

Mag het een beetje meer zijn?

Masterscriptie Environmental and Infrastructural Planning

Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor milieubeleidsinnovaties in de
omgevingsvergunningsprocedure

Student: Jimme Arthur Zoete

Studentnummer: s1883720

Begeleiders Tebodin: Catherine Maloir Msc. en Ing. Monique Overbosch

Eerste beoordelaar: Dr. Christian Zuidema

Tweede beoordelaar: Prof. Dr. Gert de Roo

Inleverdatum: 23-12-2014







Mag het een beetje meer zijn?

Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor leerprocessen en innovaties in de omgevingsvergunningsprocedure

Groningen, december 2013

Masterthesis Environmental and Infrastructural planning 2012-2013



**Faculteit Ruimtelijke
Wetenschappen**

Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider:

Dr. Christian Zuidema



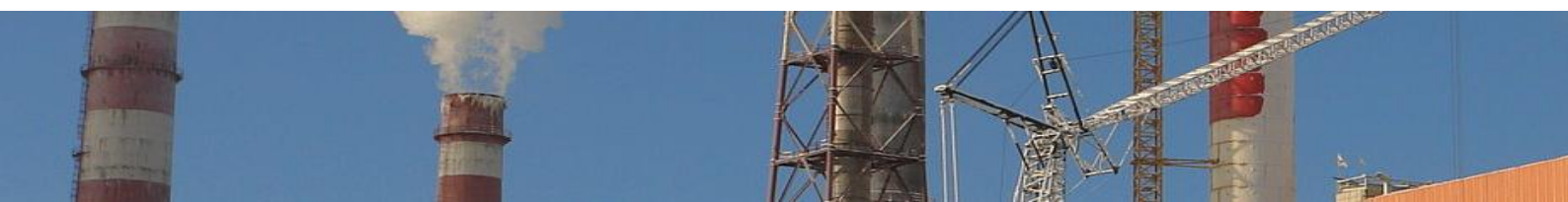
Tebodin Consultants & Engineers

**Environmental management and
sustainability**

Begeleiders:

Catherine Maloir Msc.

Ing. Monique Overbosch



Voorwoord

“Mag het een beetje meer zijn?” is niet meteen een titel waarbij je zou denken aan een afstudeerscriptie op het gebied van milieu- en infrastructuurplanning. Het is een uitspraak die geassocieerd wordt met een bezoek aan de slager. Tegelijkertijd illustreert het goed de strekking van dit onderzoek, waarin meerdere partijen hun belangen afwegen en overeenstemmen over de manier waarop zij krijgen waarvoor ze kwamen. Hoewel we inmiddels, wat betreft onze vleesboodschappen, gewend zijn geraakt aan de halve kiloverpakkingen, zijn er in het milieubeleid nog steeds complexe vraagstukken waarin belangen afgewogen moeten worden, en het product niet zomaar in een standaard format past. In dit onderzoek neem ik u graag mee in een verkenning naar de mogelijkheden van beleidsontwikkeling waarin afweging ge(her)introduceerd kan worden in het milieubeleid.

Met deze scriptie komt een (voorlopig) einde aan het wetenschappelijk onderwijs waaraan ik afgelopen jaren bijzonder veel plezier heb beleefd. In het laatste jaar heb ik in het genoegen gehad om deel te nemen aan een internationale master in Groningen, de master “Environmental and Infrastructural Planning” (hierna EIP) waarin ik een grote groep nieuwe vrienden heb ontmoet, die “helaas” geen Nederlands kunnen. De keuze voor een Nederlandstalige scriptie kwam dan ook voort uit het thema dat ik wilde behandelen (het Nederlandse milieubeleid) en wat ik daarmee wilde bereiken (de ontwikkeling van dit beleid inzichtelijk maken, voor mensen die daarmee werken). Hier stopt dan ook het Nederlandstalige voorwoord: feel free to join me in the following preface.

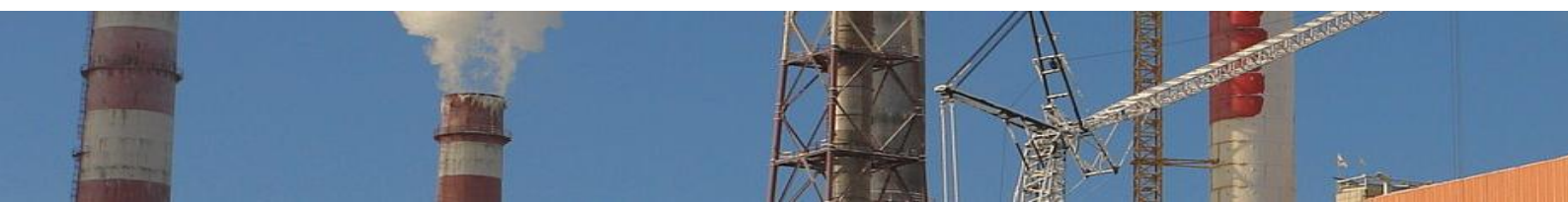
Preface

In all honesty, I felt pretty embarrassed at first to write my thesis in Dutch, since I was actively involved in an international study, and felt that the best way to connect with fellow students was to forget that I was still in the Netherlands. But then I realized, that probably none of my EIP-friends would be around when I'd finish my thesis, and even if they would, they probably wouldn't read the whole thing anyway. For the ones that are still interested in the research I conducted the past 7 months, there's an English summary right after this preface.

In these past seven months I took the liberty of combining my thesis with an internship at an engineering and consultancy company called Tebodin. Where, to my relief, I was welcomed by a set of wonderful colleagues, with whom I've worked with great pleasure. While I was not obliged to work as an intern in the last year of study I felt it would be worthwhile to do so, and it proved to be the case. In the five months I've been working at Tebodin, I've learned that passion to work is joyful yet also surprisingly dangerous. As most of my colleagues suffer from this condition, I became rather known with the consequences in a short amount of time. It comes as no surprise that nearing the end of my stay here, I found out the condition is outright contagious. Which provides the perfect follow-up research in the next couple of years: finding an antidote (only to prevent the dangers of course).

In November I got great news. Witteveen+Bos offered me a job as Junior Spatial Planner, in the Hague, where I will start my professional career as of the 10th of February. Where I wasn't only triggered by the (future) colleagues I met and the amazing projects they currently work on, but also the unique opportunity (nowadays) to start a career in spatial planning.

As I'm about to leave Groningen, and with that Tebodin, the faculty of spatial sciences and my housemates, I'd like to thank all the people that made this city, these years and my study career a wonderful time. In the



following part I'd like to thank a couple of them in particular for their efforts in the last seven months. First of all, Catherine and Monique, who've been great colleagues and friends, and helped me explore the world of consultancy and surrounded me with positive and creative thinking which made my thesis and internship a time to remember. Second, I'd like to thank Chris, my supervisor at the university, who made me pick this subject in the first place by his inspiring and great lectures(kills), and our discussions and ideas that filled the hours during and previous to my thesis. Where I'd like to particularly stress the fact that I've been amazed by the insightful feedback he was able to give me, in only the limited amount of time he had available to read the concept versions of this thesis. Third, my parents who have greatly supported me not only by giving feedback thesis-wise but also the last weeks with overcoming a hectic period of finishing my thesis combined with the transition to a new city. Fourth, Leander, Eelke, Lars en Jeppe, for all the fun we had together living in one house as close friends for the past years. Fifth, all the EIP-students, Ekistici and study related friends that have shared their passion for spatial planning with me, whilst also enjoying student live. And finally, my girlfriend, Santoshi, for all her love and support, who I will visit soon in Nepal, where we will have great time exploring a part of the world, before I start exploring the vast world of my professional career.



Abstract

This study examines the potential for the development of policy innovations in the environmental permit procedure (the procedure). With that this research is to find a missing link in contemporary Dutch environmental policy. The historical analysis (chapter 3) shows there are two major changes in the development of Dutch environmental policy: the emergence of environmental law and control based policy, and then adjusting these policies to the complexity of reality. The control policy, which emerged from the first change, eventually proved insufficient; generally applicable standards could not take complex local issues into account. To adjust the environmental policy to this complex reality, the second change implied that the policy needed to consider various (spatial) interests (including environmental). We will call this the comprehensive environmental policy. This type of policy was considered to better fit to lower levels of government, due to the lack of tailor-made policies and the lack of performance orientation at national level. Therefore, tasks and responsibilities were delegated to the local government. In other words the government structure was adjusted. By providing the possibility to deviate from national standards, the local governments were expected to increase the environmental quality by using creative approaches. However, the policy instruments that are needed to do so, seem hardly known or are considered too difficult to implement. That is why this research aims to explore the possibilities of developing (implementable) policy innovations.

To explore opportunities of policy innovation this study focusses on the environmental permit procedure. And with that the following research question:

Are there opportunities within the environmental permit procedure, to develop innovations for new environmental policies? And if so, what should be done by whom? And if not, what limits the possibilities and who can do something about it?

The procedure is used to guide permit applications, which are required when companies or institutions want to construct new (impactful) buildings or factories. The procedure was chosen as context of this research for three reasons. First of all, it is a procedure in which both spatial and environmental issues are discussed, which is an important condition for a comprehensive policy form. Second, local and regional authorities, companies and other parties (such as inspection agencies, consultants and citizens) are involved in an application. This might prove useful for a policy to get social support. Third, it is a procedure performed by virtually all regional and local authorities. This means that if innovations can emerge from the procedure, it might be a place where many governments can develop their own comprehensive policy practice. For example, they are able to get familiar with this new policy, and adapt it to their own environmental permit practice.

To find out what these new policies should do to form the missing link, the historical development of environmental policy is analyzed by means of transition theories. A transition is a gradual structural change of a society or culture (Rotmans et al , 2001). Such a change can be decomposed to different stages and levels. The transitions of Dutch environment policies is described in the four stages of a transition (see e.g. Van Der Brugge et al, 2005; Rotmans et al , 2001): pre-developmen, take- off, acceleration, and stabilization (See figure: x.1) . In addition, a distinction is made between three levels, niches, regimes and landscapes (see also figure: x.1).



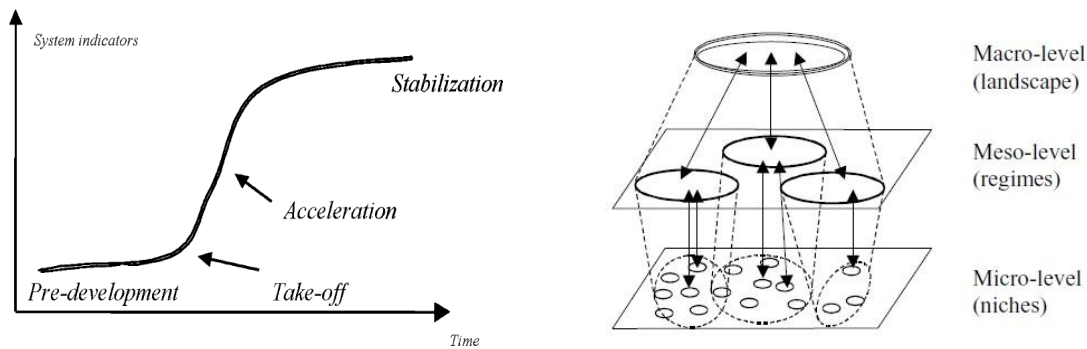


Figure x.1 The phases (left) and levels (right) of a transition (Rotmans et al., 2001; Van der Bruggen et al., 2007)

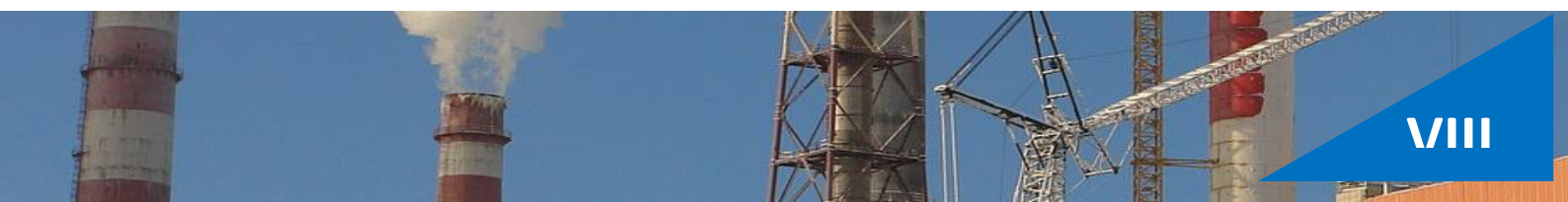
The regime is the level at which policies are formed and agencies such as national governments develop and implement its policies. The niches include municipalities, local parties and environmental permit applications and it is the level at which innovations emerge. In conclusion, this study looks at two regime changes (two changes in Dutch environmental policy) and look for innovations in niches (applications in the procedure) that might provide the missing link for the second transition.

The historical analysis of Dutch environmental policy concludes that a change of (government) structure does not always imply a change in the way policies are used (this is called the function). The second transition successfully stabilized a new structure. However, it only partly meets the performance requirements (function) for which the new structure was introduced. The change of government structure (decentralization) aimed for a comprehensive approach, considering environmental, spatial and social goals at the local level, for two main reasons:

- Improving the environmental quality by the use of creative solutions, and;
- Preventing lock-ins in complex environmental issues.

However, nowadays a majority of local authorities still work with standards and regulations (the controlling function, which resulted from the first transition). In order to get to a comprehensive function, the minimum standards were lowered to provide space for the consideration of multiple goals. As a result, local governments have the possibility to deviate from the original norm, and thus avoid (in some cases) lock-ins in complex environmental issues. However, there is no consideration of multiple goals, to improve environmental quality through creative solutions. Meaning the lowered minimum standards cause the pursuit of a lower environmental quality. In other words the new structure lowers the outcome of the still existing controlling function.

In conclusion, the structural change only partially changed the function to a comprehensive approach. This means that the structural change, decentralization, was reached, but the function change was not fully reached. Moreover, there are possibilities to deviate from the original standards, but it lacks local consideration of multiple goals. The transition can be showed as in figure x.2 (next to the structure transition). The function change does prevent lock-ins in complex issues (shown with the yellow line), but does not improve environmental quality through creative solutions (shown by the blue line).



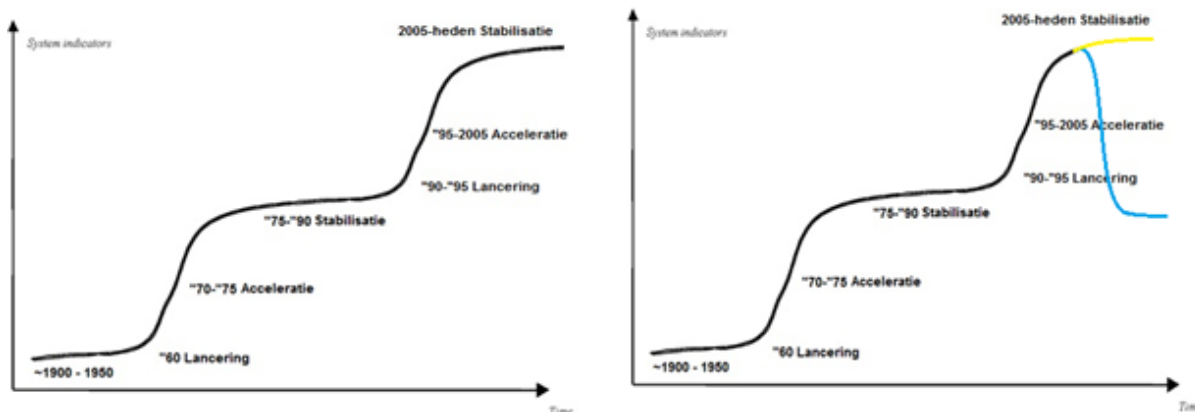


Figure x.2 The sequenced structure and function transition, 1900-present (Author, 2013, inspired by Rotmans et al, 2001)

The prominent instruments (such as the Stadstolp, MILO, the ROM area policy, City & Environment policy and others) that were needed to achieve the function transition, are hardly known by local authorities or found too difficult to implement (Zuidema, 2011). The structure does provide options to deviate, but policies are too little known or are too difficult to carry out. This results in the fact that the option to deviate is hardly used for the consideration of multiple goals. In order to fulfill its role as the missing link, policy innovations will have to provide applicable ways to consider multiple goals (a comprehensive function). This in its turn should provide methods for local authorities to aim for higher environmental quality by integrated assessment of multiple goals.

The procedure was studied as a context for innovation, to see if the policy innovations needed for the function change can be developed here. The preparation-phase of the procedure (see first column of annex (Bijlage) 5), proved the most appropriate moment for the possible development policy innovations. Three applicants (companies) and three permit authorities were interviewed. Whether there were possibilities for policy innovation was studied by the analysis of these six cases. The data was analyzed by looking at the goals and activities that are necessary for innovation as transition management (Loorbach, 2007). These goals and activities are summarized in a table x.1.

| Type of governance activity | Goals | Activities | Capabilities |
|-----------------------------|-----------------|--|--|
| Operational | Innovation | Experimenting | Learning and communication |
| | Development | Implementation | Project management |
| Evaluation | Social learning | Monitoring and evaluation Inventory of learning experiences | Expert knowledge Structuring skills |
| | Adaptation | Adjustment of vision, agenda New experiments | Reflexive thinking Reflexive attitude |

Table x.1 Operational and evaluation goals, activities and capabilities (Loorbach 2004, see also Loorbach 2007).

Regarding operational goals and activities the procedure provides a basis for innovation. There are some experiments with new forms of regulation that are not always based on national standards. However, it arises out of necessity rather than being a goal of the procedure. The experiments are primarily designed to overcome problems of barriers during the application. Therefore, no experiments related to environmental

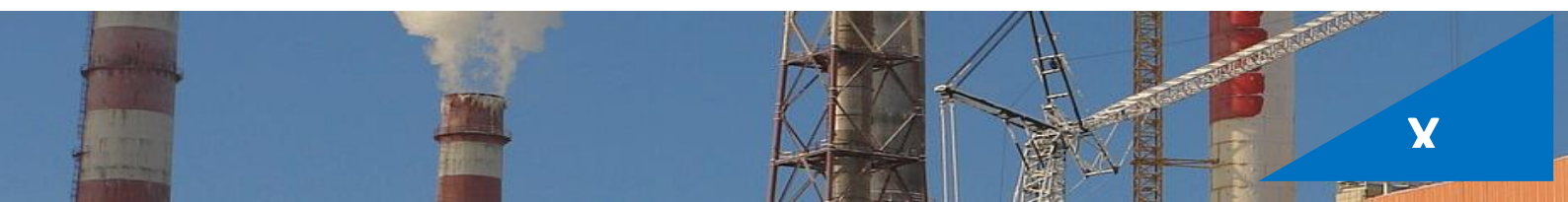


quality, but solely related to granting the license to the applicator. Evaluation goals and activities seem largely dependent on the personal values of permit authority employee, and whether or not it is considered useful (as is his opinion towards reflexive goals). As a result, the environmental permit procedure provides an unpredictable or unstable basis for innovations regarding evaluation goals. In order for the procedure to provide a basis for policy innovation, it must be ensured that experiments should be evaluated even after the implementation of the experiments.

Since the environmental quality seemed to have little importance in the found experiments, we examined whether (and how) environmental interests were safeguarded in the procedure. This analysis showed that the procedure has a performance based function. In contrast to the expected controlling function, the procedure is not characterized by the question "Does the application fit within the environmental standards?" but "How can the application fit within the environmental standards?".

With the performance based function the environmental permit procedure has only one reason that calls for innovation; an application that does not (seem to) fit within the regulations. Since additional goals take an extra investment; it does not further benefit the performance goal. Moreover, an additional environmental demand proves hard to be translated to a commodity worth the investment. This confirms that innovation is mainly called for to overcome problems and barriers to provide the permit. In order to develop innovations regarding the comprehensive function, environmental interests need strengthening. In conclusion, this provides us with a question similar to this one: "which came first: the chicken or the egg?". In order to ensure the consideration of multiple goals (including environmental quality) policy innovations are needed, but to develop policy innovations environmental goals needs to be ensured within the procedure. Therefore, it is unlikely that a change of function will emerge from procedure within the existing structure.

Environmental interests will have to be embedded in the procedure before innovation will arise for the consideration of environmental objectives in relation to other interests. If there is a desire in local and regional politics to structurally strengthen environmental goals within local development, the environmental permit procedure provides good basis (operational) for policy innovation, which can be used to achieve this wish by practical means.



Samenvatting

In dit onderzoek wordt gekeken naar de mogelijkheden voor het ontwikkelen van beleidsinnovaties in de omgevingsvergunningsprocedure. Dit onderzoek, gaat daarmee op zoek naar een ontbrekende schakel in het huidige milieubeleid. Zo blijkt uit het historisch overzicht dat er twee grote veranderingen in het milieubeleid hebben plaatsgevonden; het ontstaan van de milieuwetgeving en het controlerende beleid en vervolgens het aanpassen van dit beleid aan de complexe werkelijkheid. Het eerst ontstane controlerende beleid bleek in de handhaving en vergunningverlening op den duur onvoldoende, omdat algemeen geldende normen geen rekening hield met complexe lokale vraagstukken. Voor het toepasbaar maken van het milieubeleid aan deze complexe werkelijkheid, in de tweede verandering, was het van belang dat het beleid ruimte bood om verschillende (ruimtelijke) belangen (waaronder milieubeleid) tegen elkaar af te wegen. Dit noemen we integraal afwegend milieubeleid. Het afwegen van mogelijkheden werd, door het ontbreken van maatwerk en uitvoeringsgerichtheid op rijksniveau, logischer geacht op lagere overheidsniveaus. Daarom werden taken en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd naar lagere overheden, en zo werd de overheidsstructuur aangepast. Door ruimte te geven in de vorm van afwijkingsmogelijkheden, zoals in het Stad&milieu beleid, werd verwacht dat er door creatieve aanpakken hoogwaardige oplossingen ontwikkeld zouden worden. De beleidsinstrumenten die daarvoor nodig zijn blijken echter nauwelijks bekend of te moeilijk geacht om te implementeren. Uit deze probleemstelling volgt de volgende doelstelling; het verkennen van de mogelijkheden voor het ontwikkelen van (implementeerbare) beleidsinnovaties.

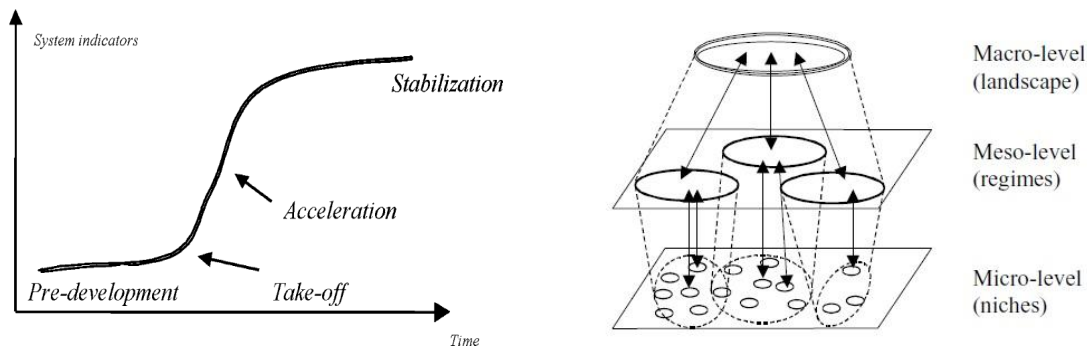
Voor het verkennen van mogelijkheden voor beleidsinnovaties is binnen dit onderzoek gekozen voor de omgevingsvergunningsprocedure als context. Daaruit volgt de volgende hoofdvraag:

Zijn er mogelijkheden in de omgevingsvergunningsprocedure, voor het ontwikkelen van innovaties voor nieuwe milieubeleidsvormen? En zo ja, welke en wie moet deze verzilveren? En zo niet, wat beperkt de mogelijkheden en wie kan daar wat aan doen?

Deze context is gekozen om drie redenen. Ten eerste, is het een procedure waar zowel ruimtelijke als milieuvraagstukken ter discussie staan, wat een belangrijke voedingsbodem is voor een integraal afwegende beleidsvorm. Ten tweede, zijn er overheden, bedrijven en andere partijen (zoals: inspecties, adviesbureaus, burgers) betrokken bij een aanvraag, waarmee het een plek kan zijn waar het beleid maatschappelijk gedragen kan worden. Ten derde, is het een procedure die door vrijwel alle overheden, zelf uitgevoerd wordt. De gedachte is dus dat als er innovaties voort kunnen komen uit de procedure, het een plek is waar vele overheden op een structurele wijze nieuwe beleidsvormen kunnen ontwikkelen uit hun eigen uitvoeringspraktijk en er op kunnen blijven reflecteren en zo weer verder innoveren. Zo kunnen zij dus ook bekend worden met dit beleid, en het aanpassen aan hun eigen uitvoeringspraktijk.

Om er achter te komen wat een nieuwe beleidsvormen zouden moeten doen om de ontbrekende schakel te vormen, is in dit onderzoek de ontwikkeling van het milieubeleid geanalyseerd aan de hand van transitietheorieën. Een transitie is een geleidelijke structurele verandering van een maatschappij of cultuur (Rotmans et al., 2001). Daarin wordt de verandering ontleed in verschillende fasen en niveaus. De transities in het milieubeleid wordt beschreven aan de hand van de vier fasen waarin theoretici een transitie onderverdelen (zie o.a. Van Der Brugge et al., 2005; Rotmans et al., 2001): voorontwikkeling (pre-development), lancering (take-off), acceleratie, en stabilisatie (Zie figuur: x.1). Daarbij wordt het onderscheid gemaakt tussen drie niveaus, niches, regimes en het landschap (Zie figuur x.2).





Figuur x.3 Fasen (links) en niveaus (rechts) van een transitie(uit Rotmans et al., 2001; Van der Bruggen et al., 2007)

Daarbij is het regime het niveau waarop beleid gevormd wordt, en instanties zoals nationale overheden invulling geven aan het beleid. De niches bestaan uit de gemeenten, lokale partijen en omgevingsvergunning aanvragen en is het niveau waarop innovaties opkomen. We kijken in dit onderzoek dus naar twee regimetransities (de twee veranderingen in het milieubeleid) en gaan op zoek naar innovaties in niches (aanvragen in de procedure) die de missende schakel vormen voor de tweede transitie.

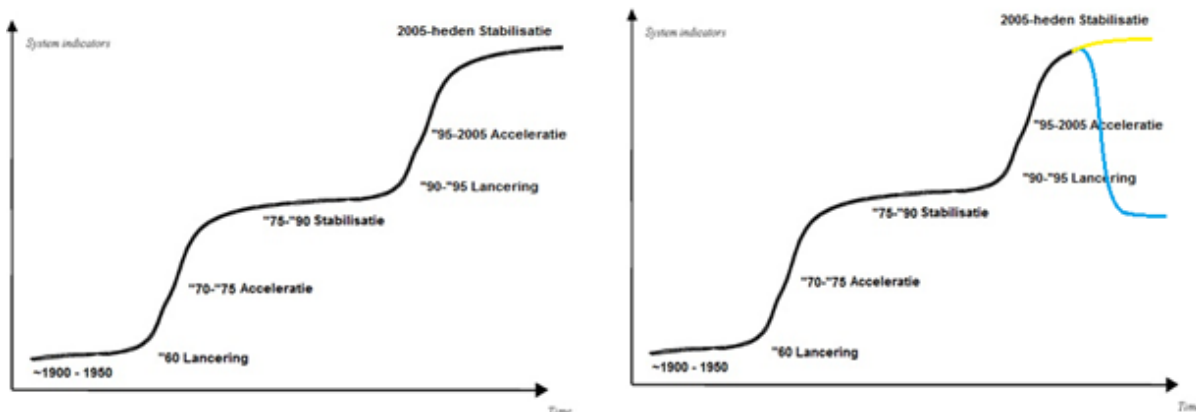
In de analyse van het milieubeleid wordt geconcludeerd dat de verandering van een (overheids)structuur niet altijd zorgt voor een verandering in hoe er invulling wordt gegeven aan inhoudelijke doelen (de functie). In de tweede transitie is met succes een nieuwe structuur gestabiliseerd, echter voldoet deze maar ten dele aan de inhoudelijke eisen(de functie) waarvoor de nieuwe structuur opgezet werd. De verandering van de overheidsstructuur (decentralisatie) voor het op lokaal niveau afwegen van verschillende ruimtelijke, milieu en maatschappelijke doelen had daarbij twee doelen:

- het verbeteren van de milieukwaliteit met creatieve oplossingen, en;
- het voorkomen van vastlopen bij complexe milieuvraagstukken.

Echter wordt er binnen het merendeel van de lokale overheden nog steeds gewerkt met normering en regelgeving (de controlerende functie die ontstaan is uit de eerste transitie). Tegelijkertijd is, om lokale afweging ruimte te bieden, de minimumnorm lager geworden. Hierdoor hebben lokale overheden dus de mogelijkheid om af te wijken van de streefnorm, en voorkomen daarmee (soms) het vastlopen bij complexe milieuvraagstukken. Maar er vindt geen afweging van verschillende ruimtelijke doelen plaats, en daarmee is het verbeteren van de milieukwaliteit door creatieve oplossingen schaars. Sterker nog de afwijkingsmogelijkheden zorgen er voor dat in sommige gevallen zelfs een lagere milieukwaliteit wordt nagestreefd, en daarmee is er met de afwijkingsmogelijkheid afbreuk gedaan aan de controlerende functie.

De structuurverandering heeft dus maar ten dele een functieverandering te weeg gebracht. Dit betekent dat met de structuurverandering, decentralisatie, maar ten dele de functieverandering is bereikt. Er bestaan afwijkingsmogelijkheden, maar het ontbreekt aan lokale afweging. De functietransitie kan daarmee afgebeeld worden zoals in figuur x.2 (ter illustratie naast de structuurtransitie). Het voorkomen van het vastlopen bij complexe vraagstukken is daarmee afgebeeld met de gele lijn, het verbeteren van de milieukwaliteit door creatieve oplossingen met de blauwe lijn.





Figuur x.4 De twee opeenvolgende structuur- (links) en functietransities (rechts), tussen 1900 en heden (eigen werk, naar voorbeeld van Rotmans et al, 2001)

De vooraanstaande instrumenten (zoals de stadstolp, Milo, het ROM-gebiedenbeleid, Stad&Milieu e.a.) die deze functietransitie kunnen laten slagen zijn nauwelijks bekend onder lokale overheden of worden te moeilijk geacht om uit te voeren (Zuidema, 2011). De structuur biedt dus wel de ruimte (voor afwijking), maar beleidsvormen zijn te weinig bekend of zijn te moeilijk om uit te voeren en zo wordt afwijking niet of nauwelijks benut voor afweging. Om de beleidsinnovaties de rol als ontbrekende schakel te laten vervullen zullen ze dus implementeerbaar beleid moeten vormen, waarin de afwijkingmogelijkheid benut wordt door met integrale afweging (van verschillende ruimtelijke doelen) tot een hogere milieukwaliteit te komen.

De omgevingsvergunning is onderzocht als innovatieomgeving, om te kijken of de benodigde beleidsinnovaties voor de functieverandering hier op kunnen komen. Daar werd duidelijk dat de voorbereidingsfase (zie eerste kolom bijlage 5), met daarin het vooroverleg, het meest geschikte moment was voor het ontwikkelen van mogelijke beleidsinnovaties. Drie aanvragers en drie bevoegd gezagen zijn geïnterviewd. Daarbij is in de zes casussen die zij voorlegden gekeken of er in de aanvraag mogelijkheden waren tot beleidsinnovatie. De data werd geanalyseerd door te kijken naar de doelen en activiteiten die er nodig zijn voor innovaties volgens transitie management (Loorbach, 2007). Deze doelen en activiteiten zijn hieronder samengevat in een tabel x.2.

| Management type | Doelen | Activiteiten | Eigenschappen van actoren |
|-----------------|---------------|--|--|
| Operationeel | Innovatie | Experimenteren | Leren en communiceren |
| | Ontwikkeling | implementatie | Project management |
| Reflexief | Sociaal leren | Monitoring, evaluatie, overzicht van leerervaringen | Expertise (kennis ontwikkeling), structurerende vaardigheden |
| | Adaptatie | Aanpassen van experimenten (en mogelijke agenda, m.b.t. regimes) | Reflexief denken, reflexieve houding |

Tabel x.2 Operationele en reflexieve doelen, activiteiten en eigenschappen van actoren (Loorbach, 2004 uit Loorbach, 2007)

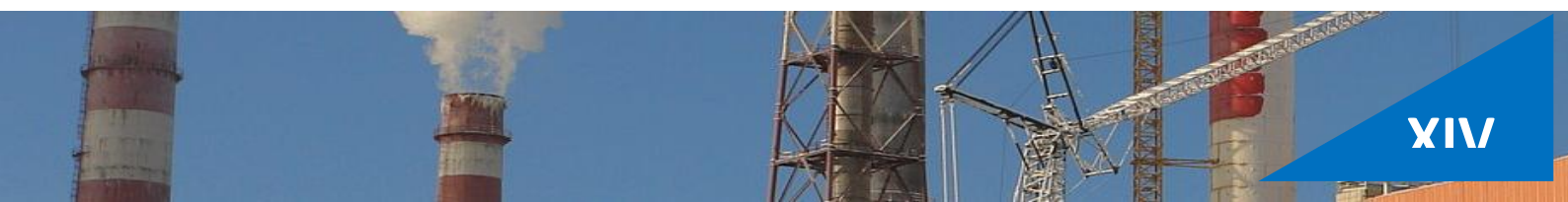
Wat betreft operationele doelen en activiteiten vormt de omgevingsvergunningsprocedure wel degelijk een basis voor innovatie. Er wordt in sommige procedures geëxperimenteerd met nieuwe vormen van regelgeving die niet altijd normgebaseerd zijn. Het wordt echter eerder uit nood geboren in plaats dat het een doel is van de procedure. De experimenten worden dus vooral ontwikkeld om problemen of drempels te overkomen van een aanvraag. Er werden dan ook geen experimenten ten behoeve van de milieukwaliteit gerealiseerd, maar ten behoeve van het verlenen van de vergunning. Reflexieve doelen en activiteiten lijken in grote mate

afhankelijk van de waarde die de betrokken vergunningverlener hier aan hecht. Daardoor vormt de omgevingsvergunningsprocedure een onvoorspelbare of onstabiele basis voor innovaties met betrekking tot reflexiviteit. Om de procedure wel een basis voor innovatie te laten zijn moet er in belangrijke mate vastgelegd worden dat innovaties ook na de implementatie van experimenten geëvalueerd dienen te worden.

