

GA DE GEZAMENLIJKE UITDAGING AAN!

*Lessen voor de operationalisering van milieuprogramma's bij
organisaties zoals Rijkswaterstaat in het kader van de
Omgevingswet en ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid*



Algemene gegevens

Naam: ing. Reina Drenth
Studentnr.: S1859439
Datum: 30-8-2016
Status: Definitief

Opleidingsinstituut

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit: Ruimtelijke Wetenschappen
Studie: MSC Environmental and Infrastructure Planning
Begeleider: Tim Busscher

Afstudeerstage met I&M aantekening

Rijkswaterstaat (WVL)
Begeleider: Ruud Nijland

“We choose to go to the moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard, because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one which we intend to win.”

- John F. Kennedy -

Colofon

Student: Reina Drenth
Geboortedatum: 06-06-1991
Adresgegevens: Nieuwe kerkhof 6A
9712PT, Groningen
E-mail: r.w.drenth@gmail.com
(r.w.drenth.1@student.rug.nl)
Tel.: 0653816526
Soort verslag: Masterthesis
Datum: 30-8-2016
Periode: November 2015 – Juli 2016
Studentnr.: S1859439
Studie: MSC Environmental and Infrastructure Planning



Opleidingsinstituut

Universiteit: Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit: Ruimtelijke Wetenschappen
Landleven 1
9747 AD Groningen
050 363 3898
Begeleider: Tim Busscher
Tel.: 0654700679
E-mail: t.busscher@rug.nl



Afstudeerstage met I&M aantekening

Bedrijf: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
DG. Rijkswaterstaat
RWS Water, Verkeer en Leefomgeving
Dir. Bereikbaarheid en Infrastructuur
Afd. Geluid, Lucht en Natuur
Begeleider: Ruud Nijland
Tel.: 0620367006
E-Mail: ruud.nijland@rws.nl



Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis ‘Ga de gezamenlijke uitdaging aan!’. Het onderzoek, naar lessen voor de operationalisering van milieuprogramma’s bij organisaties zoals Rijkswaterstaat in het kader van de Omgevingswet en ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid, is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Geluid, Lucht en Natuur (BIGL) van Rijkswaterstaat. Deze masterthesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen voor de master environmental and infrastructure planning aan de faculteit ruimtelijke wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Van november 2015 tot en met augustus 2016 ben ik in afwisselende mate bezig geweest met het schrijven van deze masterthesis.

Tijdens het onderzoek stonden mijn stagebegeleider, Ruud Nijland, en mijn begeleider vanuit de opleiding, Tim Busscher, voor mij klaar om vragen te beantwoorden. Hierbij wil ik mijn begeleiders dan ook graag bedanken voor hun tijd en input tijdens het onderzoek. Tevens wil ik mijn collega’s bij Rijkswaterstaat graag bedanken voor de fijne samenwerking. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek nooit op deze wijze kunnen voltooien. Graag wil ik ook mijn familie en vrienden bedanken voor hun begrip en de morele ondersteuning tijdens het schrijfproces. Hierbij wil ik in het bijzonder mijn ouders bedanken, omdat ze altijd voor mij klaar stonden.

Het onderzoek was complex, aangezien de toepassing van milieuprogramma’s in de ruimtelijke ordening nog relatief onontgonnen gebied is. Het was interessant om de juridische, bestuurs- en bedrijfskundige perspectieven op milieuprogramma’s te combineren met de ruimtelijke ordening. Met behulp van intensief kwalitatief onderzoek heb ik de centrale vraagstelling in dit onderzoek kunnen beantwoorden. Ik hoop dat de lessen die worden getrokken een waardevolle aanvulling zijn voor de toekomstige operationalisering van milieuprogramma’s onder de Omgevingswet bij organisaties zoals Rijkswaterstaat. Hoewel dit onderzoek een bijdrage levert aan de zoektocht naar een geschikte institutionele respons voor milieuvraagstukken, staan we daarentegen ook nog voor (grote) complexe uitdagingen. Uitdagingen die we, naar mijn inzien, gezamenlijk zouden moeten aangaan.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Reina Drenth
Groningen, 30 augustus 2016

Samenvatting

In het (Nederlandse) milieubeleid hebben organisaties zoals Rijkswaterstaat (RWS) te maken met grote complexe uitdagingen betreffende milieuvraagstukken, waarbij er gezocht wordt naar een geschikte institutionele respons. Milieuprogramma's, zoals het NSL, zijn één van de instrumenten die worden toegepast om met deze complexe uitdagingen om te gaan. Binnenkort vindt er naar verwachting een wetswijziging plaats, waarbij de Omgevingswet (OW) wordt geïntroduceerd. De OW stelt organisaties, zoals RWS, voor nieuwe uitdagingen voor de rol die milieuprogramma's kunnen spelen op het gebied van integratie, complexiteit en het managen van samenwerkingen. Met dit onderzoek wordt getracht een antwoord te geven op dit maatschappelijke vraagstuk en een bijdrage te leveren aan de optimalisatie van de operationalisering van milieuprogramma's bij RWS. Tevens wordt er een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke kennis over de toepassing van milieuprogramma's in het vakgebied van de ruimtelijke ordening.

In dit onderzoek wordt de rol van milieuprogramma's onderzocht bij een aantal kenmerkende ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid op basis van wetenschappelijke literatuur. In relatie tot milieuprogramma's zijn er twee verschuivingen waar te nemen in het Nederlandse milieubeleid, namelijk van een sectorale naar een integrale aanpak en van een projectmatige naar een programmatische aanpak. Op basis van deze verschuivingen zijn een aantal gevolgen geconstateerd voor milieubeleidsintegratie, de aanpak van complexiteit bij milieuvraagstukken en het managen van samenwerkingen tussen betrokken actoren. De rol die milieuprogramma's kunnen spelen bij deze ontwikkelingen is divers. Milieuprogramma's kunnen in veel gevallen een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkelingen, maar in sommige gevallen komen milieuprogramma's in de praktijk ook voor grote uitdagingen te staan.

Om het onderzoek ook op een directe manier relevant te laten zijn voor de praktijk zijn er een aantal verschillende programmacasussen geselecteerd op basis van relevante selectiecriteria. Om de milieuprogramma's op een wetenschappelijke manier te kunnen vergelijken is uitgegaan van het meest verschillende systeemontwerp van Mill ('the most different systems design'). De milieuprogramma's of casussen zijn erg verschillend, maar delen het feit dat Rijkswaterstaat één van de betrokken partijen is (Mill's method of similarity). De onderzochte programmacasussen voor het onderzoek betreffen het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit), het PAS (Programma aanpak stikstof), Geluidsactieplannen, SWUNG-1 (Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid) en Waterkwaliteitsprogramma's.

Aan de hand van recent gepubliceerde wetsteksten is de manier waarop de OW de rol van milieuprogramma's zal gaan beïnvloeden in het milieubeleid onderzocht. Wat betreft de thema's milieubeleidsintegratie complexiteit en de term programmamanagement lijken er overeenkomsten te bestaan tussen de theorie, de OW en de onderzochte programma casussen. Het lijkt erop dat milieuprogramma's een soort 'mix and match' zijn, die zo zijn samengesteld dat ze zo goed mogelijk een milieuvraagstuk kunnen oplossen. Hoewel het in de OW niet helemaal duidelijk is op welke wijze (procesmatig, organisatorisch, besluitvorming en regelgeving) milieuprogramma's flexibiliteit bieden. Uit de programmacasussen blijkt dat deze flexibiliteit voornamelijk ligt in de besluitvorming. Op basis van de analyse lijkt het verschil te zitten in het managen van de samenwerkingen. Waar er in de wetenschappelijke literatuur een ideaal beeld wordt geschetst blijkt het in de praktijk van de OW en de programmacasussen moeilijk om inzicht te krijgen in het politieke spel, de verantwoordelijke partij en de daadwerkelijke slagkracht van de betrokken partijen bij de besluitvorming.

Om te kunnen beantwoorden wat RWS verder in ogenschouw moet nemen bij de operationalisering van milieuprogramma's bij de invoering van de OW, zijn er een aantal interviews en een focusgroep bijeenkomst gehouden met in totaal 20 respondenten met verschillende achtergronden. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat organisaties zoals RWS bij de operationalisering van milieuprogramma's en de invoering van de OW op een aantal zaken moeten letten, namelijk: Een bepaald gewicht toekennen aan milieu en integraal beleid in het besluitvormingsproces, zodat er geen

risico's bestaan ten aanzien van het 'weak profile' van milieu; Niet elk milieuvraagstuk is geschikt voor een programma aanpak; Om flexibiliteit ook in de besluitvorming te houden bij de invoering van de OW, lijkt het verstandig om hierover niet te veel juridisch vast te leggen; Het managen van samenwerkingen blijft ingewikkeld door het complexe politieke netwerk van belangen bij milieuprogramma's, maar het creëren van vertrouwen lijkt hierin centraal te staan; Elk milieuprogramma is situatie specifiek, waardoor er verschillend 'soorten' programma's bestaan. Aangezien deze milieuprogramma's niet in te delen zijn aan de hand van een eenduidige typologie moet er rekening worden gehouden met interpretatieverschillen.

Met het doel om de kennis over het oplossen van maatschappelijke milieuvraagstukken voor zowel de beroepspraktijk als de wetenschap te vergroten was de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Welke lessen kunnen er voor de operationalisering van milieuprogramma's bij een organisatie zoals Rijkswaterstaat worden getrokken in het kader van de Omgevingswet en ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid?* Op basis van dit onderzoek konden de volgende lessen worden geformuleerd:

1. Bewustwording creëren voor een situatie specifieke aanpak voor elk milieuvraagstuk.

Milieuprogramma's zijn situatie specifiek en wat in één situatie werkt, hoeft niet altijd het geval te zijn voor een andere situatie. Daarnaast is niet elke situatie geschikt voor een programma aanpak.

2. Bied flexibiliteit om in te spelen op onzekerheden.

Aangezien elk milieuprogramma verschillend is, is het belangrijk om flexibiliteit te bieden bij zowel de besluitvorming, beleidsvoorstellen, vergunningverlening en gerelateerde wetten en regels. Daarnaast is het bieden van flexibiliteit ook belangrijk om in te kunnen spelen op onzekerheden die ontstaan door externe factoren. Hierbij is het vooral belangrijk om op het strategische niveau en in de wetgeving niet te veel vast te leggen om later in de uitvoering flexibel te blijven.

3. Blijf bewustwording creëren ten aanzien van het belang van milieu in de besluitvorming.

Ethisch gezien zou het geen probleem moeten zijn wanneer het milieu zwaarder te laten meewegen in de besluitvorming. Echter, de besluitvorming verloopt via een democratisch proces, waardoor het ingewikkeld om het milieu in alle gevallen een bepaald gewicht toe te kennen. Wel zou men hier bij de vaststelling van het milieuprogramma met elkaar afspraken over kunnen maken.

4. Ga uit van vertrouwen, maar wees ervan bewust dat netwerken kunnen veranderen.

Het onderzoek heeft aangetoond dat vertrouwen als essentieel wordt gezien ten aanzien van het managen van samenwerkingsverbanden. Toch kunnen afspraken niet worden nagekomen door veranderingen binnen het netwerk van actoren. Het effectief managen van de samenwerkingen in het complexe politieke spel blijft een ingewikkeld proces. Aangezien elke situatie verschillend is, is het moeilijk om hier een eenduidig advies voor te geven. Ga daarom uit van vertrouwen, maar wees ervan bewust dat netwerken kunnen veranderen.

5. Wees bewust van het bestaan van interpretatieverschillen: maak afspraken.

Het is belangrijk om ervan bewust te zijn dat er interpretatieverschillen kunnen zijn bij het gebruik van termen als milieuprogramma en milieubeleidsintegratie. Het advies is dan ook om hier afspraken over te maken met betrokken partijen.

6. Creëer een platform om kennis uit te wisselen over wat wel/niet werkt.

Er bestaan nog veel onduidelijkheden en onzekerheden zijn over de succesfactoren van milieuprogramma's onder verschillende omstandigheden. In de praktijk lijken mensen afzonderlijk verschillende kennis te bezitten over wat per situatie wel en niet blijkt te werken. Het is daarom interessant om een platform te creëren waar kennis kan worden uitgewisseld tussen mensen die in de praktijk te maken hebben met milieuprogramma's.

7. Ontwikkel een normenkader.

Het te ontwikkelen normenkader kan dienen als leidraad, bijvoorbeeld voor de interpretatie van termen en het effectief managen van milieuprogramma's.

8. Ga de gezamenlijke uitdaging aan!

In de zoektocht naar een geschikte institutionele respons voor milieuvraagstukken staan we gezamenlijk nog voor (grote) complexe uitdagingen.

English Summary

In the (Dutch) environmental policy field organizations such as Rijkswaterstaat (RWS) are dealing with large complex challenges regarding environmental issues and are in search for an appropriate institutional response. Environmental programmes, such as the NSL, are one of the instruments used to deal with these complex challenges. Soon a new environmental code 'de Omgevingswet (OW)' will be introduced. Because of the OW, organizations such as RWS have to deal with new challenges concerning the role of environmental programmes in the area of integration, complexity and managing collaborations. This study tries to provide an answer for this social issue and tries to contribute to the optimization of the use of environmental programmes at organizations such as RWS. In addition, a contribution is being delivered to the scientific knowledge on the implementation of environmental programmes in the field of spatial planning.

This study examined the role of environmental programmes in relation to a few distinctive developments in Dutch environmental policy based on scientific literature. In relation to environmental programmes, two shifts can be observed in the Dutch environmental policy field, namely: from a sectoral to an integrated approach and from a project-based to a programmatic approach. Based on these shifts a number of consequences can be observed for environmental policy integration, the tackling of complexity in environmental issues and the management of collaborations between stakeholders. The potential role of environmental programmes in these developments is diverse. Environmental programmes can often contribute positively to these developments. However, in some cases, environmental programmes also face major challenges.

