebrek aan tijd of interesse is, is onbekend. De regionale milieudienst wordt betaald door de gemeente en verwacht daarom ook enige vorm van engagement.

6.3 De consequenties

In voorgaande paragrafen zijn is het rollenspel op bovenlokaal niveau geanalyseerd. De belangrijkste vragen die daarbij aan de orde zijn gekomen zijn: *“Hoe verhouden de wettelijke, gewenste en gespeelde rollen zich tot elkaar?”* en *“Wat zijn de oorzaken voor het spelen van een rol?”* Een antwoord op de vragen volgt.

De wettelijke basis voor regionale milieudiensten is vaak een contract waarin bindende afspraken zijn gemaakt wat betreft de taken die de diensten voor gemeenten uitvoeren. De rollen die gespeeld worden door regionale milieudiensten zijn geënt op de toebedeelde taken. Uitbreiding van bevoegdheden is volgens geïnterviewden geen wens van regionale milieudiensten. Naar eigen zeggen zijn regionale milieudiensten een schakel tussen provincie en gemeente. Dit kan niet gegeneraliseerd worden naar alle provincies, aangezien er ook provincies zijn waar nauwelijks of geen regionale milieudiensten aanwezig zijn. Een rol die in opkomst is, is het specialiseren van een dienst in een bepaald aspect of aspecten van een milieuthema. Kennis wordt gebundeld om nieuwe kennis te ontwikkelen. Een oorzaak kan de complexiteit van het milieubeleid zijn.

Wettelijke provinciale instrumenten zijn onder andere het milieubeleidsplan en het milieuprogramma. Beide staan ter discussie, evenals de legitimiteit van de provincie. Als de wettelijke basis onder druk staat, en daarmee de rol van de provincie als beleidsmaker, is het niet verwonderlijk dat het bestaansrecht bediscussieerd wordt. Met de wettelijke provinciale instrumenten kan weinig worden afgedwongen. Het gevolg is dat de gespeelde rollen vaak

gericht zijn op kenmerken van de zachte infrastructuur. Relatiebeheer, goede verhoudingen met andere partijen, het informele spoor en het niet rigide toepassen van milieukaders duidt erop dat provincies erop gericht zijn andere partijen vooral te vriend te houden. Dat het beleidsveld milieu doorgaans niet in een vroeg stadium betrokken wordt bij planontwikkeling zorgt ervoor dat milieubeleid door andere beleidsterreinen vaak als lastig wordt gezien. Ligt dit aan de milieuverantwoordelijken of aan de verantwoordelijken van andere beleidsvelden? Duidelijk is dat integraliteit gewenst is.

Een belangrijk en veelbesproken issue op bovenlokaal niveau is regionale regie. Provincies hebben de wens de regie te voeren op regionaal niveau. Op dit moment is er deels sprake van regie. Graag zouden provincies de rol verzwaren. Een bijdrage die provincies zelf kunnen leveren is het zichtbaarder maken van de provinciale milieuspecialiteit dan wel kwaliteit. Op deze manier zou doorwerking ook bevorderd kunnen worden. Het probleem voor de provincies is dat de provincie wettelijk gezien niet aangewezen is als regiehebbende. Zo lang er geen duidelijk provinciaal profiel opgesteld wordt, verdwijnt de legitimiteitskwestie niet en zal er aan het bestaansrecht van de provincie getwijfeld worden. Het volgende hoofdstuk blikkt dan ook vooruit op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en hoe het verder zou kunnen gaan met het bovenlokale niveau.

7. Een blik op de toekomst

Nadat in hoofdstuk zes de eerste vier deelvragen geanalyseerd zijn, wordt in de eerste paragraaf van hoofdstuk zeven ruimte gemaakt om een antwoord te geven op de vijfde deelvraag van het onderzoek. Ter herinnering luidt deze vraag: *“Hoe nu verder met het bovenlokale niveau?”* Op dezelfde voet verder gaan met het provinciale milieubeleid lijkt geen optie. De plannen die de provincies maken lijken nauwelijks serieus genomen te worden door lokale overheden, tenzij er subsidies mee gemoeid zijn. Vaak zijn de provinciale bedoelingen goed, alleen komt er niets van terecht zonder medewerking van andere partijen, waardoor zwaar ingezet moet worden op samenwerking. Op regionaal niveau met regionale milieudiensten heerst er vooral onduidelijkheid over de meeste ideale regeling op basis waarvan een dienst moet bestaan. Duidelijke en eenduidige afspraken lijken noodzakelijk, waarbij in het meest gunstige geval een regeling aangewezen wordt waarop het bestaansrecht van regionale milieudiensten gebaseerd is. Misschien is deze schets van het bovenlokale niveau enigszins zwaar aangezet. Er moet echter iets gebeuren om duidelijkheid te geven over wie waarvoor verantwoordelijk is, welke rol of rollen hierbij horen, welke instrumenten ingezet kunnen worden en waar een bepaalde visie achter zit, nu en in de toekomst. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk filosofeert over mogelijke toekomstige rollen voor bovenlokale overheden. De tweede paragraaf geeft een overzicht van de conclusies. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen, onder andere met betrekking tot vervolgonderzoek.