Omdat het milieubelang opvallend weinig terug kwam in de gevonden experimenten werd vervolgens gekeken of het milieubelang wel genoeg gewaarborgd werd in de procedure. Daaruit werd duidelijk dat de procedure, een uitvoerende functie heeft. Hier staat in tegenstelling tot de verwachte controlerende functie, niet de vraag “past de aanvraag binnen de milieunormen?” maar “Hoe past de aanvraag binnen de milieunormen?” centraal.

De omgevingsvergunningsprocedure kent door de uitvoerende functie eigenlijk maar één reden tot innovatie, het niet passen van een aanvraag binnen de regelgeving; Het past, of het past niet, én als het al past zijn er weinig prikkels om nog te innoveren. Het kost een namelijk extra investering, het komt niet verder ten goede aan het uitvoeringsdoel, en het kost een bijzondere hoeveelheid onderbouwing om een additionele vraag de investering waard te laten zijn. Hieruit wordt bevestigd dat innoveren vooral gebeurt ten behoeve het overkomen van problemen of drempels. Om innovaties voor afweging van het milieubelang te laten ontstaan in het milieubeleid, zal dus eerst het milieubelang versterkt moeten worden. Dit zorgt als het ware voor een “kip-of-het-ei”-verhaal, om het milieubelang beter af te wegen zijn innovaties nodig maar om innovaties op te laten komen moet het milieubelang beter afgewogen worden. Daardoor is het niet aannemelijk dat er een functieverandering plaats kan vinden vanuit de omgevingsvergunningsprocedure binnen de bestaande structuur.

Het milieubelang zal beter moeten worden ingebed in de procedure voordat er innovatie zal ontstaan ten behoeve van de afweging van milieudoelen ten opzichte van andere belangen. Als er in de lokale en regionale politiek de wens is om milieubelang structureel te versterken, biedt de omgevingsvergunningsprocedure een goede (operationele) innovatiebasis, die benut kan worden om deze wens praktische uitvoering te geven.



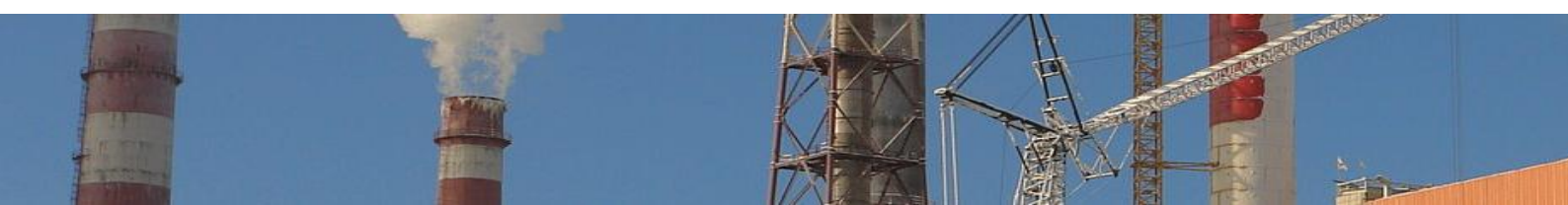
Inhoudsopgave

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | Introductie | 3 |
| 2. | Probleemstelling en methoden | 6 |
| 2.1 | Introductie | 6 |
| 2.2 | Probleem- en doelstelling | 6 |
| 2.3 | Onderzoeksvragen | 7 |
| 2.4 | Onderzoeksmethoden en dataverzameling | 7 |
| 3. | Theoretisch kader | 13 |
| 3.1 | Introductie | 13 |
| 3.2 | Theoretische introductie: Transitietheorieën, de basis begrippen | 13 |
| 3.3 | Beleidsanalyse: Veranderingen in het milieubeleid als transitie | 15 |
| 3.4 | Tussentijdse conclusies: de resultante van beide transities | 24 |
| 3.5 | Het vervolg: Beleidsinnovatie, -evaluatie en –ontwikkeling | 27 |
| 3.6 | Theoretische conclusies | 31 |
| 4. | De omgevingsvergunning | 33 |
| 4.1 | Introductie in de omgevingsvergunning | 33 |
| 4.2 | Het vooroverleg: de opzet en de ‘officiële’ rollen van betrokken partijen | 34 |
| 5. | Analyse en Resultaten | 35 |
| 5.1 | Introductie | 35 |
| 5.2 | Analyse, de omgevingsvergunning als innovatie-omgeving | 36 |
| 5.3 | Analyse: de functie van de omgevingsvergunningsprocedure: Innovatie van middel naar doel | 40 |
| 6. | Conclusies | 44 |
| 7. | Discussie | 46 |
| 8. | Gedachtenspinsels: wetenschappers gezocht | 48 |
| 8.1 | Introductie | 48 |
| 8.2 | Evaluatie van de omgevingsvergunningsprocedure | 48 |
| 8.3 | Een geslaagde transitie doorbreekt de beleidscyclus | 50 |
| 8.4 | Vervolgonderzoek naar aanleiding van conclusies | 52 |
| 9. | Bronnenlijst | 54 |
| 11. | Bijlagen | 60 |



Lijst van gebruikte figuren en tabellen

| <i>Figuur</i> | <i>Omschrijving van figuur</i> | <i>Pagina</i> |
|----------------------|--|----------------------|
| Figure x.1 | The phases (left) and levels (right) of a transition (Rotmans et al., 2001; Van der Bruggen et al., 2007) | IV |
| Figure x.2 | The sequenced structure and function transition, 1900-present (Author, 2013, inspired by Rotmans et al, 2001) | V |
| Figuur x.3 | Fasen (links) en niveaus (rechts) van een transitie(uit Rotmans et al., 2001; Van der Bruggen et al., 2007) | VIII |
| Figuur x.4 | De twee opeenvolgende structuur- (links) en functietransities (rechts), tussen 1900 en heden (eigen werk, naar voorbeeld van Rotmans et al, 2001) | IX |
| Figuur 2.1 | Conceptueel model | 7 |
| Figuur 3.1 | Fasen van een transitie (Rotmans et al., 2001) | 12 |
| Figuur 3.2 | Niveaus van transities met de bijbehorende krachten (Geels en Kemp, 2000, uit Van Der Brugge et al., 2005) (krachten uit: Frantzeskaki en de Haan, 2009) | 12 |
| Figuur 3.3 | Reguleringsketen (VROM, 1984) | 17 |
| Figuur 5.5 | Uitkomst van de structuur transitie (Eigen werk, 2013) | 24 |
| Figuur 5.6 | Functietransities met de twee uitkomsten. Integrale afweging als backlash (blauwe lijn) en doorgang van complexe projecten stabilisatie als stabilisatie(gele lijn) | 26 |
| Figuur 5.7 | Functietransities met de twee uitkomsten. Integrale afweging als backlash (blauwe lijn) en doorgang van complexe projecten stabilisatie als stabilisatie(gele lijn) (Auteur, 2013) | 31 |
| Figuur 8.1 | Beleidscyclus, de Roo (2000) | 48 |
| Figuur 8.2 | Beleidscyclus met perioden uit beleidsanalyse, (eigen werk, gebaseerd op: de Roo (2000)) | 49 |
| Figuur 8.3 | Beleidscyclus als transitie, s=stabil; i=instabil (eigen werk, 2013) | 50 |
| Figuur 8.4 | getrapte transitie, de “geslaagde transitie” als doorbreking van de cyclus/golfbeweging | 50 |
| <i>Figuur</i> | <i>Omschrijving van tabel</i> | <i>Pagina</i> |
| Table x.1 | Operational and evaluation goals, activities and capabilities (Loorbach 2004, see also Loorbach 2007) | V |
| Tabel x.2 | Operationele en reflexieve doelen, activiteiten en eigenschappen van actoren (Loorbach, 2004 uit Loorbach, 2007) | IX |
| Tabel 2.1 | Operationele en reflexieve doelen en activiteiten (Loorbach 2004, uit loorbach 2007) | 10 |
| Tabel 3.1 | Transitiemanagement-taken in verschillende fases en niveaus van een transitie | 29 |
| Tabel 3.2 | Transitiemanagement doelen en activiteiten voor niche innovatie en de evaluatie daarvan | 32 |
| Tabel 5.1 | Overzicht van respondenten en bijbehorende aanvragen | 35 |
| Tabel 5.2 | Operationele en reflexieve doelen en activiteiten (Loorbach 2004, uit loorbach 2007) | 35 |





1. Introductie

In de jaren '70 ontwikkelde de nationale overheid met grote snelheid vormen van milieuwetgeving en beleid. Door de groeiende vervuiling van het stedelijke milieu in de eeuw daarvoor, namen gezondheidsklachten en vervuilingincidenten toe, waardoor de nood hoog werd om de milieukwaliteit van de menselijke leefomgeving te verhogen. Door wet en regelgeving op te stellen en te handhaven voor verschillende milieuthema's werd een snelle en effectieve afname van de milieuvervuiling verwacht. Doordat handhaving van wet- en regelgeving centraal staat in deze aanpak, kenmerkt het eerste milieubeleid zich als controlerend. De gestelde regels verbeteren de milieukwaliteit, zo werd verondersteld, en moesten daarom algemeen geldend zijn en gecontroleerd worden. Het Nederlandse milieubeleid vervulde, naast dat van Duitsland en Denemarken, een voorbeeldfunctie, en diende als de katalysator van de Europese (internationale) beleidsvorming (Anderssen en Lieferink, 1997, pp. 2).

Het eerste nationaal milieubeleidsplan (VROM, 1990) was kenmerkend voor de pioniersrol van de Nederlandse overheid wat betreft de bescherming van het milieu. Voortgekomen uit de snelgroeiende regelgeving op milieugebied beoogde het plan met verscherpte algemeen geldende milieunormen de milieukwaliteit verder te verbeteren. Uit de evaluatie van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan werd echter duidelijk, dat de rigide milieuregelgeving niet paste bij de specifieke grootstedelijke werkelijkheid (VROM, 1995). De strenge normen belemmerde de ontwikkeling van steden, waardoor interessante gebieden geen passende stedelijke functie konden krijgen (De Roo, 1996). De norm werd ervaren als een beknelling (Spreeuwers et al., 2008). Om meer tegemoet te komen aan de grootstedelijke werkelijkheid, moest de milieunorm dus afgewogen kunnen worden tegenover andere lokale belangen (VROM, 1995). Deze bevinding was het startpunt voor een zoektocht naar een beleidsvorm waarmee de milieuproblematiek van grootstedelijke gebieden getackeld kon worden. Achteraf gezien zou de Nunspeet-conferentie van 30 november 1994, zo concludeert de Roo (1999), gezien kunnen worden als kantelpunt naar een nieuwe vorm van milieubeleid. De gewenste nieuwe beleidsvorm, zo bevestigt de Roo (1999), beoogt het milieubelang niet langer los te zien van andere beleidsvelden en andere lokale belangen af te wegen.

Het tweede Nationaal milieubeleidsplan heeft dan ondertussen al ingezet op een meer maatschappelijk gedragen milieubeleid (VROM, 1993), waarin het beschermen van het milieu niet langer enkel als een overheidstaak gezien wordt. Het kader is gezet, een samenwerking met andere partijen dan overheden is het doel, maar het eindpunt en daarmee de werkvorm is nog niet duidelijk. Een zoektocht naar een nieuwe beleidsvorm is het te verwachten gevolg. In de jaren die volgen is de zoektocht naar vormen van het milieubeleid zichtbaar. Zo zijn er voorbeelden van verscheidene overheden die beleidsvormen presenteren waarin (uniforme) normen niet meer de enige toetsingswaarden zijn, zoals: de stadstolp, Milo, het ROM-gebiedenbeleid, Stad&Milieu. De Roo (1999) stelt dat er wordt gezocht naar een vorm met 'zelfregulering binnen kaders'.

Vanaf het tweede deel van de jaren '90 werden de verscheidene verantwoordelijkheden waaronder milieubeleidsstaken doorgegeven aan lagere overheidsniveaus, dit wordt ook wel het decentralisatieproces genoemd. De beweging is niet alleen gestoeld op een streven naar subsidiariteit (het uitvoeren van overheidstaken op het laagst mogelijke niveau, waarop een taak redelijkerwijs uitgevoerd kan worden), maar ook uit vanuit de wens van sommige lagere overheden voor mogelijkheden om af te wijken van de centraal gestelde normen (zie RARO, 1994). De gedachte is dat het decentralisatieproces meer beleidsruimte biedt aan lokale overheden (Kamphorst, 2006). Deze flexibiliteit moet ten goede komen aan complexe ruimtelijke situaties op het gebied van ruimtelijke ordening en milieukwaliteit (De Roo, 1993). Met andere woorden, flexibiliteit helpt in een situatie waarin beide (ruimtelijke ordening en milieukwaliteit) tegen elkaar afgewogen moeten worden. Daarnaast hoopt men een aantal andere problemen in het functioneren van de rijksoverheid

te ondervangen met decentralisatie (Fleurke et al., 1997), waaronder de beperkte uitvoeringsgerichtheid en het gebrek aan maatwerk.

De daarop volgende milieubeleidsplannen, waaronder het vierde en laatste nationaal milieubeleidsplan (2001) (Hierna NMP-4) kennen nog vele gelijkenissen met het tweede nationaal milieubeleidsplan. Zo stelt het NMP-4 dat de vraagstukken verschillen van plek tot plek, van persoon tot persoon en ook van periode tot periode. Hieruit spreekt duidelijk de wens tot maatwerk, die voort moeten komen uit milieuambities op lokaal niveau. Om dit te bereiken stelt zij drie verbeterpunten:

- de samenhang tussen milieu- en ruimtelijk beleid moet worden vergroot;
- de samenhang tussen het beleid van verschillende overheden moet worden versterkt;
- de verantwoordelijkheid van mede-overheden voor de plaatselijke leefomgeving moet worden vergroot.

Om deze veranderingen te bereiken, stelt de adviescommissie in het NMP-4 (VROM, 2001): “moeten de andere overheden meer vrijheid en (zoveel mogelijk) de integrale verantwoordelijkheid voor de lokale leefomgeving krijgen, inclusief de bijbehorende instrumenten. ‘Integraal’ betekent dat ontwikkelingen en plannen in een gebied niet alleen gebaseerd zijn op milieuproblemen, maar dat overheden ook rekening houden met ruimtelijke en sociaal-economische aspecten.”

Naast de wens tot integrale afweging spreekt hieruit ook de wil tot het ontwikkelen van nieuw instrumentarium. De beleidsontwikkeling vraagt een instrumentarium waarbij milieuaspecten nadrukkelijk als kwaliteitsbepaling worden gebruikt voor de ruimtelijke planning (Zuidema, 2006). In mei 2004, spreekt VROM (2004) van een geslaagd experiment. De proefprojecten van het Stad&Milieu-beleid heeft geleid tot goede resultaten. Met de gegeven flexibiliteit, hoefden uiteindelijk maar 3 van de 25 projecten af te wijken van de norm. Dit komt, zo concludeert men, doordat de optie tot afwijking betrokkenen inspireert tot creatieve oplossingen. De creatieve oplossingen werken zo goed, dat afwijken nauwelijks meer nodig blijkt. De mogelijkheid om af te wijken, wordt daarin gezien als het sluitstuk van een zoekproces, zo blijkt uit het volgende citaat (VROM, 2004, pp. 5): “Afwijken is het sluitstuk van een zoekproces en een hulpmiddel om tot hoogwaardige oplossingen te komen”. Met enthousiasme werd in 2006 de Interimwet Stad&Milieu van kracht, die als overbrugging diende totdat de afwijkmogelijkheden overgenomen zouden worden in de nieuwe Wro (Wet op de ruimtelijke ordening) en de Wmb (Wet milieubeheer). Hierin werd de afwijkmogelijkheid algemeen beschikbaar.

Alle lokale en regionale overheden zullen dus zelf ambities moeten stellen, die zij na zullen moeten streven met hun eigen integrale en proactieve beleid. De mogelijkheid tot afwijken biedt daarvoor ruimte om af te wijken, om zo tot creatieve en hoogwaardige oplossingen te komen. In 2011 concludeert Zuidema (2011) echter, dat een meerderheid van de gemeenten niet gevolg kunnen geven aan deze nieuwe verantwoordelijkheden of niet de ambitie hebben om dit te doen. Gemeenten gebruiken overwegend nog de wet- en regelgeving als toetsingsvorm. Tegelijkertijd zijn de milieunormen wel versoepeld om te voorzien in de extra flexibiliteit (Zuidema, 2011). Deze flexibiliteit, de mogelijkheid om af te wijken, wordt dus niet gebruikt om (met creatieve oplossingen) te streven naar een hogere leefomgevingskwaliteit. Sterker nog, de flexibiliteit om af te wijken wordt eerder gebruikt voor financieel en economisch gewin, dat voor het (creatief) oplossen van complexe milieusituaties (Zuidema, 2011).

Het decentralisatieproces heeft dus veranderingen gebracht in de overheidsstructuur, in termen van verantwoordelijkheden en beleidsruimte, maar de inhoudelijke doelen (vanaf hier: functiedoelen) van het NMP-4 zijn niet gehaald. Met andere woorden zelfregulering binnen kaders bestaat wel, maar wordt nauwelijks gebruikt ten behoeve van integrale afweging en daarmee het bereiken van hoogwaardige

(creatieve) oplossingen. Daarmee is de overheidsstructuur veranderd, en hoewel de functie van de overheden ook veranderd is, heeft het niet het gewenste gevolg gehad voor de functiedoelen (zie ook hoofdstuk: 3.4.3). De vooraanstaande concepten en instrumenten (zoals de stadstolp, Milo, het ROM-gebiedenbeleid, Stad&Milieu e.a.) die deze functiedoelen waar zouden kunnen maken zijn nauwelijks bekend onder lokale overheden of worden te moeilijk geacht om uit te voeren (Zuidema, 2011). Met andere woorden, overheden probeerden een andere functie te bereiken (integrale afweging), door de structuur te veranderen. De structuur is veranderd maar daarbinnen wordt niet de functie uitgevoerd die er beoogd werd. De functie en de structuur hangen dus in belangrijke mate samen, maar er is dus meer voor nodig om functie te veranderen dan alleen het aanpassen van de structuur (Zie ook hoofdstuk 3.4.1). Om tot de gewenste functie te komen hebben lokale en regionale ook beleidsinstrumenten nodig die uitvoerbaar en begrijpelijk zijn.

We vermoeden dus dat een nieuwe beleidsvorm een functieverandering te weeg kan brengen die de afweging tussen milieudoelen en andere lokale doelen stimuleert. De zoektocht naar nieuwe beleidsvormen lijkt echter gestrand, en heeft het milieubeleid anno 2013 nog geen functionele invulling gegeven aan de doelen die het NMP-4 zo'n tien jaar geleden stelde. Hoewel de overheidsstructuur nu meer ruimte geeft aan lagere overheden, is het moeilijk voor lokale overheden om "vanuit het niets" deze verandering door te voeren. In deze studie wordt gezocht naar mogelijkheden voor het ontwikkelen van nieuw en behapbaar beleidsinstrumentarium voor de functieverandering van regionale en lokale overheden.

Deze zoektocht wordt uitgevoerd binnen de omgevingsvergunningsprocedure. De omgevingsvergunning is namelijk een plek waar lokale en regionale overheden zelf betrokken zijn bij verschillende aanvragen. Daarnaast is de omgevingsvergunning, die door wet- en regelgeving (zoals Wabo, Wro, Wm) geregeld blijft veranderen en ook onder discussie staat bij de herziening van de Milieuwet, in het huidige milieubeleid misschien wel het meest vaste moment voor afweging van milieu- en ontwikkelingsdoelen. Hieruit volgt het vermoeden dat de omgevingsvergunning wel eens een plek zou kunnen zijn waar nieuwe beleidsexperimenten zich voordoen, in het afwegen van ruimtelijke en milieuvraagstukken. Het vormt daarmee het speelveld dat lokale en regionale partijen bij elkaar brengt wanneer het gaat om een afweging van doelen uit verschillende vraagstukken. En hoewel de vergunningsprocedure van oudsher enkel de normering en regelgeving in acht neemt, is het tegelijkertijd een procedure waarin ontwikkelaars en bedrijven in contact komen met overheden waarin een ruimtelijke vraag ter discussie staat op het gebied van de milieukwaliteit.

Tijdens een eerste verkenning van de wetenschappelijke literatuur op het gebied van beleidsexperimenten werden een hoop verbanden gevonden met het transitiedenken. Een transitie is een geleidelijke structurele verandering van een maatschappij of cultuur (Rotmans et al., 2001). Het transitiedenken is al toegepast in verscheidene historische onderzoeken die relateerde aan verschillende beleidsvelden; energie (Verbong en Geels, 2006), transport (Schot et al., 2000), luchtvaart (Geels, 2006), afvalverwerking (Parto et al., 2006) en watermanagement (Van Der Brugge et al., 2005). Binnen dit onderzoek wordt het transitiedenken toegepast op het Nederlandse milieubeleid, dit wordt gedaan in een zogenoemde beleidsanalyse. Daarin wordt de verandering ontleed in verschillende fasen en niveaus. Het analyseren van de geschiedenis van het milieubeleid zou duidelijkheid kunnen bieden over de ontstaansredenen van beleid en regelgeving. En voor het uitvoeren en ontstaan van datzelfde beleid het belang van beleidsexperimenten bloot kunnen leggen. Zo ook voor de beleidsexperimenten die in dit onderzoek gezocht worden in de omgevingsvergunningsprocedure. Bij de beleidsanalyse staan de volgende vragen centraal:

- Hoe kan de ontwikkeling van het milieubeleid gezien worden vanuit een transitie-theoretisch raamwerk?
- Welke aanknopingspunten bieden transitietheorieën voor het milieubeleid, voor het ontstaan van nieuwe beleidsvormen? En, hoe kunnen ze een functieverandering te weeg brengen?

2. Probleemstelling en methoden

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen en de achterliggende methoden van het onderzoek toegelicht. Daarbij wordt een onderbouwing gegeven voor de keuzes van de methoden. In paragraaf 2.2 worden de probleem- en doelstelling uitgewerkt, in 2.3 de onderzoeksvragen, en in 2.4 komen de onderzoeksmethoden en dataverzameling aan bod, waarin ook het conceptueel model uiteengezet wordt.

2.2 Probleem- en doelstelling

In het historisch overzicht zijn twee grote veranderingen in het milieubeleid zichtbaar; het ontstaan van de milieuwetgeving en het controlerende beleid en vervolgens het aanpassen van dit beleid aan de complexe werkelijkheid. Voor het toepasbaar maken van het milieubeleid aan deze complexe werkelijkheid was het van belang dat het beleid ruimte bood om verschillende (ruimtelijke) belangen (waaronder milieubeleid) tegen elkaar af te wegen. Het afwegen van mogelijkheden werd, door het ontbreken van maatwerk en uitvoeringsgerichtheid op rijksniveau, logischer geacht op lagere overheidsniveaus. Daarom werden taken en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd naar lagere overheden, en zo werd de overheidsstructuur aangepast. Door ruimte te geven in de vorm van afwijkingmogelijkheden, zoals in het Stad&milieu beleid, werd verwacht dat er door creatieve aanpakken hoogwaardige oplossingen ontwikkeld zouden worden. De beleidsinstrumenten die daarvoor nodig zijn blijken echter nauwelijks bekend of te moeilijk geacht om te implementeren. Uit deze probleemstelling volgt de volgende doelstelling; het verkennen van de mogelijkheden voor het ontwikkelen van (implementeerbare) beleidsinnovaties. We zijn in dit onderzoek op zoek naar beleidsinnovaties waarmee nieuw beleid(sinstrumentarium) ontwikkeld kan worden.

De beleidsinnovaties dienen dus om beleidsvormen te ontwikkelen, die integrale afweging implementeerbaar maakt voor lokale en regionale overheden. Naast de mogelijkheden voor het ontwikkelen van deze beleidsinnovaties, is het dus van belang dat:

- Beleidsinnovaties invulling geven aan integrale afweging;
- Er gevolg gegeven kan worden aan de beleidsinnovaties zodat er integraal afwegend beleidsvormen ontstaan (of kunnen ontstaan) binnen lokale en regionale overheden;

Omdat nog niet duidelijk is of en hoe aan deze twee punten invulling gegeven kan worden, zal dit onderzoek ook hiernaar verkennend onderzoek verrichten.

Voor het verkennen van mogelijkheden voor beleidsinnovaties is binnen dit onderzoek gekozen voor de omgevingsvergunningsprocedure als context. Deze context is gekozen om grofweg drie redenen. Ten eerste, is het een procedure waar zowel ruimtelijke als milieuvraagstukken ter discussie staan, wat een belangrijke voedingsbodem voor een integraal afwegende beleidsvorm. Ten tweede, zijn er overheden, bedrijven en andere partijen (zoals: inspecties, adviesbureaus, burgers) betrokken bij een aanvraag, waarmee het een plek kan zijn waar het beleid maatschappelijk gedragen kan worden (Zoals beoogd in de laatste drie NMP's). Ten derde, is het een procedure die door vrijwel alle overheden, zelf uitgevoerd wordt. De gedachte is dus dat als er innovaties voort kunnen komen uit de procedure, het een plek is waar vele overheden op een structurele wijze nieuwe beleidsvormen kunnen ontwikkelen uit hun eigen uitvoeringspraktijk en er op kunnen blijven reflecteren en zo weer verder experimenteren.

2.3 Onderzoeksvragen

Het doel; het verkennen van de mogelijkheden tot het ontwikkelen van beleidsinnovaties, in combinatie met de gekozen context (de omgevingsvergunningsprocedure), leidt tot de **hoofdvraag**:

- Zijn er mogelijkheden in de omgevingsvergunningsprocedure, voor het ontwikkelen van innovaties voor nieuwe milieubeleidsvormen? En zo ja, welke en wie moet deze verzilveren? En zo niet, wat beperkt de mogelijkheden en wie kan daar wat aan doen?

En de volgende **Deelvragen**:

1. Wat moet een nieuwe beleidsvorm behelzen om de functieverandering (zoals geschetst in de introductie) te weeg te brengen? Met andere woorden, welke voorwaarden moeten er gesteld worden voor de te ontwikkelen beleidsvormen om te komen tot integrale afweging?
2. Welke voorwaarden en inzichten bieden transitietheorieën met betrekking tot het ontwikkelen/ontstaan van beleidsvormen? Voldoet de omgevingsvergunningsprocedure aan deze voorwaarde? Zo ja, in welke mate? Zo nee, waarom niet en hoe wel?
3. Welke rol vervullen de actoren in de huidige omgevingsvergunningsprocedure? Biedt deze de basis voor beleidsinnovaties? Zo niet, wat zou er moeten veranderen?
4. Welke momenten in de omgevingsvergunningsprocedure lenen zich voor de totstandkoming van experimenten? Wat zijn de voorwaarden hiervoor?
5. Kan er gevolg gegeven worden aan ontwikkelde experimenten, om zo te komen tot nieuwe beleidsvormen (innovatie)? Zo ja, hoe? Zo nee, waardoor wordt dit beperkt?

2.4 Onderzoeksmethoden en dataverzameling

2.4.1 Methoden

Het doel van dit onderzoek is dus het verkennen van de mogelijkheden voor het ontwikkelen van beleidsinnovaties. We zijn op zoek naar deze mogelijkheden omdat beleidsinstrumenten een ontbrekende schakel lijken te vormen voor het bereiken van integrale afweging in het milieubeleid. Met behulp van transitietheorieën worden de ontwikkelingen in het milieubeleid ontleed. Daaruit wordt duidelijk dat innovaties voortkomen uit niches, het laagste niveau van de transitie. Aanvragen binnen de omgevingsvergunning zouden dus een mogelijke niche kunnen zijn waarbinnen beleidsinnovaties op zouden kunnen komen.

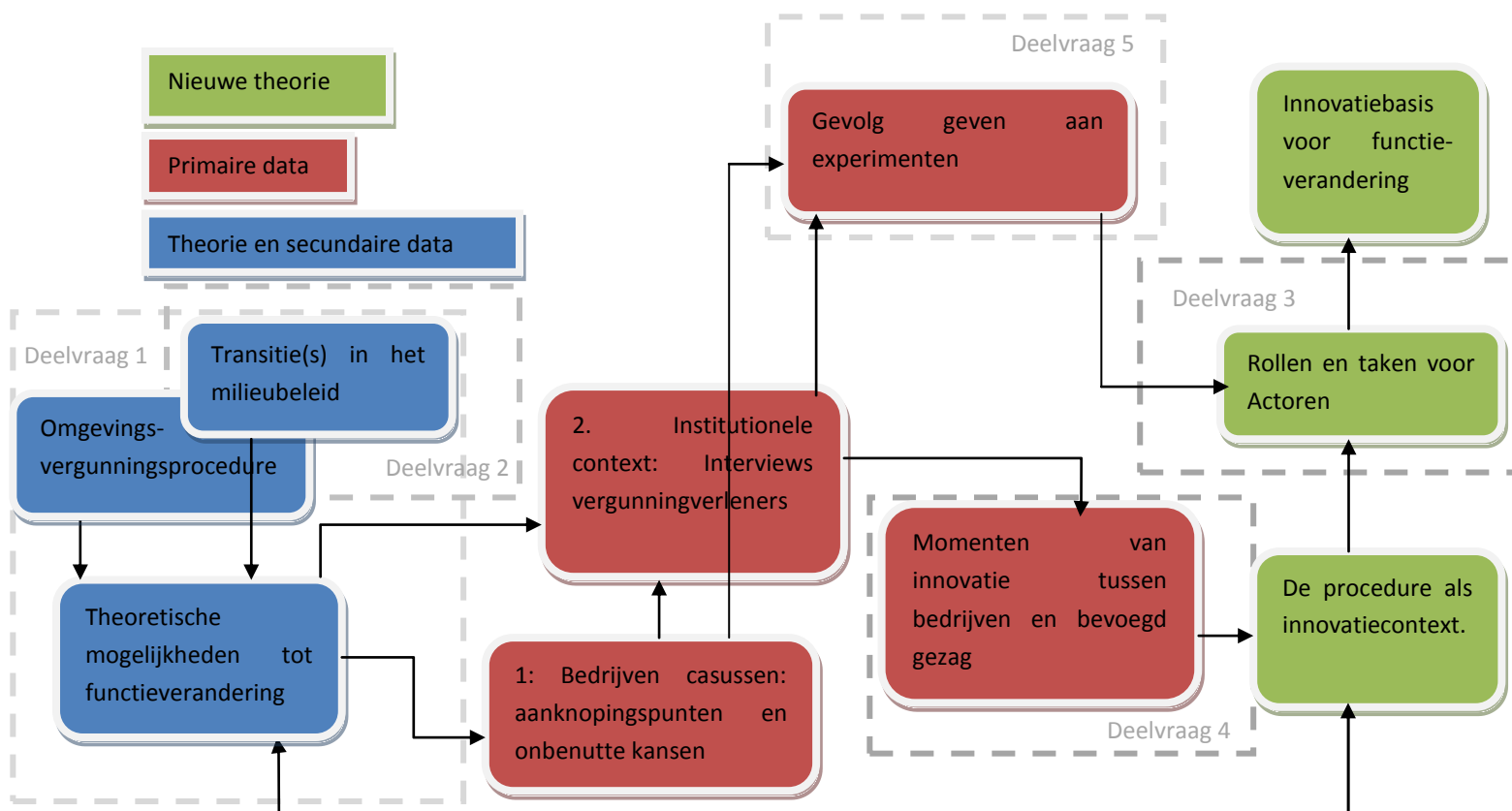
Omdat er met nieuwe beleidsvormen ook een belangrijke functieverandering beoogd werd in het milieubeleid, is het belangrijk om te onderzoeken hoe de structurele veranderingen van samenhangen met de functieverandering die beoogd werd. Functie en structuur van het beleid hangen dus in zekere zin met elkaar samen, maar determineren elkaar niet. De beoogde functieverandering lijkt een belangrijke motivatie geweest kunnen zijn om de structuur aan te passen. Daarom is het niet alleen belangrijk om te kijken naar de mogelijkheden voor beleidsinnovaties, maar ook naar wat de functieverandering is waarvoor de te innoveren beleidsvormen dienen. De beleidsanalyse dient dus ook om uitgangspunten en voorwaarden te stellen aan beleidsvormen die voort moet komen uit deze innovaties.

Daarna wordt onderzocht of de omgevingsvergunning een context is waar nieuwe ideeën opkomen, én of die mogelijk een basis kunnen vormen voor innovaties nieuw beleid en wat er nodig is om van nieuwe ideeën beleid te maken. Voor dit deel van het onderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve methode van onderzoek. Deze keuze is tot stand gekomen na afweging van een aantal kenmerken van dit onderzoek. Zo gaat dit onderzoek in op de procedure als context voor innovaties; ervaringen en belevingen van bedrijven, vergunningverleners en –makers om zo tot inzichten te komen welke mogelijkheden zij zien rondom de milieuprocedure om een innovatiebasis te realiseren. Boeije (2005) beschrijft kwalitatief onderzoek als het

inventariseren van meningen en belevingen die kunnen resulteren in –nieuwe- inzichten. Daardoor zijn de uitkomsten van dit onderzoek niet alleen op basis van de kwalitatieve onderzoeksmethode maar ook door hun contextafhankelijke aard niet algemeen geldend. Echter kan het wel nieuwe inzichten opleveren, waarmee in de praktijk geëxperimenteerd kan worden.