A number of different environmental programmes (or cases) were selected on the basis of relevant criteria. In order to compare the environmental programmes in a scientific way the environmental programmes were selected based on the most different systems design of Mill. The environmental programmes (the cases) are very different, but share the fact that RWS is one of the involved parties (Mill's method of similarity). The examined cases that were used in this research are the NSL, the PAS, Noise Action Plans, SWUNG-1 and Water Quality Programs.

Based on recently published pieces of the new environmental code, the role of environmental programmes is examined in the Dutch environmental policy field. Regarding environmental policy integration, complexity and the terminology of programmes, there appear to be similarities between the theory, the OW and the examined cases. It seems that environmental programmes are a kind of "mix and match" who are composed in such a way that they can solve an environmental problem as well as possible. Although it is not entirely clear in the OW how (procedural, organizational, decision-making and regulatory) environment programmes offer flexibility. The programme case studies show that this flexibility lies mainly in the decision-making. Based on the analyses the difference seems to lie in managing collaboration. While an ideal image is sketched in the scientific literature, in practice, the OW and in the cases it appears to be difficult to gain insight in the political game, the responsible party and the actual power of the stakeholders in the decision-making.

To answer what RWS has to take into account in the operationalization of environmental programmes with the introduction of the new environmental code, a number of interviews and a focus group meeting were held. In total 20 respondents were consulted, each with different backgrounds. Based on this research it can be concluded that organizations such as RWS should pay attention to a number of issues during the operationalization of environmental programmes and the introduction of the environmental code, namely: add a certain weight to the environmental and integrated policies in the decision-making process, so that there are no risks in respect of the 'weak profile' of the environment; not every environmental issue is appropriate for a programmatic approach; keep flexibility in the decision making with the implementation of the OW, it seems wise not to nail down everything legally from the beginning; Managing collaborations remains complicated because of the complex political network of interests within environmental programmes, but creating trust seems to be central in this; each environmental programme is specified to its situation, creating different 'kinds' of programmes.

Since these environmental programmes cannot be identified through one clear typology, interpretation differences have to be taken into account.

With the aim to increase the knowledge on solving social environmental issues for the professional practice and to increase scientific knowledge, the following main question was formulated: *What lessons can be formulated for the operationalization of environmental programmes for an organization such as Rijkswaterstaat in the context of the new environmental code and developments in Dutch environmental policy?* Based on this study the following lessons could be formulated:

1. Create awareness on the fact that each environmental issue needs a situation specific approach.

Environmental programmes are situation specific and what works in one situation may not always be the case for a different situation. In addition, not every situation is suitable for a programmatic approach.

2. Provide flexibility in order to be able to respond to uncertainties.

Since each environmental issue is different, it is important to provide flexibility in the decision-making, policy proposals, permits and related laws and regulations. In addition, offering flexibility is also important in order to be able to respond to uncertainties that arise due to external factors. It is particularly important not to fix too much on the strategic level and in the legislation in order to remain flexible in implementation phase.

3. Continue to raise awareness regarding the importance of the environment in decision-making.

Ethically, it should not be a problem if the environment gained more weight in the decision-making process. However, the decision-making is done through a democratic process, making it difficult to assign a certain weight to the environment in all cases. However, one could make agreements amongst stakeholders about this when determining the environmental programme.

4. Base collaborations on trust, but be aware of changes in the network of actors.

Research has shown that trust is seen as essential with regard to the management of relations. Yet it can happen that agreements cannot be met because of changes within the network of actors. Effectively managing the collaborations in the complex political game remains a complicated process. Since every situation is different, it is difficult to give a general advice. Therefore the advice is to base collaborations on trust but always be aware of changes in the network of actors.

5. Be aware of the existence of differences in interpretation: make agreements.

It is important to be aware that there may be differences in interpretation for example in the usage of terms such as environmental programme and environmental policy integration. The advice is therefore to make agreements with stakeholders concerning the usage of terminology.

6. Create a platform in order to exchange knowledge about what does / does not work.

There are still many unknowns and uncertainties about the success factors of environmental programmes under different circumstances. In practice, people seem to have different knowledge about what could be working in a certain situation and what does not appear to be working. It is therefore interesting to create a platform where knowledge can be exchanged between people who create environmental programmes.

7. Develop a framework of standards.

The development of standards can serve as a guide, for example in the interpretation of terms and how to effectively manage environmental programmes.

8. Go tackle the jointly challenge!

In the search for an appropriate institutional response to environmental issues we still face (large) complex challenges together.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	11
§ 1.1 Achtergrond	11
§ 1.2 Probleemstelling.....	11
§ 1.3 Doelstelling & vraagstelling	12
§ 1.4 Aanpak onderzoek.....	12
§ 1.5 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	14
§ 2.1 Verschuivingen in het Nederlandse milieubeleid.....	14
§ 2.2 Milieubeleidsintegratie en milieuprogramma's	14
§ 2.3 Complexiteit, decentralisatie, deregulering en milieuprogramma's	20
§ 2.4 Samenwerkingen managen en milieuprogramma's	22
§ 2.5 Het conceptueel model: de rol van milieuprogramma's	24
Hoofdstuk 3 Methodologisch kader	26
§ 3.1 Inleiding	26
§ 3.2 Literatuurstudie	26
§ 3.2 Caseselectie.....	26
§ 3.4 Het wettelijke kader	27
§ 3.5 Lessen op basis van vergelijking.....	28
§ 3.6 Ethische aspecten	28
Hoofdstuk 4: De Omgevingswet & de rol van milieuprogramma's.....	29
§ 4.1 De Omgevingswet als nieuwe milieuwetgeving	29
§ 4.2 Milieuprogramma's in de OW in relatie tot het conceptuele model	30
§ 4.3 De geselecteerde casussen en het conceptuele model.....	33
§ 4.4 De Omgevingswet en de rol van milieuprogramma's.....	37
Hoofdstuk 5: Belangrijke aspecten om op te letten bij de invoering van de OW	39
§ 5.1 Inleiding: het raadplegen van de beroepspraktijk	39
§ 5.2 Integratie en milieuprogramma's onder de OW.....	39
§ 5.3 Complexiteit en milieuprogramma's onder de OW	41
§ 5.4 Samenwerkingen managen en milieuprogramma's onder de OW	42
§ 5.5 Overige opmerkingen over milieuprogramma's	43
Hoofdstuk 6: Discussie & Conclusies	45
§ 6.1 Discussie over de bestaande programma theorie	45
§ 6.2 Beantwoording deelvragen.....	46
§ 6.3 Beantwoording hoofdvraag & aanbevelingen voor de praktijk	48
§ 6.4 Reflectie & aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	50
Referenties.....	52

Lijst met Figuren & Tabellen

Figuren:

Figuur 1: Milieubeleidsintegratie op verschillende niveaus (Eggenberger & Partidario, 2000, p. 204)	16
Figuur 2: Analyse kader voor milieubeleidsintegratie (Persson & Nilsson, 2003, p. 354)	17
Figuur 3: Stolp gedachtegoed (links A, rechts B), gebaseerd op (Zuidema, 2011; De Roo, 2001)	20
Figuur 4: Beleidsbesluitvorming bekeken vanuit een netwerkperspectief (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003, p. 197)	23
Figuur 5: De programmatische aanpak in de OW, artikel 3.16 en 3.17 (Omgevingswet.nl, 2016)	31
Figuur 6: Verschillende bestuursorganen kunnen een milieuprogramma vaststellen volgens de OW volgens Artikel 3.9 (Omgevingswet.nl, 2016)	32
Figuur 7: Organisatie monitoringstool NSL (Infomil, 2016)	34
Figuur 8: Verspreiding van de 118 Natura 2000-gebieden over Nederland (Ministerie EZ en I&M, 2016, p. 9)	35
Figuur 9: Weergave van de werking van een geluidproductieplafond en het effect van het nemen van maatregelen op de geluidproductie (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009)	36
Figuur 10: Een voorbeeld van maatregelen (projecten) die door het Rijk worden getroffen in het kader van 'ruimte voor de rivieren'	36

Tabellen:

Tabel 1: Conceptueel model; ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid en de rol van milieuprogramma's op basis van de geraadpleegde wetenschappelijke literatuur	25
Tabel 2: Vergelijkend overzicht van het conceptuele model; de OW en de rol van milieuprogramma's	38
Tabel 3: Vergelijkend overzicht van het conceptuele model; de OW en de rol van milieuprogramma's in de beroepspraktijk	44

Afkortingenlijst

AMvB's	= Algemene Maatregelen van Bestuur
BIGL	= Bereikbaarheid en infrastructuur, afdeling Geluid, Lucht en Natuur (RWS)
EPI	= Environmental Policy Integration (milieubeleidsintegratie)
EU	= Europees/Europa
EZ	= Ministerie van Economische Zaken
I&M	= Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IMP-milieubeheer	= Indicatief Meerjarenprogramma
IMZ	= Integrale Milieuzonering
IPO	= Interprovinciaal Overleg
KRW	= Kaderrichtlijn Water
MSP	= Managing Successful Programmes
MvT	= Memorie van Toelichting
NMP1	= Nationaal Milieubeleidsplan
NSL	= Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OW	= Omgevingswet
PAS	= Programma Aanpak Stikstof
RWS	= Rijkswaterstaat
SPM	= Standard for Program Management
SWUNG-1	= Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid
THEFD	= Tempo, Haalbaarheid, Efficiëntie, Flexibiliteit en Doelgerichtheid
UvW	= Unie van Waterschappen
VNG	= Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	= Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbb	= Wet Bodembescherming
Wet Luvo	= Wet inzake de Luchtverontreiniging
Wgh	= Wet Geluidhinder
WVL	= Water, Verkeer en Leefomgeving (RWS)

Hoofdstuk 1 Inleiding

§ 1.1 Achtergrond

“We choose to go to the moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard, because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one which we intend to win.” (Kennedy, 1962). Dit zijn de woorden die president John F. Kennedy op 12 september 1962 gebruikte in zijn inspirerende toespraak ten tijde van de befaamde race naar de maan. Hij bracht een visie waarin hij streefde naar een man op de maan, ook al hadden er nog geen ruimtewandelingen plaatsgevonden en moesten de maanmodules nog gebouwd worden. Ondanks de ogenschijnlijke tegenslagen werd de visie van John F. Kennedy werkelijkheid en landden Neil Armstrong en Buzz Aldrin op 20 juli 1969 op de maan. Het citaat van John F. Kennedy is representatief voor de tijden waarin wij ons nu bevinden. Tijden waarin we te maken hebben met grote, complexe uitdagingen betreffende milieuvraagstukken en we zoeken naar de geschikte institutionele respons (Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).

De Apollo missies (1960), Rachel Carson's *Silent Spring* (1962), de kernramp van Tsjernobyl (1986), Carl Sagan's *Pale Blue Dot* (1992) en diverse overstromingen, zoals zeer recent nog in Parijs (2016) hebben geleid tot een grotere maatschappelijke bewustwording ten aanzien van klimaatverandering, het milieu en een grotere roep om verandering. Diverse overheidsinstellingen, zoals de Nederlandse overheid, probeerden gehoor te geven aan deze maatschappelijke belangen door de invoering van milieubeleid en de daaraan gerelateerde wetgeving. Het Nederlandse milieubeleid is complex en heeft in de loop der jaren diverse ontwikkelingen meegemaakt (zie bijlage 1), zoals een paradigma verschuiving van een centraal aangestuurd milieubeleid naar een decentraal aangestuurde en gebiedsgerichte aanpak (De Roo, 2001; Zuidema, 2011).

Ook nu staan we weer vlak voor een nieuwe wetswijziging in het milieubeleid (gepland in 2019), de Omgevingswet (OW). De wet moet zorgen voor een integrale aanpak, waarin verschillende (sectorale) milieudoelstellingen samenkomen (over onderwerpen zoals lucht-, geluid- en waterkwaliteit) om een betere milieukwaliteit te behalen (Van den Broek, 2015). Daarnaast sluit de OW aan bij de verdergaande decentralisatie en deregulering in het milieubeleid en de complexiteit van de milieuproblematiek. Dit vraagt om maatwerkoplossingen, waarbij decentrale overheden (zoals gemeenten) en burgers door middel van burgerparticipatie steeds meer te zeggen krijgen (De Roo, 2001; Zuidema, 2011). De complexiteit van de milieuproblematiek zorgt ook voor de noodzaak tot nieuwe vormen van managementaansturing en meer samenwerking tussen de centrale overheid, bedrijven, burgers en andere overheden. Echter, niet alle milieuproblemen kunnen op lokaal- of projectniveau worden opgelost, bijvoorbeeld door aspecten zoals welwillendheid en bekwaamheid (Zuidema, 2011). Daarnaast worden er door de Europese Unie (EU) strenge minimale eisen (richtlijnen) gesteld voor de milieukwaliteit. Om economische ontwikkelingen mogelijk te maken en tegelijkertijd aan deze milieunormen te kunnen voldoen werd programmamanagement geïntroduceerd in het Nederlandse milieubeleid. Programmamanagement is hierbij een manier van (samen)werken met begrensde middelen en activiteiten om bepaalde doelen te behalen, die ook in de OW is opgenomen (Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010; Van den Broek, 2015).

§ 1.2 Probleemstelling

Een milieuprogramma bevat maatregelen en projecten die gezamenlijk een balans vormen ten aanzien van positieve en negatieve milieueffecten die met behulp van monitoring worden geobserveerd. In Nederland bestaan milieuprogramma's over onderwerpen zoals luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, NSL; Programma Aanpak Stikstof, PAS), geluidskwaliteit (geluidsactieplannen; Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid, SWUNG-1) en waterkwaliteit (Waterkwaliteitsprogramma's). Milieuprogramma's in de OW stellen ons voor nieuwe uitdagingen en vragen in relatie tot integratie, complexiteit, decentralisatie, deregulering

(samenwerking) en het managen van samenwerkingen (Zuidema, 2011; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; De Roo, 2001).