7.1 Hoe nu verder op bovenlokaal niveau?

Deze vraag stelt Peters zich ook in haar boek *“Het opgeblazen bestuur”*, maar alleen voor de provincies. Volgens Peters kozen de provincies aan het begin van de jaren negentig een opblaasstrategie, wat geen goede keuze is geweest om een stevige positie in het bestuurlijke bestel te behouden. Door gewichtig over te komen hebben provincies gemeenten tegen zich in het harnas gejaagd. Deze strategie heeft echter niet gewerkt, want de burger is nog steeds niet geïnteresseerd in de provincie, ondanks pogingen van de provincie (Peters 2007). Geïnterviewden van provincies stellen dat de burger niet erg betrokken is bij provinciaal milieubeleid, tenzij de burger er een bepaald belang bij heeft. Bijeenkomsten om te discussiëren over milieubeleidsplannen worden doorgaans amper door burgers bezocht.

Al te diep ingaan op bestuurlijke en democratische beginselen van de provincies valt buiten de focus van het onderzoek. Daarom zal het vervolg van de paragraaf gericht zijn op de vraag hoe het verder moet met het milieu op het bovenlokale niveau. Een rigoureuze mogelijkheid is milieu weg te halen bij de provincie en te verplaatsen naar regionale milieudiensten. Voorwaarde is wel dat er in heel Nederland regionale milieudiensten opgezet worden, het liefst op gelijke wettelijke basis (bijvoorbeeld de WGR). Het Rijk kan de beleidsmatige taken overnemen. De provincie voegt weinig toe aan het milieubeleid, het PMP en het provinciaal milieuprogramma staan ter discussie en de doorwerkingfunctie van de provincie is beperkt. Milieuverordeningen zouden wel gemaakt kunnen worden door regionale milieudiensten, terwijl expertise op het gebied van vergunningverlening en handhaving al deels in huis is. Tevens kan de regionale milieudienst de milieuregie en coördinatie op zich nemen. Andere voordelen zijn dat de diensten (naar eigen zeggen) dichter bij de gemeenten staan dan de provincie en een deel van de bestuurlijke drukte wordt weggenomen. Nadelen zijn het gebrek aan democratische legitimatie en er rest de vraag wie alle milieudiensten gaat betalen.

Een andere mogelijkheid is juist de provincie meer milieubevoegdheden te geven. Als middenbestuur verdient de provincie de beïnvloedingsmogelijkheden om te functioneren als schakel tussen het Rijk en gemeenten, ook op het gebied van doorwerking. In deze situatie

draagt de provincie zorg voor zowel top-down doorwerking als bottom-up doorwerking. Ook wordt de regionale regie een onderdeel van het takenpakket. De provincie heeft het overzicht over het hele grondgebied en kan passende afwegingen maken omtrent regionale milieuvraagstukken. Het regisseren en coördineren van de nieuwe Wabo, bij de invoering en de uitvoering, kan door de provincie gedaan worden. Net zoals het stimuleren van milieuontwikkelingen en het delen van kennis. Voor een deel proberen de provincies deze taken al op zich te nemen, alleen ontbreken geld en beïnvloedingsmogelijkheden. Door de provincie te voorzien van instrumenten blijft de democratische legitimatie gewaarborgd. Daar hoort ook een sterk milieubeleidsplan (of vergelijkbaar plan) bij dat aangeeft welke milieuambities nagestreefd worden, die afrekenbaar zijn en mogelijkheden biedt om ontwikkelingen op lokaal niveau af te dwingen. Een van de nadelen is het geschuif met verantwoordelijkheden, waar gemeenten ongetwijfeld niet blij mee zullen zijn. Ook zorgt het voor meer concurrentie voor het Rijk, iets wat voor het Rijk misschien onacceptabel is.