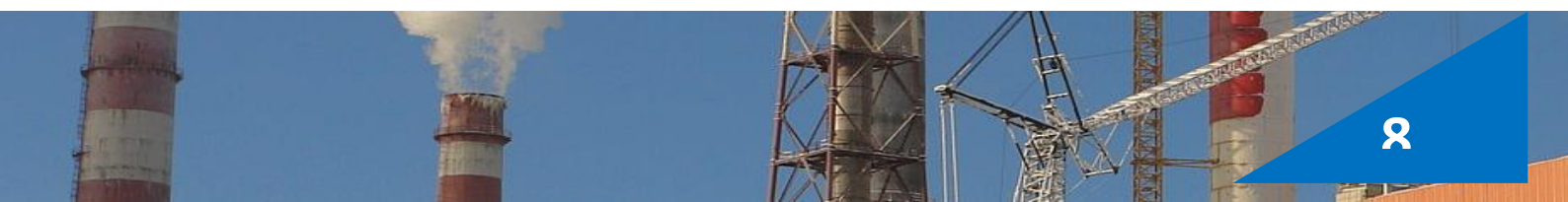
Interviewen is in kwalitatief onderzoek een geschikte methode van dataverzameling, doordat het de respondent in staat stelt in eigen woorden zijn/haar ervaringen te benoemen (Flowerdew en Martin 2005). Dit wordt bevestigd door Dunn (2010), die naast een aantal andere redenen, ook benoemt dat het de respondent de macht geeft om zich op een persoonlijke manier uit te laten over het onderzoek. In dit onderzoek proberen we te ontdekken Dit onderzoek probeert uit verscheidene opvattingen inzichten op te doen, om zo conclusies over beleidsinnovaties gericht en passend bij de procedure te kunnen presenteren. Er is gekozen voor het verbinden van ieder interview aan een casus, omdat dit vooral houvast bieden aan de respondent en interviewer in dit onderzoek. Het betreft echter geen casestudy onderzoek, omdat het onderzoek niet één of meerdere casussen uitwerkt (voor casestudy onderzoek zie Stake, 1995; Yin, 2009; Yin, 1984). Dit wordt nader toegelicht in de paragraaf: dataverzameling. Door de interviews (met bevoegd gezag en bedrijven), de beleidsanalyse en de theoretische basis ontstaat de methodologische triangulatie van dit onderzoek.

2.4.2 Conceptueel model



Figuur 2.1 Conceptueel model

In het conceptueel model (figuur 2.1) worden de methoden en volgorde van dit onderzoek systematisch weergegeven. Voor het onderzoek wordt voorafgaand aan de dataverzameling een theoretisch kader opgesteld. Deze begint met de beleidsanalyse van de ontwikkeling van het Nederlandse milieubeleid als transitie. De theorieën en beleidsdocumenten vormen de hypothetische basis voor dit onderzoek. Aan het theoretische kader worden later de rollen, activiteiten en doelen van de bedrijven en het bevoegd gezag



binnen de procedure gespiegeld.

Er wordt gekeken naar de discussie, onderhandelingen en (experimentele) oplossingen gedurende de procedure tussen het bevoegd gezag en bedrijven, en of deze zich leent voor het ontstaan van een innovatiebasis. Om de innovatiecontext van de procedure te onderzoeken worden drie casusinterviews afgenomen met bedrijven (aanvragers) die in het verleden aanvraag hebben gedaan. Daarna worden drie casusinterviews afgenomen bij overheden (het bevoegd gezag). De theoretische mogelijkheden bieden de achtergrond waartegen de wensen, kansen, belemmeringen en aanknopingspunten afgespiegeld zullen worden. Aan de hand van de casusinterviews worden de hypothesen aangescherpt en genuanceerd. In de casusinterviews wordt er nadrukkelijk aandacht besteed aan de rol die een adviesbureau heeft, om te kijken om welke redenen een adviesbureau betrokken wordt en welke rol dit meegeeft aan deze actor. In de analyse: “de omgevingsprocedure als innovatiecontext”: worden vanuit rollen, doelen en activiteiten van de actoren gezocht naar de mogelijkheden voor het creëren van een innovatiebasis voor het ontstaan van nieuwe beleidsvormen.

2.4.2 Dataverzameling: casus-interviews

Inhoud en strategie van de interviews

De casusinterviews vormen de praktische uitgangspunt van het onderzoek. Wat er beoogd wordt met dit onderzoek is het verkennen van de mogelijkheden om innovatiebasis te leggen voor het ontstaan van nieuwe beleidsvormen. Het is als het ware een ontwikkelingsstrategie met als doel het bereiken van een functieverandering vanuit beleidsinnovaties. Het woord strategie vormt daarin een belangrijke basis voor de manier dataverzameling en analyse. Hutter (2006) definieert een strategie als een multidimensionaal fenomeen dat opgebouwd is uit drie dimensies: Inhoud (wat er gedaan moet worden), proces (hoe het gedaan moet worden) en context (en hoe het past in interne en externe mechanismen).

Inhoud: dus wat er gedaan moet worden, kan onderverdeeld worden in twee delen, het eerste deel wordt onderzocht aan de hand van de beleidsanalyse en het tweede deel in de analyse van de casusinterviews. Het eerste deel beschouwt de ontwikkelingen in het milieubeleid. Deze werden ingezet met een bepaalde gedachte en stellen daarom voorwaarden aan wat te ontwikkelen beleidsvormen moeten doen. In het tweede deel worden deze voorwaarden gespiegeld aan de huidige situatie in de procedure (zie context). Hieruit volgen resultaten waarin staat: wat de voorwaarden zijn en hoe deze tot stand moeten komen.

Het proces “hoe het gedaan moet worden” behelst, naast de beleidsanalyse, de conclusies van het onderzoek. In de beleidsanalyse wordt het veranderingsproces van het milieubeleid onderzocht. Daarin wordt gekeken wat er goed en fout ging. De structuur had tot een functieverandering moeten leiden, maar deed dit niet (of maar ten delen). Daarin hebben beleidsinnovaties een belangrijke rol. De beleidsanalyse beschouwt vervolgens hoe in welke fase en op welk niveau (vanuit het transitiedenken) beleidsinnovaties ontwikkeld en gestimuleerd moeten worden. De conclusies van dit onderzoek, geven inzicht in hoe er in de procedure vervolg gegeven kan worden (of niet) aan de resultaten uit de beleidsanalyse. Daarnaast wordt de omgevingsvergunningprocedure onderzocht door de inhoud (Wat er gedaan moet worden) te vergelijken met de context (Zie onderstaand). Vanuit deze analyse stellen we doelen voor de mogelijkheden tot innovatie. De resultaten en conclusies behelzen globaal: als men dit doet, kan er aan deze voorwaarde voldoen.

Context: Hoe past het in interne en externe processen, wordt onderzocht door een analyse van de huidige omgevingsvergunningprocedure. Hierin speelt de dataverzameling de belangrijkste rol. Er wordt gezocht naar discussie, onderhandelings- en contactmomenten, waarin mogelijk afweging bestaat van zowel: milieu, ruimte of andere (maatschappelijke) vraagstukken. De onderhandeling en discussie die er plaatsvindt zal, zo wordt verwacht, afhankelijk zijn van de rollen en de houding van verschillende actoren in de procedure. De

resultaten van dit onderdeel bevatten: wat voor afweging en (experimentele) oplossingen er nu voortkomen uit aanvragen (een procedure), wat voor rol/houding verschillende actoren in de aanvraag hebben en of het voorgaande geschikt is voor (dus voldoen aan de voorwaarden van) beleidsinnovaties (zie inhoud).

De dataverzameling dient voor de analyse van de procedure als innovatiecontext. Met de data afkomstig uit de dataverzameling wordt er gekeken of er voldaan wordt aan voorwaarden van innovatie (Zie paragraaf 3.5.2) En tegelijkertijd, wordt er gekeken wat er belangrijk is voor het ontstaan van innovaties in de context van de omgevingsprocedure en wie daarvoor welke rol/houding aan moet nemen. Dit doen we om te kijken of de structuur van de omgevingsvergunning de context biedt voor beleidsinnovaties, en daarmee een mogelijke functieverandering.

Het gaat bij de casusinterviews dus niet zozeer om de juridische en inhoudelijke aandachtspunten van de omgevingsprocedure maar in het bijzonder om of het een goede context biedt voor (beleids)innovaties. Voor innovatie(ontwikkeling) worden in de beleidsanalyse (paragraaf 3.5.2) de volgende activiteiten doelen en eigenschappen van actoren onderscheiden (Loorbach, 2007) in de onderstaande tabel (2.1).

| Management type | Doelen | Activiteiten | Eigenschappen van actoren |
|-----------------|---------------|--|--|
| Operationeel | Innovatie | Experimenteren | Leren en communiceren |
| | Ontwikkeling | implementatie | Project management |
| Reflexief | Sociaal leren | Monitoring, evaluatie, overzicht van leerervaringen | Expertise (kennis ontwikkeling), structurerende vaardigheden |
| | Adaptatie | Aanpassen van experimenten (en mogelijke agenda, m.b.t. regimes) | Reflexief denken, reflexieve houding |

Tabel 2.1 Operationele en reflexieve doelen en activiteiten (Loorbach 2004, uit loorbach 2007)

In de casusinterviews wordt gekeken of deze doelen, activiteiten en eigenschappen van actoren voorkomen in de procedure. Met andere woorden: wordt er geëxperimenteerd en waarom wordt dat gedaan en wie doet dat? Daarnaast wordt er gezocht naar wanneer, welke en wat voor experimenten (of oplossingen) er nu al voor- en opkomen vanuit de procedure. Er wordt vermoedt dat de contactmomenten tussen overheden en bedrijven een belangrijk moment kunnen zijn waarin er gekozen wordt voor een bepaalde oplossing/experiment. Daarvoor zal er aandacht worden besteed aan wat er wordt besproken tijdens contactmomenten, en hoe vaak deze plaats vinden. Het interviewen aan de hand van een casus zorgt er voor dat de innovatie verbonden wordt aan de context die hoort bij de innovatie. Het geeft meer inzicht in de voorwaarden en prikkels die nodig zijn om te komen tot innovaties. Daarnaast zorgt het onderdeel er voor, dat de respondent inhoudelijk enthousiasme hier kwijt kan. Met de redenen van de aanvraag, wordt de “motivatie”-context onderzocht. Wat beweegt actoren, en hoe zouden ze bewogen kunnen worden tot het gebruik/opzetten van een innovatiebasis. Mogelijk is de ene reden beter vatbaar dan andere voor innovaties.

De casusinterviews bestaan daarom uit de volgende onderdelen (Zie bijlage 3 en 4):

- Omschrijving van de casus
- Redenen en doelen van de aanvraag
- Contactmomenten
- Rollen van betrokken medewerkers/partijen

- Onvervulde behoeftes, gemiste kansen en geleerde lessen: verkenning van innovaties

Als afsluiting van het interview worden een aantal hypothesen en de voorlopige conclusies (zie bijlage 3 en 4) van het onderzoek ter discussie gesteld. Om zo respondent een directe interpretatie te laten geven aan een aantal getoetste hypothesen. Hierover staat meer in de paragraaf hypothesen.

Selectie, informatievoorziening en uitwerking van de interviews

Ten behoeve van dit onderzoek zijn zes diepte-interviews afgenomen: drie met bedrijven en drie met provincies. De drie bedrijven zijn benaderd vanuit het stagebedrijf, en het betreffen bedrijven waarvoor zij een vergunningsaanvraag ondersteund hebben. De geïnterviewde bedrijven hebben een industriële achtergrond. Om een goed beeld te krijgen en gevoel te krijgen voor de verschillende vergunningstypen werd er gezocht naar verschillende vergunningscases. Uiteindelijk werden de volgende typen vergunningen onderzocht, een revisievergunning (gemeente als bevoegd gezag), een revisievergunning (provincie als bevoegd gezag) en een oprichtingsvergunning (provincie als bevoegd gezag). De eerst ronde interviews leidde naast vele andere conclusies, tot het inzicht dat de gemeentelijke revisievergunning (door mindere mate van complexiteit van de aanvraag), een minder interessant studieobject vormde voor deze studie dan de provinciale vergunning. Daarom is er gekozen om in de interviews met het bevoegd gezag te kiezen voor provincies als bevoegde gezagen. Een andere reden om te kiezen voor provincies als bevoegd gezag, is dat er in de “provinciale vergunning” inter-overhedelijke samenwerking plaatsvindt. Mogelijk zouden in dit type vergunningstrajecten ook innovaties voor beleid tussen overheden kunnen ontstaan. Een provinciale vergunning betreft nog steeds lokale inpassing, daarvoor is de gemeente dan vaak ook betrokken bij de aanvraag. Daarmee is de aanvraag niet minder “lokaal”, en kan daarmee nog steeds een integraal afwegende functie krijgen.

De bevoegd gezagen komen bewust niet overeen met de bevoegd gezagen in de bedrijfscases, omdat de interviews gevoelige informatie kunnen bevatten en het niet noodzakelijk is voor het doel van het onderzoek. Er wordt dus niet gereflecteerd op dezelfde case. Omdat meerdere bedrijven en provincies de voorkeur hadden om anoniem opgenomen te worden kan over de verdere selectie geen verdere informatie verstrekt worden.

Voor de bevoegd gezagen interviews zijn provinciale vergunningverleners benaderd. Aan de respondenten is gevraagd een tweetal cases voor te bereiden. De vraag was om daarbij een complexe case te kiezen (zie bijlage 2), zo werd verondersteld, dat in deze cases meer sprake zou zijn geweest van onderhandeling en contact tussen het bevoegd gezag en de aanvrager en bovendien de aanvraag op meerdere milieuaspecten onderhandeling en discussie zou kennen. Uit tijdsoverwegingen is er uiteindelijk slechts een case besproken per interview.

De respondenten zijn telefonisch benaderd voor een interview. Nadat bleek dat de respondent positief tegenover de uitnodiging stond, werd per mail informatie toegestuurd (zie bijlage 1). De interviews kennen een open opzet, dit betekent dat er geen vaste volgorde van vragen gehanteerd wordt, enkel dat de thema's zoals hierboven benoemd behandeld zullen worden, mogelijke vragen zijn te vinden in bijlage 3 (bedrijfsinterviews) en 4 (bevoegd gezag interviews). Hierbij wordt bewust niet de casus voorgelegd, waaraan ambtenaren of leden van het bevoegd gezag hebben gewerkt. Het betreft namelijk geen reflectie op de onderzochte casus, de analyse draait immers om de procedure niet zozeer om de inhoudelijke (of juridische) overwegingen.

Na het interview werkte de onderzoeker de interviews uit. Dit werd gedaan als een monoloog vanuit de respondent. De respondent is vooraf aan de uitwerking op de hoogte gesteld van deze methodologie en de overweging voor deze methode. Voor deze methode worden alle vragen vertaald naar een statement dat blijkt uit het antwoord van de respondent. Het antwoord van de respondent wordt verder regulier uitgewerkt,

daarbij worden kromme zinnen veranderd in schrijftaal. De uitwerking wordt vervolgens naar de respondent gestuurd, waarmee de gelegenheid wordt gegeven om het stuk te redigeren en de mate van anonimiteit aangegeven kan worden.

Er is gekozen voor deze methode om de respondent directe inspraak te geven in de interpretatie van de antwoorden. Het is namelijk van belang dat de aanvragers en de bevoegd gezagen zich kunnen vinden in de interpretatie van het antwoord, omdat de resultaten en innovatiemethoden die er uit volgen ook gevolg moeten krijgen van deze actoren. Bijvoorbeeld, soms wordt een vraag volmondig met “ja” beantwoord en vervolgens in de uitleg weer ontkracht. De twee kanten aan het verhaal worden dan verwerkt in het statement, waarna de respondent kan redigeren dat hij het toch meer “ja of nee” vindt dan de twijfel die zijn antwoord suggereerde. Deze manier van correspondentie geeft dus de mogelijkheid om niet alleen op het eerste antwoord af te gaan maar ook de “nu ik er nog een keer over nadenk” te vangen in het interview. Alle respondenten waarvan interviewresultaten opgenomen zijn in deze thesis, hebben daarvoor toestemming gegeven.

De bijlagen van de interviews zijn niet opgenomen in de publiek toegankelijke versie van deze thesis. In de interviews is openlijk gesproken over verschillende bedrijven en instanties, waarbij een aantal respondenten de voorkeur gaven de uitwerking daarvan niet publiek toegankelijk te maken en te anonimiseren. De onderzoeker heeft de voorkeur gegeven geen van de bijlagen op te nemen in de publiek toegankelijke versie, omdat de identiteit (door uitsluiting van overeenkomende overheden en cases) van respondenten en instanties mogelijk toch herleid kon worden.

3. Theoretisch kader

3.1 Introductie

Het doel van dit hoofdstuk is, in termen van Hutter (2006), om inzicht te krijgen in het proces: Hoe heeft het milieubeleid zich ontwikkeld? En de inhoud; wat moet er gedaan worden? Zoals belicht in de voorgaande twee hoofdstukken, wordt er met deze studie gezocht naar het ontwikkelen van een beleidsvorm die een functieverandering naar integrale afweging in het milieubeleid te weeg kan brengen. Er wordt gezocht naar inhoudelijke voorwaarden (het “wat”) die voortkomen uit de ontwikkelingen in het milieubeleid. Eerst zal er antwoord gegeven worden op de volgende twee vragen, voordat er antwoord gegeven kan worden op wat er gedaan moet worden, namelijk: “Waarom is er sinds midden jaren ‘90 de wens tot integrale afweging? En, hoe kwam dit tot stand uit de ontwikkeling in het beleid daarvoor?”. Daarna wordt er antwoord gegeven op de vraag wat er gedaan moet worden.

In het historisch overzicht worden twee grote veranderingen in het milieubeleid herkend; het ontstaan van de milieuwetgeving met bijbehorend controlerend beleid en vervolgens het aanpassen van dit beleid aan de stedelijke werkelijkheid. Hoewel het bediscussieerbaar is uit hoeveel veranderingen de ontwikkeling van het milieubeleid ontstond; sommige wetenschappers belichten meer veranderingen (zoals de Roo, 2000), en anderen beschouwen de veranderingen als deel van de ontwikkeling van de duurzame samenleving (zoals NIDO, 2003; Rotmans, 2003), beschouwt deze studie het ontstaan en de ontwikkeling van het milieubeleid als twee veranderingen. Met andere woorden de transitie naar een goed werkend milieubeleid wordt in twee delen onderzocht. Voor deze tweedeling is gekozen omdat deze twee veranderingen twee duidelijk verschillende functies van het milieubeleid beoogden, zoals zal bleek uit de historische introductie; een controlerende en een integraal afwegende functie. Hoe en waarom deze veranderingen tot stand zijn gekomen, wordt onderzocht aan de hand van transitietheorieën. Door antwoord te geven op de “hoe?” en “waarom?” vragen, wordt het inzichtelijk wat benodigd is om twee deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden, namelijk deelvraag 1 en 2 (deels, namelijk het eerste deel):

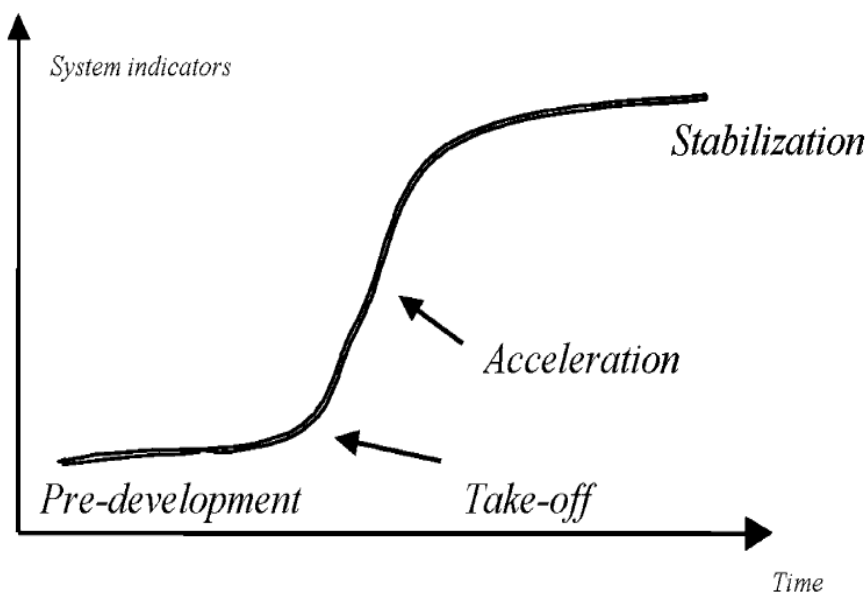
1. *Wat moet een nieuwe beleidsvorm behelzen om de functieverandering (zoals geschetst in de introductie) te weeg te brengen? Met andere woorden, welke voorwaarden moeten er gesteld worden voor de te ontwikkelen beleidsvormen om te komen tot integrale afweging?*
2. *Welke voorwaarden en inzichten bieden transitietheorieën met betrekking tot het ontwikkelen/ontstaan van beleidsvormen?*

Het hoofdstuk begint met een theoretische introductie, waarin de basisbegrippen van transitietheorieën kort uitgelegd worden. Vervolgens worden de twee transities in het beleid geanalyseerd met behulp van de transitietheorieën. Daardoor belicht de beleidsanalyse het “waarom?” en “hoe?” van de ontwikkelingen van het milieubeleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met wat een nieuwe beleidsvorm zou moeten doen en hoe deze tot stand zou kunnen komen, volgens de daarvoor geanalyseerde ontwikkelingen.

3.2 Theoretische introductie: Transitietheorieën, de basis begrippen

Een transitie is een geleidelijke structurele verandering van een maatschappij of cultuur (Rotmans et al., 2001). Daarin wordt de verandering ontleed in verschillende fasen en niveaus. De transities in het milieubeleid worden beschreven aan de hand van de vier fasen waarin theoretici een transitie onderverdelen (zie o.a. Van Der Brugge et al., 2005; Rotmans et al., 2001): voorontwikkeling (pre-development), lancering (take-off), acceleratie, en stabilisatie. Een transitie wordt vaak weergegeven met een karakteristieke S-curve, zoals te zien is in figuur 3.1.



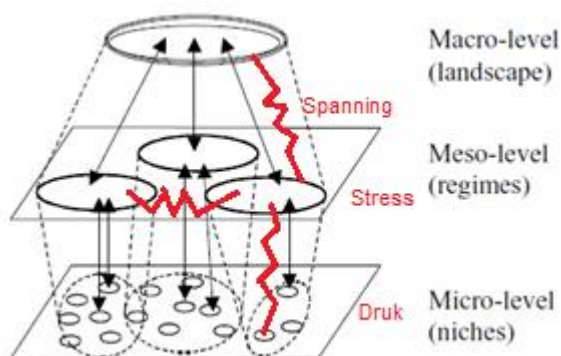


Figuur 3.1 Fasen van een transitie (Rotmans et al., 2001)

In de voorontwikkelingsfase veranderen de indicatoren nog nauwelijks, het is een fase waarin (Van der Brugge et al., 2005, pp. 165, uit Rotmans et al., 2001): “de status quo nog niet zichtbaar verandert maar veranderingen onzichtbaar plaatsvinden”. “In de lanceringsfase veranderen de indicatoren met toenemende snelheid. De drempelwaarden worden bereikt in de lanceringsfase waardoor het systeem begint te verschuiven” (Van der Brugge et al., 2005, pp. 165, uit Rotmans et al., 2001). In de acceleratiefase vinden zichtbaar structurele veranderingen snel plaats, door de opstapeling van krachten uit verschillende niveaus die elkaar versterken. In de stabilisatie fase vertraagt de acceleratie, een nieuw regime is ontstaan en verzet zich opnieuw tegen nieuwe ontwikkelingen. In de stabilisatie fase wordt het nieuwe regime langzaam verankerd (Van Der Brugge et al. 2007).

Naast verschillende fasen bestaat een transitie ook uit ontwikkeling op verschillende niveaus. Het multi-niveau-concept maakt onderscheid tussen de volgende drie niveau's (Macro, Meso, Micro) van een systeem, zoals weergegeven in figuur 3.2 (zie Pahl-Wostl, 1995; Geels, 2002; Rotmans et al., 2001):

- Macro, ook wel “Landscape” (hier landschap) genoemd;
- Meso, ook wel “regime” genoemd, en;
- Micro, ook wel “niche” genoemd.



Figuur 3.2 Niveaus van transitie met de bijbehorende krachten (Geels en Kemp, 2000, uit Van Der Brugge et al., 2005) (krachten uit: Frantzeskaki en de Haan, 2009)



Het *landschap* biedt de context en de omgeving waarin een management regime zich ontvouwd (Van Der Brugge en van Raak, 2007). Op dit niveau worden veranderingen bepaald door de macro economie, politiek, bevolkingsdynamiek, het natuurlijke milieu, cultuur en wereldbeelden (Van der Brugge et al., 2005, pag. 166). Trends met betrekking tot sociale en milieuveranderingen, zoals globalisatie of klimaatverandering zijn een goed voorbeeld van ontwikkelingen op macro-niveau (Van Der Brugge en van Raak, 2007). De *regimes* zijn de gebruiken, regels en normen die gevormd en onderhouden worden om tot economische en sociale producten te komen (Berkhout et al., 2003). Het beleid, politiek en instituties die op dit niveau gevormd worden richten zich vaak op het beschermen, behouden en optimaliseren van investering, en dus niet in op systeem innovatie (Van Der Brugge et al. 2007). De *niches* worden gevormd door individuele actoren, nieuwe technologieën en lokale uitvoeringspraktijken. Op dit niveau vinden veranderingen veel plaats door het uitvoeren van nieuwe ideeën, initiatieven en innovaties, niet alleen op technisch maar ook op sociaal gebied (Van Der Brugge et al. 2007). Een belangrijke bewering die aan deze niveaus verbonden wordt is; transitie voltrekken zich alleen als ontwikkelingen op alle niveaus in de zelfde richting plaatsvinden (Geels en Kemp, 2000; Rotmans et al., 2000).

De veranderingen die in dit onderzoek geanalyseerd worden hebben betrekking op het milieubeleid. Daarmee focust de analyse zich op het regime-niveau. Daarin spelen de andere niveaus nog steeds een belangrijke rol. Bijvoorbeeld de beoogde aanpassing door middel van innovaties, die afhankelijk is van de ruimte die een regime voor ontwikkeling biedt, maar de innovatie zelf die afkomstig is uit niches. De veranderingen op regime niveau kunnen op hun beurt weer deel zijn van een landschapsverandering. Bijvoorbeeld een transitie naar een duurzame samenleving. Wanneer overheden op lange termijn beleid ontwikkelen, zullen beleidsmakers zich bewust moeten zijn welke krachten het transitieproces drijven (Frantzeskaki en de Haan, 2009, p. 595). Deze krachten worden ook wel de condities voor verandering genoemd. Deze condities kunnen onderscheiden worden in drie vormen; Spanning (Tension), stress en druk (pressure) (Frantzeskaki en de Haan, 2009). Spanning wordt veroorzaakt door een mis-match tussen het landschap en een regime. Spanning valt te merken doordat de “wereld” verandert en daardoor krijgen regimes verouderde functies (Frantzeskaki en de Haan, 2009). Stress wordt veroorzaakt door een mis-match tussen regimes (Frantzeskaki en de Haan, 2009). Druk ontstaat door de mis-match tussen nieuwe innovatienetwerken (niches) en regimes. Dit ontstaat doordat een nieuw systeem een alternatief biedt voor het huidige (disfunctionerende) regime. De krachten zijn systematisch weergegeven in het voorgaande figuur 3.2.

3.3 Beleidsanalyse: Veranderingen in het milieubeleid als transitie

3.3.1 Introductie

De beleidsanalyse houdt als volgorde de vier fasen van een transitie aan. Per fase worden de krachten beschreven die speelden, op welke niveaus belangrijke veranderingen plaatsvonden en waaruit dit opgemaakt wordt. Van de eerste transitie zijn vooral de acceleratie- en stabilisatiefase van belang. In deze fasen zien we namelijk het eerste milieubeleid vorm krijgen en ontstaan, en daarmee de basis van het beleid dat in deze studie onderzocht wordt. In de tweede transitie worden de fasen in meer detail doorlopen omdat dit belangrijke informatie geeft over het belang van beleidsinnovatie bij een functieverandering. Omdat er geen duidelijk onderscheid te maken valt tussen het eind van de stabilisatie en het begin van de voorontwikkelingsfase worden deze in één paragraaf beschreven onder de tweede transitie.

3.3.2 De eerste transitie: Het ontstaan van het milieubeleid

De voorontwikkelingsfase: Verblindende vooruitgang, de eerste helft van de 20^e eeuw (en eerder)

De voorontwikkelingsfase van het ontstaan van het milieubeleid, de interactie tussen mens en milieu en de effecten ervan, kan zo lang omschreven worden als men wil. Zo omschrijft Ponting (1993), dat het lot van menselijke beschavingen afhankelijk is van het fysieke milieu al vanaf het ontstaan van de mensheid. In deze studie wordt echter ingegaan op de snelle veranderingen van de menselijke leefomgeving die voortkwamen uit industriële en stedelijke ontwikkeling. Ook daar kan veel over geschreven worden, maar hier wordt een globaal beeld geschetst van de houding van de mens ten opzichte van het milieu tot de eerste helft van de 20^e eeuw. Beck (1992) omschrijft hoe de mensheid blind was geworden voor de degradatie van het milieu door het geloof in de vooruitgang. “Een schoorsteen moet roken” is een Nederlands gezegde dat deze blindheid karakteriseert. Als een schoorsteen rookt werd er gewerkt en geld verdiend zo was de gedachte, een rokende schoorsteen was een teken van vooruitgang, niet van vervuiling. In de voorontwikkelingsfase van deze transitie, was vooruitgang hetgeen dat voorop stond. Milieu werd daarbij niet in overweging genomen bij het uitbreiden van industrieën in woongebieden en andersom. Daarmee nam de vervuiling toe in de leefomgeving van de mens. Het landschap, de regimes en niches ondervonden nauwelijks druk, stress of spanning van elkaar, al werden de leefomstandigheden steeds nijpender.

De sterk toenemende vervuiling van het menselijk milieu begon vormen aan te nemen die niet meer onopgemerkt konden blijven (Ponting, 1993). Door een toename van incidenten, door bijvoorbeeld het gebruik van chemicaliën als bestrijdingsmiddelen waardoor ecosystemen aangetast werden (zoals omschreven door Carson in “silent spring” (1962)) en dodelijke smog in industriële steden (zoals de “great Londen smog” in 1952) nam de milieuproblematiek ernstige vormen aan. De bestaande regimes, een samenspel van de politiek, wetenschap en economie, die Beck (1992) benoemt als de “coalition behind Modernism”, hebben tot dan toe de incidenten altijd weg kunnen schrijven als ongelukjes in de weg naar vooruitgang. Het belang om in te grijpen is tot dan toe altijd ondergeschikt geweest aan het belang van de vooruitgang.

De toenemende welvaart en economische groei in de periode na de tweede wereld oorlog, zorgt niet alleen voor een sterke toename van de milieubelasting, maar ook voor een snelle verandering van waarden en de beleving van mensen ten opzichte van het milieu. Naast economische groei neemt in de jaren “60 de kennis over de gevolgen van menselijk handelen op het fysieke milieu snel toe (Zuidema, 2011). Doordat de verzorgingsstaat, de welvaartsverdeling in grote mate aanpakte, werden andere waarden dan alleen inkomen (of vooruitgang) belangrijker, bijvoorbeeld een aantrekkelijke leefomgeving (Beck, 1992). De toegenomen wensen, eisen en kennis die de samenleving heeft over het leefmilieu leidt tot spanning vanaf het landschap naar de regimes, er begint langzaam een einde te komen aan de onvoorwaardelijke drang tot ontwikkeling. Publicaties als Rachel Carson’s ‘Silent Spring’ (zoals eerder genoemd) en Garret Hardin’s ‘tragedy of the commons’ (1968) voeden de sociale druk tegen de milieueffecten (Zuidema, 2011).

De Lanceringsfase: Einde van de onvoorwaardelijke ontwikkeling, eind jaren “60

Wetenschappelijke publicaties pleiten naast, de analyse van de milieuproblematiek, in de jaren “60 steeds vaker voor een taak voor de staat op gebied van de milieuhygiëne (zie Veening, 1972: p. 451; Meijer Drees, 1974: p. 21; Cramer 1989:21-25; uit: Van Tatenhove, 1990). Het maatschappelijke debat richt zich niet langer alleen op de economische ontwikkeling en eist ingrijpen van de nationale overheid. In 1968 wordt de afdeling Milieuhygiëne opgericht onder het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (van Tatenhove, 1993), de (eerste) basis voor de institutionalisering van de milieukwaliteit. In de jaren “70 ontwikkelt de nationale overheid het eerste substantieel milieubeleid, van thema’s als vervuiling van lucht (Wet Luvo; 29 december 1970), water (Wvo; 1 december 1970, Smit 1989; 119) en grond tot risico’s van industriële ondernemingen (in

latere wetgeving). Daarmee behoorde Nederland tot de pioniers van het milieubeleid, en was daarmee inspiratie voor het eerste Europese en ander buitenlands milieubeleid (Lieverink & van der Zouwen, 2004).