Het is een opgave die veel partijen raakt. Ook Rijkswaterstaat (RWS), de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), wordt geconfronteerd met deze nieuwe uitdagingen en vragen over (milieu)programma's bij de invoering van de Omgevingswet. Bij RWS zijn deze taken voornamelijk belegd bij het onderdeel Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL) en specifiek ook bij de afdeling Geluid, Lucht en Natuur (BIGL). In deze masterthesis wordt getracht antwoord te geven op dit maatschappelijk vraagstuk en wordt door middel van aanbevelingen en geleerde lessen een bijdrage geleverd aan de optimalisatie van de operationalisering van milieuprogramma's bij RWS. Ook vanuit de wetenschap is er behoefte aan meer onderzoek over de toepassing van milieuprogramma's in het vakgebied van de ruimtelijke ordening, aangezien hier nog maar weinig onderzoek naar is gedaan. Zo geeft het artikel van Busscher et al. (2012) aan dat er behoefte is aan een vergelijkend onderzoek tussen het NSL en vergelijkbare milieuprogramma's om inzicht te verkrijgen in hoe deze het beste toegepast kunnen worden in de huidige Nederlandse context omtrent het milieubeleid. Deze masterthesis draagt dus bij aan het vergroten van de kennis over het oplossen van maatschappelijke milieuvraagstukken, een bijdrage aan de gerelateerde beroepspraktijk en de wetenschappelijke theorievorming.

§ 1.3 Doelstelling & vraagstelling

Het onderzoek heeft tot doel het verkrijgen van kennis en inzicht over hoe fysiek ruimtelijke milieuprogramma's zo optimaal mogelijk toegepast kunnen worden bij RWS in het kader van de OW. Om deze doelstelling te behalen en hiermee een antwoord te geven op de probleemstelling staat de volgende hoofdvraag centraal in dit onderzoek:

Welke lessen kunnen er voor de operationalisering van milieuprogramma's bij een organisatie zoals Rijkswaterstaat worden getrokken in het kader van de Omgevingswet en ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid?

Om deze hoofdvraag op een correcte wijze te kunnen beantwoorden zijn er een aantal deelvragen geformuleerd, namelijk:

1. Bij welke ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid sluit de ontwikkeling van milieuprogramma's aan? (Hoofdstuk 2)
2. Welke milieuprogramma's zijn relevant voor het betreffende onderzoek over de operationalisering van milieuprogramma's bij Rijkswaterstaat bij de invoering van de Omgevingswet? (Hoofdstuk 3)
3. Op welke manier beïnvloedt de Omgevingswet de rol van milieuprogramma's in het milieubeleid? (Hoofdstuk 4)
4. Wat moet een organisatie zoals Rijkswaterstaat in ogenschouw nemen bij de operationalisering van milieuprogramma's bij de invoering van de Omgevingswet? (Hoofdstuk 5)

De hoofd- en deelvragen zullen hoofdzakelijk worden bekeken vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening. Aangezien programmamanagement zijn oorsprong vindt in de bestuurs- en bedrijfskunde werd dit ook één van de invalshoeken hiervoor. Daarnaast is er gebruik gemaakt van het wettelijk kader van de OW, zoals dat nu in de plannen voor 2019 is opgenomen.

§ 1.4 Aanpak onderzoek

Dit (sociaal)wetenschappelijk onderzoek is op een beredeneerde, betrouwbare en valide wijze uitgevoerd om op een wetenschappelijke wijze antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling (Clifford & Valentine, 2003; Baarda, et al., 2013; Creswell, 2003). De verantwoording voor de gekozen onderzoeksmethoden is terug te vinden in hoofdstuk 3. Om de eerste deelvraag te beantwoorden is er een literatuurstudie uitgevoerd naar de belangrijke wetenschappelijke kernbegrippen over ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid die aansluiten bij de ontwikkeling

van milieuprogramma's, waaronder: integraal beleid, complexiteit, decentralisatie, deregulering, het managen van samenwerkingen, programma's en programmamanagement. Aangezien er nog maar weinig wetenschappelijke onderzoeken zijn uitgevoerd over milieuprogramma's, is het conceptuele model voornamelijk gebaseerd op de aanwezige onderzoeken over het NSL en de aanwezige literatuur over programma's. Op basis van de vraagstelling, de beschikbare tijd en de in de praktijk aanwezige mogelijkheden is er gekozen om het onderzoek op basis van Mill's method of similarity te focussen op milieuprogramma's waar RWS mee te maken heeft, namelijk: het NSL, het PAS, geluidsactieplannen, SWUNG-1 en Waterkwaliteitsprogramma's. Er is gekozen om gebruik te maken van intensief kwalitatief onderzoek, waarbij de betrouwbaarheid en validiteit werd verhoogd met behulp van methodetriangulatie. Naast een literatuurstudie op basis van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en handboeken werden er semigestructureerde interviews gehouden, waarvan de respondenten werden gekozen op basis van de sneeuwbalmethode. Tevens werd er een focusgroep geraadpleegd om de betrouwbaarheid en validiteit van de verzamelde gegevens te toetsen. Deze transcripties werden handmatig gecodeerd aan de hand van kernbegrippen die geïdentificeerd zijn in het theoretisch kader. Op basis hiervan werden de derde en de vierde deelvraag beantwoord. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van een wettelijk kader op basis aanwezige wettelijke teksten en beleidsdocumenten over programma's in de OW. Op basis van het onderzoek naar de geselecteerde milieuprogramma's konden er conclusies en aanbevelingen betreffende de centrale vraagstelling van dit onderzoek worden geschreven (Clifford & Valentine, 2003; Baarda, et al., 2013; Creswell, 2003).

§ 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt het Theoretisch kader. Hierin vind een discussie plaats ten aanzien van de ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid in relatie tot de ontwikkeling van milieuprogramma's en de wetenschappelijke interpretering van kernbegrippen uit dit onderzoek: milieubeleidsintegratie, complexiteit en het managen van samenwerkingen (deelvraag 1). In hoofdstuk 3 wordt een uitgebreide verantwoording gegeven van de gekozen onderzoeksmethoden. Hierbij komen de literatuurstudie, de selectie van de casussen (deelvraag 2), de opzet van de semigestructureerde interviews, de opzet van de focusgroep en de wijze van data-analyse per deelvraag aan bod. Vervolgens volgen in hoofdstuk 4 de resultaten van het onderzoek naar hoe de OW, de rol van milieuprogramma's in het milieubeleid beïnvloed (deelvraag 3). Hiermee kan het conceptuele model verder worden uitgebreid. In hoofdstuk 5 volgen de resultaten uit het onderzoek, naar aanleiding van de vierde deelvraag, waarbij er onderzocht is wat een organisatie zoals RWS in ogenschouw moet nemen bij de operationalisering van milieuprogramma's. Daarna volgen in hoofdstuk 6 de beantwoording van de centrale vraagstelling, een discussie van de onderzoeksresultaten en de bijbehorende conclusies

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

§ 2.1 Verschuivingen in het Nederlandse milieubeleid

Tot het begin van de jaren tachtig heerste het idee dat de samenleving maakbaar was, waarbij een sectorale en projectmatige aanpak veelvuldig werd toegepast. Er ontstonden steeds meer wetten en regels, waaronder de Wet Luvo, Wbb en Wgh, die zich hoofdzakelijk op sectorale onderdelen van het milieubeleid richtten. Echter, in confrontatie met complexiteit leidde deze aanpak tot conflicten, verwarring en weinig overzicht. De Leeuw (1984) heeft aangetoond dat de effectiviteit van beleid kan verminderen bij een te grote hoeveelheid aan beleidsinspanningen en er dan beperkingen zijn aan de bestuurbaarheid van een systeem. Daarnaast was er sprake van veranderingen in de maatschappelijke realiteit waar burgers steeds assertiever werden en aspecten zoals “*sociale fragmentatie, verminderde publieke steun en machtspreiding*” (Zuidema, 2011, p. 3) een steeds grotere rol speelden. Door sociale dilemma’s, het zwakke profiel van milieukwesties en in situaties wanneer meerdere overheidslagen betrokken waren bij het betreffende milieuvraagstuk, werd steeds moeilijker om complexe milieuvraagstukken op het projectmatige en lokale niveau op te lossen (Zuidema, 2011). In confrontatie met complexiteit kwam de sectorale en projectmatige aanpak steeds meer ter discussie te staan (De Roo, 2004).

De Nederlandse overheid wilde graag zijn beslissende rol behouden en zocht naar manieren om de sectorale en projectmatige aanpak anders in te vullen. Het milieubeleid kwam in 1982 onder de verantwoordelijkheid van een minister bij de oprichting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het VROM wilde het milieubeleid hervormen en publiceerde in 1983 het Plan Integratie Milieubeleid en de nota Deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer. Kort daarop, in 1984, gevolgd door de nota Meer dan de Som der Delen en het IMP-Milieubeheer. Om de ‘sectorale wildgroei’ aan wetten tegen te gaan werd de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) geïntroduceerd. De flexibilisering van de normen leidde in de jaren ’90 onder andere tot de introductie van het ‘Stolp gedachtegoed’, waarbij het idee van de uitwisselbaarheid van de milieubelasting werd geïntroduceerd. Later (in 2009) werd het idee van de uitwisselbaarheid overgenomen in het beleidsinstrumentarium door middel van milieuprogramma’s. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In feite waren er, als gevolg van de confrontatie met complexe milieuvraagstukken, twee verschuivingen waarneembaar in het Nederlandse milieubeleid, namelijk: een verschuiving van een sectorale naar een integrale aanpak en een verschuiving van een projectmatige naar een programmatische aanpak (De Roo, 2001; De Roo, 2004).

De verschuivingen van een sectorale naar een integrale aanpak en van een projectmatige naar een programmatische aanpak hadden een aantal gevolgen voor de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen en het hieraan gerelateerde management model. In dit hoofdstuk zullen de ontwikkelingen van het Nederlandse milieubeleid (bijlage 1) en de rol van programmamanagement worden verklaard aan de hand van de (theoretische) opvattingen omtrent de historische en institutionele context. Hierbij wordt ingegaan op een aantal kernbegrippen uit de theorie, waaronder: integratie, complexiteit, samenwerking en (programma)management. Hieruit volgt een conceptueel model, waarbij de ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid worden gelieerd aan de ontwikkeling van milieuprogramma’s. Op deze wijze wordt onderzocht bij welke ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid, de ontwikkeling van milieuprogramma’s aansluit.

§ 2.2 Milieubeleidsintegratie en milieuprogramma’s

Meerdere onderzoeken hebben aangetoond dat milieubeleidsintegratie essentieel is voor een succesvol milieubeleid zowel op nationaal (Lafferty & Hovden, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Persson & Nilsson, 2003) als internationaal niveau (Biermann, Davies, & Van der Grijp, 2009). Volgens Persson & Nilsson (2003) zijn er twee grote voordelen aan milieubeleidsintegratie, namelijk: meer aandacht voor milieuvraagstukken en een rationelere besluitvorming over milieubeleid. Hoewel meerdere onderzoekers het belang van milieubeleidsintegratie hebben aangetoond, blijft het ingewikkeld om de

succesfactoren te identificeren en deze integratie in de praktijk te bereiken. Runhaar et al. (2014) geven aan dat dit te maken heeft met het feit dat de onderzoeken zich vooral gefocust hebben op de opname van milieuvraagstukken in de besluitvorming, omdat de milieueffecten hiervan in de praktijk moeilijk te meten zijn. Persson & Nilsson (2003) geven echter aan dat integratie moeilijk te bereiken is, vanwege politieke uitdagingen die vooral op het sectorale niveau spelen en het feit dat de term integratie voor meerdere uitleg vatbaar is. Hoewel er bij milieubeleidsintegratie in veel gevallen sprake kan zijn van winst moeten er in de besluitvorming ook concessies worden gedaan tussen aspecten zoals het milieu, de economie en de maatschappij. Toch zijn er een aantal criteria te ontdekken die van invloed zijn op een succesvolle toepassing van milieubeleidsintegratie en de rol die milieuprogramma's hierin kunnen spelen, die hieronder worden besproken.

Milieubeleidsintegratie is een term die in de wetenschappelijke literatuur op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. De definitie van milieubeleidsintegratie varieert van theoretisch concept of doel tot een beleidsmatig proces. Daarnaast verschillen de meningen over hoe milieubeleidsintegratie wordt bereikt en welke strategieën en beïnvloedende factoren hierop van toepassing zijn. Tevens wordt er verschillend gedacht over hoe de effectiviteit van milieubeleidsintegratie geanalyseerd moet worden. Om milieubeleidsintegratie in relatie tot milieuprogramma's te kunnen begrijpen is het daarom interessant om de definitie, de beïnvloedende factoren en de evaluatiecriteria van milieubeleidsintegratie verder te onderzoeken. Collier (1994) geeft aan dat er een verschil is tussen milieubeleidsintegratie en beleidsintegratie in het algemeen. Bij milieubeleidsintegratie wordt het milieu, een achtergesteld onderwerp bij beleidsbeslissingen, samen met andere factoren meegewogen in de besluitvorming. Persson & Nilsson (2003) geven aan dat dit een essentieel verschil is. Aangezien dit onderzoek specifiek milieuthema's betreft is er om die reden voornamelijk voor gekozen om recente artikelen over de term milieubeleidsintegratie en niet beleidsintegratie in het algemeen te gebruiken.

Volgens Lenschow (2002) zijn er verschillende vormen van milieubeleidsintegratie, namelijk: actief (top-down aangestuurd beleid), defensief (bottom-up voorkomen van milieuschade) en indirect (ongeplande positieve milieubijdragen). In de ontwikkeling van het milieubeleid in Nederland komt milieubeleidsintegratie voor, waarbij het doel van milieubeleidsintegratie is om het milieu beter te beschermen door milieubeleid beter op elkaar af te stemmen (Lafferty & Hovden, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Biermann, Davies, & Van der Grijp, 2009). In Nederland is er op dit moment vooral sprake van een reactief dan wel defensieve milieubeleidsintegratie (Persson Å., 2004; de Jongh, 1996). Runhaar et al. (2014) geven aan dat een top-down of actieve vorm van milieubeleidsintegratie niet in alle gevallen effectief dan wel succesvol is, vanwege deregulatie, globalisering, een grotere afhankelijkheid van andere partijen. Dit suggereert dat de keuze voor een actieve, defensieve dan wel indirecte aanpak van milieubeleidsintegratie per situatie verschillend is.