De vorige opties sluiten een belangrijkere rol voor gemeenten uit. Wellicht ten onrechte. Gemeenten zouden de milieutaken van de provincie op zich kunnen nemen. De vergunningverlening van de grote inrichtingen kunnen gemeenten zelf wel regelen. Om ontwikkelingen op milieugebied te sturen bestaat er al een gemeentelijk milieubeleidsplan. Deze zou bijvoorbeeld verplicht gesteld kunnen worden zodat een milieuvisie blijft bestaan. Er is tenminste één probleem, gemeenten zouden het vaak druk genoeg hebben met het uitvoeren van de wettelijke milieutaken waardoor er weinig ruimte is voor eigen initiatieven en planontwikkeling. Door het geld wat gebruikt wordt voor milieu bij de provincie weg te halen en aan de gemeenten te geven kan dit wellicht ondervangen worden. Daarnaast zou een gemeentelijke herindeling de kleinste gemeenten doen laten verdwijnen, als is het niet zeker dat gemeenten daardoor meer tijd krijgen voor het ontwikkelen van milieubeleid en het ontplooiën van eigen initiatieven. Milieu zou ook makkelijker in een vroeg stadium betrokken kunnen worden bij andere gemeentelijke beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Wat betreft de regionale regie; het Rijk zou hiermee belast kunnen worden.

Naast de aangedragen mogelijkheden die vooral de uiterste oplossingen weergeven zijn er natuurlijk tal van tussenwegen te bedenken. De milieutaken zouden in theorie aan vier actoren toebedeeld kunnen worden, het Rijk, de provincie, regionale milieudiensten en gemeenten. Verschillende combinaties zijn ook mogelijk. De belangrijkste vraag die gesteld moet worden is daarentegen: waar is het milieu het meest mee gediend? Dat is eigenlijk het meest belangrijk van allemaal. De strijd om de macht hoort bijzaak te zijn. Wat uiteindelijk bereikt dient te worden, wordt beschreven in het NMP 4: het milieubeleid moet bijdragen aan een gezond en veilig leven, in een aantrekkelijke leefomgeving, temidden van een vitale natuur, zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten dan wel natuurlijke hulpbronnen uit te putten, hier en nu en elders en later (VROM et al 2001). Daarvoor dragen overheden en andere actoren de verantwoordelijkheid.

7.2 Een overzicht van de conclusies

In de onderstaande tabel worden de behandelde deelvragen kort beantwoord.

<i>1) Welke rollen worden de bovenlokalen geacht te spelen?</i>
<p>Provincies worden geacht een rol te spelen als beleidsmaker, als uitvoerder van wettelijke en autonome taken. De zorg voor een goede doorwerking van milieubeleid is ook een rol. Enerzijds via top-down doorwerking van milieubeleid van hogerhand en het eigen provinciaal beleid, anderzijds door middel van bottom-up doorwerking, zoals het helpen van lokale partijen om beleid te implementeren of problemen op te lossen. De rol van regionale milieudiensten is gericht op het verlenen van diensten aan gemeenten, waarbij de (politieke) verantwoordelijkheid in handen van de gemeenten blijft.</p>

2) Hoe worden de rollen ingevuld?

Door alle provincies verschillend. Provincies geven allemaal een eigen invulling aan het milieubeleid, en onderscheiden daarbij verschillende rollen. Een rol is zorgen voor de doorwerking van milieubeleid. Het eigen provinciale milieubeleid werkt mondjesmaat door, voornamelijk door een gebrek aan bevoegdheden. Een veelgenoemde rol is de regierol, maar deze rol is omgeven door onduidelijkheid over de juiste instrumenten. Bovendien heeft de provincie niet de macht de regierol af te dwingen. De schakelrol ten opzichte van gemeenten lijkt beter ingevuld te worden door regionale milieudiensten. Ook al omdat veel milieubeleid rechtstreeks naar gemeenten toevloeit en de provincies daarbij gepasseerd worden. Regionale milieudiensten zijn gebonden aan de afgesproken taken. De rollen die gespeeld worden, als dienstverlenende organisatie, staan vast. Het delen van kennis en het inzetten op samenwerking zijn rollen die beide bovenlokale actoren spelen en van belang achten.

3a) Hoe denken bovenlokalen zelf over (mogelijke) rollen?