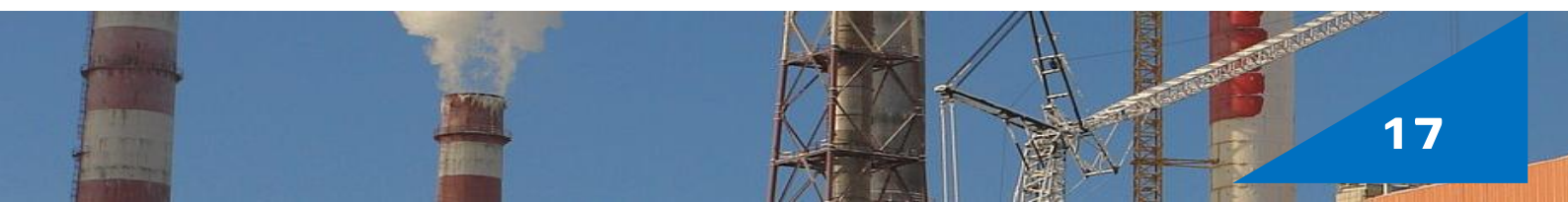
Acceleratiefase: het eerste milieubeleid, begin jaren '70

De bewustwording van de milieuproblematiek werd in een rap tempo verhoogd. Een kenmerkende publicatie voor deze bewustwording is het geruchtmakende Limits to Growth van Meadows et al. (1972), waarin geconcludeerd werd dat de vooruitgang van de maatschappij de grenzen bereikte van wat er mogelijk was op aarde. In dat zelfde jaar werd ook de Urgentienota Milieuhygiëne (Stuyt, 1972) gepubliceerd, waarmee een basis werd gelegd voor de snelle ontwikkeling van het milieubeleid.

Er kan gesteld worden dat het milieubeleid ontstaan is door spanning vanaf het landschap. Verschillende ecosystemen werden bedreigd en de milieukwaliteit werd een gevaar voor de volksgezondheid, dit bracht een breed gedragen maatschappelijke bewustwording. Vanuit deze spanning werden de regimes, in dit geval nationale overheden, gedwongen tot maatregelen en vernieuwing, lees: het opstellen van milieubeleid. Het milieubeleid had dan ook als doel om de milieubelasting als gevolg van menselijk handelen te verminderen (De Roo, 1999).

De Nederlandse overheid koos ervoor om algemene standaarden te stellen voor de maximaal toelaatbare milieubelasting: De milieunormen. Hoewel de commissie Van Veen (1971), naast de voorkeur tot het onderbrengen van de directe zorg voor de milieuhygiëne onder Volksgezondheid, de voorkeur gaf aan de verbinding met de ruimtelijke ordening, werd in 1971 het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne opgericht (van Tatenhove, 1993). Voortkomend uit het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne waren de eerste milieunormen, vooral gericht op veiligheid en gezondheid van de burger. De milieunormen moesten strikt maar realistisch zijn, daarnaast waren de normen algemeen geldend (De Roo, 2003). De ontwikkeling van het milieubeleid waren daardoor vooral top-down en regulerend van aard (zie De Roo 2003; Lieferink en Van der Zouwen 2004), wat in deze studie het controlerende beleid genoemd wordt. In deze beleidsvorm stelde de centrale overheid ambitieuze doelen die lokale overheden moesten bereiken. Lokale overheden hadden daarin dus de taak om de plannen van de nationale overheid in te voeren en de wettelijke standaarden te handhaven.

Het landschap heeft zich hervormd tot een cultuur waar economische ontwikkeling niet langer onvoorwaardelijk op nummer 1 staat. Deze verandering werd gedreven door een bewustwording van de milieuproblematiek en de toename in de waardering van de leefomgeving (door de groeiende welvaart). De milieuproblematiek wordt daarom in deze studie beschouwd als een belangrijke drijfveer voor milieubeleidsverandering vanaf het landschapsniveau. Er is een regime opgekomen die verantwoordelijkheid neemt voor het beperken van de milieuproblematiek, dit is de rijksoverheid van Nederland. Meer specifiek is deze taak komen te vallen onder volksgezondheid en zij heeft het beleid vorm gegeven die de functie van het regime bepaald. Daardoor heeft het regime een controlerende en centraal sturende (Top-down) functie gekregen. Hieronder vallen verschillende niches, zoals: lokale overheden, beleidsmakers maar ook de inwoners en bedrijven in Nederland, die op een andere manier om zullen (moeten) gaan met het fysieke milieu om hen heen.



3.3.3 De tweede transitie: Milieubeleid voor de stedelijke werkelijkheid

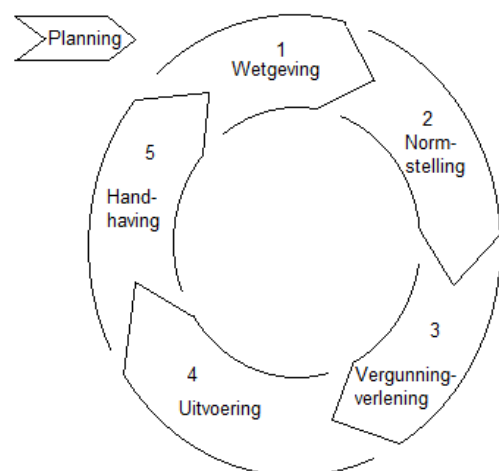
De stabilisatiefase en de voorontwikkelingsfase van de tweede transitie: eind jaren '70 en '80; 'het government beleid'

Na het ontstaan van het eerste milieubeleid brak een relatief stabiele periode aan, zoals die karakteristiek is voor een voorontwikkeling/stabilisatie-fase. Zo kenmerkte het eerste beleid zich door zijn controlerende aard, hiermee wordt bedoeld dat regulering plaatsvond door normering en regels op te stellen en te handhaven. Het doel was om de normering langzaam op te schroeven, en dat zo de verontreiniging uiteindelijk nihil zou worden. Daarnaast vond de beleidsontwikkeling plaats op centraal overheidsniveau; lokale partijen hadden naast het handhaven en invoeren weinig inbreng in het beleid. Dit wordt ook wel het "Government"-beleid genoemd. Het Government-beleid gaat uit van een hoge mate van bestuurbaarheid en controleerbaarheid van een samenleving. Daarin is de centrale overheid het hoogste in de hiërarchie, het is een unicentrische sturingsvorm, waarin de centrale overheid de samenleving stuurt in de gewenste richting (Teisman, 1995). Zowel het unicentrische regime als de controleerbaarheid als uitgangspunt zien we terug in het milieubeleid.

Het tot de jaren '80 uitgevoerde beleid kenmerkte zich door zijn sanerings/effectgerichte aanpak (De Roo, 1999); bestaande problemen kregen voorrang, echter werd er te weinig gedaan om problemen te verhelpen, waardoor de milieuproblematiek ondanks de maatregelen toenam. De Roo (1999, pag. 175) concludeert over het beleid in de jaren '70: "Het preventieve beleid is nog onvolwassen, en op basis van effectgericht beleid onvoldoende effectief en efficiënt." In andere woorden zorgt het landschap nog steeds voor spanning op de net nieuw gevormde regimes. Het beleid vraagt nog om aanpassing, er wordt dus gezocht naar stabilisatie van het gevormde beleid.

Doordat de milieuwetten per thema tot stand kwamen raakte het milieubeleid gefragmenteerd. Het regime kenmerkte zich als technocratisch; ieder thema (delen van het regime) werd binnen zijn specialisme als beheersbaar aanschouwd mits de juiste maatregelen werden genomen. Langzaam werd duidelijk dat het beleid onvoldoende aansloot bij de complexiteit van de vraagstukken (de Roo, 1999, pag. 175). Doordat het beleid gefragmenteerd was, werd er te weinig rekening gehouden met de samenhang tussen verschillende milieuthema's. Het milieubeleid van het ene thema had soms de consequentie dat bij het verhelpen zijn eigen problematiek, de milieuproblemen bij een ander thema toenamen. Bijvoorbeeld, de toename van luchtverontreiniging door het verbranden van afval. De fragmentering van het beleid, leidde dus tot stress tussen delen van het regime; het beleid sprak zichzelf tegen op verschillende thema's en er ontstond dus stress.

Om de stress tussen het gefragmenteerde beleid te verlagen stonden de jaren '80 in het teken van interne integratie, kenmerkend daarvoor is de nota *Meer dan de som der delen* (VROM 1984). Hierin werd de wens tot inhoudelijke vernieuwing opgesteld en daarmee een beleidsproces met integratie van verschillende beleidsthema's (interne integratie) in het milieubeleid nagestreefd. Terwijl inhoudelijke integratie in zeker mate bereikt wordt, blijkt uit de in figuur 3.3 weergegeven reguleringsketen (VROM, 1983) duidelijk de aanhoudende rol van het milieunormenstelsel dit maal als instrument om het integratieproces gestalte te geven. Met het normenstelsel als basis van integratie bevindt het beleid zich nog steeds in stabiele periode. Ook zien we in deze keten de rol van vergunningverlening, uitvoering en de hierop volgende



Figuur 3.3 Reguleringsketen (VROM, 1984)

handhaving, die ons later in deze studie houvast zal bieden bij de zoektocht naar een nieuwe beleidsvorm.

In het eerste nationaal milieu en beleidsplan (NMP1 uit 1989) is de interne integratie, waarop de jaren ervoor was ingezet, duidelijk zichtbaar (De Roo, 1999). Het NMP-1 werd geprezen voor de ambitieuze houding tegenover het verbeteren van de standaarden en de integrale (interne integratie) visie die schuilt achter het verbeteren van de milieukwaliteit (Weale, 1992). Er is een min of meer volwassen geïntegreerd controlerend milieubeleid ontstaan. Het NMP-1 stelde zelfs dat het niet het doel was om de tot dan toe gehanteerde normen te handhaven maar ook verder te gaan; een visie voor milieuplanning. De milieuwet- en regelgeving moesten verder geïntegreerd worden in andere beleidsvelden, waaronder de ruimtelijke ordening. Met het nieuwe plan werd ingezet op externe integratie.

Het doel bleef het verbeteren van de milieukwaliteit door het stellen van striktere normen. Het regime leek dus nog te werken, en daarom werd de lijn van het controlerende beleid voortgezet. Het regime probeert zich te optimaliseren, door zowel interne als externe integratie te verwezenlijken. De verbinding tussen het gefragmenteerde beleid was gemaakt (interne integratie), maar de verbinding naar andere regimes (als de ruimtelijke ordening, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en andere grote organisaties) en niches (Gemeenten, bedrijven, en lokale initiatieven) was nog niet bewerkstelligd (externe integratie). Het milieubeleid bevindt zich op een kantelpunt van stabilisatie naar voorontwikkeling. Terwijl het systeem probeert te optimaliseren (wat kenmerkend is voor stabilisatie), zijn er wel nog belangrijke verbindingen tussen andere regimes niet gemaakt. De onderlinge afhankelijkheid tussen regimes groeit, maar lijkt nog vorm te kunnen krijgen binnen het bestaande regime (voorontwikkeling).

Deze constatering komt duidelijk overeen met wat transitiewetenschappers concluderen in hun literatuur. Zij stellen dat gedurende de voorontwikkelingsfase de onderlinge afhankelijkheid tussen (delen van) regimes groeit (zoals hier de onderlinge afhankelijkheid van de milieuthema's en andere beleidssectoren) (Van der Bruggen & Rotmans, 2007). Dit komt doordat de regimes minder goed aan beginnen te sluiten op de andere niveaus. Doordat ze minder aansluiten worden ze kwetsbaarder voor kritiek, wat versterkt wordt doordat hun functioneren (langzaam) in twijfel wordt getrokken en kritischer in ogenschouw wordt genomen. Vanaf het macro-niveau komt spanning te staan op de regimes, dit beweegt actoren om te reflecteren op hun positie en functie in het regime. Innovaties in de niches zijn nog geïsoleerd en gefragmenteerd, nog niet genoeg ontwikkeld om genoeg concurrentie te bieden aan bestaande systemen (Van Der Brugge et al., 2007). Regimes werken in deze fase echter nog vaak als een verdragend niveau, dit komt doordat een regime graag zijn bestaande systemen behoudt en bestaande methoden verbetert (zoals hier het verscherpen van normen en interne integratie). De lanceringsfase wordt pas bereikt als er een gelijke richting van ontwikkelingen optreedt in het micro- en macro-niveau. Vaak ontstaat er eerst polarisatie tussen bestaande en nieuwe voornemens, delen van regimes worden vatbaar voor verandering en zullen proberen nieuwe voornemens te integreren (Van Der Brugge et al. 2005).

De lanceringsfase: Begin jaren '90: Niet alleen normen, maar wat nog meer?

Hoewel het NMP1 en het NMP2 slechts 4 jaar na elkaar uitgebracht werden, werd er in het NMP2 afgezien van het stellen van striktere normeringen. Zoals gezegd doelde het beleid van de jaren '70 en '80 op het verscherpen van de norm om zo een hogere milieukwaliteit te bereiken, maar in het NMP2 werd afgeweken van deze gedachte. Het NMP+ (1990) -een variant van de beleidsplannen tussen het uitbrengen van de bovengenoemde twee-, bracht het inzicht dat het verscherpen van normen en een hogere milieukwaliteit niet één op één op elkaar aansloten. Een methode geïntroduceerd in het NMP+, de 'Integrale MilieuZonering' (ookwel IMZ genoemd), doelde op het integraal in kaart brengen van verscheidene milieuvervuilingsthema's en was dus nog deel van de interne integratiegedachte. Het was tevens een beleidsexperiment voor de externe integratie, die lokale overheden in staat moest stellen op een geïntegreerde wijze milieuaspecten in

kaart te brengen. Het betreft externe integratie omdat milieunormen expliciet gekoppeld werden aan ruimtelijke ontwikkeling (en dus aan een ander regime). Daarnaast was het een hulpmiddel waarmee andere overheden, het controlerende beleid makkelijker uit konden voeren. De methode zou voor verschillende milieuproblemen de te nemen ruimtelijke acties voor lokale overheden inzichtelijk maken. In de zoneringskaart werd de milieukwaliteit (op basis van normen) weergegeven en de daarbij behorende maatregelen. Uit een aantal proefprojecten werd duidelijk dat de toepassing van deze methode, er toe leidde dat woongebieden gesloopt moesten worden, dan wel belangrijke economische motoren stilgezet moest worden. De consequenties waren zo groot dat al in de beginfase vraagtekens gezet werden bij de realisatie van de IMZ (Borst en De Roo, 1993). De methode leidde daardoor tot het bewustzijn dat er andere instrumenten benodigd waren om de milieukwaliteit te verhogen dan enkel de algemeen geldende centrale milieunormen. Het doorvoeren van de normen in het ruimtelijke ordeningsbeleid leek niet de juiste methode, het vroeg om een meer constructieve aanpak van milieuproblemen.

De Roo (1999) stelt dat lange tijd de stijging van de milieukwaliteit als gegeven was beschouwd. Echter is de milieuproblematiek op een lager niveau te complex om met algemeen geldende normen te beperken en te verminderen. De Nunspeet-conferentie, waarbij verschillende overheden de ruimtelijke invloed van kaderstellend milieubeleid ter discussie stelden, leidde tot de conclusie dat lokale milieuproblemen lokaal moesten worden opgelost (VROM, 1995). In sommige gevallen werd de ruimtelijke kwaliteit onevenredig negatief beïnvloed door de op normen gebaseerde milieukwaliteit (de Roo, 1999). Er werd verwacht dat er op een lokaal niveau beter omgegaan kon worden met de complexiteit van sommige milieuvraagstukken, en dat daarmee niet alleen milieurelevante thema's maar ook andere sociaal economische problemen afgewogen konden worden.

De integratie van thema's leidde tot een samenhangend normenpakket, dat door externe integratie overgenomen had moeten worden door andere beleidsdisciplines als de ruimtelijke ordening. De zoektocht naar methodes tot externe integratie leidde tot het besef dat: De milieuproblematiek niet opgelost kon worden door alleen het stellen van striktere normen. Met andere woorden: De spanning van het landschap (Milieuproblematiek) kan niet verwerkt worden door de regimes (beleid en overheden). De spanning van het oplossen van de milieuproblematiek blijft. De regimes worden zich bewust van het feit dat interne integratie onvoldoende handvaten biedt om de milieuproblematiek aan te pakken. Naast de interne regime stress, tussen thematische regimedelen (beleid), neemt de stress toe tussen lagen in de regimes (overheden van lokale, regionale en (inter)nationale schaal) en de druk vanuit niches om ook zeggenschap te hebben in het beleid (gemeenten). Het regime moet veranderen, maar hoe?

De Acceleratie fase: Eind "90 en de vroege millennium jaren: "op naar het Governance beleid"

Tegelijkertijd aan de voorgenoemde ontwikkeling speelt eind 20^e eeuw de ontwikkeling van government naar governance (zie o.a. Teisman, 1992; Healey, 1998; Hajer, 2004). Stoker (1998, p.18) stelt, dat governance gaat over een set van instituties en actoren die te maken hebben met government maar ook verder gaan dan dat. Daarbij is governance een bestuursstijl die minder (eenzijdig) hiërarchisch (Pluricentrisch, in: Teisman, 1995) is en meer wordt gezien als een samenspel tussen publieke en private actoren, dan het eenzijdige hiërarchisch besturen door gerangschikte overheden (Van den Brink en Hidding, 2009). De governance-ontwikkeling vindt zijn oorsprong in landschapsprocessen als, globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatietechnologie (Hajer et al. 2004). Deze processen zorgen voor spanning op de bestaande overheidsregimes die in toenemende mate om moeten gaan met complexe vraagstukken uit de maatschappij. Hierdoor werd de wederzijdse afhankelijkheid van overheidslagen maar ook andere actoren groter, waarmee de stress dus vergrootte. De verschuiving van government naar governance werd ook steeds belangrijker voor beleidsvorming, vooral op de sub-nationale overheidslagen (Voogd en Woltjer, 2007). Niet onverwacht kreeg

deze beweging ook vat op de milieusector.

Vanaf het NMP2 werd er in het milieubeleid dan ook gestreefd naar meer maatschappelijk gedragen milieuregelgeving. Dit is vergelijkbaar met het meest recente Nationaal milieu beleidsplan, dat al weer dateert uit 2001, en wijkt dan ook niet veel af van deze gedachte. Zo wordt er in gesteld, dat er een minimum aan regelgeving moet zijn waar het gaat om gezondheid en de veiligheid van mensen, maar dat milieukwaliteit van plaats tot plaats, persoon tot persoon en tijd tot tijd verschilt, oftewel contextafhankelijk is (Ministerie van VROM, 2001). Om het beleid context afhankelijk te maken is er dus meer nodig dan algemeen geldende normen gesteld vanuit een centrale overheid.

Een belangrijke verandering van milieubeleidsperspectief, die terug te vinden is in de laatste drie NMP's (de NMP's die streven naar maatschappelijk gedragen milieuregelgeving), is het subsidiariteitsprincipe en daarmee de nadruk op decentralisatie. Het subsidiariteitsprincipe betekent dat een overheidstaak op een zo laag mogelijk (in termen van geschiktheid) overheidsniveau uitgevoerd wordt. Decentralisatie en de verandering van government naar governance zouden gezien kunnen worden als regimeveranderingen die vorm proberen te geven aan de toenemende complexiteit van de samenleving. Decentralisatie beoogde een toename van de governance-capaciteit om gebiedsgerichte en integraal afwegen aanpakken te verzorgen voor lokale problemen (Rydin, 1998 en de Roo, 2003). Het vroeg dus om een meer specifieke manier van werken, met op maat gemaakt beleid.

Voor het milieubeleid betekent dit dat er in die periode ontzettend veel verschillende concepten en methoden leven waarop de verandering gebaseerd kan worden. Zo zijn er naast de ontwikkeling naar governance, subsidiariteit en decentralisatie ook nog een hoop andere ontwikkelingen, bijvoorbeeld collaboratieve planning (zie Booher en Innes 2002; Healey, 2006), samenwerkingsverbanden (zie o.a. Kumar en van Dissel, 1996; Ansell en Gash, 2007) en netwerkbenaderingen (Koppejan en Klein, 2004 e.a.) die opgekomen zijn in deze periode. Dit is kenmerkend voor een transitie die zich bevindt in een acceleratiefase, een hoop ontwikkelingen doen zich gelijktijdig voor, waarin ze als het waren met elkaar concurreren. Verschillende actoren worden vatbaar voor verandering en zullen dan een methode hanteren die past bij de manier waarop zij denken te willen veranderen.

De Roo (1999) stelt dat het milieudepartement vanaf begin jaren '90 zich wilde concentreren op het uitvoeren van het beleid. Het milieudepartement "wilde niet langer alleen verantwoordelijk zijn voor het onvoldoende behalen van de door haar zelf gestelde criteria" (De Roo, 1999). Het NMP2 stelt als uitgangspunt: 'een verschuiving van regulering van bovenaf naar zelfregulering binnen kaders' (TK, 1993; pag. 42). Daarmee kiest de nationale overheid een richting voor de ontwikkeling, waarin zij duidelijk de invulling van de ontwikkeling aan andere overheden overlaat.

Het decentralisatieproces raakt in een stroomversnelling. De Roo (1999) stelt dat de verschuiving wordt gestimuleerd door lokale en regionale vernieuwende initiatieven. Naast initiatieven als het ROM-gebiedenbeleid (waarin een meer selectieve participatieve aanpak centraal staat) zijn er verschillende initiatieven die laten zien dat deregulering en decentralisatie elkaar kunnen versterken. Provincies werken aan het integrale omgevingsplan (Buysman, 1997), en gemeentes aan oplossingsstrategieën als: De Stolpmethodiek (een saldo benadering voor gemeente Amsterdam) en het Stad & Milieu-voorstel.

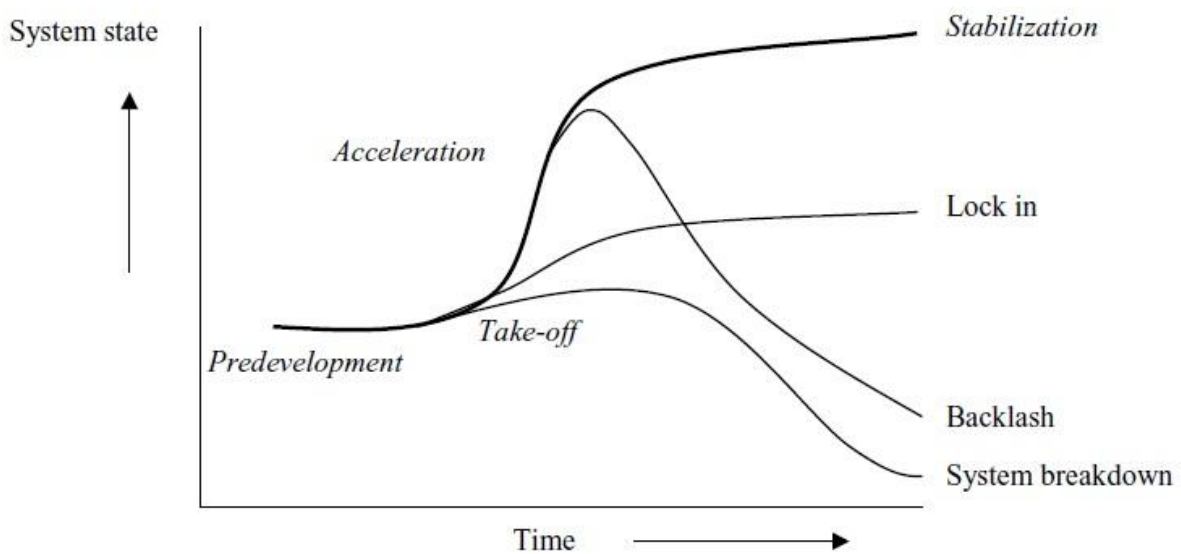
Als voorbeeld wordt het Stad & milieu-voorstel hier verder toegelicht. Het stad & milieu-voorstel bestond uit een drie stappen aanpak die lokale overheden konden volgen bij milieu-ruimteconflicten, bestaande uit de volgende stappen (Stad & Milieu; pag. 11):

1. Brongerichte maatregelen nemen, en zo vroeg mogelijk betrekken bij de planvorming;
2. Binnen de grenzen van bestaande oplossingen zoeken;

3. Afwijken van de bestaande normen: verlies van milieukwaliteit compenseren in termen van leefbaarheid.

De laatste stap van het Stad & Milieuplan geeft de impliciete erkenning dat er met centrale regelgeving niet altijd voldoende ingespeeld kan worden op de lokale omstandigheden. De norm bleef het uitgangspunt maar wanneer er meerwaarde kon worden aangetoond was gebiedsgerichte differentiatie mogelijk (De Roo, 1999; pag 235).

Meerdere initiatieven werden ontwikkeld in deze fase. Deze initiatieven kunnen we in de transitietheorieën benoemen als niche innovaties. Het ontwikkelen en concurreren van deze initiatieven is erg belangrijk voor de uitkomst van de ingezette transitie. De uitkomsten van een transitie kunnen samengevat worden in een figuur, zoals weergegeven in figuur 3.4. Hieruit wordt duidelijk dat niet per se iedere transitie een succesvolle hoeft te zijn.



Figuur 3.4 mogelijke ontwikkelingen van transities (Van Der Brugge et al. 2005)

De uiteindelijke uitkomst van de transitie is afhankelijk van het gelijklopen van ontwikkelingen op de verschillende niveaus aan de ene kant en de ontwikkeling van de innovatienetwerken tot houdbare en productieve vormen aan de andere kant (Rotmans et al., 2001; van der Brugge et al., 2007). Er vier drie manieren waarop de transitie kan verlopen (schematisch weergegeven in figuur 3.4); Er kunnen meerdere innovatienetwerken die elkaar tegenwerken blijven bestaan (Lock-in). Er kan een innovatienetwerk ontstaan dat versterkt wordt door verschillende kleinere innovaties waardoor het netwerk groeit (acceleration). Of er ontstaat een ongeordende en chaotische hoeveelheid innovatienetwerken die allemaal onvoldoende ontwikkelen om zelfredzaam te worden, waardoor er geen netwerken zijn die het huidige gedestabiliseerde regime kan vervangen (system breakdown). Wanneer er wel een vorm ontstaat, maar deze niet kan stabiliseren door het gebrek aan mogelijkheden om de efficiëntie te verhogen, kan het systeem alsnog instorten (Backlash) (Van Der Brugge et al. 2007). De oude structuur van regimes, in dit geval die van de nationale overheid, transformeert voornamelijk gebaseerd op de condities die opgeschaald worden vanuit het meest ontwikkelde innovatienetwerk (Van Der Brugge et al. 2007).

In conclusie, op het niveau van het landschap is de milieuproblematiek nog steeds een belangrijke drijfveer van het milieubeleid. In de jaren '90 is echter het besef gekomen dat de problematiek niet zo beheersbaar is

als verwacht. De beheersbaarheid en de sturing door een centrale overheid van een probleem in de samenleving is ontoereikend voor het oplossen van een dergelijk probleem. Milieuvraagstukken vragen niet alleen om regels en doelen, maar maatschappelijk gedragen beleid dat leidt tot slimme contextafhankelijke oplossingen. Het milieubeleid is daarvoor te centraal (unicentrisch) en controlerend (normgebaseerd) ontstaan uit de eerste transitie. Met de wens van de centrale overheid om verantwoordelijkheden te delen en lokale overheden om meer zeggenschap te hebben in het beleid, wordt er de wens uitgesproken voor een regimeverandering. Het decentralisatieproces is daarin de verandering in de overheidsstructuur, waarmee verantwoordelijkheden en taken overgedragen worden. De centrale overheid kiest daarmee voor een vorm waarin zij de inhoudelijke invulling overlaat aan andere overheden.

Stabilisatie fase? midden “00 tot nu: de werkvormen van decentralisatie

Met de nieuwe regimestructuur moet het milieubeleid beter passen bij complexe lokale vraagstukken. Om de inhoudelijke verandering vorm te geven, ontwikkelen verschillende lokale en regionale overheden beleidsvormen (niche-innovaties) die in context afhankelijke situaties creatieve oplossingen kunnen opleveren. Deze innovaties moeten uiteindelijk tijdens de stabilisatiefase leiden, tot condities die opgeschaald worden vanuit de meest ontwikkelde innovatienetwerken. Het opkomen van de innovatienetwerken is daarmee van groot belang voor de uitkomst van de transitie. Het zou kunnen dat het milieubeleid niet in ieder deel van het nieuwe regime, zou leiden tot de ontwikkeling van innovaties. Toch werden lokale en regionale overheden geacht het decentralisatieproces inhoud te geven.

Het ontwikkelen en uitvoeren van nieuwe beleidsvormen kende echter knelpunten. Het concretiseren van de nieuwe beleidsdoelen uit bijvoorbeeld de Stolp-methodiek blijkt ingewikkeld en gevoelig (De Roo, 1996). Bij het project Stad & milieu werd geconcludeerd dat in een aantal gevallen bestuurders stuiten op “onvolkomenheden in het instrumentarium waardoor win-win-situaties dreigen om te slaan in of-of-situaties” (stad & milieu 1995; pag 6). Toch weet het Stad&Milieu-beleid uit te groeien tot sterke nicheinnovatie, die vervolg krijgt in zowel de ruimte- als milieuwetgeving.

In mei 2004, spreekt VROM (2004) van een geslaagd experiment. De proefprojecten van het Stad&Milieu-beleid heeft geleid tot goede resultaten. Met de gegeven flexibiliteit, hoefden uiteindelijk maar 3 van de 25 projecten af te wijken van de norm. Dit komt, zo concludeert men, doordat de optie tot afwijking betrokkenen inspireert tot creatieve oplossingen. De creatieve oplossingen werken zo goed, dat afwijken nauwelijks meer nodig blijkt. De mogelijkheid om af te wijken, wordt daarin gezien als het sluitstuk van een zoekproces, zo blijkt uit het volgende citaat (VROM, 2004, pp. 5): “Afwijken is het sluitstuk van een zoekproces en een hulpmiddel om tot hoogwaardige oplossingen te komen”. In 2006 werd de Interimwet Stad&Milieu van kracht, die als overbrugging diende totdat de afwijkingsmogelijkheden overgenomen zouden worden in de nieuwe Wro (wet op de ruimtelijke ordening) en de Wmb (wet milieubeheer). Hierin werd de afwijkingsmogelijkheid algemeen beschikbaar.

Alle lokale en regionale overheden zullen dus zelf ambities moeten stellen, die zij na zullen moeten streven met hun eigen integrale en proactieve beleid. De mogelijkheid tot afwijken biedt daarvoor ruimte om af te wijken, om zo tot creatieve en hoogwaardige oplossingen te komen. Beleidsinstrumenten zoals Milieukwaliteit in de LeefOmgeving (MILO) en Milieu in RUimtelijke Plannen (MIRUP), gingen verder op de Stad&Milieu-gedachte, en probeerden handvatten te bieden voor lokale en regionale overheden in het benutten van de geboden afwijkingsmogelijkheid ten behoeve van de milieukwaliteit. Hoewel ze bedoeld waren als juridische convenanten tussen betrokken actoren en overheidslagen, werden het uiteindelijk slecht onverplicht/vrijwillig raadpleegbare beleidsadviezen (Zuidema, 2011; Spreeuwers et al, 2008). Deze instrumenten hadden indicatieve standaarden kunnen stellen aan de milieukwaliteit die voort moest komen uit de lokale afweging en afwijking. Daarmee hadden ze een sterke juridische basis kunnen vormen voor integrale afweging. Echter

vormden ze uiteindelijk een van de vele beleidsadviezen die digitaal beschikbaar werden gesteld, als handreiking voor integrale afweging ten behoeve van het benutten van de afwijkingmogelijkheden. Deze beleidsvormen hadden dus handvatten en stimuli af kunnen geven om in hun lokale praktijken nieuwe regimes te vormen. Maar doordat ze slechts vrijwillig te raadplegen waren, werd het gebruik van de afwijkingmogelijkheid ten behoeve van integrale afweging daarmee volledig optioneel (Zuidema, 2011).

In de beleidspraktijk blijkt dat er nog vaak slechts gebruik wordt gemaakt van normeringen en regelgeving. Zo blijkt dat minder dan de helft van de gemeentes er naar streeft om meer te doen dan het hanteren van de normen en zelfs de helft daarvan uiteindelijk er in slaagt (Zuidema, 2011). Van 1995 tot 2005 zijn echter wel, om ruimte te bieden voor beleid op maat aan de lokale overheden, de normen en standaarden verlaagd/flexibeler gemaakt. De centrale overheid heeft in deze fase verantwoordelijkheden gedecentraliseerd, deze werd dus gedelegeerd naar de gemeenten en provincies. De gedachte was dat de lokale overheden beter omgegaan kon worden met complexe lokale milieuproblematiek. Nu blijkt dat de flexibiliteit eerder gebruikt wordt om woningbouw en ontwikkeling van het gebied doorgang te geven. Zo wordt de flexibiliteit niet gebruikt om tot creatieve oplossingen voor complexe situaties, maar wordt de flexibiliteit gebruikt voor ontwikkeling. De vraag is dus: is de transitie nu geslaagd of niet? Het antwoord vindt u in de volgende paragraaf.

3.4 Tussentijdse conclusies: de resultante van beide transities

3.4.1 Structuur en functie: verschillen tussen de regime- en de inhoudelijke verandering

Om antwoord te geven op de vraag: 'is de transitie geslaagd of niet?' wordt de transitie verder ontleed aan de hand van de onderverdeling in structuur en functie, om zo te kijken waarom de regimeverandering niet geleid heeft tot de inhoudelijke verandering. Hierin refereert functie naar wat een systeem probeert te bereiken. De structuur refereert naar de manier van organiseren van een systeem en de verschillende elementen in dat systeem (Gresov & Drazin, 1997). Daarmee wordt ook de onderverdeling van taken over verschillende elementen zoals overheidsniveaus bedoeld. De regimeverandering wordt dus gedefinieerd als de structuur en de inhoudelijke doelen als de functie.