Lafferty & Hovden (2003) geven aan dat milieubeleidsintegratie zowel horizontaal als verticaal kan plaatsvinden, iets dat ook door Lindqvist (2000) omschreven als intra- versus intersectoraal. In Nederland is er vooral sprake van intra sectorale milieubeleidsintegratie, waarbij het aspect milieu is opgenomen in de besluitvorming. Praktische voorbeelden in Nederland van (interne) integratie zijn het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP1) en de ruimtelijke vertaling in de Integrale Milieuzonering (IMZ). Volgens Lindqvist (2000) en Lafferty & Hovden (2003) is er bij succesvolle milieubeleidsintegratie ook sprake van intersectorale integratie. Om naast intra- ook intersectorale milieubeleidsintegratie te verkrijgen moet er een bepaald gewicht toegekend worden aan het aspect milieu in verhouding tot andere sectorale aspecten. Lafferty & Hovden (2003) voegen hieraan toe dat milieu bij de besluitvorming best zwaarder mag wegen dan overige aspecten, immers De Apollo missies (1960), Rachel Carson's 'Silent Spring' (1962), de kernramp van Tsjernobyl (1986) en diverse rapportages hebben het belang van milieu als zwaarwegend argument benadrukt. Echter, milieubeleidsintegratie blijft onderdeel van een democratisch besluitvormingsproces (Lafferty & Hovden, 2003; Lenschow, 2002)

Volgens Collier (1994) moet milieubeleidsintegratie aan verschillende eisen voldoen gedurende het beleidsvormingsproces, waarbij hij de volgende fasen identificeert: (1) milieubeleidsintegratie als

specifiek doel, (2) integratie in de beleidsformulering, (3) de vertaling hiervan in maatregelen en (4) in de uitvoeringsfase. Hierbij komt men nog wel tot overeenstemming in de eerste twee fasen, maar ontstaan er onenigheden bij de uitvoering. Mogelijk heeft dit te maken met de diversiteit aan politieke belangen tussen verschillende partijen. Persson (2004) geeft namelijk aan dat de verschillende betrokken aspecten (economische, maatschappelijke en milieu) gelijk moeten wegen bij de besluitvorming om een geïntegreerd beleid te verkrijgen. Volgens Lenschow (2002) en Collier (1994) is de politieke consensus die volgens Persson (2004) en Lafferty & Hovden (2003) bereikt dient te worden in de praktijk echter moeilijk te bereiken, omdat er bij de besluitvorming vaak sprake is van compromissen.

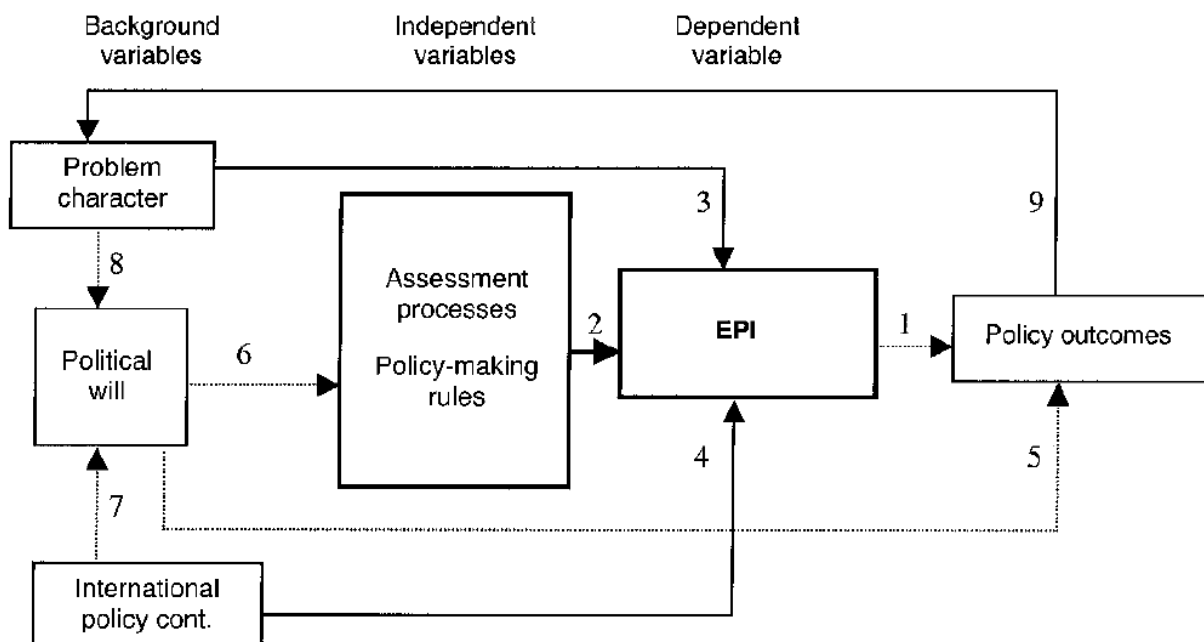
Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat milieubeleidsintegratie met andere uitdagingen te maken heeft in de politieke fasen van het beleidsproces dan in de uitvoerende fasen (Eggenberger & Partidario, 2000; Persson Å. , 2004; Hertin & Berkhout, 2003). Hertin en Berkhout (2003) zien milieubeleidsintegratie voornamelijk als iets dat speelt op politiek en organisatie niveau en niet zozeer op het uitvoerende (proces) niveau. Hertin en Berkhout (2003) geven aan dat verschillende percepties, onderlinge relaties en beleidsoplossingen milieubeleidsintegratie op een negatieve dan wel positieve manier kunnen beïnvloeden. Wanneer het milieu gecombineerd kan worden met economische ontwikkelingen verwachten ze een positieve uitkomst voor alle partijen, omdat betrokken partijen dan meer geneigd zijn tot een proactieve en coöperatieve houding. Eggenberger & Partidario (2000) onderscheiden verschillende vormen van integratie (figuur 1). Hieruit blijkt dat milieubeleidsintegratie afhankelijk is van verschillende actoren en processen, zowel in de praktijk (methodologisch) als de onderliggende politieke factoren die ook door Hertin en Berkhout (2003) worden geïdentificeerd. Daarnaast geeft het figuur uit Eggenberger & Partidario (2000) aan dat milieubeleidsintegratie, zowel een doel of uitkomst (substantive) kan zijn als onderdeel kan uitmaken van een beleidsproces. Opvallend is dat Hertin en Berkhout (2003) voornamelijk naar een overkoepelende lange-termijn visie kijken, terwijl Eggenberger & Partidario (2000) voornamelijk een korte- tot middellange termijn in gedachten hebben (Persson Å. , 2004). Volgens Lenschow (2002) moet men, voor een succesvolle milieubeleidsintegratie, zowel lange-termijn duidelijke politieke doelen stellen als naar procesmatige zaken en belangenconflicten kijken.

1 Substantive	<ul style="list-style-type: none"> • The integration of physical or biophysical issues with social and economic issues • The integration of emerging issues such as health, risks, biodiversity, climate change and so on • The (appropriate) integration of global and local issues
2 Methodological	<ul style="list-style-type: none"> • The integration of environmental, economic and social (impact) assessment approaches such as cumulative assessment, risk assessment, technological assessment, cost/benefit analysis, multi-criteria analysis • The integration of the different applications, and experiences with the use of particular tools such as GIS (geographical information system) • The integration and clarification of (sector) terminologies (including the element of 'strategic')
3 Procedural	<ul style="list-style-type: none"> • The integration of environmental, social, economic planning/assessment, spatial planning and EIA • The integration of sector approval/licensing processes, spatial planning and EIA • The adoption of coordination, cooperation and subsidiarity as guiding principles for (governmental) planning at different levels of decision-making • The integration of affected stakeholders (public, private, NGO (non-governmental organisation)) in the decision-making process • The integration of professionals in a truly interdisciplinary team
4 Institutional	<ul style="list-style-type: none"> • The provision of capacities to cope with the emerging issues and duties • The definition of a governmental organisation to ensure integration • The exchange of information and possibilities of interventions between different sectors • The definition of leading and participating agencies and their respective duties and responsibilities
5 Policy	<ul style="list-style-type: none"> • The integration of 'sustainable development' as overall guiding principle in planning and EIA • The integration of sector regulations • The integration of sector strategies • The timing and provisions for political interventions • Accountability of government

Figuur 1: Milieubeleidsintegratie op verschillende niveaus (Eggenberger & Partidario, 2000, p. 204)

Over het algemeen is er maar weinig wetenschappelijke literatuur te vinden, waarin de daadwerkelijke toepassing van een dergelijk kader in de praktijk op nationaal niveau wordt onderzocht. Dit heeft volgens Jordan & Lenschow (2010) te maken met het feit dat het erg moeilijk is om de daadwerkelijke effecten van maatregelen te meten, de korte tijd waarin milieubeleidsintegratie in de praktijk wordt toegepast en de nog weinige aandacht voor het thema van milieubeleidsintegratie. Om op een wetenschappelijke manier de succesfactoren van milieubeleidsintegratie te kunnen analyseren wordt er hieronder een vergelijking gemaakt tussen de theoretische kaders van Persson & Nilsson (2003) Lafferty & Hovden (2003), Kivimaa and Mickwitz (2007) en Runhaar et al. (2014). Het kader van Persson & Nilsson (2003) focust zich hierbij op beleidsregelgeving, beleidsprocessen en is uitgetest op een casestudie over energiebeleid in Zweden. Lafferty & Hovden (2003) hebben een analytisch kader ontwikkeld dat bestaat uit verticale en horizontale dimensies van milieubeleidsintegratie. Kivimaa and Mickwitz (2007) focussen zich op het evalueren van milieubeleidsintegratie aan de hand van zowel de technologische beleidssector als de milieubeleidssector in Finland. Runhaar et al. (2014) focussen zich op het ontwikkelen van een fundament voor een methodologisch kader, op basis van aanwezige empirische onderzoeken, dat zou moeten bijdragen aan effectievere strategieën voor milieubeleidsintegratie. De theoretische kaders van Persson & Nilsson (2003) Lafferty & Hovden (2003), Kivimaa and Mickwitz (2007) en Runhaar et al. (2014) bieden verschillende perspectieven ten aanzien van de succesfactoren voor milieubeleidsintegratie.

Persson & Nilsson (2003) hebben een theoretisch kader ontwikkeld om milieubeleidsintegratie te kunnen analyseren (figuur 2), waarbij ze uitgaan van een netwerkperspectief. Het netwerkperspectief sluit beter aan bij politieke systemen die *“gekarakteriseerd worden door meerdere actoren, belangen en interacties”* (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2000 in Persson & Nilsson, 2003, p. 339). Ook Kivimaa & Mickwitz (2007) en Runhaar et al. (2014) sluiten zich aan bij de keuze voor een netwerkperspectief. Aangezien er binnen milieuprogramma’s ook sprake is van een dynamische politieke omgeving met grote onzekerheden, belangen, ambities en een veranderend netwerk met diverse actoren (Pellegrinelli, 2011; Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012) lijkt het logisch om uit te gaan van een theoretisch kader dat is gebaseerd op milieubeleidsintegratie binnen een netwerkperspectief.



Figuur 2: Analyse kader voor milieubeleidsintegratie (Persson & Nilsson, 2003, p. 354)

Uit de bovenstaande analyse en uit het onderzoek van Persson & Nilsson (2003) dat het succes van milieubeleidsintegratie (Environmental policy integration; EPI) afhankelijk is van de volgende aspecten: politieke besluitvorming, samenwerkingen binnen en tussen organisaties en het integratieproces op zichzelf. Hieraan zijn een aantal inhoudelijke factoren die het succes van

milieubeleidsintegratie beïnvloeden te verbinden. Hoewel er volgens Runhaar et al. (2014) nog steeds meer onderzoek noodzakelijk is naar de specifieke hindernissen en succesfactoren zijn er wel een aantal gelijkenissen te ontdekken in de artikelen van Lafferty & Hovden (2003), Kivimaa and Mickwitz (2007), Eggenberger & Partidario (2000) en Runhaar et al. (2014), die hieronder zullen worden genoemd. Hierbij moet opgemerkt worden dat sommige door de wetenschappers onderscheiden vormen van milieubeleidsintegratie erg op elkaar lijken, zoals bijvoorbeeld 'Methodological' en 'Procedural' uit Eggenberger & Partidario (2000), daarom zijn deze vormen in dit onderzoek onder één kopje samengevoegd.

Politieke besluitvorming (vanuit een inhoudelijke visie):

- **(Nationale) politieke betrokkenheid;** Hoewel Lafferty & Hovden (2003) aangeven dat de EU op dit moment de belangrijkste drijvende kracht is achter milieubeleidsintegratie geven allen aan dat (nationale) politieke betrokkenheid een belangrijke succesfactor is voor milieubeleidsintegratie.
- **Maatschappelijke ondersteuning;** Kivimaa & Mickwitz (2007) geven aan dit noodzakelijk om politieke druk en bereidwilligheid te creëren.
- **Paradigmaverandering in het bestaande beleid;** Een culturele verandering, waarbij milieudoelstellingen een centrale rol gaan vervullen (Lafferty & Hovden, 2003)
- **Het vaststellen van een definitie en doel voor milieubeleidsintegratie;** uit de voorgaande tekst is gebleken dat milieubeleidsintegratie onderhevig is aan diverse interpretaties. Het is daarom belangrijk om een duidelijke en heldere definitie en doel voor milieubeleidsintegratie te formuleren. Kivimaa & Mickwitz (2007) voegen hieraan toe dat het interessant is om ook innovatieve doelstellingen hiermee te combineren.
- **Lange termijn besluitvorming;** Volgens Persson & Nilsson (2003) is dit noodzakelijk, omdat de politiek onderhevig is aan veranderingen door verkiezingen. Lafferty & Hovden (2003) omschrijven het als een strategie voor duurzame ontwikkelingen over langere termijn (SDS, long-term sustainable development strategy). Kivimaa and Mickwitz (2007) geven aan dat hier onder andere toekomstgerichte documentatie, doelen, prioriteiten, middelen en verantwoordelijkheden toe behoren.
- **Evaluatie over het behalen van de doelen;** Vooral Kivimaa and Mickwitz (2007) en Persson & Nilsson (2003) geven aan dat dit belangrijk voor het verbeteren van het beleidsinstrumentarium en de samenwerking met andere partijen. Lafferty & Hovden (2003) geven aan dat dit kan door periodieke monitoring en rapportage over de voortgang van het behalen van de doelen.