Barrières voor provincies om bepaalde rollen te spelen zijn een gebrek aan bevoegdheden en geld, en verkokering binnen de eigen organisatie. Daarnaast is de politiek bepalend. Ambtenaren kunnen wel vernieuwend willen zijn, maar zonder politiek draagvlak is dit onhaalbaar. Voor regionale milieudiensten is de onduidelijkheid omtrent taken die al dan niet door gemeenten uitbesteed mogen worden een barrière. Tevens wordt soms gewezen op een gebrek aan gemeentelijke betrokkenheid. Naast het delen van kennis zou specialisatie op een bepaald milieuthema een rol voor regionale milieudiensten kunnen zijn. Provincies zien voor zichzelf een rol weggelegd aangaande duurzaamheid en innovatie. De Wabo biedt ook perspectief. Regionale milieudiensten zien voor zichzelf een rol in de uitvoering van de omgevingsvergunning. De provinciale rol zou dan gericht moeten zijn op de coördinatie, met betrekking tot de invoering van de Wabo en het organiseren van de uitvoering van de Wabo.

3b) Wat kan qua doorwerking verwacht worden van het bovenlokale niveau?

Verwacht mag worden dat milieubeleid goed uitgewerkt en duidelijk is, zodat doorwerking zonder problemen kan plaatsvinden. Milieukaders dienen volgens enkele geïnterviewden niet dwingend opgelegd te worden. Zonder draagvlak op lokaal niveau kunnen bovenlokalen moeilijk iets bereiken. Dit geldt ook ten opzichte van het Rijk en de EU; provincies proberen via het lobbycircuit invloed uit te oefenen. Geïnterviewden geven aan dat er qua bottom-up doorwerking nog wel wat verbeterd kan worden. Het overbrengen van knelpunten van lokaal naar nationaal niveau is daar een belangrijk uitvloeisel van. Zodoende kan daar een oplossing gevonden worden, omdat regelgeving op nationaal (of Europees) niveau opgesteld wordt. Een ander punt is horizontale integratie. Milieu dient ook ingebracht te worden bij andere beleidsvelden, zodat milieuregels aan het begin van het beleidstraject bekend zijn. Het zichtbaarder maken van wat bovenlokalen doen en kunnen hoort daar ook bij. Andere partijen weten dan waar provincies en regionale milieudiensten voor staan. Een voorbeeld is het helpen (van gemeenten) bij implementatie of nadere uitwerking van beleid.

4) Hoe verhouden de wettelijke, gewenste en gespeelde rollen zich tot elkaar en welke oorzaken kunnen daarvoor aangedragen worden?

Regionale milieudiensten spelen een rol als dienstverlener. Geïnterviewden geven aan dat het geen wens is van regionale milieudiensten om meer bevoegdheden te krijgen. Ook wordt gezegd dat de diensten een schakelrol vervullen. Als oorzaak wordt genoemd dat de diensten dichter bij de gemeenten staan dan de provincies. De wettelijke milieubasis van de provincie, het milieubeleidsplan en het milieuprogramma, staat ter discussie. Om toch invloed uit te kunnen oefenen richten provincies zich voornamelijk op zachte infrastructuur. Provincies zouden graag de regionale regie willen voeren, maar door een gebrek aan bevoegdheden en een duidelijk profiel wordt dit bemoeilijkt. Geïnterviewden zeggen dat de afstemming tussen milieu en andere beleidsvelden gewenst is. Tegelijkertijd is verkokering binnen de eigen organisatie door geïnterviewden bij de derde deelvraag als barrière aangemerkt.

5) Hoe nu verder met het bovenlokale niveau?

Er zijn verschillende scenario's denkbaar. Een voorbeeld is het milieu bij de provincie weg te halen. De uitvoerende taken kunnen dan naar regionale milieudiensten, de beleidsmatige taken naar het Rijk. Het is ook mogelijk de provinciale taken bij de gemeenten onder te brengen. Beleidsmatig kunnen de zaken geregeld worden via het gemeentelijk milieubeleidsplan. Probleem is alleen dat gemeenten nu al moeite genoeg hebben alle taken uit te voeren. Aan de andere kant van het verhaal zouden de provinciale bevoegdheden uitgebreid kunnen worden. Een voordeel is dat provincies dan formeel de regionale regie op zich kunnen nemen. Zo is een schakelfunctie tussen Rijk en gemeenten meer gerechtvaardigd. De top-down en bottom-up doorwerking is daar alleen maar mee gediend. Tussenvormen omtrent de taakverdeling zijn ook mogelijk. Het is uiteindelijk zaak tot een oplossing te komen die het best denkbaar is voor het milieu.

Tabel 7.1: Een overzicht van de conclusies.

7.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden een aantal aanbevelingen gedaan. De bevindingen in het onderzoek vormen de basis. Wellicht ten overvloede, maar wanneer over provincies gesproken wordt gaat het over het provinciale beleidsveld milieu.