In de sociale wetenschap werd lange tijd aangenomen dat de structuur de functie determineerde. Echter, wordt in de hedendaagse sociale wetenschap het deterministische perspectief gezien als te simplistisch (zie Gresov & Drazin, 1997; Morgeson & Hofmann, 1999 and Payne, 2001). Een structuur kan namelijk meerdere functies hebben, en ook kan een functie uitgevoerd worden door meerdere functies. Met andere woorden: structuren staan niet gelijk aan hun functie (Gresov and Drazin, 1997). Zo determineren functionele voorwaarden niet de structuur, maar ze staan een beperkt aantal structuren toe die de functie kunnen vervullen (Gresov & Drazin, 1997; 407). Met andere woorden, voor een bepaalde functie zijn er maar een beperkt aantal structuren en vice versa (Miller 1996; 234). Een passende structuur bij de functie zorgt voor hogere (financiële) prestaties.

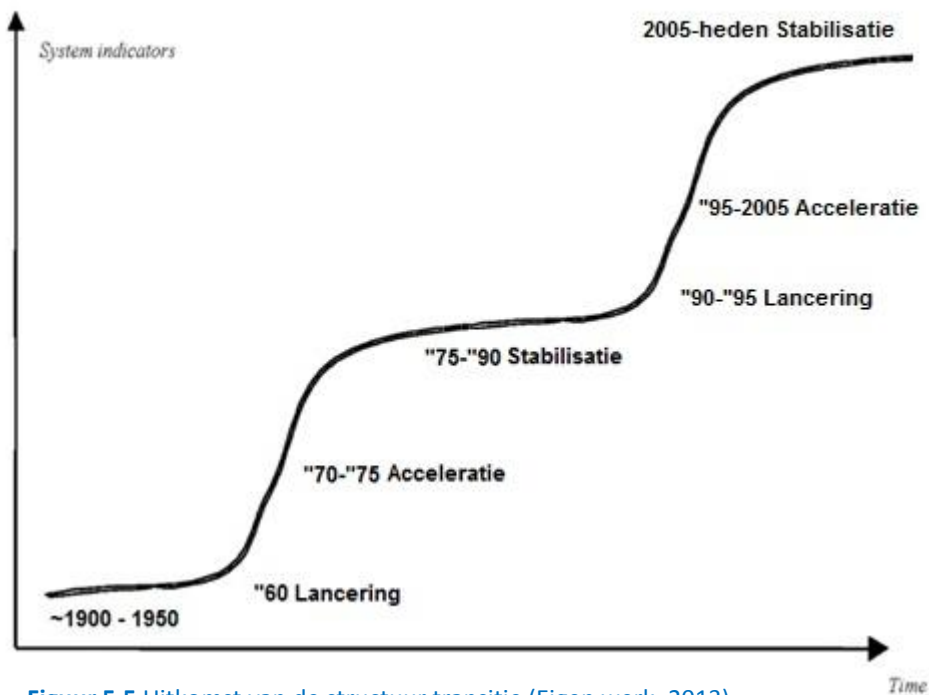
Andere studies concluderen dat structuur en functie met elkaar verband hebben op complexe en integrale wijze. Zo vinden functies structuren die bij ze passen en beïnvloeden bepaalde structuren de functies die er uit voortkomen. Amburgy en Dacin (1994) suggereren dat structuur niet alleen voortkomt uit functie, maar functie ook de structuur volgt.

In conclusie, zorgt de verandering van een structuur niet altijd voor een verandering in functie. Om tot een bepaalde functie te komen moet een structuur een aantal voorwaarden geven voor een bepaalde functie. In de tweede transitie is dus met succes een nieuwe structuur gestabiliseerd, echter voldoet deze maar gedeeltelijk aan de inhoudelijke eisen, de functie, waarvoor de nieuwe structuur opgezet werd. De ambitie was tweeledig. Ten eerste moest het nieuwe milieubeleid ruimte bieden om niet vast te lopen in complexe

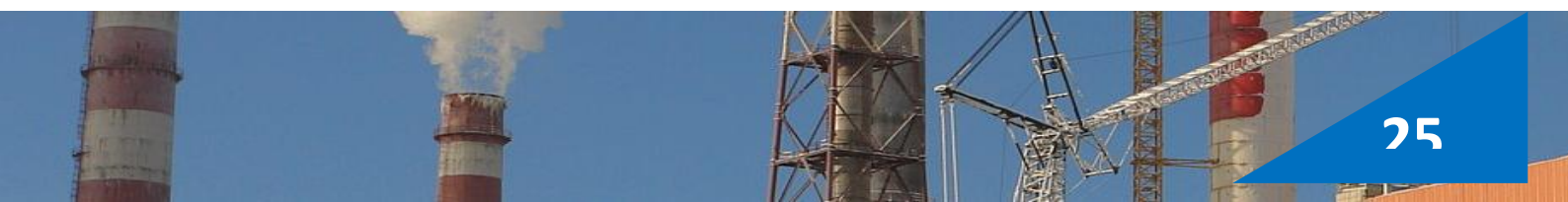
lokale vraagstukken. Ten tweede moest afweging op lokaal niveau van verschillende ruimtelijke, milieu en maatschappelijke doelen zouden ontstaan, waardoor de milieukwaliteit met creatieve oplossingen verder verbeterd zou kunnen worden dan met alleen het gebruik van normen. De ruimte is nu geboden om af te wijken van normen in sommige gevallen. Waarmee het eerste deel van de ambitie bereikt is. Echter wordt er binnen het merendeel van de lokale overheden nog gewerkt met normering en regelgeving. Het tweede deel van de ambitie is dus nog niet bereikt. De regimeverandering heeft dus maar ten delen de functieverandering te weeg gebracht. Dit betekent dat met de structuurverandering (decentralisatie), niet volledig de functieverandering bereikt is (vooral op het gebied van lokale afweging). Het spreken van een succesvolle transitie hangt dus af van de definiëring van wat een transitie behoort te doen. De uitkomsten van de transitie verschillen namelijk, de structuurtransitie is wel geslaagd, de functietransitie niet of maar ten delen.

3.4.2 Uitkomst van de structuurtransitie

De structuurtransitie is dus wel bereikt, daarmee is het systeem veranderd en de tweede transitie geslaagd. Er is namelijk wel degelijk meer ruimte voor afwijking in het lokale milieubeleid. Ook al wordt deze niet benut voor afweging, het systeem is succesvol veranderd. Beide structuurtransities, zowel het ontstaan als de ontwikkeling van het milieubeleid, kunnen dus weergegeven worden als een getrapte transitie (zoals weergegeven in figuur 5.5).



Figuur 5.5 Uitkomst van de structuur transitie (Eigen werk, 2013)



3.4.3 De uitkomst van de functietransitie

De tweede functietransitie is maar ten dele geslaagd. De mogelijkheid tot afwijken geeft in complexe vraagstukken wel ruimte om ontwikkeling toch plaats te laten vinden. De mogelijkheid om doorgang te geven aan complexe projecten kan gezien worden als een geslaagde functieverandering en dus als een getrapte transitie in combinatie met de eerste transitie (zie gele lijn in figuur 5.6).

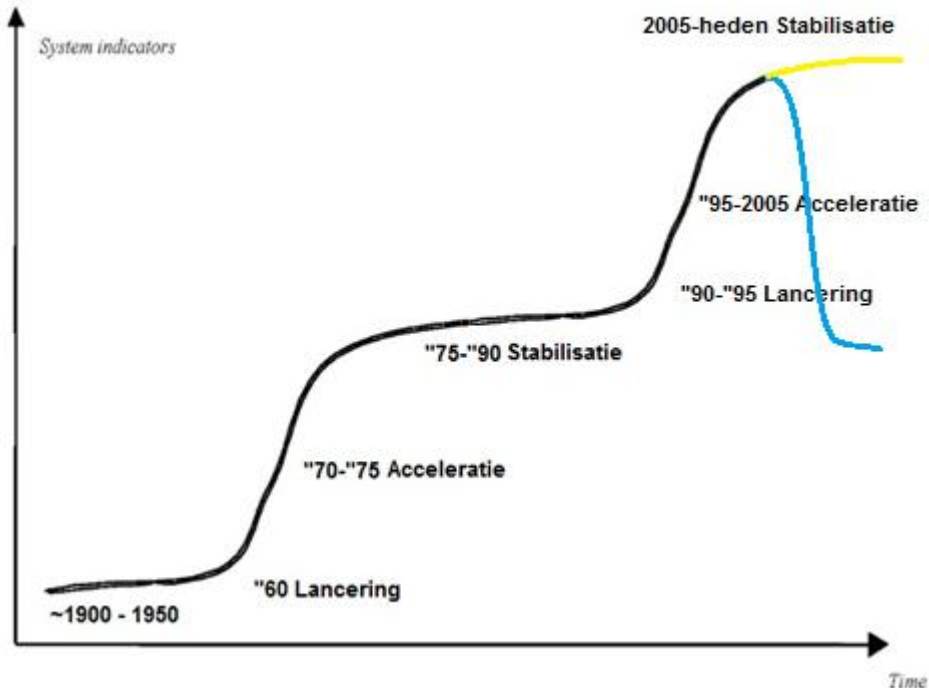
De functieverandering van integrale afweging op lokaal niveau is niet geslaagd en kan gezien worden als een backlash. Het beleid kent namelijk nog een controlerende functie zoals die ontstaan is uit de eerste transitie, maar kent ook een decentrale structuur waarbinnen afwijking mogelijk is gemaakt. De controlerende functie is dus wel goed gestabiliseerd vanuit de eerste structuurtransitie, en kent na de tweede transitie ook de mogelijkheid tot afwijking (zie eerste deel functieverandering). De afwegende functie zoals die beoogd werd met de tweede transitie zou met deze afwijkingmogelijkheid, verschillende belangen afwegen en komen tot situatieafhankelijke en creatieve oplossingen, maar is niet goed gestabiliseerd. De mogelijkheid tot afwijking, die geboden wordt in gedecentraliseerd beleid en regelgeving, wordt door de bestaande controlerende functie gebruikt als uitbreidingsruimte. De structuurtransitie heeft daardoor de controlerende functie die nog bestaat uit de eerste transitie minder effectief gemaakt.

Dit heeft niet zo zeer te maken met het doel waarmee de tweede transitie werd ingezet. De doelen waren wel duidelijk ten tijden van de lancering en acceleratie. De experimenten hebben wel degelijk de afwegende functiedoelen gehad. Er werden veel beleidsvormen ontwikkeld die een werkvorm beoogde voor lokale afweging, sterker nog er is zelfs een niche-innovatie geweest die uitgegroeid is tot nieuwe wet en regelgeving (Stad&Milieu). In 2011 concludeert Zuidema (2011) echter, dat een meerderheid van de gemeenten geen gevolg kunnen geven aan deze nieuwe verantwoordelijkheden of niet de ambitie hebben om dit te doen. Gemeenten gebruiken overwegend nog de wet- en regelgeving als toetsingsvorm. De vooraanstaande instrumenten (zoals de stadstolp, Milo, het ROM-gebiedenbeleid, Stad&Milieu e.a.) die deze functietransitie kunnen laten slagen zijn nauwelijks bekend onder lokale overheden of worden te moeilijk geacht om uit te voeren (Zuidema, 2011). De structuur biedt dus wel de ruimte (voor afwijking), maar beleidsvormen zijn te weinig bekend of zijn te moeilijk om uit te voeren en zo wordt afwijking niet of nauwelijks benut voor afweging. Er kan geconcludeerd worden dat de afwegende functie niet goed gestabiliseerd is, zoals weergegeven wordt in figuur 5.6 met de blauwe lijn.

In conclusie is het Nederlandse milieubeleid nog grotendeels een voorbeeld van controlerend normgebaseerd beleid. Daarbij komt dat de minimum-standaarden de afgelopen jaren naar beneden zijn gegaan, en er de mogelijkheid is ontstaan om af te wijken. Doordat het merendeel van de lokale overheden nog steeds de minimale kwaliteit gebruikt in de (normgebaseerde) praktijk, betekent dit dat ze streven naar een lagere milieukwaliteit dan voorheen (Zuidema, 2013). Om de functietransitie volledig te laten slagen is de opkomst van beleidsinnovaties belangrijk. Nieuw beleid zou mogelijk de afwijkingmogelijkheden namelijk wel kunnen benutten door af te wijken. Daarbij is het belangrijk dat zij (ten dele) voortkomen uit instanties waar deze toegepast worden omdat dit de begrijpelijkheid, bekendheid en uitvoerbaarheid binnen de instantie verhoogd. In termen van de transitietheorie betekent dit dat:

- De functietransitie is maar gedeeltelijk geslaagd. Om de functie aan te laten sluiten bij de gevormde structuur dienen er passende beleidsvormen ontwikkeld te worden die begrijpelijk en uitvoerbaar zijn. Daarom heeft het de voorkeur dat deze (ten dele) ontwikkelen uit de instantie waarin ze toegepast zullen worden.
- Het is moeilijk maar mogelijk om vanuit de huidige situatie nog te stabiliseren, er is namelijk geen aantoonbare verandering meer in de structuur, maar er zijn wel mogelijkheden tot het lokaal

ontwikkelen van het beleid (dat een afwegende functie kent). Om functieverandering te koppelen aan de structuurtransitie in het milieubeleid moeten innovaties voortkomen uit het huidige systeem. Mocht er lokaal aanleiding toe zijn is het mogelijk, zo niet vraagt het milieubeleid dus om een nieuwe transitie om te komen tot integrale afweging;



Figuur 5.6 Functietransities met de twee uitkomsten. Integrale afweging als backlash (blauwe lijn) en doorgang van complexe projecten stabilisatie als stabilisatie (gele lijn)

3.5 Het vervolg: Beleidsinnovatie, -evaluatie en -ontwikkeling,

3.5.1 Hoe krijgt decentralisatie een bijpassende functie?

De structuurverandering heeft dus plaatsgevonden, en is met succes gestabiliseerd. Lokale overheden hebben de mogelijkheid om af te wijken van de (originele) milieunorm. Maar het ontbreekt aan afweging van verschillende belangen om tot creatieve oplossingen te komen, en daardoor is de functietransitie maar gedeeltelijk geslaagd. In deze paragraaf wordt gezocht naar een antwoord op de volgende vraag: Wat moet nieuw beleid doen om tot de gewenste functie te komen in de nieuw gevormde structuur?

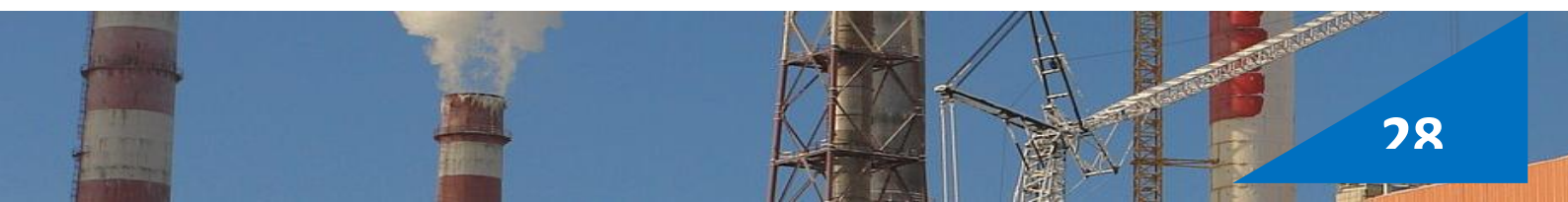
De wetenschap heeft zich al vaker gebogen over de voorwaarden van decentralisatie, zowel op het gebied van milieu als in andere werkgebieden. In deze paragraaf worden deze voorwaarden kort uiteengezet om hier aandachtspunten voor de beleidsinnovatie uit te halen, met betrekking tot de beoogde functieverandering. Eckersley (1992) concludeert dat het geven van macht aan lagere overheden eenvoudig kan leiden tot problemen voor het milieu als zij kiezen voor ontwikkelingsgericht beleid (zie ook De Roo, 2004 en Jordan 1999). Dit komt doordat er drie beperkingen van decentralisatie zijn: de druk tot schaalvergroting, externe effecten en het zwakke profiel van het milieu (Zuidema, 2011). Onder de voordelen van schaalvergroting (Economies of scale) valt de beperking dat het aantrekkelijk is in termen van efficiëntie om juist op te schalen, in plaats van te decentraliseren. Veel lokale overheden kunnen nieuwe (gedecentraliseerde) verantwoordelijkheden maar ten delen of helemaal niet uitvoeren, omdat zij niet de middelen (tijd geld en expertise) hebben. Onder de beperking externe effecten vallen de milieuproblemen die grensoverschrijdende problematiek kennen, luchtverontreiniging is daar een goed voorbeeld van. Zo is Nederland netto exporteur

van fijnstof, terwijl dertig procent van het fijnstof in Nederland uit het buitenland afkomstig is (RIVM, 2005). Het voorbeeld over fijnstof valt onder externe effecten, dit betekent dat het lokale niveau niet altijd de problemen ondervind vanuit zijn eigen toedoen, maar het wel voor bronbestrijding en context-gebaseerd-beleid het juiste niveau is. De derde beperking benoemd door Zuidema (2011) is het zwakke profiel dat milieubeleid kent. Ontwikkelings- en financiële overwegingen wegen in de lokale besluitvorming al snel zwaarder mee dan milieu doelen. Dit komt doordat sommige problemen niet altijd duidelijk te merken zijn, en de voordelen vaak pas op de lange termijn merkbaar zijn.

In antwoord op deze beperkingen zijn een aantal lessen te leren die belangrijk zijn voor de beoogde beleidsontwikkeling. Met betrekking tot schaalvergroting is het belangrijk, dat efficiënt werken niet onwenselijk is. Ook niet wanneer er gestreefd wordt naar lokale afweging. De minimumkwaliteit waarnaar gestreefd wordt, kan en moet dan ook routinematig worden uitgevoerd. Met de tijd en moeite die bespaard wordt in het routinematig bereiken van de minimumkwaliteit zouden namelijk middelen vrij kunnen komen tot het afwegen op lokaal niveau. Er moet dus een duidelijk onderscheid zijn tussen waaraan routinematig gewerkt kan worden en welke thema's om afweging vragen. Daarnaast kan het gebrek van expertise op lokaal niveau een probleem vormen voor de afweging als wel het stellen van minimum eisen. De hoeveelheid mensen die op het gebied van milieu werken binnen lokale overheden is (logischerwijs) beperkt. Bij complexe vraagstukken, is het dus mogelijk dat er thema's zijn waar medewerkers specifieke kennis tekort komen. Het is niet wenselijk om daarvoor steeds nieuwe (tijdelijke) medewerkers te werven of in te huren. Daarom is het belangrijk om experts op milieuthema's te verenigen op een hoger niveau (Zuidema, 2011), die zo kunnen werken aan meerdere lokale projecten. De druk tot schaalvergroting heeft dus ook in belangrijke mate te maken met de efficiëntie van het uit te voeren beleid. Eerder in dit onderzoek werd er al geconcludeerd dat: de stabilisatiefase afhankelijk is van het ontstaan van houdbare en productieve werkvormen (Rotmans et al., 2001; Van Der Brugge et al., 2007), die ontstaan door de efficiëntieverhoging van een innovatienetwerk (ook wel niche-regime genoemd)(Van Der Brugge et al. 2007). Eerder zijn er meerdere initiatieven ontwikkeld zoals de Stolpmethodiek en Stad & Milieu, maar deze initiatieven vroegen door hun gevoeligheid voor de invoering van de nieuwe initiatieven om zowel sterke politieke als ambtelijke wil en kunde. Deze efficiëntie was dus moeilijk te bereiken met deze vorm van beleid. Als geen van de niche-innovaties efficiënt wordt, betekent dit dat innovaties (beleidsvormen) steeds opnieuw afgewogen moeten worden in het regime. Met andere woorden het regime zal zich niet aanpassen aan een werkvorm als deze niet dominant/efficiënt is. We weten ook dat in een gestabiliseerd regime, de voorkeur uitgaat naar optimalisatie van processen in plaats van het innoveren van nieuwe. Tegelijkertijd zijn nog een aantal wensen op het gebied van uitvoerbaarheid en expertise, die bijvoorbeeld vorm krijgen bij de ontwikkeling en wens voor de Regionale Uitvoeringsdiensten. Er bestaan dus nog wensen ten aanzien van milieubeleid en de uitvoerbaarheid daarvan. En daarmee wellicht ook op het gebied van beleidsontwikkeling. Zeker wanneer het aankomt op het ontwikkelen van een efficiënte vorm van afwegen, naast het voldoen aan de minimumkwaliteit.

Met betrekking tot externe effecten zijn er veel thema's die niet de urgentie zullen hebben op het lokaal niveau, maar wel aangepakt kunnen worden op dat niveau. Milieuproblemen spelen dus niet alleen op het niveau waar de besluitvorming en afweging plaatsvindt, daarom is het belangrijk dat er in een ontwikkelde beleidsvorm belangen van verschillende niveaus meeneemt en afwegen (Lemos & Agrawal, 2006). Het aanpakken van milieuproblematiek op meerdere niveaus vraag dus niet alleen om aanpak op meerdere niveaus maar vooral op interactie tussen verschillende niveaus (Bressers en Kuks 2003; p.1). In de analyse van de omgevingsvergunningsprocedure zal gekeken worden of die interactie nu ook plaatsvindt en of er kansen zijn om dit binnen de procedure te versterken.

Wat betreft het zwakke profiel van milieu betekent het dat milieubelangen gemakkelijk kunnen ondersneeuwen bij (lokale) afweging ten opzichte van andere belangen. Hoewel het duidelijk is wat de



ruimtelijke ontwikkeling op kan leveren in termen van geld, imago en woningvraag/aanbod, is het niet altijd duidelijk wat deze extra de overschrijding van de geluidsnorm betekent voor de mensen die er komen te wonen. Hierbij geldt dat regelgeving, en beleidvorming een belangrijke stok achter de deur moeten zijn om te voorkomen dat beslissingen in afwegingen altijd of vaak ten nadelen van het milieu genomen worden. Omdat bij lokale afwegingen ook andere thema's spelen dan milieu, en milieu gekarakteriseerd wordt door een zwak profiel, vraagt het systeem om deze flexibiliteit voordelig te laten zijn ten behoeve van de milieukwaliteit, dus meer sturing en voorwaarden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat lokale overheden woningontwikkeling beogen, in een gebied waar de geluidsoverlast de norm blijkt te overschrijden. In de analyse van de procedure zal gekeken worden hoe de verschillende belangen naar voren komen, en welke rol milieu speelt tussen andere belangen die zich voordoen in de procedure.

In toevoeging op de drie beperkingen van decentralisatie erkennen we dat het belangrijk is om in het ontwikkelen van nieuwe beleidsinnovaties de zin van een nieuwe methode goed inzichtelijk te maken. Uiteindelijk zal een nieuwe werkvorm ook goedgekeurd moeten worden, en dit vraagt om onderbouwing van het nut en steun voor de beleidsvorm. Ook hieraan zal aandacht worden besteed in de analyse.

3.5.2 Innovatiebasis: Waar het begint en hoe het verder moet

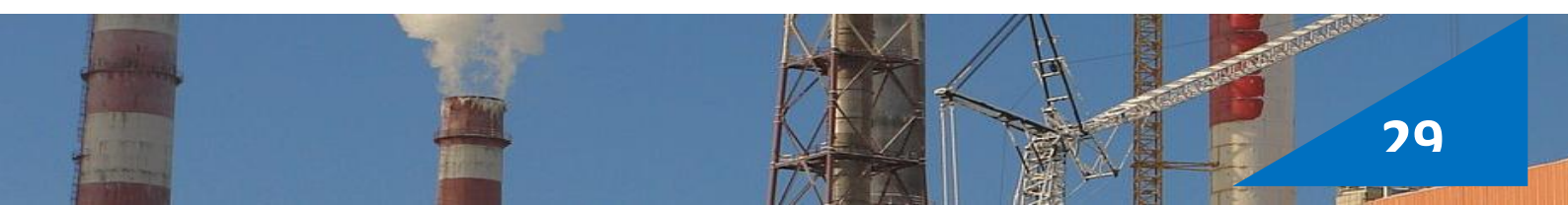
Met de conclusie dat de innovatiebasis essentieel is voor de functieverandering van het milieubeleid is het belangrijk om te realiseren dat innovaties voortkomen uit niches. Niches zo benoemen van den Brugge et al. (2007) worden gevormd door individuele actoren, nieuwe technologieën en lokale uitvoeringspraktijken. Dit betekent dat ze, ook wat betreft het milieubeleid, niet alleen voort kunnen komen uit overheden. In deze paragraaf worden de managementstrategieën voor innovaties verder uitgewerkt.

Loorbach (2007) benoemt binnen transitietheorieën voor verschillende niveaus op hun beurt weer verschillende managementtypen. Samengevat maakt hij onderscheid tussen strategische, tactische, operationele en reflexieve handelingen, voor de eerste drie benoemt Loorbach (2007) in het onderstaande tabel 3.1 wat er in welke fase belangrijk is voor een transitie. De reflexieve managementtypen van het hebben betrekking op alle niveaus. De strategisch, tactisch en operationele managementtypen staan gelijk aan het niveau van respectievelijk: Landschap, regimes en niches.

| | Predevelopment | Take-off | Acceleration |
|--------------------|--|--|---|
| Strategic | Problem structuring, envisioning, facilitation | Direction, leadership, facilitation | Legislation, regulation, institutionalization |
| Tactical | Agenda and strategy development | Coalition-building, networking | Integration and alignment |
| Operational | Knowledge production, experiments, innovations | Participating in debate, knowledge diffusion | Practice |

Tabel 3.1 Transitie-management-taken in verschillende fases en niveaus van een transitie

Daarbij is het belangrijk dat ontwikkelingen in op de verschillende niveaus niet even lang duren. Zo duurt een ontwikkeling op het operationele niveau ongeveer 0-5 jaar, waar op het tactische (5- 15 jaar) en strategische (30 jaar) veel langer duurt (Loorbach, 2007 uit Loorbach, 2010). Er kunnen dus meerdere voorontwikkelingen van niches plaatsvinden in een volledige landschapstransitie. Voor dit onderzoek kijken we dus naar nieuwe innovaties aan het eind van een acceleratiefase of stabilisatiefase van het landschap, naar de ontwikkeling van



nieuwe niche-innovaties. Voor de niches, waarop dit onderzoek betrekking heeft, geldt dus voor de huidige fase, dat kennisproductie, experimenten en innovaties belangrijk zijn om tot een nieuwe functietransitie te komen. Afhankelijk van het feit of de innovaties nog structuur(/regime)verandering behoeven, zou een functieverandering door het stimuleren van innovaties slechts 0 tot 5 jaar kosten. Voor het managen van deze ontwikkelingen benoemt Loorbach (2004, uit Loorbach, 2007) in tabel 3.2 de volgende activiteiten, met betrekking tot het operationele niveau en de bijbehorende reflexieve managementtypen.

| Management type | Doelen | Activiteiten | Transitie-instrumenten | Eigenschappen van actoren |
|-----------------|---------------|--|--|--|
| Operationeel | Innovatie | Experimenteren | Transitie experimenten, zandbak ("testing ground") | Leren en communiceren |
| | Ontwikkeling | implementatie | Experimenteerportfolio's | Project management |
| Reflexief | Sociaal leren | Monitoring, evaluatie, overzicht van leerervaringen | Transitiemonitoring | Expertise (kennis ontwikkeling), structurerende vaardigheden |
| | Adaptatie | Aanpassen van experimenten (en mogelijke agenda, m.b.t. regimes) | Participatie en evaluatie | Reflexief denken, reflexieve houding |

Tabel 3.2 Transitie management doelen en activiteiten voor niche innovatie en de evaluatie daarvan

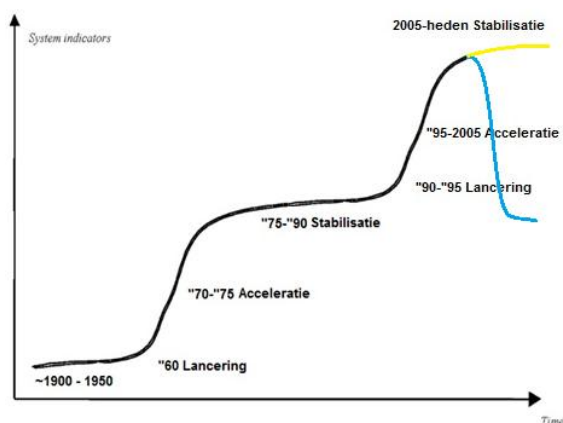
Onder reflexieve managementtypen worden leerprocessen verstaan. Dit heeft te maken met de uitgangspositie dat het ontwikkelen van nieuwe experimenten op hun beurt weer lessen zullen zijn voor de volgende. Het vormgeven van deze leerprocessen bepaalt hoe snel maar ook hoe goed de ontwikkeling plaatsvindt.

Zeker als we beseffen dat de functieverandering die beoogd wordt een integraal afwegende functie betreft, ligt een onderzoeksgebied als de omgevingsvergunningsprocedure voor de hand omdat het meerdere partijen bij elkaar brengt. Uit de conclusie blijkt ook dat grootschalige structuurveranderingen veel bestuurlijke en ambtelijk wil en bekwaamheid vereisen, en niet overal van de grond zijn gekomen. Als er nog de wens is om de gemaakte structuurverandering een passende functieverandering te geven, is het dus belangrijk dat innovaties gestimuleerd worden binnen de bestaande structuur. Daarom worden in dit onderzoek de mogelijkheden voor nieuw beleidsinnovaties onderzocht binnen een niche die veelvoorkomend is binnen het milieubeleidsregime, namelijk de omgevingsvergunningsprocedure. In de omgevingsvergunningsprocedure zoeken we dus de aanwezigheid van de bovengenoemde doelen, activiteiten en eigenschappen van actoren. Uitgaande van het feit dat er in de omgevingsvergunningsprocedure nog geen transitie-instrumenten gebruikt worden, wordt er niet beschouwd of deze al aanwezig zijn.



3.6 Theoretische conclusies

Met het theoretisch kader werd er onderzocht: wat er gedaan moest worden? Er werd als snel duidelijk dat om antwoord op deze vraag te geven, het “waarom?” en “hoe?” ook belangrijk waren. Waarom het milieubeleid om lokale afweging vroeg was omdat het controlerende beleid dat ontstaan is uit de eerste transitie niet aansloot op de complexe milieuproblematiek in de (stedelijke) werkelijkheid. Er was meer situatie afhankelijk en op maat gemaakt beleid nodig waarin meerdere belangen dan alleen de milieukwaliteit tegen elkaar afgewogen zouden kunnen worden. Hoe dit gedaan werd was door meer flexibiliteit in het systeem te geven aan lagere overheden. Daaruit volgde de decentralisatie, waarin overheidstaken en verantwoordelijkheden naar lagere overheden gedelegeerd werden. Zo nodig moest het mogelijk zijn om af te kunnen wijken van de milieunorm. Om te komen tot dit op maat gemaakt beleid werden meerdere nieuwe beleidsvormen ontwikkeld. Het afwijken van de norm werd in de acceleratiefase van de tweede transitie gezien als een belangrijke voedingsbodem voor het komen tot creatieve oplossingen, waarbij uiteindelijk het afwijken zelf nauwelijks voorkwam. Beleidsvormen voor integrale afweging, bleken echter in de stabilisatiefase te weinig bekend en behapbaar voor lagere overheden om te stabiliseren tot een efficiënt en uitvoerbaar instrumentarium. Hierdoor werd met de structuurverandering maar ten dele de gewenste functieverandering bereikt. Afwijking is wel mogelijk waardoor complexe projecten wel doorgang kunnen vinden. Maar de afweging van belangen ten behoeve van creatieve oplossingen blijft uit, doordat instrumentarium onvoldoende bekend en/of praktisch is. Sterker nog de nieuwe structuur doet afbreuk aan de milieukwaliteit met de bestaande functie ten opzichte van de oude structuur. De functietransitie naar integrale (lokale) afweging kenmerkt zich dus als een backlash (zoals weergegeven met de blauwe lijn in figuur 5.7)



Figuur 5.7 Functietransities met de twee uitkomsten. Integrale afweging als backlash (blauwe lijn) en doorgang van complexe projecten stabilisatie als stabilisatie (gele lijn) (Auteur, 2013)

Wat er gedaan moet worden is dus een functieverandering bereiken binnen de (bestaande) structuur die ontstaan is uit de tweede transitie. Hiervoor is een nieuw behapbaar instrumentarium benodigd. Dit is moeilijk (omdat er geen zichtbare verandering meer is) maar mogelijk, omdat lagere overheden hun eigen beleid kunnen ontwikkelen waarin zij een integraal afwegende functie kunnen bereiken. Wanneer hier geen mogelijkheden toe zijn, vraagt het milieubeleid om een nieuwe transitie om te komen tot een integraal afwegende functie. Om een functieverandering te weeg te brengen zijn er drie inhoudelijke voorwaarden voor de beleidsvorm (tekst tussen haakjes; ten behoeve van):

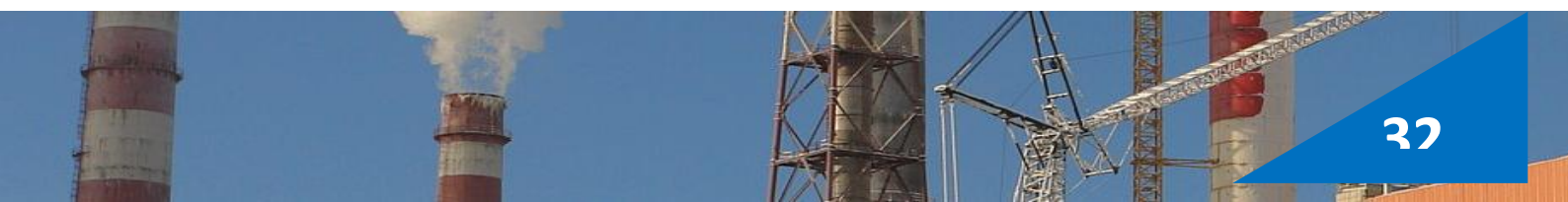
- een onderscheid tussen routinematig en afwegend uit te voeren taken (Efficiëntie en stabilisatie)
- Interactie tussen verschillende overheidsniveaus (grensoverschrijdende milieuvragen, leerprocessen)
- Het waarborgen van het milieubelang (ter bescherming van de milieudoelen)

Voor het ontwikkelen van beleid vanuit de niches is er allereerst een innovatiebasis nodig waaruit het nieuwe

beleid kan ontstaan. We onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor deze innovatiebasis binnen de omgevingsvergunningsprocedure, waarbij we opzoek gaan naar de onderstaande activiteiten, doelen en rollen (zie tabel 5.3).

| Management type | Doelen | Activiteiten | Eigenschappen van actoren |
|------------------------|---------------|--|--|
| Operationeel | Innovatie | Experimenteren | Leren en communiceren |
| | Ontwikkeling | implementatie | Project management |
| Reflexief | Sociaal leren | Monitoring, evaluatie, overzicht van leerervaringen | Expertise (kennis ontwikkeling), structurerende vaardigheden |
| | Adaptatie | Aanpassen van experimenten (en mogelijke agenda, m.b.t. regimes) | Reflexief denken, reflexieve houding |

Tabel 3.3 Operationele en reflexieve doelen en activiteiten (Loorbach 2004, uit loorbach 2007)



4. De omgevingsvergunning

4.1 Introductie in de omgevingsvergunning

Als een bedrijf in Nederland een fabriek of bedrijfspand uit wilde breiden of verbouwen, moest het voorheen vaak verschillende vergunningen aanvragen, zoals een: bouw-, kap-, milieu-, sloop- en gebruiksvergunning (KvK, 2013). Sinds 2010 zijn 25 verschillende vergunningen gebundeld onder de omgevingsvergunning die wettelijk bepaald is in de Wabo (Rijksoverheid, 2013). Dit onderzoek richt zich op projecten die voorgaand onder de milieuvergunning vielen. Waarbij we in het bijzonder geïnteresseerd zijn in hoe de aanvraag (het ruimtelijke plan) zich verhoudt tot de milieueisen.