Samenwerking binnen en tussen organisaties (organisatorisch):

- **Bevorderen van intersectorale milieubeleidsintegratie;** hoewel milieubeleidsintegratie onderdeel is van een democratisch besluitvormingsproces is het volgens Persson & Nilsson (2003), Kivimaa & Mickwitz (2007) en Runhaar et al. (2014) wel mogelijk om actoren uit andere beleidssectoren te verleiden om het milieu en het klimaat mee te nemen in het besluitvormingsproces, wanneer het legitiem of voordelig is voor hun eigen doelen (win-win situaties).
- **Verantwoordelijke partij;** Zowel Persson & Nilsson (2003), Lafferty & Hovden (2003), Kivimaa & Mickwitz (2007) en Runhaar et al. (2014) zijn van mening dat het belangrijk is dat er bepaalde mechanismen zijn die ervoor zorgen dat men zich verantwoordelijk voelt voor het behalen van een bepaalde mate van milieubeleidsintegratie (het doel). Volgens Kivimaa and Mickwitz (2007) wordt hiervoor gezorgd door politieke betrokkenheid en de evaluatie over het behalen van de doelen. Lafferty & Hovden (2003), en Runhaar et al. (2014) zijn van mening dat er een duidelijke partij aangewezen moet worden voor deze taak, die in staat is om andere actoren te wijzen op hun verantwoordelijkheden.
- **Het aanwezige samenwerkingsmodel tussen actoren;** Het succes van het bepalen van een bepaalde mate van milieubeleidsintegratie is ook afhankelijk van het aanwezige samenwerkingsmodel tussen de verschillende actoren (Persson & Nilsson, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Runhaar, Driessen, & Uittenbroek, 2014). Doordat er steeds meer partijen

betrokken zijn bij de besluitvorming en er verschuivingen zijn in het bevoegd gezag is de coördinatie tussen de verschillende actoren complexer geworden. Hoe dit precies in zijn werk gaat blijkt niet uit de literatuur, maar Runhaar et al. (2014) vermoeden dat, wanneer er minder partijen betrokken zijn, het gemakkelijker is om succesvolle milieubeleidsintegratie te bereiken.

- **Beschikbare middelen;** De hoeveelheid beschikbare middelen voor milieu verbeterende projecten heeft invloed op hoe gevoelig partijen zijn om mee te werken aan milieuvriendelijke oplossingen (Persson & Nilsson, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Runhaar, Driessen, & Uittenbroek, 2014)
- **Bewustwording door middel van beleidsinstrumenten;** Kennis over de situatie bij actoren is van belang voor een succesvolle milieubeleidsintegratie, omdat dit invloed heeft op hoe gevoelig partijen zijn voor milieuvriendelijke oplossingen (Persson & Nilsson, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Runhaar, Driessen, & Uittenbroek, 2014)

Procesmatige succesfactoren:

- **Overleg, rapportage, actieplan en monitoring in relatie tot de te behalen doelen;** Persson & Nilsson (2003), Lafferty & Hovden (2003) en Kivimaa & Mickwitz (2007) zijn van mening dat dit erg belangrijk is ten aanzien van de evaluatie over het behalen van de doelen.
- **Flexibiliteit en ruimte bieden aan experimentele oplossingen;** Flexibiliteit bieden bij zowel de besluitvorming, beleidsvoorstellen, vergunningverlening en gerelateerde wetten en regels (Persson & Nilsson, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Runhaar, Driessen, & Uittenbroek, 2014)

Hierboven is een overzicht gegeven van de vermoedelijke succesfactoren voor milieubeleidsintegratie volgens Lafferty & Hovden (2003), Kivimaa and Mickwitz (2007) en Runhaar et al. (2014). Voor het onderzoek is het interessant om te weten te komen welke rol milieuprogramma's kunnen hebben bij een succesvolle milieubeleidsintegratie. Aangezien milieuprogramma's beleidsinstrumenten zijn die een verbinding vormen tussen de projectmatige uitvoering en de strategische visie (Pellegrinelli, 2011; Kor & Wijnen, 2005), wordt verwacht dat ze een rol kunnen spelen bij zowel het stellen van duidelijke lange-termijn (politieke) doelen als in de samenwerking en het proces.

Naast het vermoeden dat milieuprogramma's een rol zouden kunnen spelen bij succesfactoren voor milieubeleidsintegratie in de politieke besluitvorming, zouden milieuprogramma's ook een mogelijke rol kunnen vervullen voor procesmatige succesfactoren en bij de samenwerking binnen en tussen organisaties. Immers, in milieuprogramma's worden verschillende samenwerkingsverbanden aangegaan tussen verschillende actoren. Daarnaast vindt binnen milieuprogramma's regelmatig overleg plaats en wordt gebruikt gemaakt van een actieplan (met doelen), middelen, monitoring en rapportage over het behalen van deze (milieu)doelen (Van Vliet, 2013; Kor & Wijnen, 2005; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009). Wanneer het thema milieubeleidsintegratie vooraf goed gedefinieerd wordt en meegenomen wordt in het milieuprogramma zou je verwachten dat milieuprogramma's hierbij een rol kunnen spelen.

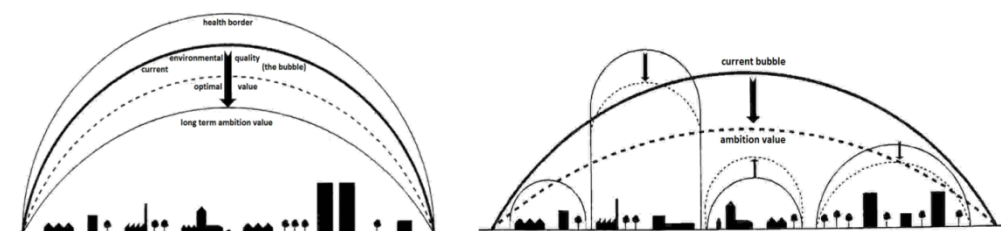
De vraag is echter of milieuprogramma's ook daadwerkelijk deze integrale rol kunnen vervullen, want milieuprogramma's, zoals het NSL vertonen op dit moment nog erg sectorale karaktertrekken. Volgens Busscher et al. (2012) lijkt het alsof het NSL milieubeleidsdoelen op het gebied van transport en milieu combineert, maar zijn deze sectoren binnen het milieuprogramma organisatorisch gescheiden. In theorie zouden milieuprogramma's het gat tussen milieubeleidsintegratie en de sectorale (project)uitvoering moeten kunnen combineren, maar dit blijkt volgens Busscher (2014) in de praktijk nog moeilijk realiseerbaar op het organisatorische vlak. De monitoringstool van het NSL vertoont daarentegen wel aspecten van milieubeleidsintegratie. Er worden volgens Busscher et al. (2012) binnen deze monitoringstool, namelijk metingen gedaan op verschillende sectorale gebieden (verkeersintensiteiten, landbouwontwikkelingen, ruimtelijke ontwikkelingen, et cetera). Daarom wordt verwacht dat milieuprogramma's in de praktijk voornamelijk een rol kunnen spelen bij procesmatige succesfactoren van milieubeleidsintegratie.

§ 2.3 Complexiteit, decentralisatie, deregulering en milieuprogramma's

Complexiteit is een term die in allerlei situaties kan voorkomen. Ten behoeve van het onderzoek wordt er in dit onderzoek aandacht besteed aan complexiteit in de context van de ruimtelijke ordening en het milieu. Complexiteit is een term die in veel onderzoeken wordt gecombineerd met onzekerheden die optreden bij langetermijnplanning (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008). Voorbeelden die door Zellner (2008) en Carter & White (2012) worden aangedragen over complexiteiten die door onzekerheden kunnen optreden zijn: fysieke beperkingen, gebrekkige informatie, communicatie tussen meerdere actoren, klimaatverandering, financiële crisissen en natuurrampen. Vaak zijn het externe factoren die van invloed kunnen zijn op projecten en plannings, maar die niet gecontroleerd kunnen worden door een organisatie. De Roo (2004; 2001) geeft aan dat er twee soorten complexe problemen zijn, namelijk: 'tame problems' en 'wicked problems'. 'Tame problems' zijn hierin de risico's, waarmee een organisatie om kan gaan. De 'wicked problems' daarentegen zijn moeilijk op te lossen en hebben vaak veel verschillende oorzaken (Carter & White, 2012). De vraag is hoe er om gegaan kan worden met dergelijke complexe en onzekere problemen.

Sommige complexe en onzekere problemen kunnen niet op een routinematige manier opgelost worden (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008). De top-down benadering en strakke normering die in eerste instantie in het Nederlandse milieubeleid werden aangehouden leidden tot problemen, voornamelijk bij lokale situaties die om flexibiliteit vragen. Als reactie hierop hebben verscheidene wetenschappers, zoals de Roo (2001), Allmendinger (2009) en Zuidema (2011), een paradigmaverschuiving waargenomen van een technisch rationeel (centraal gestuurd) gedachtegoed naar een communicatief rationeel (decentraal gestuurd) gedachtegoed met een meer gebiedsgerichte aanpak. Naast het centrale politieke belang is er bij deze communicatief rationele aanpak een grotere dynamiek door de toename van het aantal betrokken actoren en de verschillende schaalniveaus waarop problemen werden aangepakt.

De behoefte aan de flexibilisering van de normen komt bijvoorbeeld terug in het 'Stolp gedachtegoed' en de aanpak Stad & Milieu. Beiden bedoeld voor stedelijke gebieden om de dreiging van het niet kunnen behalen van de gestelde milieudoelstellingen te voorkomen. Het idee achter het 'Stolp gedachtegoed' is dat de milieubelasting als uitwisselbaar kan worden beschouwd met verschillende gebieden en dat er per saldo wel een betere kwaliteit van het milieu ontstaat (figuur 3). Het 'Stolp gedachtegoed' gaat nog wel uit van de centrale normstelling, maar is niet bedoeld om een oplossing te kunnen bieden voor complexe ruimtelijke vraagstukken. Dit gedachtegoed werd steeds meer toegepast bij de invoering van de Aanpak Stad & Milieu in 1993 (gevolgd door de Interimwet Stad en milieu in 2006) door het toenmalige ministerie van VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). Deze aanpak laat toe dat normen in sommige gevallen niet behaald worden, maar eiste hiervoor wel compensatie, waarbij wel actieve (bron)maatregelen getroffen moesten worden om een toename van negatieve gezondheidseffecten te voorkomen (het subsidiariteitsbeginsel). De besluitvorming hierover lag grotendeels bij de gemeenten, VROM had hier een controlerende functie (De Roo, 2001; Zuidema, 2011). Dit milieubeleid leidde uiteindelijk tot een verdere decentralisatie en deregulering die moest leiden tot minder bestuurlijke drukte, efficiënter beleid en meer ruimte voor lokale afwegingen, marktwerking en lokale initiatieven (de Leeuw, 1984).



Figuur 3: Stolp gedachtegoed (links A, rechts B), gebaseerd op (Zuidema, 2011; De Roo, 2001)

De vraag is hoe er om diende te worden gegaan met deze grote complexiteit aan (milieu)vraagstukken. De Roo (2004; 2001) geeft hier antwoord op door vraagstukken in te delen aan de hand van het criterium complexiteit. Complexe ruimtelijke situaties met meervoudige doelen omtrent de milieukwaliteit zijn volgens hem gebaat bij een flexibele aanpak en maatwerk ten aanzien van de lokale situatie, hierbij gebruik makend van het communicatief rationele gedachtegoed. Terwijl simpele en routinematige milieuvraagstukken, met enkelvoudige doelen, juist gebaat zijn bij efficiënte centrale sturing. De Roo (2004; 2001) geeft aan dat elke situatie of milieuvraagstuk een eigen aanpak vereist ten aanzien van complexiteit.

Zuidema (2011) geeft aan dat, hoewel complexiteit een criterium kan zijn, de aanpak van een milieuvraagstuk ook afhankelijk is van andere zaken, zoals het bevoegd gezag en de verschillende doelen van actoren ten aanzien van het (milieu)beleid. Factoren die Zuidema (2011) naast complexiteit van het milieuprobleem onderscheidt zijn: het zwakke milieubelang ten opzichte van het sterkere lokale of sectorale belang, beperkte middelen, grens overstijgende milieuproblematiek en de beperkte scope hierin van lokale projecten. Zo kan milieu eenvoudig naar de achtergrond verdwijnen en als gevolg hiervan de milieukwaliteit verminderen. Dit kan bijvoorbeeld komen door een gebrek aan kennis bij de decentrale overheden of doordat decentrale overheden er geen aandacht/ambitie voor hebben. Daarnaast zijn niet alle milieuvraagstukken volgens Zuidema (2011) op lokaal niveau op te lossen vanwege externe effecten, zoals luchtvervuiling vanuit naburige landen. Zo hebben overheden moeite om sommige milieudoelstellingen te behalen, omdat er zo veel verschillende factoren meespelen (De Roo, 2001; Zuidema, 2011; Allmendinger, 2009).