- *Aanbeveling 1: Geef provincies een duidelijk profiel.*
Provincies onderscheiden verschillende milieurollen en vullen milieurollen verschillend in. De rollen worden geformuleerd in een provinciaal milieubeleidsplan of een omgevingsplan. Het milieubeleidsplan staat (voorzichtig) ter discussie terwijl een ander instrument, het milieuprogramma, door alle provincies als weinig nuttig wordt beschouwd. Daarnaast klagen provincies over een gebrek aan bevoegdheden. Kortom, de provincie als overheid biedt weinig houvast en is zoekende. Zodra het Rijk provincies een duidelijk profiel geeft, waar de beschikbare instrumenten en bevoegdheden voor alle provincies hetzelfde zijn, kan de zoektocht worden beëindigd. De instrumenten en bevoegdheden die bij het provinciale profiel horen lijken prachtige onderwerpen voor vervolgonderzoek.
- *Aanbeveling 2: Wijs één regeling aan op basis waarvan regionale milieudiensten bestaan.*
Het aanwijzen van een regeling leidt tot transparantie. Alle Nederlandse gemeenten weten dan waar regionale milieudiensten voor staan en er is geen onderscheid tussen de verleende diensten aan gemeenten. Omgekeerd weten regionale milieudiensten precies welke gemeentelijke milieutaken uitgevoerd kunnen worden. Hier ligt dan ook een taak voor het Rijk.
- *Aanbeveling 3: Milieu dient door provincies in een vroeg stadium betrokken te worden bij planontwikkeling. Dit vergt een integrale blik, zowel qua interne integratie als qua externe integratie.*
Door milieu vroegtijdig in te brengen bij provinciale planontwikkeling wordt op voorhand bij andere provinciale beleidsvelden duidelijk aan welke milieueisen voldaan moet worden. Het streven naar integraliteit is daarbij van belang, zowel binnen het beleidsveld milieu als tussen de provinciale beleidsvelden. Als beleidsmakers van elkaar weten waar ze mee bezig zijn is er al een grote stap vooruit gezet. Zo worden verrassingen voorkomen en wordt de plan- en besluitvorming eenvoudiger.

- *Aanbeveling 4: Maak één partij verantwoordelijk voor de regionale regie.*
In het onderzoek is duidelijk gesteld dat er op bovenlokaal niveau behoefte is aan regie. Het is dan ook zaak dat het Rijk deze behoefte invult. De provincie is de meest geschikte partij, aangezien de provincie het overzicht heeft over de hele regio. Voorwaarde is wel dat provincies de bevoegdheden krijgen om als regisseur op te kunnen treden. Gemeenten en regionale milieudiensten zijn minder geschikt, omdat veel gemeenten al moeite genoeg hebben de eigen milieutaken uit te voeren en regionale milieudiensten uitvoerende organisaties zijn, die aangegeven hebben dat een taakuitbreiding niet wenselijk is.

- *Aanbeveling 5: Samenwerking en het delen van kennis dient door alle overheden en regionale milieudiensten gestimuleerd te worden. Dit dient de doorwerking van milieubeleid.*
Milieuwetgeving wordt als een complexe materie beschouwd. Voor een aantal beleidsthema's zijn weinig specialisten voorhanden. Het uitwisselen en delen van kennis kan milieubeleid begrijpelijker maken waardoor het beter uitgevoerd kan worden. Bundeling van kennis is noodzakelijk. Het opzetten van een online databank waar alle overheden en regionale milieudiensten handreikingen, adviezen of zienswijzen kunnen publiceren dan wel downloaden zou een uitstekend middel zijn om milieukennis te delen. Zodoende wordt doorwerking bevorderd. Wel is het zaak dat het mechanisme van samenwerking en kennisdeling zowel top-down als bottom-up werkt. Problemen op een lager overheidsniveau werken niet altijd door naar het hoogste niveau, terwijl het hoogste niveau beslissingen kan nemen om het lagere overheidsniveau te helpen.