Per aanvraag kan het behoorlijk verschillen hoeveel tijd het kost voordat een bedrijf hoort of het de benodigde vergunning verleend krijgt (of niet). Wanneer een (reguliere) aanvraag ingediend is, laat het bevoegd gezag binnen 8 weken weten of de aanvrager een vergunning krijgt. Bij complexe projecten, waaronder de oude milieuvergunning valt, is dat binnen 6 maanden (26 met mogelijke verlenging van 6 weken) (Rijksoverheid, 2013). Daarnaast kennen projecten een voortraject, met daarin een vooroverleg (voor een overzicht van de procedure zie bijlage 5). Dit benoemen we als de voorbereidingsfase, en deze duurt op papier drie maanden (9-12 maanden met m.e.r.-procedure). Zodra de aanvraag ingediend is, begint de fase “aanvraag” waarop de beoordeling, zienswijzen en besluitvorming volgt (26-32 weken). Na deze fase is er nog de mogelijkheid tot het indienen van beroep (+- 1 jaar). In alle stappen die volgen op het indienen van de aanvraag is er naast het mogelijk aanvullen van de aanvraag (indien verzocht door het bevoegd gezag) geen input meer mogelijk vanuit het bedrijf. Dit betekent dat de voorbereidingsfase van de omgevingsvergunning het moment vormt waar interactie is tussen de aanvrager en het bevoegd gezag met betrekking tot de inhoud van de aanvraag. Omdat deze interactie een belangrijk argument vormde voor het onderzoeken van de procedure als innovatiebasis, wordt de voorbereidingsfase als het aangewezen moment gezien voor de mogelijke context voor innovatie. Met de voorbereidingsfase bedoelen we in dit onderzoek de periode voor het indienen van de aanvraag, zoals aangegeven in de eerste kolom van bijlage 5.

De omgevingsvergunning (activiteit milieu) kan vier verschillende vergunningen betreffen; de oprichtings-, uitbreidings-, wijzigings- en revisievergunning. In tegenstelling tot de andere vergunningen betreft de oprichtingsvergunning nieuwe bedrijven/activiteiten (en activiteiten die nog niet eerder vergund waren). De andere drie vergunning zijn bedoeld om aanpassingen te doen aan bestaande vergunningen of deze te herzien (infoMil, 2013). Afhankelijk van de omvang en aard van een project wordt de gemeente of provincie aangewezen als coördinerend bevoegd gezag, een rol die verder toegelicht wordt in de volgende paragraaf. Met betrekking tot innovaties lijken de oprichtingsvergunningen en de grotere revisie-, wijzigings- en uitbreidingsvergunningen interessanter, doordat in de oprichting nog een locatieoverweging kan spelen en plannen verder geconcretiseerd worden in het vooroverleg en in de overige vergunningen met grotere vergunningen een hogere complexiteit en daardoor meer onderhandeling wordt verwacht.

De voorbereidingsfase was in 2010 nog onderwerp van gesprek. Het ging om het ‘sneller en beter’ (zie Elverding, 2008) laten verlopen van de procedure. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bepleite tijdens een bestuurlijke bijeenkomst in 2010 een nieuwe aanpak bij complexe projecten. Zij benadrukte hierbij het belang van een brede voorbereidingsfase waarbij milieuorganisaties, omwonende en andere belanghebbenden vroegtijdig samen om tafel gaan (binnenlandsbestuur, 2013). De brede verkenning die de VNG bepleitte is gebaseerd op het advies van de commissie Elverding, deze commissie beoogde de halvering van de proceduretijd van de aanleg van infrastructuur van 14 tot 7 jaar (zie Elverding, 2008). De VGN concludeerde dat gemeenten met dezelfde complexiteit kampen als rijksinfrastructurale projecten. Zo wordt er gewezen op het feit dat het niet alleen gaat om talrijke procedures, maar ook inefficiënt overleg met (besturen van) betrokken gemeenten waterschappen, provincies en rijksdiensten (Binnenlandsbestuur, 2013). Naast dat

er tijdens de procedure zelf weinig input vanaf het bedrijf geleverd wordt, bestaat er dus ook stress om complexe projecten soepeler te laten verlopen.

De VNG wil dus meer uit de voorbereidingsfase halen om zo complexere projecten sneller en beter te laten verlopen. Problemen lijken vooral te spelen bij het betrekken van verschillende actoren en het inefficiënte overleg met andere betrokken overheidsdiensten. Hieruit lijkt het vooroverleg op het moment nog een geringe (gedefinieerde) rol te spelen in de aanvraag. Maar wel een plek te zijn waar men meer wil ontwikkelen.

4.2 Het vooroverleg: de opzet en de 'officiële' rollen van betrokken partijen

In de verscheidene informatievoorziening over de omgevingsvergunning wordt eigenlijk nauwelijks gesproken over het vooroverleg en de rollen van partijen tijdens de omgevingsvergunning (zie InfoMil, 2013; KvK, 2013; Rijksoverheid, 2013). Naast de kwaliteitscriteria voor de ambtenaar die het vooroverleg organiseert (zie kwaliteitscriteria Infomil, 2013), lijken er geen vaststaande eisen voor het vooroverleg. Dit zou kunnen betekenen dat de indeling en opzet van het vooroverleg vrij wordt gelaten aan het bevoegd gezag. Dit opent mogelijkheden voor het realiseren van overleg waaruit innovaties voort kunnen komen. Tegelijkertijd maakt het ontbreken van richtlijnen het lastig, om te bepalen wat er nu precies gebeurt tijdens de voorbereidingsfase. De Wabo stelt dat het bevoegd gezag een coördinerende rol heeft. In de voorbereiding is het bevoegd gezag verplicht aan te geven wanneer de ingediende aanvraag in behandeling wordt genomen (Zie artikel 3.1 van de Wabo, 2013). Daarnaast is het aan het bevoegd gezag om de verschillende partijen bij het proces te betrekken en te zorgen voor goede informatievoorziening tussen de verschillende betrokkenen. Met deze sterk coördinerende rol heeft het bevoegd gezag op papier een goede positie voor het ontwikkelingsdoel van transitie management. Daarnaast zou iedere omgevingsvergunning gezien kunnen worden als een experiment, of in ieder geval een plek waar een experiment plaats zou kunnen vinden. Daardoor heeft zij kans tot het inzetten en experimenteren met innovaties. Het sociaal leren en monitoren van een innovatie is bij uitstek een taak voor het bevoegd gezag omdat zij een constante betrokkene is bij alle verschillende aanvragen, echter is dit niet een taak die haar nu toegewezen is.

De aanvrager heeft als taak een volledige aanvraag in te dienen. Voordat het bevoegd gezag een aanvraag in behandeling neemt moet aanvraag namelijk voldoen aan een aantal eisen, deze zijn afhankelijk van de thema's waarop de aanvraag van toepassing is. De aanvrager heeft daarmee vooral een belangrijke taak in het sociaal leren, waarbij zij een stukje unieke kennis over hun bedrijfsvoering en werkveld hebben. De nichekennis en de overdracht daarvan is erg belangrijk voor het ontstaan van innovaties. Mede daarom lijkt een open karakter, waarin informatie makkelijk uitgewisseld wordt van groot belang in de voorbereidingsfase. Omdat een aanvrager niet altijd de kennis en mankracht in huis heeft om een volledige aanvraag op tafel te krijgen, zoeken zij hulp van een adviseur of adviesbureau. Het is dus waarschijnlijk dat adviesbureaus in de procedure verantwoordelijk gesteld worden vanuit het bedrijf om de aanvraag op te stellen, of misschien zelfs te zorgen voor het verleend krijgen van de vergunning. Omdat het idee om uit te breiden of een nieuw bedrijf niet zomaar uit de lucht komt vallen, is het waarschijnlijk dat er al ver voor het indienen van de aanvraag, en daarmee ook voor de drie maanden van het vooroverleg, contact wordt gezocht met een adviespartij. Een adviespartij kan daarin een bijzondere positie hebben omdat het met betrekking tot kennisontwikkeling en expertise kan helpen bij het doel sociaal leren. Daarnaast kan het in de ontwikkeling en implementatie ook nog een mogelijke rol spelen in het projectmanagement. Dan moet het adviesbureau echter wel deze rol toebedeeld krijgen van de aanvrager.

5. Analyse en Resultaten

5.1 Introductie

In de analyse van de omgevingsvergunningsprocedure wordt gekeken of de procedure kan dienen als innovatiecontext. Dit wordt gedaan omdat in het eerste deel van dit onderzoek bleek dat met beleidsinnovaties er mogelijk een passende functie gegeven kan worden aan de structuurtransitie in het milieubeleid. Aan de hand van 5 interviews, met bedrijven (twee aanvragers) en provincies (drie vergunningverleners van bevoegd gezagen) werd de data voor het innovatiecontext onderzoek verzameld. De zesde respondent, het derde bedrijf, heeft aangegeven niet opgenomen te willen worden in de resultaten van dit onderzoek. De interviews en de daarbij behorende aanvraag zijn hieronder in een overzicht weergegeven (Tabel 5.1).

| Respondent | (Type) aanvraag |
|------------------------------------|--|
| Projectmanager bedrijf 1 | Opslagcapaciteit voor petrochemische stoffen |
| Directeur bedrijf 2 | Revisievergunning, betreffend geluidsoverlast omwonenden van fabriek |
| Vergunningverlener bevoegd gezag 1 | Revisievergunning, uitbreiding van capaciteit voor verwerking |
| Vergunningverlener bevoegd gezag 2 | Oprichtingsvergunning, fabriek bio-brandstof uit hout |
| Vergunningverlener bevoegd gezag 3 | Revisievergunning, aanpassen aan nieuwe Europese richtlijnen |

Tabel 5.1 Overzicht van respondenten en bijbehorende aanvragen

De analyse zal zich dus allereerst richten op de innovatiecontext van de omgevingsvergunningsprocedure. Hierbij wordt gekeken naar de overeenkomsten van de omgevingsvergunningsprocedure met de doelen, activiteiten en rollen zoals die geformuleerd zijn in de transitie managementtheorie door Loorbach (2007). De doelen activiteiten en rollen zijn hieronder opgenomen in een overzicht (tabel 5.1).

| Management type | Doelen | Activiteiten | Eigenschappen van actoren |
|-----------------|---------------|--|--|
| Operationeel | Innovatie | Experimenteren | Leren en communiceren |
| | Ontwikkeling | implementatie | Project management |
| Reflexief | Sociaal leren | Monitoring, evaluatie, overzicht van leerervaringen | Expertise (kennis ontwikkeling), structurende vaardigheden |
| | Adaptatie | Aanpassen van experimenten (en mogelijke agenda, m.b.t. regimes) | Reflexief denken, reflexieve houding |

Tabel 5.2 Operationele en reflexieve doelen en activiteiten (Loorbach 2004, uit loorbach 2007)

In het eerste deel van de analyse wordt de aanwezigheid van operationele doelen en de daarbij behorende activiteiten en rollen besproken en in het tweede deel de reflexieve doelen (e.d.).

Mocht de omgevingsvergunning een goede innovatiebasis vormen, is de volgende vraag of deze basis past bij de beoogde functieverandering. In de tweede analyse wordt er daarom gekeken naar de inhoudelijke aard van de procedure. De innovaties die voort moeten komen uit de procedure hebben ook nog inhoudelijke doelen meegekregen vanuit de structuurtransitie. Daarbij wordt er gekeken naar de belangen die nu in de procedure ter discussie staan en of deze aansluiten bij de integraal afwegende functie die beoogd wordt.

5.2 Analyse, de omgevingsvergunning als innovatie-omgeving

5.2.1 Doelen, activiteiten en rollen in de omgevingsvergunningsprocedure

Vanuit transitie management worden vier doelen belangrijk geacht voor het ontwikkelen van een innovatie basis; de operationele doelen: “innovatie en ontwikkeling” en de reflexieve doelen: “sociaal leren en adaptatie”. De activiteiten die corresponderen met deze doelen zijn op te delen in dezelfde twee types; Operationele activiteiten: “Experimenteren en implementatie” en reflexieve activiteiten: “Monitoring, evaluatie, overzicht van leerervaringen en aanpassen van experimenten” (zie ook het overzicht in de introductie van hoofdstuk 5. In het analyseren van de doelen en activiteiten worden ook de rollen van actoren benoemd. De aanwezigheid van deze kenmerken maakt uiteindelijk of de procedure geschikt is als innovatiecontext. Daarbij moet bedacht worden dat er innovaties beoogd worden op gebied van beleidsontwikkeling. Daarom wordt er naast de doelen en activiteiten stil gestaan bij de mogelijke verbinding aan beleid(svorming).

Operationele doelen en activiteiten

Hoewel geen van de operationele doelen, innovatie en ontwikkeling, expliciet wordt nagestreefd bij een vergunningsprocedure (onder “redenen en doelen van de aanvraag” in het interview), zijn er wel duidelijk experimenten die geïmplementeerd (operationele activiteiten) worden in de procedure. Onder operationele activiteiten verstaan we experimenteren en implementeren. Wat betreft experimenteren is het opvallend dat er in de onderzochte casussen geëxperimenteerd wordt, als een aanvraag mogelijk niet past binnen de milieunormen of als er voor een betreffend thema nog geen duidelijke regelgeving bestaat. Vanuit een controlerende functie zou verwacht worden dat er, in het geval van een aanvraag niet past binnen de milieunorm, de aanvraag geweigerd zou worden én dat als er geen regelgeving is, er eerst nieuwe regelgeving voor zou moeten worden ontwikkeld. Maar experimenten worden juist ontwikkeld als regelgeving geen uitkomst biedt. De experimenten worden tijdens de aanvraag waarin ze ontwikkeld worden ook direct geïmplementeerd, dit lijkt te duiden op een andere functie dan de controlerende functie die we vooraf verwacht hadden (zie ook hoofdstuk 5.3).

De volgende twee casussen vormen een goed voorbeeld van experimenten en implementatie daarvan in de procedure. Bij de casus van bevoegd gezag 3 werd er gesproken met bewoners over mogelijke maatregelen, omdat de geluidsoverlast mogelijke problemen vormde voor de vergunning. Waarbij niet alleen de norm maar ook de beleving van de bewoners ten opzichte van de geluidsoverlast meegenomen werd.

Bij de casus van bevoegd gezag 2, wenste het bedrijf de mogelijkheid voor het gebruik van verschillende type grondstoffen voor het maken van duurzame brandstof. Deze grondstoffen zouden echter verschillende uitstoten te weeg brengen, en daarom niet in één vergunning verleend kunnen worden. Het bevoegd gezag deed onderzoek naar het mogelijke verlenen van een vergunning met twee modi, waarin het bedrijf ruim van te voren aan moet geven wanneer zij zou willen wisselen van grondstof, maar geen nieuwe vergunning aan hoeft te vragen. Bij beide casussen is er gedurende het vooroverleg een nieuwe manier van beoordelen geëxperimenteerd en geïmplementeerd.

Ze vormen beide experimenten waarop beleidsvormen gebaseerd zouden kunnen worden. Echter gebeurde het in beide gevallen niet. Bij bevoegd gezag 2, werd er duidelijk dat er meer monitoring (zie reflexieve doelen, activiteiten en rollen) nodig was om te zeggen of dit een goed experiment was. Zo verklaarde de respondent:

“Deze wijze van verlenen gaan we nu proberen, maar ik zou niet durven te zeggen of we dit nog vaak gaan gebruiken.”

Bij bevoegd gezag 3 was het niet vertalen naar beleid niet gekozen omdat aanvragen daarvoor te verschillend

zijn. Beleid werd door de respondent ervaren als iets wat te veel vast legt. Daarnaast verklaarde ze, zoals te zien is in de analyse van doelen, dat beleid een hele klus is om op te zetten.

Er zijn dus wel experimenten gevonden in de bestudeerde casussen maar deze zijn nog niet verder ontwikkeld tot beleidsinnovaties, of nieuwe vormen van beleid. Het gebruiken van experimenten voor beleidsvorming lijkt niet een logische stap te zijn voor vergunningsmedewerkers. Dit lijkt te maken te hebben met het feit dat het maken van beleid gezien wordt als een heel andere manier van denken of werken:

“Misschien past de vrijheid van een beleidsstuk niet zo goed bij het regelgevende werk dat wij doen en eigenlijk gewoon een vak apart is” (bevoegd gezag 1)

“Het is lastig om die afweging vast te leggen in beleid of in te bedden in onze organisatie, omdat het geen regelgeving is.” (bevoegd gezag 3)

Daarnaast is de tijdsinvestering ook een belangrijk obstakel, in de overdracht van experimenten naar beleid:

“[...] dat is best een hele klus om op te zetten.” (bevoegd gezag 3)

Maar er bestaat (bij sommigen) wel de wens om bepaalde overwegingen meer vast te leggen binnen de organisaties dan dat nu gebeurt. En daarmee kan er binnen bevoegd gezagen een belangrijke intrinsieke motivatie zitten om de gevonden experimenten verder te ontwikkelen. De wens blijkt uit de volgende citaten:

“Nu ik er zo over nadenk zou er misschien wel beleid gemaakt moeten worden voor de manier waarop wij de beleving afwegen ten opzichte van de norm en wanneer we dat in een dergelijk traject aan de orde is. Het is dus belangrijk dat het maatwerk blijft. Je hoeft de beleving niet altijd in acht te nemen.” (Bevoegd gezag 3)

“Maar eigenlijk zouden we dat (de manier van werken) wel moeten vatten in een visie of beleidsstuk” (Bevoegd gezag 1)

Omdat beleid ontwikkelen gezien wordt als ander werk en tijdsintensief, zou dus een andere partij, mogelijk een beleidsafdeling, nodig zijn om tot beleidsinnovatie te komen. De vergunningsafdelingen waren bij de drie bevoegd gezagen geen deel van de beleidsafdeling. Waardoor informatieoverdracht vanuit de procedure naar een beleidsafdeling dan wel aandacht vraagt. Bevoegd gezag 2 geeft daarbij aan dat er wel de wens is, vaker contact op te nemen en te onderhouden met beleidsafdelingen. Bij bevoegd gezag 2 was er wel sprake van het opnemen van een aantal beleidsdoelen, zoals duurzaam energieverbruik en energetisch rendement, maar hadden dit uiteindelijk nog wel meer willen doen door meer doelen over te nemen van beleidsafdelingen. Een dergelijke motivatie kan heel waardevol zijn, voor het opzetten van informatieoverdracht tussen beide partijen, en daarmee ook voor de ontwikkeling van innovaties vanuit en naar beleid.

Het innoveren van (integraal afwegend) beleid is dus (nog) geen doel, maar er wel zijn redenen om dat te doen. Voor het ontwikkelen van beleid lijkt in sommige gevallen wel behoefte te zijn. Het is echter niet waarschijnlijk dat de vergunningsafdeling dat (uit zich)zelf gaat doen, want beleid past niet er goed binnen de manier van denken en werken. Er is dus geen sprake van de ontwikkeling van beleid tijdens de besproken procedures. We vermoeden echter wel dat, omdat de activiteiten wel plaatsvinden, dit de context positief beïnvloed met betrekking tot beleidsinnovatie.

Reflexieve doelen en activiteiten

Onder reflexieve doelen verstaan we sociaal leren en adaptatie. Sociaal leren vraagt als doel wellicht eerst wat meer uitleg. Het is een begrip dat tot nu toe voornamelijk gebruikt wordt in het omschrijven van gedragsverandering (Loorbach, 2007). Volgens Leeuwis en Pybrun behelst sociaal leren in governance

processen het van elkaar leren (zie Leeuwis en Pyburn, 2002). Daarbij sturen Leeuwis en Pyburn (2002) vooral op een omgeving (platform) waarin informatie vrij gedeeld kan worden tussen actoren om zo tot een gezamenlijk leerproces te komen. In deze analyse beschouwen we samenwerken en kennisoverdracht tussen actoren als een belangrijke basis voor sociaal leren. Aan de reflexieve doelen, sociaal leren en adaptatie, lijken veel van de respondenten belang te hechten tijdens de procedure, maar worden er wel een aantal voorwaarden gesteld voor het nastreven van beide doelen. Verschillende respondenten laten zich in ieder geval uit over het voordeel van samenwerking en het delen van informatie:

“ik zou graag na de rollendefiniëring, een periode hebben waar de verschillende partijen intensief met elkaar samenwerken, en vaker bijeenkomen om zo: [...] de “drempels” sneller in kaart te kunnen brengen” (Bevoegd gezag 1)

“Doordat dit een zoektocht met meerdere partijen is ben je bezig gezamenlijk problemen te tackelen. Dit zorgde ervoor dat de bijeenkomsten zich kenmerkte als een gezamenlijke probleemoplossing. Het bedrijf heeft namelijk kennis over het productieproces en milieu-hygiënische technieken en wij hebben de milieutechnische en juridische kennis. Daar moet je synthese in brengen.” (Bevoegd gezag 2)

Samenwerken en het overdragen van kennis wordt gezien als een goede basis om zo tot een synergie van kennis te komen. Samenwerken en kennisoverdracht is bij een aantal respondenten duidelijk belangrijk maar is het ook een doel? Het lijkt vooral een doel te dienen namelijk; het overkomen van drempels tijdens of na de verlening van de vergunning. Daaruit vermoeden we dat het een functie is die vooral een ander doel dient, namelijk goed en snel een vergunning verlenen. Desalniettemin wordt het belang van samenwerken erkend, en daardoor ook toegepast. Echter zijn er een aantal voorwaarden voor die de totstandkoming van samenwerking kunnen belemmeren. Een van de voorwaarden daarvoor lijkt opvallend vaak in de verhouding tussen de verschillende partijen te liggen. Dit blijkt uit het feit, dat respondenten aangeven dat wanneer er bijvoorbeeld met minachting over ambtenaren gesproken wordt (Bevoegd gezag 2) of het gevoel van achterdocht over de houding van een bedrijf (Bedrijf 1), de wil tot samenwerking en aanpassen aan elkaar ideeën belemmert. De casus van bedrijf 1 illustreert wat voor gevolg een gesloten verhouding heeft op sociaal leren. De respondent kenmerkte het contact zich als een verdachte voor een rechtbank (aanvrager ten opzichte van de vergunningverlener). Hierdoor lijkt meer een vraag-antwoord spel te ontstaan waarbij er geen andere mogelijkheden verkend worden en inzichten beperkt gedeeld worden. De andere twee bedrijfscasussen kennen ook een gezamenlijk probleem oplossing, waarbij het contact zich kenmerkte als open en toegankelijk. Hieruit en uit de voorgenoemde citaten volgt de constatering dat voor alle deelnemende partijen het belangrijk is dat er een reflexieve houding te hebben, omdat innovaties voortkomen uit het verbinden van kennis van meerdere partijen. Een volgende voorwaarde voor het sociaal leren is dat de vergunningverlener hiervoor kiest. De nadruk op sociaal leren is erg afhankelijk van de persoon die de vergunningaanvraag in behandeling neemt. Zo blijkt uit de interviews met bevoegd gezagen 1 en 3 dat opvallend weinig vastgesteld is tijdens de voorbereidingsfase. De manier waarop het contact ingezet wordt en hoeveel contactmomenten er georganiseerd worden, wordt (in deze twee gevallen, in grote mate) overgelaten aan de vergunningverlener die er aan werkt. De voorbereidingsfase lijkt in belangrijke mate nog ongedefinieerd te zijn.

Voor de reflexieve doelen zijn de volgende activiteiten belangrijk: Monitoring, evaluatie, overzicht van leerervaringen en aanpassen van experimenten (en mogelijke agenda, m.b.t. regimes). Met betrekking tot monitoring is in het empirische onderzoek te weinig data verzameld. In het monitoren zullen bedrijven een belangrijke rol hebben omdat zij betrokken zullen moeten worden in dat proces. Daarnaast zouden adviesbureaus ook baat kunnen hebben bij experimenten die in een vergunningstraject naar voren kunnen komen. Zo zouden zij deze kennis ook mee kunnen nemen naar volgende procedures die zij doorlopen. Wat

betreft de andere reflexieve activiteiten van de procedure zien we bij de geïnterviewde bevoegd gezagen geen eenduidig beeld. Voor het tweede bevoegd gezag is er te weinig data hierover beschikbaar om hier uitspraken over te doen.

Binnen bevoegd gezag 1 wordt er weinig tot nauwelijks geëvalueerd. Door de werkdruk lijkt evaluatie vooral een onderbreking van de daadwerkelijke aanvragen waaraan gewerkt kan worden. De voorkeur gaat uit naar een compacte tekstuele evaluatie waaruit ook meteen dossiervorming voortkomt. De respondent concludeert dat er ernstig weinig evaluatie plaatsvindt. De complexiteit van het project wordt vaak gezien als reden dat projecten allemaal anders zijn. Dat projecten niet als vergelijkbaar beschouwd worden, kan de intrinsieke motivatie om te evalueren verlagen, omdat de informatie die uit de evaluatie van een project komt niet op waarde wordt geschat voor een volgende procedure.

Bij bevoegd gezag 3, werd in presentatievorm geëvalueerd met vervolgens een dialoog. Verder werd dat niet gedocumenteerd, het werd geëvalueerd met de personen in de organisatie. Binnen bevoegd gezag 3 bestaat op het moment geen overzicht van leerervaringen. Het idee dat iedere aanvraag uniek is speelt lijkt daarin een belangrijke motivatie om niet (project)specifieke methodes te evalueren maar voor het verloop van de procedure en de overkomen drempels. Zo wordt er bij alle drie de bevoegd gezagen (op verschillende wijzen) benoemt dat ieder aanvraag een unieke opdracht is.

5.2.2 Resultaten: de procedure als innovatiecontext

Wat betreft operationele doelen en activiteiten vormt de omgevingsvergunningsprocedure wel degelijk een basis voor innovatie. Er wordt in sommige procedures geëxperimenteerd met nieuwe vormen van regelgeving die niet altijd normgebaseerd zijn. Het wordt echter eerder uit nood geboren in plaats dat het een doel is van de omgevingsvergunningsprocedure. De experimenten worden dus vooral ontwikkeld om problemen of drempels te overkomen van een aanvraag. Vanuit een controlerende functie zou verwacht worden dat er, in het geval dat een aanvraag niet past binnen de milieunorm, de aanvraag geweigerd zou worden. Én dat als er geen regelgeving is, er eerst nieuwe regelgeving voor zou moeten worden ontwikkeld. Maar experimenten worden juist ontwikkeld als regelgeving geen uitkomst biedt. De experimenten worden tijdens de aanvraag waarin ze ontwikkeld worden ook direct geïmplementeerd. De procedure lijkt een andere functie te hebben dan (de controlerende functie) die we vooraf verwacht hadden (zie ook hoofdstuk 5.3).

Reflexieve doelen en activiteiten lijken in grote mate afhankelijk van de waarde die de betrokken vergunningverlener hier aan hecht. Daardoor vormt de omgevingsvergunningsprocedure een onvoorspelbare of onstabiele basis voor innovaties met betrekking tot reflexiviteit. Om de procedure wel een basis voor innovatie te laten zijn moet er in belangrijke mate vastgelegd worden dat experimenten ook na de implementatie geëvalueerd dienen te worden.

Het maken van beleid wordt gezien als een hele andere manier van denken en werken. Dit betekent dat het waarschijnlijker is als een andere partij, bijvoorbeeld een vergunningenafdeling, beleid ontwikkelt vanuit experimenten in de omgevingsvergunningsprocedure. Er is echter nog weinig raakvlak bij de bevoegd gezagen tussen de vergunningverleners en beleidsmakers. Dit beperkt het opkomen van beleidsinnovaties uit de procedure. Bij de voorbeelden van experimenten zagen respondenten nog een aantal belemmeringen voor het maken van beleid. Eén experiment vroeg eerst om monitoring (om te kijken of het echt werkt). In het andere geval vond de respondent de aanvraag te uniek en koste het te veel tijd(/moeite) om beleid te maken. De omgevingsvergunningsprocedure biedt een voedingsbodemp aan nieuwe experimenten en deze implementeert deze ook. Echter is er na implementatie geen (directe) reden tot het geven van gevolg aan een dergelijk experiment. Het experiment heeft dan als het ware zijn doel al gediend, de drempel is namelijk overkomen.

Samenwerken en kennisoverdracht (basis voor sociaal leren) is voor een aantal respondenten duidelijk

belangrijk maar is het ook een doel? Het lijkt net als experimenten een functie te dienen, namelijk het overkomen van drempels tijdens de verlening van de vergunning. Daaruit vermoeden we dat het een functie is die vooral een ander doel dient, namelijk goed en snel een vergunning verlenen. Desalniettemin wordt het belang van sociaal leren erkend, en wordt er daardoor ook naar gestreefd. De nadruk op sociaal leren is echter erg afhankelijk van de persoon die de vergunningaanvraag in behandeling neemt. Zo blijkt uit de interviews met bevoegd gezagen 1 en 3 dat opvallend weinig vastgesteld is tijdens de voorbereidingsfase. De manier waarop het contact ingezet wordt en hoeveel contactmomenten er georganiseerd worden, wordt (in deze twee gevallen, in grote mate) overgelaten aan de vergunningverlener die er aan werkt. De voorbereidingsfase lijkt in belangrijke mate nog ongedefinieerd te zijn.

Voor het ontwikkelen van een innovatiebasis in de milieuvergunningprocedure zijn er dus veel elementen aanwezig, die duiden op innovatie. Innovaties zijn echter geen doelstelling maar meer een middel om te komen tot vergunningverlening. Daarbij komt dat deze innovaties vooral uit nood geboren worden, en daarmee niet het tweede functiedoel van de transitie delen: de integrale afweging in complexe milieuvraagstukken. Het is dus interessant om te kijken of de doelen waarvoor de innovaties nu dienen vatbaar zijn om innovatie niet alleen als middel maar ook als doel te zien. Het doel is dan niet om met innovaties slimmer de norm te halen, maar ook een hogere milieukwaliteit te halen en daarnaast andere belangen ook af te wegen. Om die reden wordt de functie (en daarmee de doelen) van de omgevingsvergunning verder onderzocht. Daarbij wordt in het bijzonder de positie van milieudoelen ten opzichten van andere doelen uitgelicht.

5.3 Analyse: de functie van de omgevingsvergunningprocedure: Innovatie van middel naar doel

De uitvoeringsfunctie van het milieubeleid

In het theoretisch kader werd verondersteld dat de omgevingsvergunningprocedure nog een controlerende functie heeft. Uit de casusinterviews blijkt dat de omgevingsvergunningprocedure eerder een uitvoeringsgerichte functie heeft. De aanvraag zou hierin gezien kunnen worden als een puzzel. Bij iedere aanvraag wordt er gekeken of het stukje (de aanvraag) past of niet, dit kenmerkt het controlerende deel van de functie. Daarna, in het geval dat het niet past, wordt er geprobeerd door nieuwe oplossingen te innoveren het stukje alsnog passend te maken en daarmee de vergunning te verlenen. Er ontstaan dus wel innovaties, maar niet op de wijze die gewenst is voor een functieverandering. Daarbij zou namelijk de nadruk liggen op het afwegen van verschillende belangen, waarbij gezocht wordt naar een oplossing waarmee meerdere belangen verenigd worden.

De uitvoerende functie blijkt onder andere uit de houding van het bevoegd gezag tegenover de beoogde ontwikkeling. Het bevoegd gezag redeneert vanuit de inpasbaarheid van de ontwikkeling, bijvoorbeeld: “positief [...] volgens ons is dit wel inpasbaar” (bevoegd gezag 1). Soms blijkt het uit het benoemde doel bij de aanvraag, “het stellen van maatregelen om het bedrijf laten voldoen aan (nieuwe) wet- en regelgeving is”, zodat het bedrijf in kwestie gevestigd kon blijven waar het gevestigd was (bevoegd gezag 2). Daarnaast zagen we in de analyse van doelen en activiteiten, dat experimenten en sociaal leren werden gecreëerd en gewaardeerd omdat zij bijdragen aan de probleemoplossing (het passend maken van het stukje).