In reactie op complexiteit zijn er in principe een paar verschuivingen waarneembaar, namelijk: een verschuiving van sectoraal naar integraal milieubeleid (§2.2), dat steeds meer actoren betrokken zijn bij het planningsproces (§2.4) en een verschuiving van een projectmatige aanpak naar een programma aanpak. De verschuiving van een projectmatige aanpak naar een programma aanpak valt te verklaren aan de hand van de term flexibiliteit. Volgens de Roo (2004; 2001), Zellner (2008), Zuidema (2011) en Carter & White (2012) is flexibiliteit zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie essentieel wanneer er sprake is van beïnvloeding door onzekerheden. Een te rigide organisatie, besluitvorming (en regelgeving) of proces is in strijd is met de aard van sommige (wicked) milieuproblemen. Idealiter zou een organisatie, besluitvorming (en regelgeving) of een proces voorzien moeten zijn van een vergelijkbare mate van dynamiek als het betreffende milieuprobleem (Carter & White, 2012). Projecten (op het lokale niveau) zijn gebonden aan vooraf vastgestelde grenzen op het gebied van geld, organisatie, tijd, informatie en de kwaliteit van het eindresultaat (Pellegrinelli, 2011). Gedurende de looptijd van een project kan het onderhevig zijn aan verschillende omgevingsfactoren en verschillende vormen van complexiteit. Projecten reageren hierop defensief en niet flexibel (Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010; Arts, 2007; Busscher, 2014). De commissie Elverding (2008) en diverse wetenschappers, waaronder Busscher (2014), Van Buuren et al. (2010) en Thiry (2004) geven aan dat er een nieuwe (management)aanpak nodig is, die ruimte biedt om tijdens het proces bij te sturen, om met de in de vorige paragraaf genoemde complexiteiten en samenwerkingen om te gaan.

Pellegrinelli (2011) beweert dat vraagstukken die een hoge mate van complexiteit bevatten het beste opgelost kunnen worden op het strategische niveau, omdat complexiteiten een hoge mate van onzekerheid met zich meebrengen. Complexiteiten zijn beter te managen met een gezamenlijke lange termijn visie, waarbij gedurende het proces de doelen, de benodigde inzet en bijbehorende middelen aangepast kunnen worden. Het blijkt dat een lange-termijn visie noodzakelijk is om, om te kunnen gaan met de complexe milieuproblematiek waar de maatschappij nu voor staat (De Roo, 2001; Hughes, 2005; Zuidema, 2011). Projectmanagement is op basis van een korte termijn visie en vindt plaats op het tactisch operationele niveau. Er kan niet bijgestuurd worden, waardoor er niet met de onzekerheden die complexiteit met zich meebrengt kan worden omgegaan. Hoewel programmamanagement veel gelijkenissen vertoont met projectmanagement biedt het volgens sommige onderzoekers (Thiry, 2004; Pellegrinelli, 2011) wel een oplossing in de omgang met complexiteit.

Programmamanagement is volgens Thiry (2004) gebaseerd op strategisch management, dat mogelijkheden biedt voor flexibiliteit. Tijdens het proces kan sturing door sturingsaspecten plaatsvinden. Kor & Wijnen (2005) identificeren vijf aspecten waarop een programma tijdens het proces gestuurd kan worden, namelijk: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit, doelgerichtheid (THEFD). Hoe de combinatie van deze aspecten er uiteindelijk in een programma uit zal zien is per programma verschillend, omdat dit afhankelijk is van de omstandigheden. Voor bijsturing is het wel essentieel dat er sprake is van een goede monitoring en evaluatie. Dat programmamanagement in kan spelen op aspecten, zoals decentralisatie, bottom-up initiatieven, adaptieve leercurves en complexiteit klinkt erg aantrekkelijk. Toch signaleert Busscher (2014) ook nadelen, namelijk: de complexiteit maakt dat het erg ingewikkeld is om een succesvol programma vorm te geven en niet alle vraagstukken (bijvoorbeeld routinematige) zijn geschikt voor een programma aanpak. Dit komt overeen met de bewering van De Roo (2004; 2001) dat elke situatie of milieuvraagstuk een eigen aanpak vereist ten aanzien van complexiteit.

§ 2.4 Samenwerkingen managen en milieuprogramma's

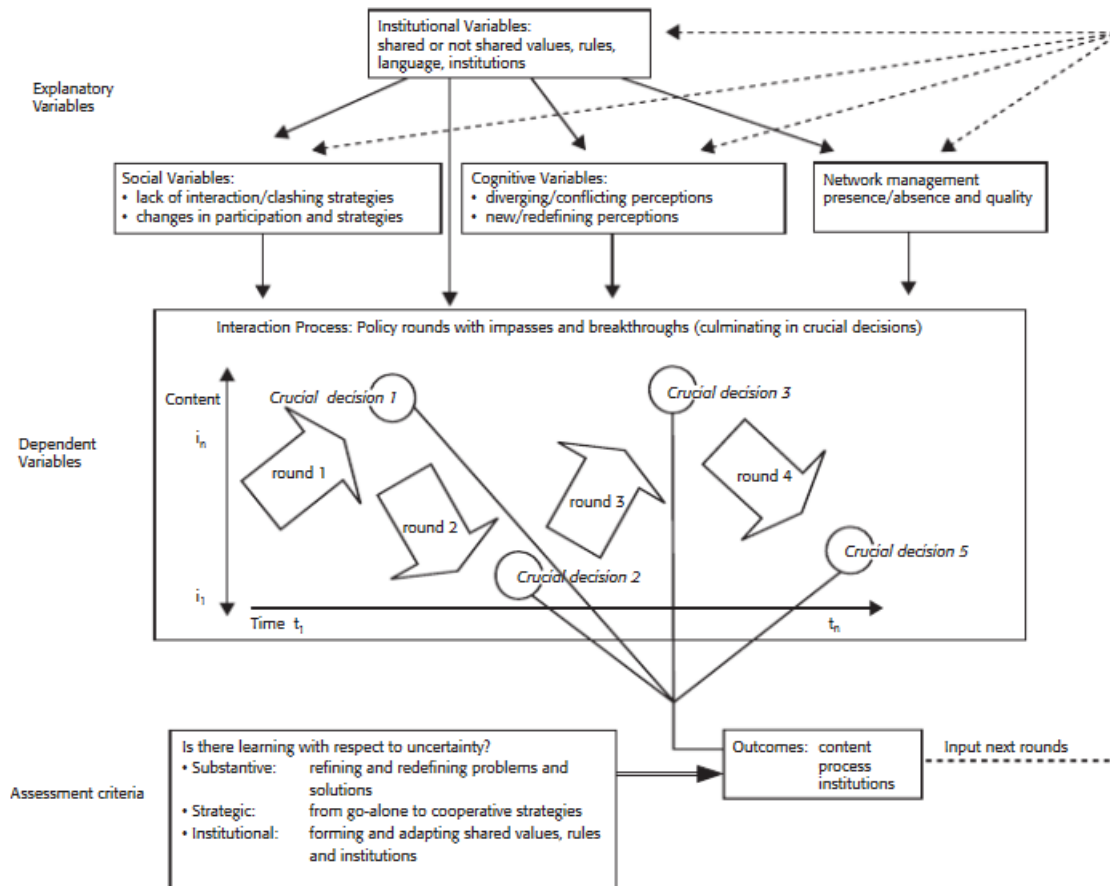
Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken raken er steeds meer partijen of actoren betrokken bij het planningsproces. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop er samenwerkingsverbanden tussen partijen worden aangegaan om milieuvraagstukken op te lossen en hoe deze het beste gemanaged kunnen worden. Zoals eerder vermeld (§2.2) sluit een netwerkperspectief beter aan bij politieke systemen die “gekaracteriseerd worden door meerdere actoren, belangen en interacties” (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2000 in Persson & Nilsson, 2003, p. 339). Het netwerkperspectief zorgt voor een kader waarin institutionele besluitvorming kan worden geanalyseerd (Dahan, Doh, & Kuoy, 2006). Bij het oplossen van ‘wicked’ milieuvraagstukken en in de omgang met onzekerheden zijn de betrokken partijen afhankelijk van elkaar, omdat ze het eens moeten worden over een gezamenlijke strategie en de benodigde middelen (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003).

Kitchen (2000) onderzoekt de toepassing van milieubeleid in lokale gebieden door de bril van een actor-netwerk perspectief. Volgens hem is milieubeleid een dynamisch onderwerp dat zich ontwikkeld op basis van acties en de relaties tussen actoren binnen een netwerk. Netwerken van actoren zijn volgens Kitchen (2000) noodzakelijk voor besluitvorming die voldoet aan de beginselen van een rechtmatige democratie.

Actoren of partijen die samenwerkingsverbanden aangaan vormen een beleidsnetwerk, waarbij er in zogenaamde arena's politieke spellen plaatsvinden aangaande samenwerking en de uitwisseling van informatie. In rondes moet tot een gezamenlijke besluitvorming worden gekomen. Van Bueren et al. (2003) leveren een kader waarin het besluitvormingsproces over ‘wicked problems’ wordt geanalyseerd aan de hand van een Nederlandse milieu gerelateerde casus (figuur 4). Een gezamenlijke aanpak van milieuvraagstukken kan worden verhinderd door verschillende ideeën over de aanpak van een probleem, verschillende normen/waarden, belangenconflicten, risicovermijding en het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader. Van Bueren et al. (2003) maken onderscheid tussen sociale, cognitieve en institutionele oorzaken. Daarentegen kan een impasse in de besluitvorming worden voorkomen door het effectief managen van deze sociale, cognitieve en institutionele factoren. Daarnaast kunnen onzekerheden worden weggenomen door de samenwerking en interactie met en tussen de betrokken partijen. Het complexe politieke spel dat voor sommige onderwerpen zelfs kan plaatsvinden in verschillende arena's en beleidsgebieden leidt uiteindelijk tot een kritieke beslissing die institutionele gevolgen kan hebben. Eenzijdige acties leiden vaak niet tot een bevredigend resultaat. Van Bueren et al. (2003) tonen aan dat het mogelijk is om door middel van effectief management, waarbij er veel tijd, inspanningen en een duidelijk inzicht in de posities van andere actoren, tot deze kritieke beslissingen te komen.

Van Bueren et al. (2003) draagt een uitgebreid kader aan om aan de hand van een netwerkperspectief de relaties tussen actoren en de ontwikkelingen in het milieubeleid te analyseren, maar er ontbreken nog een aantal zaken aan deze analyse. Volgens Schneider (2005) is het bij het analyseren van sociale

netwerken ook van belang om de relaties tussen de actoren en partijen te onderzoeken aan de hand van een multi-level benadering. Daarnaast kunnen netwerken volgens Pedersen (2010) onderhevig zijn aan veranderingen door wijzigingen van de perceptie of de slagkracht van centrale actoren, waardoor andere afwegingen kunnen plaatsvinden binnen de besluitvorming. Een multi-level benadering en het idee dat netwerken kunnen veranderen zijn dus belangrijk om mee te nemen bij de analyse.



Figuur 4: Beleidsbesluitvorming bekeken vanuit een netwerkperspectief (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003, p. 197)

Bij milieuprogramma's zijn er een groot aantal actoren betrokken, die allerlei verschillende belangen kunnen vertegenwoordigen. Tegenstrijdige belangen zijn soms moeilijk te verenigen in de gezamenlijke visie van een programma. Toch is samenwerking in steeds meer gevallen wel gewenst, gezien de eerder genoemde paradigmashift en een technisch rationele/hiërarchisch sturende aanpak niet altijd even goed uitpakt. Programma's bieden een mogelijkheid om een gezamenlijke visie te vormen, waarbinnen de verschillende doelen (en belangen) van de actoren gewaarborgd kunnen worden (Kor & Wijnen, 2005; Van Vliet, 2013).

Om de samenwerking tussen partijen te waarborgen is het van belang de individuele en de gezamenlijke belangen goed te managen. Bryson et al. (2006) geven aan dat leiderschap, vertrouwen tussen de partijen en een gezamenlijke consensus essentieel zijn, zowel in de beginfase als gedurende de uitvoering van het proces. Ook de governance structuur heeft invloed op hoe de samenwerking tussen de actoren wordt vormgegeven. Bij een programma zijn de partijen in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk, omdat het pas succesvol genoemd kan worden als alle actoren tevreden zijn over het eindresultaat (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009). In de literatuur wordt er verwezen naar een programmamanager die de rol heeft om partijen met elkaar te verbinden en de partijen constant te wijzen op het gezamenlijke belang/het belang van het programma (Van Vliet, 2013; Bos, Van Loon, & Licht, 2013). Busscher (2014) geeft hierbij aan dat programma's hierbij een platform kunnen bieden om partijen met elkaar te verbinden, maar heeft het politiek-bestuurlijke klimaat en de bewustwording

van het maatschappelijke belang een grote invloed op de bereidwilligheid van partijen om samen actie te ondernemen (Zuidema, 2011). Volgens Busscher (2014) is leiderschap van partijen hierbij essentieel, waarbij het de vraag is of decentrale overheden voldoende slagkracht hebben ten opzichte van andere partijen.

Het milieu-ruimteconflict is niet gemakkelijk op te lossen, omdat er daarbij sprake is van diverse dilemma's. Zo zijn de consequenties van bepaalde economische ontwikkelingen niet altijd even makkelijk te begrijpen, tastbaar of te overzien. Daarnaast is niet altijd even duidelijk wie, waarvoor verantwoordelijk is. Om toch gezamenlijk tot oplossingen te kunnen komen voor de milieu-ruimte problematiek werd er overheidsbeleid voor opgesteld (De Roo, 2001; Zuidema, 2011). Als respons op de strenge EU richtlijnen heeft Nederland een nieuwe vorm van beleid ontwikkeld met behulp van programmamanagement. Een voorbeeld hiervan is het NSL. In dit programma zitten maatregelen die milieugebruiksruimte vrijmaken voor economische ontwikkelingen ondanks de harde EU opgelegde normstelling. Het programma wordt gekenmerkt als samenwerkingsprogramma met onderlinge afhankelijkheden tussen verschillende overheidslagen. Volgens Busscher et al. (2012) blijken decentrale overheden bij het NSL niet voldoende slagkracht bij de besluitvorming te bezitten. Dit brengt risicofactoren met zich mee, zoals:

- Onzekerheden over de uitvoering van de afgesproken maatregelen, door het eigenbelang van individuen (Zuidema, 2011; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012);
- Onzekerheden over wie verantwoordelijk is voor het probleem (Zuidema, 2011; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).