Literatuur

- Abbenhues, C. (2007), Het vitale middenbestuur. In: Jaarboek Vereniging van Griffiers, *Middenbestuur in Nederland: opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?* Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 17-20.
- Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*. Basingstoke: Palgrave.
- Backes, C, T.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman (red.) (2001), *Milieurecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Barrett, S., C. Fudge (1981), *Policy & action*. London: Methuen & Co.
- Bekkers, V, M. Fengers, V. Homburg, K. Putters (2004), *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Amsterdam: Rozenberg publishers.
- Bressers, J.T.A., A.B. Ringeling (1996), Policy Implementation. In: W.J.M. Kickert, F.A. van Vught (red.), *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, p. 125-146.
- Bukkems, G. (1989), *Doorwerking van het in nationale ruimtelijke plannen verwoorde beleid, in het bijzonder de Vierde Nota over de R.O.* Nijmegen: Planologisch Instituut (cahiers nr. 30)
- BZK (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2001), *De staat van advies*. Den Haag: BZK
- BZK (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2006), *Discussienota: Maatwerk in het middenbestuur*. Den Haag: BZK.
- Coenen, G.H.J.M. (1996), *De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplanning*. Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid. Enschede: Uitgeverij Universiteit Twente.
- Coenen, F. (1998), "Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering." *Beleidswetenschap*(1), p. 3-25.
- Coenen, F., J. Janssens (1999), "De grenzen van het integreren van beleid door planning: Ervaringen met provinciale milieubeleidsplanning." *Beleidswetenschap* (2), p. 107-123.
- Duijndam, F. (2007), *Slagen voor veiligheid. Een onderzoek naar de doorwerking van het actieprogramma*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- Elmore, R.F. (1980). Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly* 94, p. 601-616.
- Elmore, R.F. (1985), Forward and Backward Mapping. In: K. Hanf, A.J. Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Nijhoff, p. 33-70.
- Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) (2003a), *Provinciale omgevingsplanning*. Den Haag: VROM.
- Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) (2003b), *Evaluatiecommissies milieuwetgeving 1980-2003*. Den Haag: VROM.
- Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW) (1997), *Provinciale milieubeleidsplanning als integrale paraplu?*. Den Haag: VROM.
- Franssen, J. (2007), Terug naar de klassieke provincie: de verbindende regioautoriteit. In: Jaarboek Vereniging van Griffiers, *Middenbestuur in Nederland: opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?* Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 11-15.
- Galle, M.M.A., J.M. Mastop, N.A.M. Rigter (1987), De bestuurlijke doorwerking van een rijksnota; de Vierde Nota R.O.: een antwoord, maar op welke vraag? *Bestuur* (2), p. 44-49.
- Geest, J. van, A. Ringeling (1998), *Evaluëren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer in bedrijf*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Groote, W., P. Jansen, P. Voet (2002), *Ruimtelijk instrumentarium goederenvervoerbeleid. Eindrapport*. Nijmegen: Royal Haskoning
- Goggin, M.L., A.O.M. Bowman, J.P. Lester, L.J.Jr. O'Toole (1990), *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Hanney, S. R., M.A. Gonzalez-Blok, M.J. Buxton, M. Kogan (2003), The utilization of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment. *Health Research and Policy Systems* 1(2), p. 1-28.
- Healey, P. (1996), *Collaborative planning*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Herweijer, M., G.J.A. Hummels, C.W.W. van Lohuizen (1990), *Evaluatie van indicatieve planfiguren: handleiding en achtergronden*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst (Studierapport 50)
- Hjern, B., D.O. Porter (1981), Implementation Structures. A new unit of administrative analysis. *Organization Studies* 2, p. 211-227.
- Hoogerwerf, A. (1980), *Overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Hoogerwerf, A., M. Herweijer (2003), *Overheidsbeleid: een inleiding in de Beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw*. Den Haag: IPO.
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2004a), *Strategische milieuagenda*. Den Haag: IPO.
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2004b), *IPO programma andere overheid*. Den Haag: IPO.
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2005), *Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform. Discussienota*. Den Haag: IPO.
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2006), *Het provinciale initiatief. De provincie als motor van regionale ontwikkelingen*. Den Haag: IPO.
- Jenkins, W.I. (1978). *Policy Analysis. A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Kamphorst, D. (2006), *Veranderend milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*. Groningen: Geo Pers.
- Kerstens, M.C.J. (1994), *Doorwerking. Over de pretenties en potenties van een evaluatiecriterium*. Nijmegen: Katholieke Universiteit, Vakgroep Planologie.
- Kuijpers, C.B.F. (1996), Integratie en het gebiedsgerichte milieubeleid. In: G. De Roo, *Milieu planning in vierstromenland*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, p.52-67.
- Kumar, R. (2005), *Research methodology. A step-by-step guide for beginners*. London: Sage publications.
- Kickert, W.J.M. (1986), *Overheidsplanning, theorieën, technieken en beperkingen*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Korsten, A.F.A. (1983), *Wat is goed genoeg?: benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Amsterdam: Uitgeverij Kobra.
- Korsten, A.F.A., F.L. Leeuw (1997), Handleidingen in het openbaar bestuur. *Bestuurswetenschap* 6 (8), p. 332-349.
- Korteland, E. (2004), *Doorwerking van strategische beleidsadviezen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Hjern, B., C. Hull (1982), Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research* 10(2), p. 105-116.
- Lange, M. de (1992), *Doorwerkingsonderzoek: een voorlopig theoretisch en methodisch kader*. Nijmegen: Katholieke Universiteit, Vakgroep Planologie.
- Lange, M. de (1995), *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid*. Amsterdam: Thesis Publishers