Het verschil met een controlerende functie is dat als het stukje niet past, het niet geweigerd wordt om die ontwikkeling daar plaats te laten vinden, maar er verder gezocht wordt naar mogelijkheden op het wel te laten passen. Met andere woorden er wordt niet gekeken “of het past”, maar “hoe het past”. Dat gezegd hebbende, kan gesteld worden dat de mogelijkheden waarbinnen gepast en gemeten wordt harde kaders zijn (net als een puzzel), en daarmee het kader wat voorhanden is, gebruikt wordt; de regelgeving. Als het niet past er gezocht

wordt naar het aanpassen van de kaders of het aanpassen van het stukje. Daardoor kan er geconstateerd worden dat er pas afweging plaatsvindt als kaders te krap of ontoereikend zijn. “Hoe het past” vormt dan het spel van de onderhandeling: er wordt uitzondering op de wet of aanpassing van het plan gezocht. Het is echter nog niet duidelijk hoe in die onderhandeling het milieubelang zich verhoudt ten opzichten van andere belangen. En worden belangen ook wel echt afgewogen in de zoektocht naar het passend maken?

Het milieubelang in perspectief

Het milieubelang, of een ander maatschappelijk belang, lijkt in deze functie dus niet de aanzet tot innovatie, maar het verlenen van de vergunning. Dit zegt niet dat daarbinnen geen belangen afgewogen worden, er is wel degelijk onderhandeling in de procedure. Het is dus interessant om te kijken hoe het milieubelang zich verhoudt tot andere belangen en waarom het geen aanzet tot innovatie is. Mogelijk leidt het tot inzicht hoe het dat wel zou kunnen zijn. Er worden hier kort drie belangen uitgewerkt, die voorkomen in de procedure (met tussenhaakjes wiens belang het is). Het investeringsbelang (aanvrager, bevoegd gezag), het coördineringsbelang (bevoegd gezag) en het milieukwaliteitsbelang (Bevoegd gezag?, maatschappelijk). Daarin lijken aanvragers eenduidiger, de aanvraag is deel van een investering en wordt dat ook als deel van die investering benaderd. Het bevoegd gezag zit op de wip en wisselt tussen belangen gedurende de procedure.

Het investeringsbelang wordt afgewogen op basis of het de investering waard is. Dit betekent dat wanneer het aankomt op de onderhandeling dit principe voorop staat: “Iedere stap kost extra” (Bedrijf 1) en moet daarom ook iets waard zijn. De vraag die centraal staat is: “Is het de investering waard?”. Voor een bedrijf zal het dus niet aantrekkelijk zijn om een extra stap maatregelen te treffen als dit niet concreet iets oplevert. Het bedrijf is dan ook moeilijk in beweging te krijgen voor een aanvullend onderzoek als het daarmee niet concreter dichterbij vergunningverlening komt. Met andere woorden, zodra een aanvraag “past”, is er geen reden vanuit om extra maatregelen te treffen. Hoe gek het ook klinkt (zie ook de andere twee belangen) lijkt dit dus ook te gelden voor het bevoegd gezag. Om dit belang te illustreren worden er een aantal citaten gegeven.

In de casus van bedrijf 1, waarin een opslag werd gepland in een industriële omgeving, verwondert de projectmanager zich over de te nemen extra maatregelen. Er was voldaan aan de regelgeving, zo verzekerde hij, desalniettemin werden er aanvullende eisen gesteld. Het volgende citaat is karakteristiek voor het streven naar het passend maken, zonder aanvullende eisen:

“Er was geen zinnig argument tegen, maar toch ook werd er gezegd: “het kan niet”. We hebben op alle thema’s ons best gedaan; wilden het allemaal in een keer goed doen, maar we wilden geen overkill.” (bedrijf 1)

Het mag dus tijd en geld kosten, maar mag geen “overkill” zijn. Bovendien moet een extra vraag onderbouwd zijn, oftewel iets opleveren. Zekerheid speelt voor de investering ook een belangrijke rol. In belangrijke mate spelen verwachtingen hier ook een belangrijke rol.

Bij het bevoegd gezag is dit meer een “maatschappelijke” investering. Dit perspectief kenmerkt zich in uitspraken als:

“de gedachte dat de gemeenschap op de eerste plaats staat. Dat straalt uit dat we meedenken. Daar horen weigeringen niet bij.” (bevoegd gezag 1)

“De bevoegd gezagen stonden positief tegenover de ontwikkeling, en de technologie. We waren er blij mee dat een dergelijk techniek hier ontwikkeld ging worden. Dat levert ook weer werkgelegenheid.” (Bevoegd gezag 2)

Het Coördineringsbelang wordt afgewogen op basis van hoe de juiste informatie in de aanvraag komt. Dit

perspectief wordt op papier vaak toegeschreven aan het bevoegd gezag. Zij coördineert de aanvraag; informeert en plant de procedure, en toetst wat wel en niet kan. Het gaat er vanuit dat een aanvraag goed binnenkomt (in het geval van niet, stuurt het bevoegd gezag deze terug met opmerkingen). Deze formele rol conflicteert echter met de dagelijkse realiteit, zo blijkt uit de volgende citaten:

“We hebben veel contact gehad met het bedrijf voor het indienen van de aanvraag, minstens 10 keer. Dit is een aanvraag waarin het niet vooraf duidelijk is wat er precies in een aanvraag moet.”

“De provincie is in principe de coördinator van de procedure, daarmee zoeken wij de mensen die aan tafel komen. Dit is moeilijk doordat de definiëring van ieder project anders is, en zeker als deze onvolledig is moet je gissen welke thema's en daarmee personen aan bod/tafel moeten komen.”

Het coördineringsbelang zorgt, door een weerbarstige praktijk, dat bevoegd gezagen ver kunnen gaan in het verzamelen van de juiste informatie. Waar het coördinerende belang op houdt is dus een grijs gebied, en die leidt tot verwarring voor zowel aanvragers als vergunningverleners. Met het volgende voorbeeld wordt kort het grijze gebied geschetst.

Zo geeft bevoegd gezag 1 aan dat het ook wel eens adviseert en meeschrijft, vanuit de wens dat een aanvraag inhoudelijk klopt en goed in elkaar zit. Zo blijkt uit het volgende citaat:

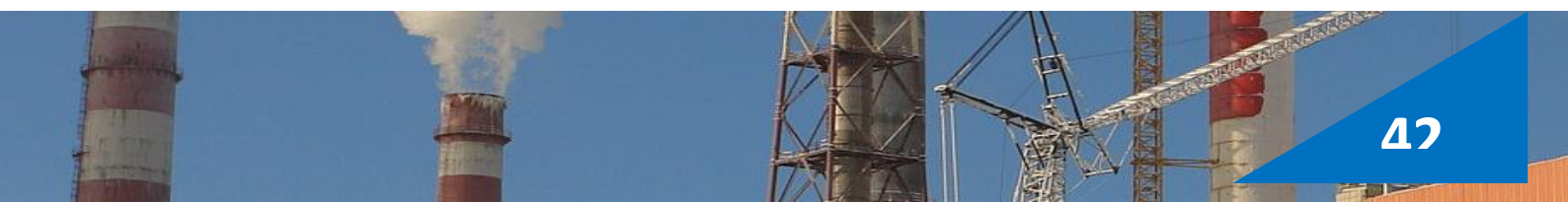
“De provincie coördineert. [...] Wij adviseren eigenlijk ook en wij schrijven. Wij overwegen soms zelfs om inhoudelijk mee te schrijven en uit te werken met de aanvrager. Vaak gebeurt dat wel. Ik vind dat we misschien niet inhoudelijk zouden moeten uitwerken. We nemen dat vaak op ons omdat wij ook de wens hebben dat het plan klopt en goed in elkaar zit. Er zijn ook aanvragen waar adviesbureaus dat doen, en dan toetsen wij.”

In een aanvraag kan de uitvoerende functie dus zo ver gaan dat het de rol van coördinator losgelaten wordt en er meegeschreven wordt met de aanvrager. Hierin is belangenverstremgeling een reëel risico. De vergunningverlener geeft dan ook aan dat er inhoudelijk eigenlijk niet meegeschreven zou moeten worden. De uitvoerende functie lijkt echter diep geworteld, dat het nauwelijks overwogen wordt om een aanvraag dan terug te sturen:

“het heeft op dit moment geen draagvlak, als een document terug gestuurd wordt. Ik hoor eigenlijk nooit dat het bij andere provincies geweigerd wordt”

In dit geval had de vergunningverlener behoefte aan zowel meer vastgelegde als persoonlijke ondersteuning om niet zo ver te gaan in het hanteren van de uitvoerende functie.

Het Milieubelang verhoudt zich in de uitvoerende functie relatief sober tegenover de andere belangen. Zoals eerder bleek in de functieanalyse, is de afweging van milieudoelen vooral afkomstig uit regelgeving, en is daarmee vooral het kader waarbinnen de andere twee belangen afgewogen worden. Het is wel belangrijk om te constateren dat dit niet de enige manier is waarop het milieubelang naar voren komt. Dit zou afbreuk doen aan de wijze waarop de betrokken actoren, zowel bedrijven als het bevoegd gezag, tegenover het milieubelang staan. Maar het milieubelang lijkt eerder een ethisch vraagstuk. Een belang dat in de uitvoerende functie verwordt tot de vraag: “Mag het zo passend gemaakt worden?”. Zodra de regelgeving geen uitkomst biedt is het dus vooral afhankelijk van de beleving en de ethiek van wat mag en niet mag. Goedkeuring op deze vraag zoekt men in de regelgeving; waarin vaak het antwoord gevonden wordt door expliciete goedkeuring, of het ontbreken van afkeuring, in het laatste geval wordt er gezocht naar politieke verantwoordelijkheid. Zoals blijkt uit het volgende citaat:



“Maar eigenlijk mag je het dan nog niet vergunnen. [...] Eigenlijk moet je zeggen ze moeten maatregelen treffen. [...] maar deze variant past beter bij de werkelijkheid. Daarom hebben we ook gecorrespondeerd met de gedeputeerde om te vragen of we het zo zouden mogen doen” (bevoegd gezag 3)

Het milieubelang wordt daardoor door geen enkele actor in de procedure “echt” bewaakt. Hierin zien we sterke overeenkomsten met het omschreven zwakke profiel in hoofdstuk 3.4.1. Waardoor het onwaarschijnlijk is dat er innovaties ten behoeven van het milieubelang op zullen komen.

5.3.2 Resultaten: Uitvoeren als hoofddoel, innovatie als middel

Het uitvoeringsperspectief kent eigenlijk maar één reden tot innovatie, het niet passen van een aanvraag binnen de regelgeving; Het past, of het past niet, als het al past zijn er weinig prikkels om nog meer te doen en meerdere prikkels die dit tegengaan. Het kost een extra investering, het komt niet verder ten goede aan het uitvoeringsdoel, en het kost een bijzondere hoeveelheid onderbouwing om een additionele vraag een investering waard te laten zijn. Hieruit wordt bevestigd dat innoveren vooral gebeurd ten behoeve van de uitvoering van een project, en daarmee de eerste twee belangen (Investering en coördinatie). Om innovaties voor afweging van het milieubelang te laten ontstaan in het milieubeleid, zal dus eerst dit belang versterkt moeten worden. Dit zorgt als het ware voor een “kip-ei”-verhaal, om het belang beter af te wegen zijn innovaties nodig maar om innovaties op te laten komen moet het belang beter afgewogen worden.

De uitvoerende functie zorgt er daarnaast voor dat als experimenten gebruikt kunnen worden voor beleidvorming, daarvoor geen prikkels bestaan binnen de procedure. Het experiment dient namelijk ter afronding van een project. Zodra het project is afgerond heeft het experiment zijn werk gedaan. Dit betekent dat het uitroeien van innovaties naar een doel op zich niet voor de hand ligt.

De uitvoerende functie kenmerkt zich in grote mate als een gestabiliseerd regimeperspectief. De aanpassingen die er gedaan worden, zijn ter efficiëntieverbetering binnen het regime. De hoofdgedachte is het uitvoeren, en aanpassingen die er aan gedaan worden zijn ter optimalisering daarvan. Hoewel er experimenten zijn die een goede voedingsbodem zijn voor innovatie bestaat er binnen het de drie perspectieven geen directe motivatie om deze door te ontwikkelen na het afronden van een aanvraag. En bevestigt daarmee de resultaten zoals gevonden in de vorige analyse: de omgevingsvergunningsprocedure als innovatie context. Bovendien kennen de innovaties een tekort aan afweging van het milieubelang, waardoor het niet aannemelijk is dat er een functieverandering plaats kan vinden vanuit de omgevingsvergunningsprocedure binnen de bestaande structuur.

6. Conclusies

Zijn er mogelijkheden in de omgevingsvergunningsprocedure, voor het ontwikkelen van innovaties voor nieuwe milieubeleidsvormen? En zo ja, welke en wie moet deze verzilveren? En zo niet, wat beperkt de mogelijkheden en wie kan daar wat aan doen?

Wat betreft operationele doelen en activiteiten vormt de omgevingsvergunningsprocedure wel degelijk een basis voor innovatie. Er wordt in sommige procedures geëxperimenteerd met nieuwe vormen van regelgeving die niet altijd normgebaseerd zijn. Het wordt echter eerder uit nood geboren in plaats dat het een doel is van de omgevingsvergunningsprocedure. De experimenten worden dus vooral ontwikkeld om problemen of drempels te overkomen van een aanvraag.

Reflexieve doelen en activiteiten lijken in grote mate afhankelijk van de waarde die de betrokken vergunningverlener hier aan hecht. Daardoor vormt de omgevingsvergunningsprocedure een onvoorspelbare of onstabiele basis voor innovaties met betrekking tot reflexiviteit. Om de procedure wel een basis voor innovatie te laten zijn moet er in belangrijke mate vastgelegd worden dat innovaties ook na de implementatie van experimenten geëvalueerd dienen te worden.

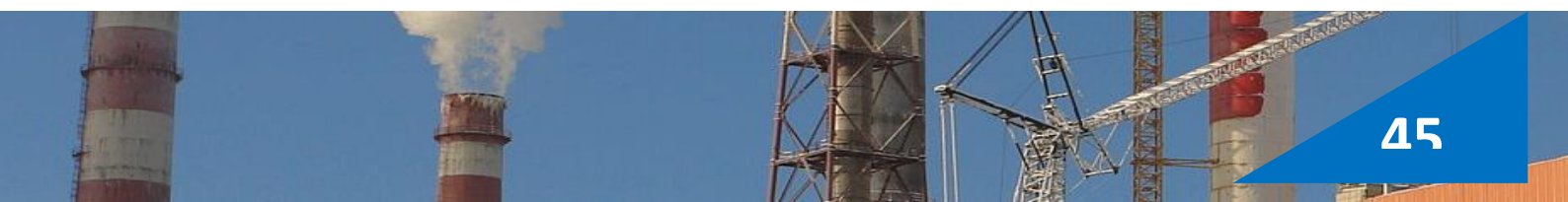
Voor het ontwikkelen van een innovatiebasis in de milieuvergunningsprocedure zijn er dus veel elementen aanwezig, die duiden op innovatie. Innovaties zijn echter geen doelstelling maar meer een middel om te komen tot vergunningverlening. Dit heeft te maken met de uitvoerende functie die de procedure kent. Hier staat in tegenstelling tot de verwachte controlerende functie, niet de vraag “past de aanvraag?” maar “Hoe past de aanvraag?” centraal.

De omgevingsvergunningsprocedure kent door de uitvoerende functie eigenlijk maar één reden tot innovatie, het niet passen van een aanvraag binnen de regelgeving; Het past, of het past niet, én als het al past zijn er weinig prikkels om nog te innoveren. Het kost een namelijk extra investering, het komt niet verder ten goede aan het uitvoeringsdoel, en het kost een bijzondere hoeveelheid onderbouwing om een additionele vraag de investering waard te laten zijn. Hieruit wordt bevestigd dat innoveren vooral gebeurt ten behoeve van de uitvoering van een project, en daarmee de eerste twee belangen (Investering en coördinatie). Om innovaties voor afweging van het milieubelang te laten ontstaan in het milieubeleid, zal dus eerst het milieubelang belang versterkt moeten worden. Dit zorgt als het ware voor een “kip-of-het-ei”-verhaal, om het milieubelang beter af te wegen zijn innovaties nodig maar om innovaties op te laten komen moet het milieubelang beter afgewogen worden. Daardoor is het niet aannemelijk dat er een functieverandering plaats kan vinden vanuit de omgevingsvergunningsprocedure binnen de bestaande structuur.

Daarnaast bevestigt de uitvoerende functie dat innovatie vooral gebeurt ten behoeve van de uitvoering van een project, en daarmee het overkomen van drempels. Als experimenten gebruikt kunnen worden voor beleidvorming, zijn er geen prikkels bestaan binnen de procedure om na een project nog gevolg te geven aan een experiment. Dit betekent dat het uitgroeien van experimenten tot innovaties niet voor de hand ligt.

Met de uitvoerende functie kenmerkt de omgevingsvergunningsprocedure zich in grote mate als een gestabiliseerd regime. De aanpassingen die er gedaan worden, zijn ter efficiëntieverbetering binnen het regime. De hoofdgedachte is het uitvoeren, en aanpassingen die er aan gedaan worden zijn ter optimalisering daarvan. Hoewel er experimenten zijn die een goede voedingsbodem zijn voor innovatie, bestaat er geen directe motivatie om deze door te ontwikkelen na het afronden van een aanvraag. Ook om deze reden is de omgevingsvergunningsprocedure niet een omgeving waarin het waarschijnlijk is dat er een functieverandering ontstaat.

Hoewel het niet aannemelijk is dat binnen de procedure een functieverandering op gaat treden, zou de omgevingsvergunning wel een goede omgeving kunnen zijn om te experimenteren en te implementeren (zie operationele doelen). Het milieubelang zal beter moeten worden ingebed in de procedure voordat er innovatie zal ontstaan ten behoeve van de afweging van milieudoelen ten opzichte van andere belangen. Als er in de lokale en regionale politiek de wens is om milieubelang(en) structureel te versterken, biedt de omgevingsvergunningsprocedure een goede (operationele) innovatiebasis, die benut kan worden om deze wens praktische uitvoering te geven.



7. Discussie

Na het presenteren van de resultaten en de conclusie is het belangrijk om te reflecteren op de methode van onderzoek. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de manier van dataverzameling en verwerking. In de methode van dataverzameling zijn namelijk een hoop keuzes gemaakt voordat het uiteindelijke theoretisch kader geschreven was. Dit heeft invloed gehad op de analyse van de data en de manier waarop deze verzameld is. Vervolgens worden de overwegingen voor het niet publiceren van de bijlagen uitgelegd.

Voorop staat dat in de gehanteerde methode van kwalitatief onderzoek, de uitkomsten niet algemeen geldend zijn. Daarbij komt dat er met een andere groep respondenten mogelijk andere ook resultaten gevonden hadden kunnen worden. De methode van dataverzameling is tot stand gekomen voordat het theoretisch kader de inhoud had die deze nu heeft. Daarbij was het onderzoek ontworpen om een andere vorm van innovatie te onderzoeken. De innovatie die gezocht werden waren eerst ook daadwerkelijk de experimenten die er uitgevoerd werden in de procedure. Er werd gekeken naar de cases en waar de ontwikkeling vandaan kwam. Daarbij waren de eerste vier onderdelen van het interview vooral belangrijk. Uiteindelijk werd er gezocht naar beleidsinnovaties, omdat dit meer verband had met de transitie-theoretische gedachte. Daardoor werd er naast welke nieuwe methode vooral ook gekeken of de omgevingsvergunning ruimte bood voor innovatiedoelen en -activiteiten. Daarmee werden vooral de laatste twee onderdelen van het onderzoek belangrijk. Dit maakte dat de opzet van de interviews in casusvorm, zeker in het geval van de bevoegd gezagen, enigszins ongunstig. Bij voorkeur had er veel breder gekeken kunnen worden naar de manier waarop experimenten opvolging kregen in andere aanvragen, waarmee er ook data verzameld had kunnen worden op het gebied van monitoring en de verbinding van beleids- en vergunningsafdelingen.

Omdat de eerder genoemde beoogde resultaten veel meer gingen om de reflectie en overwegingen in de totstandkoming van experimenten is er gekozen voor het uitschrijven van de resultaten in een monoloog. In de monoloog werd de vraag vervangen door een statement, waarin de respondent in het redigeren zijn antwoorden nogmaals kon overwegen. Het idee was dat er zo een dubbele reflectie op het gegeven antwoord zou ontstaan. De uitwerking diende dus niet als een documentatie van de ruwe data maar als reflectie voor de geïnterviewde vergunningverlener (De interviews zijn opgenomen dus de ruwe data is ook beschikbaar). Daarnaast beoogde het, het bekende fenomeen “nu ik er nog eens over nadenk” te ondervangen. De gedachte was dat daarmee de resultaten, namelijk een mogelijkheid tot het ontwikkelen van de innovaties, ook aan zouden sluiten bij de bevindingen van de respondenten. Door de veranderingen in het theoretisch kader en de onderzoeksvragen na het afnemen van de interviews, werden de resultaten een stuk abstracter dan beoogd in het eerdere onderzoek. Daarom vroegen de uitwerkingen nogmaals om een interpretatie, dit maal was er echter geen groot voordeel voor het uitwerken van het interview in een monoloog, omdat de resultaten veel minder direct vanuit de interviews voort zouden komen. In de feedback die ontvangen is tijdens het redigeren werd door de ene respondent veel uitgebreider gewijzigd en mogelijk ook gereflecteerd dan door de ander. Het heeft in die zin wel geleid tot het heroverwegen van antwoorden. Daarmee heeft het onderzoek mogelijk ook bijgedragen aan de evaluatie van de besproken casussen voor de respondenten, die zo blijkt uit dit onderzoek, wel meer aandacht verdienen (ongeacht van het feit of ze beleid stimuleren of niet).

In dit onderzoek is er gekozen om niet de bijlagen te publiceren. De bijlagen zijn in het bezit van de auteur en de beoordelaar. Hiervoor is gekozen, omdat meerdere respondenten aangaven dat ze de informatie gevoelig vonden en te herleiden vonden naar organisaties of personen (ook na het anonimiseren en het weghalen van locaties en organisaties). De interviews, waarin soms gesproken werd over fouten en tekortkomingen van organisaties en processen, werden als schadelijk ervaren voor relaties. Omdat uit het publiceren van andere casussen mogelijk (door uitsluiting, zoals genoemd in hoofdstuk twee) te herleiden viel welke respondenten (en hun organisatie) anoniem wilden blijven is er gekozen voor het geheel achterhouden van de uitwerking van

de interviews.



8. Gedachtenspinsels: wetenschappers gezocht

8.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden een aantal ideeën voor vervolgonderzoek toegelicht. Uit het onderzoek zijn een aantal conclusies en resultaten geschrappt die te weinig onderbouwing kenden. Deze ideeën worden hieronder gepresenteerd en daarmee ook het onderzoek dat er gedaan zou moeten worden om deze onderwerpen wel voldoende te onderbouwen.

8.2 Evaluatie van de omgevingsvergunningsprocedure

Vanuit de verschillende perspectieven in de omgevingsvergunning bestaan er wel wensen tot verandering, die mogelijk verenigbare oplossingen kennen. Omdat er in dit onderzoek geen evaluatie van de omgevingsvergunning zelf beoogd werd zijn deze resultaten niet opgenomen in het onderzoek. Met mogelijk vervolg onderzoek, zou er (om meer ondersteuning en onderbouwing voor deze resultaten) daadwerkelijke evaluatie van de procedure beoogd moeten worden. Daarbij moet gewezen worden op het feit dat de procedures verschillend ingestoken worden door verschillende bevoegd gezagen. Daarom is het aan te raden om of vergelijkend onderzoek te doen om lessen uit verschillende manieren van werken inzichtelijk te krijgen. Of zich te beperken tot één bevoegd gezag als het doel is echt werkvormen te ontwikkelen voor in bijvoorbeeld de voorbereidings fase van het betreffende bevoegd gezag. De drie belangen kennen ook veranderingswensen die in deze paragraaf kort uitgewerkt worden. Zo werd in de verkenning vanuit de omgevingsvergunning al vermoedt dat de voorbereidingsfase nog redelijk ongedefinieerd zou zijn. Dit geldt zowel voor de planning als voor de verwachtingen van beide partijen. Er bestaat weinig houvast voor vergunningverleners, waardoor het moeilijk is om bepaalde beslissingen te nemen. Daarnaast wordt de planning bijzonder vrij gelaten, er was geen (vaste) fasering van de voorbereidingsfase in de cases. De eerste veranderingswens is een duidelijke wens om dit sterker in te kaderen. Het ene bevoegd gezag lijkt hierin al verder dan het andere bevoegd gezag.

Voor aanvragers lijkt het moeilijk om de omvang en verplichtingen in te schatten die hun aanvraag betreffen. Daardoor kan de aanvraag langer duren dan verwacht en investeringen hoger uitvallen, wat in sommige gevallen leidt tot frustratie. De tweede veranderingswens (dit maal vooral van de aanvrager) is meer inzicht en zekerheid.

Het milieubelang vraagt om een sterkere waarborging in de procedure. In de derde en laatste veranderingswens, worden een aantal manieren geschetst.

Verandering vanuit coördineringsperspectief: Rolverdeling, verwachtingen en planning

Op papier heeft het bevoegd gezag vooral een coördinerende rol. Maar zoals we zagen in de functieanalyse is naast deze coördinerende rol, de uitvoering belangrijk is. Waar de coördinerende rol op houdt is dus een grijs gebied, en die leidt tot verwarring voor zowel aanvragers als vergunningverleners. Met het volgende voorbeeld wordt kort het grijze gebied geschetst.

Zo geeft bevoegd gezag 1 aan dat het ook wel eens adviseert en meeschrijft, vanuit de wens dat een aanvraag inhoudelijk klopt en goed in elkaar zit. In een aanvraag kan de uitvoerende functie dus zo ver gaan dat het de rol van coördinator losgelaten wordt en er meegeschreven wordt met de aanvrager. Hierin is belangenverstrengeling een reëel risico. De vergunningverlener geeft dan ook aan dat er inhoudelijk eigenlijk niet meegeschreven zou moeten worden. De uitvoerende functie lijkt echter diep geworteld, dat het nauwelijks overwogen wordt om een aanvraag dan terug te sturen:

“het heeft op dit moment geen draagvlak, als een document terug gestuurd wordt. Ik hoor eigenlijk nooit dat

het bij andere provincies geweigerd wordt”

In dit geval behoefde de vergunning verlener zowel meer vastgelegde als persoonlijke ondersteuning om niet zo ver te gaan in het hanteren van de uitvoerende functie. Hierin zou een duidelijke rolverdeling, verwachtingen en planning een belangrijke rol kunnen spelen.

Verandering vanuit investeringsbelang: inzicht en zekerheid

Voorals de respondent legt grote nadruk op het gebrek aan inzicht en zekerheid die geboden is aan het bedrijf om te investeren in aanvullende maatregelen. Er werd naar zijn mening erg selectief omgegaan met de toegepaste wet en regelgeving. Hieruit kwam een hele gespannen relatie tot stand tussen het bevoegd gezag en de aanvrager. Hierin herkennen we het belang dat een extra investering ook duidelijk iets op moet leveren en niet voor niets is. Het bieden van inzicht en enige zekerheid is daarbij belangrijk om een investering waarde te geven voor een aanvrager. Hier lijkt het belangrijk om een duidelijk eindpunt te laten schetsen door het bevoegd gezag: als u dit doet, dan voldoet u op dit milieuthema.

Verandering vanuit milieubelang: Geef waarde aan het milieu

Om de afweging ten voordele van de milieukwaliteit te laten zijn, zou het treffen van aanvullende maatregelen voorrang moeten krijgen op andere vormen van inpassing. Vanuit een investeringsbelang zal de keuze uitgaan naar de variant die de beste opbrengst/kosten-verhouding heeft. Het coördineringsbelang zal af willen wegen wat de meest haalbare manier is in de betreffende situatie. In de andere twee perspectieven is overwogen en onderhandelen van intrinsiek belang om meer inzicht te krijgen om zo een afgewogen beslissing te maken. Om het milieukwaliteitsbelang te waarborgen zal het dus belangrijk zijn om inzicht te geven in de waarde van de investering en de praktische voordelen.

Het is dus de kunst om waarde toe te kennen aan procedures en maatregelen. Wat lastig is, is dat milieu door zijn zwakke profiel, niet op zichzelf waarde heeft. Het krijgt dus waarde doordat het vergunnings-technisch iets oplevert. Dit kan zijn door:

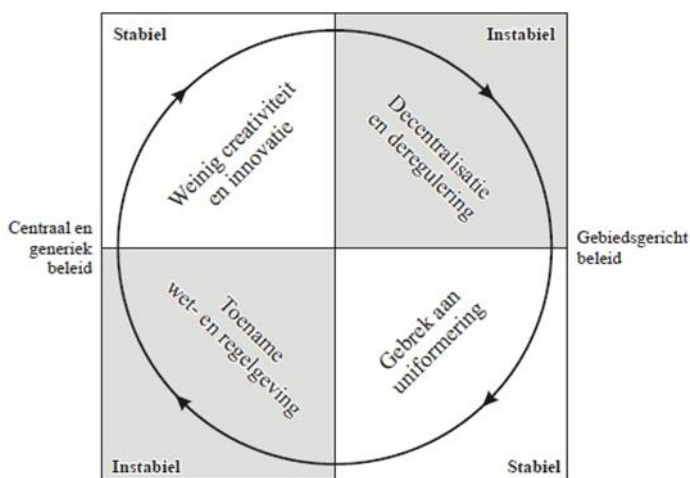
- Interne motivatie, bijvoorbeeld:
 - o Tijdswinst;
 - als het sneller is om emissies (installatie bouwen) te verlagen dan uitzondering aan te vragen
 - o Geldwinst;
 - Door korting op de kosten van de aanvraag als extra milieukwaliteit verhogende maatregelen worden getroffen.
 - o Zekerheid;
 - Mogelijkheid van afkeuring in de gemeente raad/gedeputeerde staten, tegenover de zekerheid van het voldoen met maatregelen.
- Externe motivatie, bijvoorbeeld:
 - o Verplichting door:
 - Regelgeving;
 - Beleid;

Hierin kunnen innovaties en evaluaties een belangrijke bijdrage leveren aan de kennisbasis waarop afwegingen worden gemaakt voor het inpassen van een aanvraag. Daarmee kunnen ze een belangrijke basis bieden voor een volgende transitie, waarin in de voorbereidingsfase een aantal beslismomenten zal moeten bieden. Om zo de controlerende en integraal afwegende functie van het milieubeleid te waarborgen.

8.3 Een geslaagde transitie doorbreekt de beleidscyclus

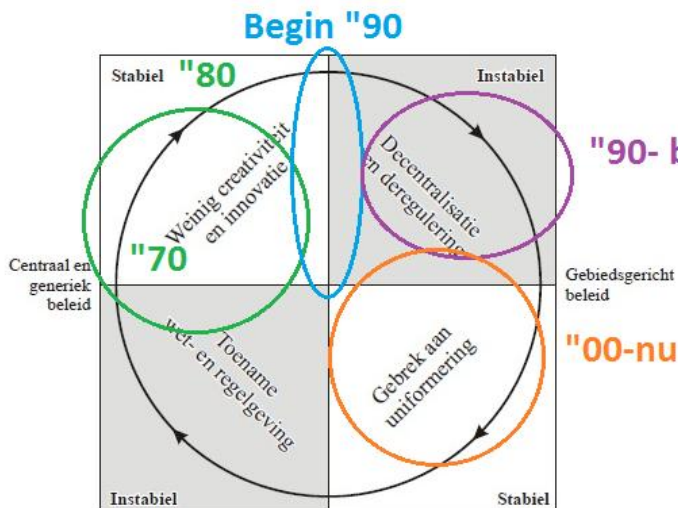
In deze paragraaf wordt mogelijk theoretisch vervolgonderzoek gesignaleerd. In een van de conceptversies werd namelijk gewerkt met de beleidscyclus. Deze cyclus bleek uiteindelijk te veel af te wijken van de onderzochte hoofdvraag. Daarom is er geen verder theoretische uitwerking gedaan van de beleidscyclus in transitieperspectief. De voorlopige conclusies vormen echter wel een interessante basis voor vervolgonderzoek.

Als we de transitietheorie vergelijken met de beleidscyclus wordt het duidelijk waardoor functie en structuurveranderingen niet determinerend zijn, maar onderling afhankelijk. Zo verklaart de Roo (2000) aan de hand van de beleidscyclus dat decentralisatie (de structuurverandering) een verschuiving van benadering (functie) beoogd, van centraal generiek- naar gebiedsgericht beleid. Onder generiek beleid wordt kortweg hiërarchisch (government) verstaan, en onder gebiedsgericht; lokaal afwegend (governance) beleid. De cyclus is weergegeven in afbeelding 8.1.



Figuur 8.1 Beleidscyclus, de Roo (2000)

Deze cyclus geeft een versimpeld beeld van de opeenvolging van milieubeleidsvorming. Zo kan een verschuiving in benadering verwacht worden na een periode van centrale sturing waaruit weinig creativiteit en beleidsinnovatie voortkomt. Dit komt doordat in de het centrale beleid niet zo goed rekening gehouden kan worden met lokale verschillen en complexiteit van vraagstukken, omdat het uitgaat van beleid dat op iedere situatie van toepassing is. Op termijn hebben lokale partijen behoefte aan invloed, zodra dit breed genoeg gedragen wordt zal een proces van decentralisatie worden ingezet. Het is te verwachten dat het decentrale systeem op termijn vraagt om uniformering, wat als gevolg zal hebben dat er vraag is naar centrale sturing, zoals te zien is in het bovenstaande figuur 8.1 (De Roo, 2000). Dit leidt tot een opeenvolging van beleid met een duidelijk cyclisch karakter.