Busscher et al. (2012) geven aan dat het NSL niet succesvol was om de geïdentificeerde risicofactoren op te vangen, omdat er geen verantwoordelijke partij aanwezig was en er geen "prikkels of sancties" (p. 677) aanwezig waren voor de partijen om aan de gemaakte afspraken te voldoen.

§ 2.5 Het conceptueel model: de rol van milieuprogramma's

Op basis van de vraagstelling (§1.3) is onderzocht bij welke ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid de ontwikkeling van milieuprogramma's aansluit. In deze paragraaf volgt het conceptueel model (tabel 1), een kader waarin de rol van milieuprogramma's is gekoppeld aan de ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid op basis van de hiervoor geraadpleegde wetenschappelijke literatuur. Het is een samenvattend overzicht van de literatuurbespreking in de voorgaande paragrafen. In het vervolg van deze thesis zal dit conceptuele model uitgebreid worden aan de hand van de aanwezige wettelijke teksten en beleidsdocumenten over milieuprogramma's in de Omgevingswet (OW) en de bevindingen uit de beroepspraktijk.

Tabel 1: Conceptueel model; ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid en de rol van milieuprogramma's op basis van de geraadpleegde wetenschappelijke literatuur

Ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid	De rol van milieuprogramma's op basis van wetenschappelijke literatuur
Milieubeleidsintegratie	
- Politieke besluitvorming vanuit een inhoudelijke (lange-termijn) visie	Milieuprogramma's kunnen helpen bij het stellen van duidelijke integrale, lange-termijn (politieke) doelen (Pellegrinelli, 2011; Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).
- Organisatorisch	Er is geen sprake van organisatorische milieubeleidsintegratie (Pellegrinelli, 2011; Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).
- Proces & procedure	Milieuprogramma's kunnen een rol spelen bij procesmatige succesfactoren van milieubeleidsintegratie door middel van: overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (Lafferty & Hovden, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Persson & Nilsson, 2003).
Complexiteit	
- Schaalniveau	Milieuprogramma's zouden oplossingen moeten kunnen bieden door het strategische niveau te koppelen aan de uitvoering (De Roo, 2001; Hughes, 2005; Zuidema, 2011; Thiry, 2004; Busscher, 2014; Kor & Wijnen, 2005; Pellegrinelli, 2011).
- Flexibiliteit	Flexibiliteit bieden zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie. Situatie specifiek handelen. (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008)
Samenwerkingen managen	
- Model	Netwerkperspectief (bijv. figuur 4); analyseren van sociale, cognitieve en institutionele factoren; een multi-level benadering; netwerken onderhevig aan veranderingen (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Persson & Nilsson, 2003; Kitchen, 2000; Dahan, Doh, & Kuoy, 2006; Pedersen, 2010).
- Verantwoordelijke partij (besluitvorming)	Leiderschap, verantwoordelijke partij, veel tijd, inspanningen, een duidelijk inzicht in de posities van andere actoren en geen eenzijdige acties bij de besluitvorming (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Kor & Wijnen, 2005; Zuidema, 2011; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; Van Vliet, 2013; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Busscher, 2014). Onzekerheden (Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).

Hoofdstuk 3 Methodologisch kader

§ 3.1 Inleiding

Een methodologisch kader is belangrijk voor een weloverwogen (sociaal)wetenschappelijk onderzoek. In dit hoofdstuk wordt daarom de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd, de onderzoek aanpak/onderzoeksmethode, beschreven aan de hand van de opgestelde deelvragen. Hierdoor kon er op een beredeneerde, betrouwbare en valide wijze antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling. Gebaseerd op de praktische mogelijkheden en de aanwezigheid van een beperkt aantal actuele milieuprogramma's bij RWS was er gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Om de validiteit van het onderzoek te verhogen is er gebruik gemaakt van methodetriangulatie, waarbij verschillende onderzoeksmethoden, bronnen en manieren van dataverzameling worden gebruikt om hetzelfde aspect te onderzoeken. Het kwalitatieve onderzoek bestond uit semigestructureerde interviews en een focusgroep in combinatie met de analyse van wetenschappelijke artikelen, beleidsdocumenten en handboeken (Clifford & Valentine, 2003; Baarda, et al., 2013; Creswell, 2003).

§ 3.2 Literatuurstudie

Het theoretisch kader (hoofdstuk 2) betreft de eerste deelvraag van het onderzoek, namelijk: Bij welke ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid sluit de ontwikkeling van milieuprogramma's aan? De beantwoording van deze deelvraag volgt uit een literatuurstudie op basis van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en handboeken. Op basis van dit theoretische kader werd het conceptuele model van het onderzoek vormgegeven. Aangezien er nog maar weinig onderzoek is gedaan naar milieuprogramma's is het conceptuele model gebaseerd op de aanwezige wetenschappelijke onderzoeken over programma's en het NSL.

Bij de literatuurstudie is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van wetenschappelijke bronnen, de tekst uit de geplande OW, managementliteratuur (handboeken over programmamanagement) en overheidsdocumentatie (beleidsdocumenten). Er is gebruik gemaakt van een zoekstrategie, waarbij relevante artikelen werden gezocht in verschillende databases. Hierbij werden de volgende databases hoofdzakelijk gebruikt: Smartcat, Google Scholar en de catalogus van de Rijksuniversiteit Groningen. De zoektermen die gebruikt zijn voor het verzamelen van artikelen zijn onder andere: 'programme management', 'land use planning', 'environmental planning', 'policy integration', 'environmental governance'. Daarnaast werd gebruik gemaakt van dataverzameling aan de hand van literatuurlijsten uit gevonden artikelen (sneeuwbalmethode). Bij de dataverzameling is getracht om zo veel mogelijk gebruik te maken van recente artikelen (vanaf 2000), dan wel door vakgenoten beoordeelde literatuur (peer reviewed artikelen). Belangrijke auteurs op mijn onderzoeksgebied zijn onder andere: (Lafferty & Hovden, 2003; Runhaar, Driessen, & Uittenbroek, 2014; Lemos & Agrawal, 2006; Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010; Zuidema, 2011; De Roo, 2001; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).

§ 3.2 Caseselectie

De tweede deelvraag van dit onderzoek omvat een caseselectie. In deze paragraaf wordt omschreven met welke reden bepaalde milieuprogramma's zijn gekozen voor het betreffende onderzoek over de operationalisering van milieuprogramma's bij RWS bij de invoering van de OW. Om de vraagstelling zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden is er intensief onderzoek uitgevoerd aan de hand van een selectief aantal milieuprogramma's. De bevindingen ten aanzien van deze milieuprogramma's en de geleerde lessen dienden als voorbeeld voor huidige en in de toekomst te ontwikkelen milieuprogramma's. Aangezien het hier om een complexe opgave gaat zijn deze milieuprogramma's geselecteerd in overleg met collega's op de afdeling BIGL van RWS. Daarnaast zijn de milieuprogramma's geselecteerd op basis van de volgende voorwaarden die te maken hadden met de opdrachtgever, de studieachtergrond van de onderzoeker en het te onderzoeken probleem:

- Het betreft een (milieu)programma waarbij de opdrachtgever (RWS) betrokken is binnen de context van het Nederlandse milieubeleid;

- Het betreft een milieugericht programma in het fysiek ruimtelijk domein. Dit betekent dat de programma's onderwerpen, zoals lucht-, geluid- en waterkwaliteit betreffen;
- Het milieuprogramma heeft tot doel om aan de minimaal gestelde milieunormen te voldoen;
- Het betreft een actueel en recent milieuprogramma. Dit betekent dat RWS zich hier op dit moment mee bezig houdt;
- Het betreft milieuprogramma's die te maken krijgen met de geplande OW;

Om conclusies te kunnen trekken en de hoofdvraag te kunnen beantwoorden dienden de onderzochte milieuprogramma's aan deze voorwaarden te voldoen. Op basis van de eerder genoemde voorwaarden zijn de volgende milieuprogramma's geselecteerd voor het onderzoek: het NSL, het PAS, geluidsactieplannen, SWUNG-1 en Waterkwaliteitsprogramma's

Aangezien zowel uit de theorie als de praktijk blijkt dat milieuprogramma's maatwerk betreft ten aanzien van het op te lossen fysiek ruimtelijk probleem, verschillen de milieuprogramma's op verschillende aspecten, zoals: aanleiding, waarom er voor een programma is gekozen, het gezamenlijke doel, betrokken partijen en de opzet van het programma. Aangezien milieuprogramma's dus erg van elkaar verschillen maakt dit het moeilijk om ze te vergelijken. Om de milieuprogramma's toch op een wetenschappelijke manier te kunnen vergelijken is uitgegaan van het meest verschillende systeemontwerp van Mill ('the most different systems design'). De milieuprogramma's of casussen zijn erg verschillend, maar delen het feit dat Rijkswaterstaat één van de betrokken partijen is (Mill's method of similarity). Diverse wetenschappers, zoals (Hantrais, 2009) wijzen op de nadelen, die deze methode in zich heeft, zoals het feit dat het erg gevoelig is voor interpretaties en vooroordelen. Om de milieuprogramma's toch met elkaar te vergelijken is het dus belangrijk om hun context duidelijk toe te lichten en hierbij gebruik te maken van relevante selectiecriteria (Hantrais, 2009; Lor, 2011). Bijlage 2 geeft een overzicht van de gekozen milieuprogramma's voor het vergelijkend onderzoek aan de hand van een aantal gerichte selectiecriteria.

§ 3.4 Het wettelijke kader

Door uit te zoeken op welke manier de OW de rol van milieuprogramma's in het milieubeleid beïnvloed kon het conceptuele model, dat volgt uit het theoretische kader volgt, werden uitgebreid. In hoofdstuk 4 is daarom gebruik gemaakt van de aanwezige wettelijke teksten en beleidsdocumenten over programma's in de OW, waaronder: (Van den Broek, 2015; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016a; Schultz van Haegen, 2016; De Auditu, 2016). Naast de aanwezige documentatie over de OW is er voor de beantwoording van deze deelvraag gebruik gemaakt van de verkregen data uit de semigestructureerde interviews en focusgroep.

Voorafgaand aan de interviews is er nagedacht over de inhoud, opbouw en thema's van de vragen (zie bijlagen 3 en 4), op basis van het theoretische kader. Vragen 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11 en 12 uit de interviews raken het onderwerp van de OW. Bij de Focusgroep geldt dit voor thema 6: Wat zijn veranderingen voor milieuprogramma's bij de invoering van de Omgevingswet? (zie bijlagen 6 en 7). De interviews zijn afgenomen bij betrokkenen met een variërende achtergrond (zie bijlage 5). De respondenten zijn geselecteerd op basis van de sneeuwbalmethode. Elke respondent is gevraagd om andere respondenten aan te wijzen voor het onderzoek. Er werden net zoveel respondenten geraadpleegd totdat er sprake was van verzadiging. Voor het onderzoek zijn 9 respondenten geraadpleegd door middel van semigestructureerde interviews, waarvan de duur elke keer omstreeks 60 minuten betrof. Bij de focusgroep van omstreeks 120 minuten waren 11 respondenten met verschillende achtergronden aanwezig. De mening van respondenten met een juridische rol woog het zwaarste bij de beantwoording van deze deelvraag, gezien het juridische thema. De interviews en de focusgroep bijeenkomst zijn digitaal opgenomen en werden vervolgens volledig getranscribeerd en handmatig gecodeerd (zie bijlagen 8 en 9), aan de hand van kernbegrippen die geïdentificeerd zijn in het theoretisch kader van hoofdstuk 2. Tijdens de analyse ontstonden er extra codes. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van de gegevensverzameling verwerkt. De onderwerpen die in het conceptuele model aan de orde zijn gekomen worden in hoofdstuk 4 naast de bevindingen uit de beleidsstukken, de relevante tekst over programma's uit de OW en de meningen van de respondenten van de interviews en de focusgroep gelegd. Op deze manier ontstaat er een beeld van de veranderingen die een

organisatie zoals RWS te wachten staat op het gebied van milieuprogramma's bij de invoering van de OW.

§ 3.5 Lessen op basis van vergelijking

Lessen die een organisatie zoals RWS in ogenschouw moet nemen bij de operationalisering van milieuprogramma's bij de invoering van de OW worden geïdentificeerd in hoofdstuk 5, waarbij gebruik is gemaakt van de verkregen gegevens uit de interviews, de focusgroep en de voorgaande hoofdstukken. De focusgroep en de interviews werden op een vergelijkbare manier geanalyseerd zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Thema's die hierbij aan de orde kwamen zijn omschreven in bijlage 4. Voor de beantwoording van deze deelvraag is uitgegaan van een vergelijking op basis van de theorie, de praktijk van de respondenten en het wettelijke kader over programma's in de OW.

De beantwoording van de centrale vraagstelling vindt plaats in hoofdstuk 6, inclusief een discussie ten aanzien van de bevindingen uit dit onderzoek. In hoofdstuk 6 worden ook de aanbevelingen en lessen vervolgens nogmaals kort samengevat weergegeven. Hiermee wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling: Welke lessen kunnen er voor de operationalisering van milieuprogramma's bij een organisatie zoals Rijkswaterstaat worden getrokken in het kader van de Omgevingswet en ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid? Tevens levert dit onderzoek op deze wijze een bijdrage aan de wetenschappelijke theorievorming over milieuprogramma's en een antwoord op het maatschappelijke vraagstuk van de afdeling BIGL van RWS.