- Lester, J. P., L.J. Wilds (1990). The utilization of public policy analysis: a conceptual framework. *Evaluation and Program Planning* 13, p. 313-319.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Majone, G., A. Wildavsky (1978), Implementation as evolution. In: H. Freeman (red.), *Policy Studies Review Annual*. Beverly Hills: Sage, p.103-117.
- Mastop, J.M. (1991), Over de scherpste van het begrip doorwerking. In: A. Faludi, J.M. Mastop, F.H. Borgman, *Werkstukken Planologisch Demografisch Instituut 128*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut.
- Mastop, J.M., A. Faludi (1993), Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering. *Beleidswetenschap* (1), p. 71-90.
- Mastop, J.M., A. Faludi (1997), Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and planning B: planning and design* (24), p.815-832.
- Matland, R.E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory* (5) 2, p. 145-174. Oxford: Oxford University Press.
- Mazmanian, D., P. Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott.
- Meadows, D., J. Randers, W. Behrens (1972), *Rapport van de Club van Rome, De grenzen aan de groei*. Utrecht: Het Spectrum.
- Meter, D. van, C. van Horn (1975), The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration and Society* 6, p. 445-488.
- Meuleman, A.A.M., D.J.W. Schoof (1984), "Integrale milieubeleidsplanning op provinciaal niveau." *Tijdschrift voor overheidsbeleid* (2), p. 27-31 (deel 1), (3), p. 61-63 (deel 2).
- Milieudienst Zuid-Holland-Zuid (2007), *Gemeenschappelijke regeling Regio-Zuid-Holland-Zuid*. Dordrecht: Regio Zuid-Holland-Zuid.
- Ministerie van Economische Zaken (2006), *Quickscan bestaande samenwerkingsverbanden regionale overheden*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- MNP (Milieu en Natuurplanbureau) (2007), *Milieubalans 2007*. Bilthoven: NMP.
- Moerkamp, J. (2007), "Meer intergemeentelijk, minder provinciaal Milieubeleid. Interview met Saskia Borgers, de nieuwe directeur-generaal Milieu van VROM." *B&G (Bank Nederlandse Gemeenten)* 34 (9), p. 25-27.
- MOLO (Milieu Overleg Lagere Overheden) (2006), *Meerjarige samenwerkingsafspraken 2006-2010*.
- NMP (Natuur en Milieu Planbureau) (2006), *Nationale Milieuverkenning 6 2006 – 2040*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Oh, C. H., & Rich, R. F. (1996). Explaining use of information in public policymaking. *Knowledge and Policy* (1) 9, p. 3-35.
- Overheid.nl (2007), *Wat is de provincie?* Available from: <http://www.overheid.nl> (bezocht op 8 november 2007)
- Patton (1981), *Creative evaluation*. London: Sage Publications.
- Patton, M.Q. (1990), *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage publications.
- Peters, K. (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.
- Postuma, R. (1987), *Werken met het AUP; stadsuitbreiding van Amsterdam 1939-1955*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Werkstukken nr. 97.
- Provincie Friesland (2005), *Milieubeleidsplan Friesland 2006-2009*. Leeuwarden: Provincie Friesland.
- Provincie Limburg (2006), *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.