Figuur 8.2 Beleidscyclus met perioden uit beleidsanalyse, (eigen werk, gebaseerd op: de Roo (2000))

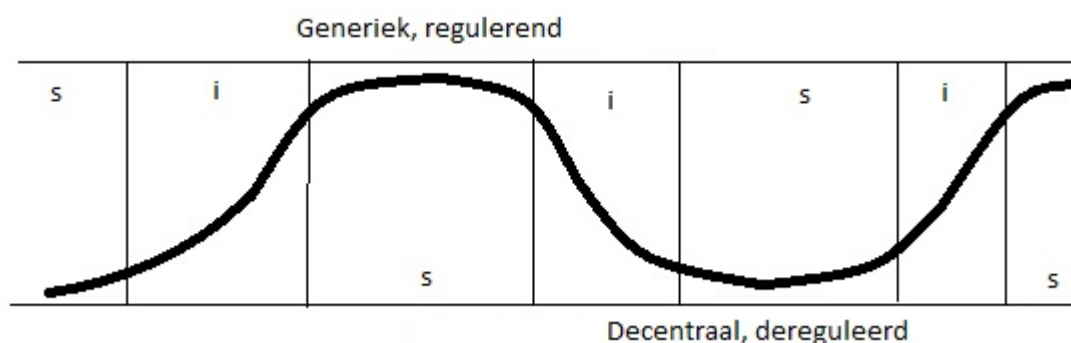
Als dit vergeleken wordt met de beleidsanalyse, zouden we de volgende opeenvolging van functie verandering verwachten in de in figuur 8.2 aangegeven periodes. In de beleidsanalyse zagen we in de jaren '70 de totstandkoming en uitwerking van de eerste milieuwetten, als gevolg van de vraag naar een oplossing voor de milieuproblematiek. Het vormde een stabiele fase, die gezien kan worden als de stabilisatie van de vorige transitie en de voorontwikkelingsfase van de transitie die hier besproken wordt. In deze periode, die aanhield tot eind jaren '80, was er weinig aandacht voor de complexe vraagstukken. Hierin kan de fase in de beleidscyclus herkend worden die in figuur 8.2 aangegeven wordt met de groene cirkel.

In het begin van de jaren '90 zagen we een duidelijke lanceringsfase met de Nunspeet-conferentie en de IMZ-methodiek, die de urgentie van respectievelijk; vraagstukken voor lagere overheden en de beperkingen van algemeen geldende normen verhoogden. Deze fase is de overgang van stabiel naar instabiel in de beleidscyclus weergegeven door de blauwe cirkel.

In de acceleratiefase tussen medio jaren '90 en begin '00 werden normen versoepeld (deregulering) en verantwoordelijkheden verschoven naar lagere overheden (Decentralisatie). Ook hierin in de beleidscyclus te herkennen (zie de paarse cirkel).

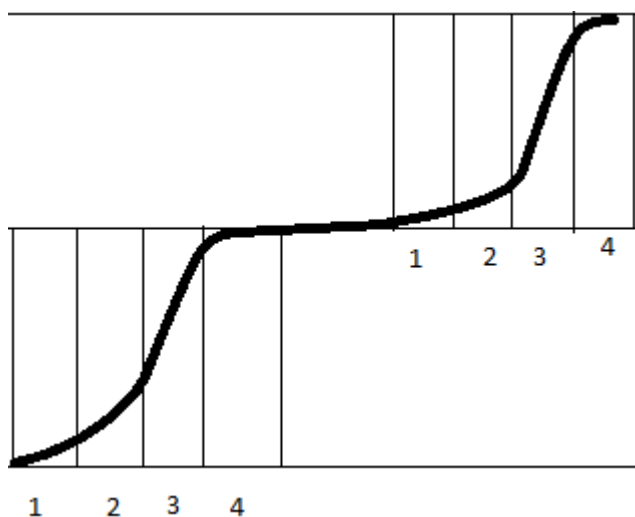
In de stabilisatie fase is dus te verwachten dat dit leidt tot een gebrek aan uniformering. Dit gaat echter wel van een "geslaagde" transitie, waarin de lokale overheden volledig gebiedsgerichte methoden gebruiken in hun beleidsvorming, waardoor plannen niet meer uniform zijn. In de cyclus wordt verwacht dat op den duur het punt bereikt wordt, dat er een gebrek aan uniformering zal resulteren in een vraag naar toename van wet- en regelgeving. Zodra dit punt bereikt wordt zal het beleid zich (terug)bewegen naar een centraal en generiek beleid waarmee er een golvende transitie ontstaat als weergegeven in figuur 8.2. Wat men zou kunnen vertalen als een transitie met een vertraagde backlash omdat een terugdraaiing naar het oude systeem de problematiek van het controlerende beleid niet zal verhelpen (zie figuur 8.2).





Figuur 8.3 Beleidscyclus als transitie, s=stabiël; i=instabiël (eigen werk, 2013)

Echter wordt er in de beleidsanalyse geconcludeerd dat er in het huidige beleid nog steeds weinig creativiteit en innovatie is. Dit betekent dat met de structuurverandering, decentralisatie, niet de functieverandering is bereikt. Tegelijkertijd kan er geconcludeerd worden dat er wel een toename van regelgeving benodigd is. Het huidige beleid vraagt dus om een andere toename van regelgeving dan het beleid van de jaren ‘70-‘80. Het vraagt een toename van regelgeving om de flexibiliteit in de “decentrale(re)” structuur voordelig te laten zijn voor de milieukwaliteit, wat we benoemen als “carrots and sticks”. Daarnaast moet er gerealiseerd worden dat als de transitie “slaagt”, het gevolg is dat er een gebrek aan uniformering ontstaat. Om dit te voorkomen, wordt het doel om een hybride werkvorm te realiseren die naast gebiedsgericht handelen ook uniformiteit verankerd. Een geslaagde transitie doorbreekt dus de beleidscyclus. Dit betekent in termen van transitietheorie dat de doorbreking van de beleidscyclus als transitie niet afgebeeld zou moeten worden als een golfbeweging zoals in figuur 8.3. Maar als een getrapte transitie met vergelijkbare eigenschappen in de fasen zoals afgebeeld in figuur 8.4.



Figuur 8.4 getrapte transitie, de “geslaagde transitie” als doorbreking van de cyclus/golfbeweging

8.4 Vervolgonderzoek naar aanleiding van conclusies

Binnen de onderzochte omgevingsvergunningsprocedures is het op het moment dus niet aannemelijk dat er een functieverandering optreedt (zie hoofdstuk 6). In dit onderzoek is er echter maar een deel van deze niche onderzocht, namelijk drie aanvragers en drie bevoegd gezagen. Het zou kunnen dat er pioniers zijn die in dit onderzoek niet geïnterviewd zijn. Daarnaast zijn er nog wel een aantal andere plekken waarin het milieubeleid veranderingen zouden kunnen optreden. Zeker met de oprichting van de Regionale Uitvoerings Diensten (RUD), kunnen wellicht een aantal problemen van decentralisatie getackeld worden zoals de problemen die voortkomen uit de druk tot schaalvergroting (Zie hoofdstuk 3.5.1). Daarnaast zou het

interessant zijn om een dergelijk onderzoek uit te voeren bij RUD's, om te kijken of activiteiten en doelen al meer tot uiting komen als door schaalvergroting (zoals theoretisch aangenomen wordt) tijd vrijkomt.

Ook met betrekking tot het versterken van het milieubelang op lokaal niveau kan nog een hoop onderzocht worden. Naast politieke steun zullen er ook werkvormen moeten komen om handen en voeten te geven aan het milieubelang in de uitvoeringspraktijk. Wat er gedaan moet worden, en hoe dit tot stand is gekomen uit de ontwikkelingen in het milieubeleid kent wetenschappelijk al een hoop onderbouwing, echter hoe en waar het milieubelang beter gewaarborgd kan worden blijft een interessant onderzoeksonderwerp. Zeker omdat het probleem voorlopig nog niet opgelost lijkt.



9. Bronnenlijst

Beleidsstukken en rapporten

Commissie van Veen, (1971), commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, Staatsuitgeverij, Den Haag

Elverding (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten) (2008), sneller en beter, te downloaden via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/04/21/het-advies-van-de-commissie-versnelling-besluitvorming-infrastructurele-projecten.html>

Milieu- en Natuurplanbureau en de sector Milieu en Veiligheid van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en Milieu, afgekort als RIVM, (2005) Fijnstof nader bekeken, Bilthoven

NIDO, Nationaal initiatief duurzame ontwikkeling (2003), Inbreken in het gangbare Transitie-management in de praktijk: de NIDO-benadering, Repro Duck, Leeuwarden

Stad en Milieu (1995), Waar vele willen zijn, is ook een weg; Rapportage3 project Stad * Milieu, Bestuurszaken, DGM, VROM, Den Haag

Stuyt, L. (1972) Urgentienota Milieuhygiëne. Den Haag: Staatsuitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1994), Nationaal Milieubeleidsplan 2, Milieu als maatstaf, vergaderjaar 1993-1994, 23560, nrs. 1-2, Den Haag,

VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1984), Meer dan de som der delen; Eerste nota over de planning van het milieubeleid, Tweede Kamer, 1983-1984, 18292, nr. 2, Den Haag

VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1989), Eerste Nationaal milieubeleidsplan, Den Haag.

VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1993), Tweede Nationaal milieubeleidsplan, Den Haag.

VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1995), waar vele willen zijn, is ook een weg; Stad & milieu rapportage, Den Haag

VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001), Vierde Nationaal milieubeleidsplan, Den Haag.

VROM (2004), Meer dan één stap vooruit! Ervaringen uit 25 projecten stad en milieu, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2010), Wet algemene bepaling omgevingsrecht (wabo), Den Haag.

Methoden en onderzoek

Boeije, H. (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen. Meppel: Boom.

Flowerdew, R. & Martin, D. (2005). Methods in Human Geography. A guide for students doing a research project. Harlow: Pearson Education Limited.

Stake, R.E. (1995), *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks: SAGE Publications

Yin, R.K. (1984). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills, California, USA: Sage.

Yin, R.K. (2009), *Case Study Research; Design and Methods Fourth Edition*, (Londen: SAGE Publications, Inc)

(Internationale) Theoretische literatuur

Anderssen, M., Lieferink, D., (1997), *European environmental policy: The pioneers*, Manchester University Press: Manchester

Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity* (translation of *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in andere Moderne* (1986) by M. Ritter). London: Sage.

Berkhout, F., Smith, A., Stirling, A. (2003), *Socio-technical regimes and transitions contexts*. SPRU Electronic Working Paper Series

Booher, D.E., J.E. Innes, 2002. *Network Power in Collaborative Planning*. *Journal of Planning Education and Research*, 21, pp. 221.

Borst, H., De Roo, G. (1993) *Integrale milieuzonering en de ontketening van de ruimtelijke ordening*, in *planologische discussiebijdragen, deel 1*, stichting planologische Diskussiedagen, Delft, pp.81-90

Bressers, H., Kuks, M. (2003) *What does governance mean? From concept to elaboration*, in H Bressers & W. A. Rosenbaum (eds), *Achieving sustainable development: The challenge of governance across social scales*, Preager, New York-Westpoint-London

Brink, M. van den, Hidding, M. (2009), „Gebiedsontwikkeling en water: het project IJsseldelta-Zuid“, in *Ruimte en water, planningsperspectieven voor de Nederlandse delta* door M. Hidding, M. van der Vlist en F. Alberts (red.), Den Haag: Sdu

Buuren van, A., Buijs, J., Teisman, G. (2010b). *Program management and the creative art of cooptation: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects*. *International Journal of Project Management*, 28, 672-682.

Buysman, J. (1997) *Provinciale omgevingsplannen; een analyse anno 1997*, Hogeschool IJsselland, Grontmij groep, Deventer, De Bilt

De Roo, G. (red.) (1993) *Kwaliteit van Norm en Zone, Planologische consequenties van (integrale) milieuzonering*, Geo Pers, Groningen;

De Roo, G., (1996), *normbeleid versus saldobeleid*, in: De Roo, G.(1996) red., *Milieuplanning in vierstromenland*, Alphen aan de Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink bv.

De Roo, G. (1999) *Planning per sé, Planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. SDU Uitgeverij, Den Haag, 2e herziene druk;

De Roo, (2003) *Environmental Planning in the Netherlands: to good to be true; from command to control planning towards shared governance*, Ashgate, Aldershot

De Vries, M.S. (2000) *The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries*, in: *European Journal of Political Research*, vol. 38, No. 2, pp 193-224

- Fleurke F., Hulst, R., De Vries, P. (1997) *Decentraliseren met beleid*. Sdu uitgevers, Den Haag;
- Frantzeskaki, N., De Haan, H. (2009), *Transitions: two steps from theory to policy*, *Futures*, 41: 593-606
- Hajer, M., van Tatenhove, J., Laurent, C. (2004), *Nieuwe vormen van governance*, Bilthoven: RIVM
- Healey, P., (2006) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Palgrave Macmillan: Hampshire
- Geels, F., Kemp, R. (2000), *Transities vanuit sociotechnisch perspectief (Essay)*. MERIT, Maastricht
- Geels, F. (2002), *Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study*, *Research Policy*, 31: 1257-1274
- Geels, F. (2006), *Co-evolutionary and multi-level dynamics in transitions: the transformation of aviation systems and the shift from propeller to turbojet (1930-1970)*, *Technovation*, 26:999- 1016.
- Grunwald, A. (2000), *Technology Policy between Long-term Planning Requirements and Short-ranged Acceptance Problems. New Challenges for Technology Assessment*, in *Vision Assessment: Shaping Technology in the 21st Century Society. Towards a Repertoire for Technology assessment*, Berlin-Heidelberg: Springer;
- Hajer, M., van Tatenhove, J., Laurent, C. (2004) *Nieuwe vormen van Governance; Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, RIVM rapport 500013004.89
- Healey, P. (1998) *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*, *Environmental planning A*, vol 30, p. 1531-1546.
- Huiteima, D. & Meijerink, S. (2010). *Realizing water transitions: the role of policy entrepreneurs in water policy change*, *Ecology and Society*, 15(2): 26.
- Hutter G. (2006), 'Strategies for flood risk management – a process perspective', *Flood riskmanagement: hazards, vulnerability and mitigation measures*, Schanze J. et al. (eds.), pp. 229 – 246.
- Leeuwis, C. and R. Pyburn, Eds. (2002). *Wheelbarrows full of frogs: Social learning in rural resource management*. Assen, Van Gorcum.
- Lemos, M., Agrawal, A. (2006) *Environmental governance*, in *Annual Review of Environment and Natural Resources*, vol. 31, no. 3, pp, 297-325
- Liefferink, D., Van der Zouwen, M. (2004), *The Netherlands, the advantages of being 'Mr Average'*, in: *Environmental Policy in Europe, The Europeanization of national environmental policy*, edited by A. Jordan and D. Liefferink. London: Routledge.
- Loorbach, D. (2004). *Governance and transitions: a multi-level policy-framework based on complex systems thinking*. Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin.
- Loorbach, D., (2007) *Transition management: new mode of governance for sustainable development*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Utrecht: International books;
- Loorbach, D., (2010) *Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and*

- institutions, Vol. 23, No. 1, January 2010 (pp. 161–183).
- Kamphorst, D. (2006) *Veranderend Milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context.* GEO PERS, Groningen, 1e druk;
- Kemp, R., Loorbach, D. & Rotmans, J. (2007), Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development, *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14(1), pp 78-91
- Koppenjan, J., & Klein, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making.* New York: Routledge.
- Kumar, K., H.G., van Dissel, 1996. *Sustainable Collaboration: Managing Conflict and Cooperation, Interorganizational Systems.* *Management Information System Quarterly*, 20(3), pp. 279-300.
- Pahl-Wostl, C., (1995), *The dynamic nature of ecosystems: Chaos and order entwined*, Wiley and Sons, Chichester
- Pahl-Wostl, C. (2007) *Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change*, *Water Resource Management*, 21: 49-62
- Parto, S., Loorbach, D., Lansink, A., Kemp, R. (2006), *Transitions and institutional change: the case of the Dutch waste subsystem*, *Industrial Innovation and Environmental Regulation*, United Nations University Press, New York, New York, USA.
- Ponting, C. (1993), *A Green History of The World, The Environment and the Collapse of Great Civilizations.* London: Penguin Books Ltd.
- Prud'homme, R. (1994) *on the dangers of Decentralization.* Policy Research Working Paper Strategies, TWUTD, No. 31005 (february), world bank, Washington DC.
- Schot, J., Mom, G., Filarsky, R., Staal, P. (2000), *Concurrentie en afstemming: water, rails, weg en Lucht*, Transport Walburg pers. 5, Eindhoven, The Netherlands.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1994), *Advies over het tweede nationaal milieubeleidsplan*, SDU uitgeverij, Den Haag.
- Rip, A., Kemp, R. (1998), *Technological Change Pages, Human choice and climate change*, vol. 2, 327–399, Battelle Press, Columbus, Ohio, USA.
- Ros, J., Farla, J., Montfoort, J., Nagelhout, D., Reudink, M., Rood, G., van Zeijts, H., (2006), *Evaluatiemethodiek van de NMP-4 transitie, MNP, Bilthoven*
- Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M., Geels, F., Verbong, G., Molendijk, K. (2000), *Transitions & transition management: the case of a low emission energy supply*, ICIS/MERIT, Maastricht
- Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M. (2001), *More evolution than revolution: Transition management in public policy*, *Foresight*, 3: 15–31
- Rotmans, J. (2003) *Transitiemanagement, Sleutel voor een Duurzame Samenleving*, Koninklijke Van Gorcum BV: Assen
- Rydin, Y. (1998) *The enabling local state and urban development: resources, rhetoric and planning in East*

London, in *Urban Studies*, Vol. 35, pp. 175-191

Smit, C., (1989) *Wet verontreiniging oppervlaktewater*, in: Brustaarts et al. (red.), *Milieurecht*, W.E.J. Tjeerd Willink, Zwolle

Spreeuwers, W., Zuidema, C., de Roo, G. (2008) 'De Basiskwaliteit voorbij...', Een zoektocht naar Milieukwaliteit op lokaal niveau. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen;

Stoker, G. (1998), „Governance as theory: five propositions“ in *International Social Science Journal*, vol. 50(1), p. 17-28

Teisman, G. R. (1992) *Complexe besluitvorming; Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA Uitgeverij bv, Den Haag.

Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Vuga uitgeverij V.V. Den Haag 2e druk;

Van der Brugge, R. & Rotmans, J. (2007) *Towards transition management of European water resource*, *Water resource management*, vol. 21, pp 249-267

Van der Brugge, R. & Rotmans, J. (2005) *The transition in Dutch water management*, *Regional Environmental Change*, vol. 5, pp 164-176

Van der Brugge, R. & Van Raak, R. (2007), *Facing the adaptive management challenge: insights from transition management*, 12(2): 33

Van Tatenhove, J. (1993) *Milieubeleid onder dak, beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse vallei*, Pudoc, Wageningen

Verbong, G., Geels, f. (2006), *The ongoing energy transition: lessons from a socio-technical, multi-level analysis of the Dutch electricity system (1960–2004)*, *Energy Policy*.

Voogd, H., en J. Woltjer (2007), „From government to governance: actor participation in regional planning“, in *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment* door G. de Roo en G. Porter (red.), Aldershot, UK (etc.): Ashgate

Weale, A. 1992. *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester University Press.

Zuidema, C (2006) *Lokale Milieukwaliteit gestimuleerd: Over de mechanismen van het lokaal streven naar milieukwaliteit en de mogelijke beïnvloedbaarheid hiervan*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen;

Zuidema, C. (2011), *Post-Contingency: Stimulating Local Environmental Policy*, Ashgate, Farnham

Websites

Binnenlandsbestuur (2010), *Planprocedures in turbostand zetten*, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/planprocedures-in-turbostand-zetten.149793.lynkx> (geraadpleegd op 19-nov-13)

InfoMil (2013), *Oprichtingsvergunning*, http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/luchtkwaliteit/rekenen-meten/nnm/handreiking-nieuw/3_4_4_1/ en uitbreidings-, wijzigings- en revisievergunning: http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/luchtkwaliteit/rekenen-meten/nnm/handreiking-nieuw/3_4_4_2/ (geraadpleegd op 19-nov-13)



Infomil (2013), Kwaliteitscriteria 2.1, www.infomil.nl/publish/pages/75656/kwaliteitscriteria_2_1.pdf (geraadpleegd op 19-dec-13)

Kamer van Koophandel (KvK) (2013), De omgevingsvergunning, <http://www.kvk.nl/ondernemen/omgeving-en-milieu/de-omgevingsvergunning/?gclid=CIWlzvqK8boCFcdZ3godYy8A9A> (geraadpleegd op 19-nov-13)

Rijksoverheid (2013), de omgevingsvergunning, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingsvergunning/onderdelen-omgevingsvergunning> (geraadpleegd op 19-nov-13)

Wabo (wet algemene bepaling omgevingsrecht) (2013), Hoofdstuk 3 voorbereidingsprocedures, http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/geldigheidsdatum_20-11-2013#Hoofdstuk3 (Geraadpleegd op 20-11-2013).



10. Bijlagen

Bijlage 1

Geachte [Naam contactpersoon],

U heeft aangegeven open te staan voor een casusanalyse ten behoeve van mijn masterthesis. Voor die positieve instelling betreffende het onderzoek wil ik u allereerst bedanken. Met deze brief wil ik u kort introduceren aan het onderzoek en aangeven waarvoor de interviews met u dienen met betrekking tot het gehele onderzoek. Mocht u na het lezen van deze brief nog vragen hebben kunt u contact met mij opnemen, contactgegevens vindt u bovenaan deze brief.

Het onderzoek

Het onderzoek richt zich op omgevingsvergunningsprocedure, en heeft als hoofdvraag: “Zijn er mogelijkheden om in de relatie tussen bedrijven en het bevoegd gezag rondom de omgevingsvergunningsprocedure, beide partijen te stimuleren meer te doen dan alleen het hanteren van de milieunorm? En zo ja welke? En zo niet, wat beperkt de mogelijkheden?”. Het gaat hierbij niet zozeer om de juridische en inhoudelijke aandachtspunten van de omgevingsprocedure maar in het bijzonder om de contactmomenten, de redenen en doelen van aanvraag en de betrokken werknemers van bedrijven en overheden.

De casusanalyse

De casusanalyse vormt de praktische uitgangspositie van het onderzoek. Deze uitgangspositie wordt vergeleken met de theoretische basis, om zo mogelijkheden en verbeteringen bloot te leggen, maar ook discrepanties tussen theorie en praktijk duidelijk te maken. In de casusinterviews komen de volgende onderwerpen in ieder geval aan bod:

- Omschrijving van de casus
- Redenen en doelen van de aanvraag
- Contactmomenten met bevoegd gezag en overheden
- Rollen van betrokken medewerkers
- Gemiste kansen

De interviews kennen een open opzet, dit betekent dat er geen vaste volgorde van vragen gehanteerd wordt, enkel dat de thema's zoals hierboven benoemd behandeld zullen worden. Het is mogelijk dat niet alle thema's door dezelfde persoon beantwoord kunnen worden, of er andere belangrijke informatie niet kan worden verworven. In dat geval bevat een casus uit meerdere interviews. In het vervolg op de casusinterviews worden interviews afgenomen met ambtenaren en het bevoegd gezag. Hierbij wordt bewust niet de casus voorgelegd, waaraan ambtenaren of leden van het bevoegd gezag hebben gewerkt. Het betreft namelijk geen reflectie op de onderzochte casus, de analyse draait immers om het proces niet zozeer om de inhoud (of juridische overwegingen).

Vertrouwelijkheid en anonimiteit

De informatie verkregen uit de casusinterviews dient alleen het onderzoek, en zal niet doorgespeeld worden aan instanties of personen. Indien gewenst kan (persoonlijke) informatie op ieder moment worden onttrokken aan het onderzoek. Het uitgangspunt is dat de interviews opgenomen worden (in geluid niet in beeld), mocht u hier bezwaar tegen hebben dit gelieve op voorhand te melden. Een samenvatting van ieder interview wordt opgenomen als bijlage van het onderzoek, deze wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de respondent.

Vragen? Contactgegevens bovenaan de brief.

Met vriendelijke groet,

Jimme Zoete

Stagiair Consultancy afdeling Milieu & Duurzaamheid, Tebodin Groningen

Bijlage 2

U heeft aangegeven open te staan voor een casusanalyse ten behoeve van mijn masterthesis. Voor die positieve instelling betreffende het onderzoek wil ik u allereerst bedanken. Met deze brief wil ik u kort introduceren aan het onderzoek en aangeven waarvoor de interviews met u dienen met betrekking tot het gehele onderzoek. Mocht u na het lezen van deze brief nog vragen hebben kunt u contact met mij opnemen, contactgegevens vindt u onderaan.

Het onderzoek

Het onderzoek richt zich op omgevingsvergunningsprocedure, en heeft als hoofdvraag: “Zijn er mogelijkheden om in de relatie tussen bedrijven en het bevoegd gezag rondom de omgevingsvergunningsprocedure, beide partijen te stimuleren meer te doen dan alleen het hanteren van de milieunorm? En zo ja welke? En zo niet, wat beperkt de mogelijkheden?”. Het gaat hierbij niet zozeer om de juridische en inhoudelijke aandachtspunten van de omgevingsprocedure maar in het bijzonder om de contactmomenten, de redenen en doelen van aanvraag en de betrokken werknemers van bedrijven en overheden.

De casusanalyse

Deze masterthesis dient ter afsluiting van mijn master Environmental and Infrastructural Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. De casusanalyse vormt de praktische uitgangspositie van het onderzoek. Deze uitgangspositie wordt vergeleken met de theoretische basis, om zo mogelijkheden en verbeteringen bloot te leggen, maar ook discrepanties tussen theorie en praktijk duidelijk te maken. In de casusinterviews komen de volgende onderwerpen in ieder geval aan bod:

- Algemeen Omgevingsvergunning, contact met aanvragers, in voorbereiding en verdere procedure
- 2 cases: Omgevingsvergunning: - case met omstreden of complexe aanvraag (bijvoorbeeld: windmolenparken, industrie in stedelijke/beschermde natuur gebieden).
- Verschillende aanpakken voor vergunningstraject en de inrichting van het proces.
- Verbinden van (nieuwe) beleidsdoelen aan het vergunningentraject.

Bijlage 3 Interviewopzet bedrijven

Intro

Het onderzoek richt zich op omgevingsvergunningsprocedure, en heeft als hoofdvraag: “Zijn er mogelijkheden om in de relatie tussen bedrijven en het bevoegd gezag rondom de omgevingsvergunningsprocedure, beide partijen te stimuleren meer te doen dan alleen het hanteren van de milieunorm? En zo ja welke? En zo niet, wat beperkt de mogelijkheden?”. Het gaat hierbij niet zozeer om de juridische en inhoudelijke aandachtspunten van de omgevingsprocedure maar in het bijzonder om de contactmomenten, de redenen en doelen van aanvraag en de betrokken werknemers van bedrijven en overheden.

Heeft u vooraf vragen?

Omschrijving van de casus

1. Wat was de beoogde ontwikkeling?
2. Wanneer begon het?
 - Wanneer inhoud vastgesteld?
 - Wanneer eerste contact overheid?
 - Wanneer adviesbureau?
3. Welke partijen waren er betrokken bij de aanvraag? Wanneer contact met adviesbureau?
4. Wat waren belangrijke inhoudelijke thema's in de casus? Waren er thema's die voor discussie zorgden, welke waren dat?
5. Welke dingen zijn er veranderd, van begin tot eind? Wanneer?

Redenen en doelen van de aanvraag

1. Wat waren de wensen?
 - Op thema: productie, omgeving en procedure.
2. Wat was de verwachting m.b.t. de procedure?
 - Verwachting van de overheid
 - Verwachting van andere partijen

Contactmomenten met bevoegd gezag en overheden

1. Wie, waarom, wanneer, hoe vaak en hoe zag dat contact er uit?
2. Had de overheid doelstellingen? Duidelijke eisen?
3. Hoe beleefde u het contact? Zakelijk, rechtbank/verdachte of open en toegankelijk?

Rollen van betrokken medewerkers

1. Welke (type) medewerkers werkten aan de vergunning?
2. Wie had contact met wie? Waarom/waarover?

Gemiste kansen

1. Had u wensen buiten de uitbreiding?
2. Wat had u anders gedaan als u opnieuw de procedure zou doorlopen?
 - Procedure
 - contact
3. Voldeed het aan uw verwachting?

Hypotheses, voorlopige bevindingen en toevoegingen

Dit is het deel van het interview waarin de geïnterviewde vrij mag reageren op de onderzoeksvraag, de voorlopige conclusies en de hypothesen van het onderzoek.

De voorlopige conclusies

Decentralisatie van het milieubeleid heeft niet geleid tot een proactiever en gebiedsgericht karakter van milieubeleid. Dit komt omdat er routinematig wordt gewerkt, en daardoor nog steeds vooral met normen worden gewerkt. Softe doelstellingen komen daardoor niet aan bod. Door rondom de omgevingsvergunningsprocedure de overheidsdoelen en bedrijfsdoelen kenbaar te maken, kunnen softe doelstellingen ook verwezenlijkt worden.

Hypotheses

H1: *Het contact tussen overheden en bedrijven in de procedure is vooral een formaliteit en heeft een zakelijk karakter.*

H2: *Het besluit voor de te bouwen installaties wordt genomen voordat contact met de overheid plaatsvindt.*

H3: *Omdat een adviesbureau eerder betrokken wordt zou zij (beter) de verbinding kunnen leggen met overheidsdoelstellingen.*

Toevoegingen

Heeft u nog toevoegingen?

Afsluiting

Het interview zal uitgewerkt worden in een bijlage van de Thesis. Deze wordt ter confirmatie opgestuurd naar u: met mogelijk verduidelijkende vragen. U kunt dan aanpassingen doorgeven en mogelijke censuur en anonimiteit bepalen. Ten slot de vraag:

Zou u graag deze thesis ontvangen als deze af is? Zou u open staan voor een mogelijk vervolg interview?

Bijlage 4 Interviewopzet Bevoegd gezag

Intro

Het onderzoek richt zich op omgevingsvergunningsprocedure, en heeft als hoofdvraag: “Zijn er mogelijkheden om in de relatie tussen bedrijven en het bevoegd gezag rondom de omgevingsvergunningsprocedure, beide partijen te stimuleren meer te doen dan alleen het hanteren van de milieunorm? En zo ja welke? En zo niet, wat beperkt de mogelijkheden?”. Het gaat hierbij niet zozeer om de juridische en inhoudelijke aandachtspunten van de omgevingsprocedure maar in het bijzonder om de contactmomenten, de redenen en doelen van aanvraag en de betrokken werknemers van bedrijven en overheden.

Heeft u vooraf vragen?

Omschrijving van de casus

1. Welke omgevingsvergunningsprocedure?
2. Wanneer begon het?
 - Wanneer inhoud vastgesteld?
 - Wanneer eerste contact overheid?
3. Wat was de beoogde ontwikkeling? Hoe stonden de bevoegd gezagen daar tegenover?
4. Welke partijen waren er betrokken bij de aanvraag? Ook contact met adviesbureau?
5. Wat waren belangrijke inhoudelijke thema's in de casus? Waren er thema's die voor discussie zorgden, welke waren dat?
6. Welke dingen zijn er veranderd, van begin tot eind? Wanneer?

Redenen en doelen van de aanvraag

1. Wat waren de wensen?
 - Op thema: Bevoegd gezag, bedrijf, omgeving en procedure.
2. Wat was de verwachting m.b.t. de procedure?
 - Verwachting van bevoegd gezag
 - Verwachting van de bedrijf
 - Verwachting van andere partijen

Contactmomenten met bevoegd gezag en overheden

1. Wie, waarom, wanneer, hoe vaak en hoe zag dat contact er uit?
2. Hadden jullie doelstellingen? Duidelijke eisen? Was het duidelijk wat het bedrijf beoogde?
3. Hoe beleefde u het contact? Zakelijk, rechtbank/verdachte, politieagent, open en toegankelijk?

Rollen van betrokken medewerkers

1. Welke (type) medewerkers werkten aan de vergunning?
2. Wie had contact met wie? Waarom/waarover?

Gemiste kansen

1. Wat voor beleidsdoelen zouden verbonden kunnen worden aan de vergunningsprocedure?
2. Wat had u anders gedaan als u opnieuw de procedure zou doorlopen?
 - Procedure
 - contact
3. Voldeed het aan uw verwachting?

Hypotheses, voorlopige bevindingen en toevoegingen

Dit is het deel van het interview waarin de geïnterviewde vrij mag reageren op de onderzoeksvraag, de voorlopige conclusies en de hypothesen van het onderzoek.

De voorlopige conclusies

Decentralisatie van het milieubeleid heeft niet geleid tot een proactiever en gebiedsgericht karakter van milieubeleid. Dit komt omdat er routinematig wordt gewerkt, en daardoor nog steeds vooral met normen worden gewerkt. Softe doelstellingen komen daardoor niet aan bod. Door rondom de omgevingsvergunningsprocedure de overheidsdoelen en bedrijfsdoelen kenbaar te maken, kunnen softe doelstellingen ook verwezenlijkt worden.

Hypotheses

H1: De mogelijkheid tot beleidsdoelen te koppelen aan de aanvraag is het grootst in de voorbereidings-fase van de omgevingsvergunningsprocedure

H2: In het geval dat het bevoegd gezag en bedrijven zich open en toegankelijk opstellen, zien we een gezamenlijke probleem-oplossing ontstaan.

H3: Op plekken waar de regelgeving geen concrete houvast biedt ontstaat er ruimte tot onderhandeling.

Toevoegingen

Heeft u nog toevoegingen?

Afsluiting

Het interview zal uitgewerkt worden in een bijlage van de Thesis. Deze wordt ter confirmatie opgestuurd naar u: met mogelijk verduidelijkende vragen. U kunt dan aanpassingen doorgeven en mogelijke censuur en anonimiteit bepalen. Ten slot de vraag:

Zou u graag deze thesis ontvangen als deze af is? Zou u open staan voor een mogelijk vervolg interview?