- Provincie Noord-Holland (2002), *Provinciaal Milieubeleidsplan 2002-2006*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Utrecht (2004), *Provinciaal Milieubeleidsplan Utrecht 2004-2008*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Zuid-Holland (2006), *Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Pülzl, H., O. Treib (2006), Policy implementation. In: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press/ Taylor & Francis, p. 89-107.
- Puts, J. (1988), Hoogerwerfs handleiding getoetst. *Bestuurswetenschappen* (4), p. 256-267.
- Pressman, J. A. Wildavsky (1973), *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- RLG (Raad voor het Landelijk Gebied) (2000), *Evaluatie 1997-2000*. Amersfoort: RLG.
- Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Roo, G. de (2004), *De toekomst van het milieubeleid*. Assen: Van Gorcum.
- Sabatier, P.A. (1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis." *Journal of Public Policy* 6(1), p. 21-48.
- Sabatier, P. A., H.C. Jenkins-Smith (1988), Symposium introduction. *Policy Sciences* 21, p.123-127.
- Scharpf, F.W. (1978), Interorganizational Policy Studies. Issues, concepts and perspectives. In: K. I. Hanf, F.W. Scharpf, *Interorganizational policy making. Limits to coordination and central control*. London: Sage, p.345-370.
- Schoof, D.J.W. (1989), Het Nationaal Milieubeleidsplan: kiezen voor winst. *Milieu*, p. 105-111.
- Segers, J. (2002), *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Simonis, J.B.D. (1982), *Uitvoering en effectiviteit van beleid*. Utrecht: Sociologisch Instituut, Werkstukken Planning en Beleid nr. 21.
- Shulba, L. M., J.B. Cousins (1997), Evaluation use: theory, research and practice since 1986. *Evaluation Practice* (3) 18, p. 195-208.
- Spreeuwens J.W., C. Zuidema, G. de Roo (2008), 'De basiskwaliteit voorbij...' Een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau. Groningen: Rijksuniversiteit, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.
- STEM (Structurele Evaluatie Milieuwetgeving) (2005), *Decentraliseren of dereguleren*. Arnhem: STEM.
- Tijssen, I. (1988). *Kwaliteit noodt tot meer gebruik: bruikbaarheid van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksresultaten volgens arts-bestuurders: een wetenschappelijke proeve op het gebied van geneeskunde en tandheelkunde*. Nijmegen: Quickprint.
- TK (Tweede Kamer), *Nationaal Milieubeleidsplan 2: Milieu als maatstaf*. Den Haag: vergaderjaar 1993-1994, 23560, nrs. 1-2.
- Tonnaer, F.P.C.L. (1992), "Haalt het Nederlandse milieubeleid 2010 ?" *Bestuurskunde* 1 (5), p. 253-263.
- VM (Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne) (1972), *Urgentienota Milieuhygiëne*. Den Haag: Tweede Kamer, 1971-1972, 11906, nr. 2.
- VM (Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne) (1976), *Nota Milieuhygiënische normen 1976*. Den Haag: Tweede Kamer, 1976-1977, 14318, nr. 2.

- VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) (2006), *VNG-katern Wabo*. Den Haag: VNG.
- Voogd, H. (1995), *Methodologie van ruimtelijke planning*. Bussum: Coutinho.
- Vries, G.J.D. de (2000), *Beleidsdynamica als sociale constructie. Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2003), *Gebieden op de schop. Evaluatie gebiedsgericht milieubeleid. De methodiek, de multiplier en het milieueffect*. Den Haag: VROM.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2007), *Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2006*. Den Haag: VROM.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2007), *Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland*. Available from: <http://www.eu-milieubeleid.nl> (bezoekt op 9 juli 2008)
- VROM Raad (2005), *Advies voor de toekomstagenda milieu*.
- VROM, BZK, BK, EZ, Financiën, LNV, OC&W, V&W, VWS (2001), *Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid*, Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4). Den Haag: VROM.
- VROM, IPO, VNG, UvW, V&W (2004), *Staalkaart samenwerkingsverbanden bij de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving*. Den Haag: VROM.
- Weiss, C. (1986), Research and policy-making: a limited partnership. In: F. Heller, *The use and abuse of social science*. Londen: Sage publications.
- Wet Milieubeheer (Wm) (2007), *Wet milieubeheer*. Available from: <http://wetten.overheid.nl> (bezoekt op 1 november 2007)
- Wilson, G. (jaartal onbekend), *Policy implementation and impacts: some introductory remarks*. London: King's College, Department of Geography.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2003), *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Zoutendijk, D.C. (1992), *Gebruik van onderzoek in het beleidsproces: een evaluatie van het ondersteuningsbeleid van het Ministerie van WVC ten aanzien van sportaccommodaties*. Universiteit Twente: Centrum voor bestuurskundig onderzoek en onderwijs.
- Zuidema, C. (2003), *Paper Plandag 2003*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.
- Zwanikken, T.H.C. (1993), *Doorwerking, een studie naar de doorwerking van het bedrijventerreinbeleid van de provincie Noord-Brabant*. Nijmegen: Katholieke Universiteit, Vakgroep Planologie.