§ 3.6 Ethische aspecten

Bij de interviews en de focusgroep werd er ook rekening gehouden met de privacy van de respondenten. Respondenten werden expliciet om toestemming gevraagd ten aanzien van hun deelname aan het onderzoek en de opname van de gesprekken. De transcriptie van de interviews werd op verzoek naar de respondenten opgestuurd, waarna de respondenten de gelegenheid kregen om hierop te reageren. Daarnaast werd er zo vertrouwelijk mogelijk met de gegevens van de respondenten omgegaan door de gegevens van de respondenten anoniem te verwerken en niet zomaar aan derden te verstrekken. Wel werden elke keer de functie van de respondent, de locatie, de datum en het tijdstip van het interview en de focusgroep genoteerd ten behoeve van de administratie (zie bijlage 5).

Hoofdstuk 4: De Omgevingswet & de rol van milieuprogramma's

§ 4.1 De Omgevingswet als nieuwe milieuwetgeving

De huidige fysiek ruimtelijke wetgeving is een wirwar aan regels en maatregelen en daarom heeft de 2^{de} kamer op 1 april 2015 ingestemd met de invoering van de nieuwe Omgevingswet (gepland in 2019) en de bijbehorende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en Ministeriële regelingen. Hierbij zullen wetten die zijn opgesteld in het kader van de ruimtelijke ordening bij de OW onder 1 noemer worden gebracht, doelen centraal worden gesteld en vertrouwen een essentieel onderdeel vormen in de relatie tussen verschillende partijen. *“Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling”* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014, p. 7). Daarnaast zullen veel zaken gaan veranderen, waaronder verschuivingen in het bevoegd gezag en een centralere rol voor milieuprogramma's (Van den Broek, 2015; Houd het eenvoudig, 2016; Interdepartementele programma Eenvoudig Beter, 2015; IPO, 2015).

De veranderingen als gevolg van de invoering van de OW zullen een impact hebben op allerlei bedrijven en overheidsinstellingen in de sector van de ruimtelijke ordening. Om de transitie naar de nieuwe wetgeving zo goed mogelijk te laten verlopen heeft de overheid het programma 'Nu al Eenvoudig Beter' (daarvoor het programma 'Sneller & Beter' genoemd) opgericht, waar de Rijksoverheid het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) bij betrokken zijn. De OW kent een zestal kerninstrumenten die beleidsontwikkeling mogelijk moeten maken, namelijk: het Omgevingsplan, Algemene Rijksregels, de Omgevingsvergunning, het Projectbesluit, de Omgevingsvisie en milieuprogramma's. Op dit moment zijn er al experimenten met onderdelen van de OW, zoals het omgevingsplan, door gebruik te maken van de Crisis- en Herstelwet. Het programma 'Nu al Eenvoudig Beter' ondersteunt en stimuleert de bestuursorganen die al (gedeeltelijk) op deze manier werken (Van Angeren, Barkhuysen, Kortmann, & Ten Veen, 2015; Van den Broek, 2015; Houd het eenvoudig, 2016).

Overheden worden steeds bewuster van de impact en de gevolgen van de invoering van de OW binnen de eigen organisatie. Echter, er zijn ook nog veel onzekerheden en onduidelijkheden. De VNG stelde recent bijvoorbeeld het volgende: *“De Omgevingswet is op dit moment een puzzel met ontbrekende stukjes”* (Buitelaar, 2016). In een 2^{de} impactanalyse van de Omgevingswet, uitgevoerd door KING, Rijkswaterstaat en Royal Haskoning DHV (2015), onder 11 waterschappen, 7 rijkspartijen, 11 provincies, 50 gemeenten, 11 omgevingsdiensten en 10 brancheverenigingen komen de volgende gevolgen door de Omgevingswet naar voren:

- Als direct gevolg van de OW worden er geen grote veranderingen in de structuur van organisaties verwacht.
- Er moet een cultuuromslag plaatsvinden door de integrale samenwerkingen, waardoor mensen met andere competenties en een bredere scope noodzakelijk zijn.
- Men verwacht door de digitalisering en de integrale samenwerkingen dat er grote veranderingen zullen zijn in de huidige werkprocessen (onder andere minder toetsend, meer oplossingsgericht en het verplaatsen van de vergunningverlening naar de planvormingsfase en/of de toetsing en handhaving).
- Daarnaast is het nog onduidelijk wat de gevolgen zijn van de vergrootte dynamiek in de omgeving van de organisaties en de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte.
- Planningsrisico's in verband met de uitwerking van de gerelateerde AMvB's, de lokale afwegingsruimte en de beschikbare ondersteuning.

Het blijkt dat er nog veel onduidelijk is over de OW en ook over één van zijn kerninstrumenten, namelijk programma's. Dit terwijl een programma binnen de Omgevingswet er juist voor moet zorgen dat beleidsdoelen op een concrete wijze worden uitgevoerd door middel van sectorale of gebiedsgerichte maatregelen. In de concept tekst van de OW wordt op dit moment onderscheid

gemaakt in verplichte en onverplichte programma's, waarbij verplichte programma's opgesteld zijn op basis van wetgeving en EU regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor geluid, water en natuurbeheer. Daarnaast is er in de concept tekst ook sprake van een programmatische aanpak, waarbij er beoordeeld wordt of bepaalde activiteiten worden toegelaten. In de concept tekst geeft men aan dat een programmatische aanpak noodzakelijk is wanneer milieudoelen onder druk staan door (economische) ontwikkelingen. Door middel van een programmatische aanpak wordt er een balans aangebracht in de benodigde maatregelen en de geplande projecten, zoals nu het geval is bij het NSL en het PAS (Van Angeren, Barkhuysen, Kortmann, & Ten Veen, 2015; Van den Broek, 2015). Aangezien de bij de OW horende AMVB's nog in concept zijn, maakt dit het ingewikkeld om te beoordelen wat er in de praktijk gaat gebeuren. Echter, er kan wel gekeken worden naar hoe programma's zich verhouden tot de factoren die van invloed zijn op wat de OW beoogt te behalen, namelijk: integratie, omgaan met complexiteit, samenwerking en decentralisatie, maatwerk, digitalisering en deregulering, in de context van de ruimtelijke ordening.

§ 4.2 Milieuprogramma's in de OW in relatie tot het conceptuele model

De OW en de bijbehorende AMVB's en Ministeriële regelingen zijn nog in ontwikkeling, waardoor sommige wettelijke teksten nog niet openbaar gepubliceerd zijn. Om de rol van milieuprogramma's in de OW te kunnen analyseren is in dit onderzoek uitgegaan van de recent gepubliceerde wetsteksten (Omgevingswet.nl, 2016). Aangezien het onderzoek specifiek de rol van milieuprogramma's in de OW onderzoekt lag de focus op de artikelen 3.3, 3.4 en 3.7 tot en met 3.18 inclusief de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT). Hieronder zullen deze wetsteksten besproken worden aan de hand van de punten die naar voren zijn gekomen in het conceptuele model (hoofdstuk 2).

De OW over milieuprogramma's

De OW maakt onderscheid in een verplichte en onverplichte programma's. Over het algemeen wordt een verplicht programma vastgesteld *“Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.”* [Artikel 3.9]. In Artikel 3.8 worden de volgende programma's aangemerkt als verplicht: actieplannen geluid (Rijkswegen, hoofdspoorwegen en Schiphol), Stroomgebiedsbeheerplannen (Rijn, Maas, Schelde en Eems), overstromingsrisicobeheerplannen, actieplan mariene strategie, het nationaal waterprogramma en het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Volgens de OW zijn de Geluidsactieplannen en de Waterkwaliteitsprogramma's, die als casussen in dit onderzoek zijn opgenomen, verplichte programma's. Daarnaast kan er worden geconcludeerd dat, op een aantal uitzonderingen na, een verplicht programma volgens de OW wordt vastgesteld wanneer er niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde, maar is dit bij een onverplicht programma niet het geval.

Naast het feit dat de OW onderscheid maakt in verplichte en onverplichte programma's, maakt de OW ook onderscheid tussen programma's en programma's met een programmatische aanpak. Deze kunnen beiden verplicht dan wel onverplicht zijn. *“Het is aan het bestuursorgaan dat het programma vaststelt, om te bepalen in hoeverre de inzet van het instrument programmatische aanpak in een bepaalde situatie geschikt is.”* [MvT Artikel 3.14]. Een programma met een programmatische aanpak kan volgens de OW, net als een programma, worden vastgesteld om te voldoen aan een bepaalde omgevingswaarde (of doelstelling) voor de fysieke leefomgeving. Een programma met een programmatische aanpak wordt door de OW onderscheiden van een programma, omdat een programma met een programmatische aanpak *“een specifieke juridische functie”* [MvT Artikel 3.14] heeft, een bepaalde ruimte beschikbaar stelt voor activiteiten, moet voldoen aan verplichtingen (figuur 5) als *“de kwaliteitseisen van artikel 3.16 en de uitvoeringsplicht van artikel 3.17”* [MvT Artikel 3.14]. Verdere eisen aan een programma met een programmatische aanpak, zoals het bevoegd gezag, worden gesteld in de AMvB's. Het bepalen van de ruimte die beschikbaar is voor activiteiten *“is van cruciaal belang voor de juridische functie van de programmatische aanpak, zoals beschreven in het tweede lid. Met het geheel aan maatregelen, activiteiten en ontwikkelingen binnen een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode wordt binnen het programma vastgesteld, welke ruimte er*

beschikbaar is voor activiteiten. Afhankelijk van de beschikbare ruimte zal kunnen worden beoordeeld of activiteiten toelaatbaar zijn.” [MvT Artikel 3.14].

<p>Artikel 3.16 (eisen aan programma bij programmatische aanpak) Het programma bevat in ieder geval een beschrijving van:</p> <ol style="list-style-type: none"> het gebied waarvoor het programma geldt, de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt, de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld, de toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor het programma wordt vastgesteld, de verwachte ontwikkelingen in het gebied die naar verwachting gevolgen hebben voor het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, de activiteiten die naar verwachting tijdens de periode waarop het programma betrekking heeft in het gebied zullen worden verricht, die naar verwachting effect hebben: <ol style="list-style-type: none"> op het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, of de wijze waarop de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald en verdeeld, de gevolgen van de ontwikkelingen, bedoeld onder e, en de activiteiten, bedoeld onder f, voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving, de maatregelen die bij dragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd. 	<p>Artikel 3.17 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)</p> <ol style="list-style-type: none"> De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn. De uitvoeringsplicht geldt alleen: <ol style="list-style-type: none"> voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd, of als deze volgt uit regels en instructies als bedoeld in de artikelen 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.33 en 2.34. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een programma als bedoeld in de artikelen 3.7, derde lid, en 3.8, derde lid.
--	--

Figuur 5: De programmatische aanpak in de OW, artikel 3.16 en 3.17 (Omgevingswet.nl, 2016).

Dit scherpe onderscheid tussen verschillende ‘soorten’ programma’s (verplichte programma’s, onverplichte programma’s, programma’s en programma’s met een programmatische aanpak) in de OW valt in zekere mate ook terug te vinden in wetenschappelijke literatuur, zoals dat van Busscher et al. (2012), Van Buuren et al. (2010), Lycett et al. (2004), Maylor et al. (2006) of Pellegrinelli (2011). Verschillende praktijkhandboeken over programmamangement (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Hombergen, 2011) maken ook onderscheid tussen verschillende ‘soorten’ programmamangement. Zo omschrijft Hombergen (2011) verschillende visies op programmamangement, zoals A4 programma-management, de Standard for Program Mamangement (SPM), Managing Succesful Programmes (MSP) en Programmatisch Creëren. Welke visie op programmamangement er in de OW wordt aangehouden wordt niet omschreven. Aangezien elk milieuprogramma uniek is lijkt het erop dat het niet mogelijk is om programma’s in te delen aan de hand van een eenduidige typologie.

De OW over milieubeleidsintegratie en de rol van milieuprogramma’s

Volgens Lafferty & Hovden (2003) en Lindqvist (2000) vindt milieubeleidsintegratie zowel horizontaal als verticaal of inter- en intrasectoraal plaats. Om milieuprogramma’s hierin een rol te geven, moeten ze verschillende (sectorale)beleidsdoelstellingen na kunnen streven. In de OW staat hierover het volgende: *“Een programma hoeft niet alleen te zien op het bereiken van één onderdeel van de fysieke leefomgeving, één omgevingswaarde of één beleidsdoelstelling: een combinatie daarvan is desgewenst mogelijk. De maatregelen moeten in dat geval uiteraard wel toereikend zijn om aan elk van de doelstellingen te voldoen. Te denken valt aan een programma dat ziet op het bereiken van omgevingswaarden en andere doelstellingen op het gebied van water en natuur, waarbij dezelfde (soorten) maatregelen kunnen worden ingezet voor het bereiken van beide doelstellingen.”* [MvT Artikel 3.4]. Dit suggereert dat een programma volgens de OW in staat is om verschillende (sectorale)beleidsdoelstellingen na te streven en een milieuprogramma in staat zou moeten zijn om een rol te spelen in de milieubeleidsintegratie bij het nastreven van lange-termijn (politieke) doelen.

Inhoudelijk of procesmatig zou een milieuprogramma volgens de OW hier dan ook geen probleem mee moeten hebben, maar de vraag is of dit organisatorisch ook voor elkaar te krijgen is. Er kunnen

volgens de OW regels gesteld worden aan de procesmatige eigenschappen van programma's: *“over onder meer de inhoud, vorm, uitvoering, evaluatie, actualisatie en rapportage over en de op te nemen onderwerpen in een programma”* [MvT Artikel 3.16]. Daarnaast hebben bestuursorganen *“de mogelijkheid om, gelet op de monitoringsgegevens, te anticiperen en de inhoud van het programma aan te passen”* [MvT Artikel 3.10] Volgens Persson & Nilsson (2003), Lafferty & Hovden (2003) en Kivimaa & Mickwitz (2007) zijn overleg, rapportage, actieplannen, monitoring en evaluatie succesfactoren voor een succesvolle milieubeleidsintegratie. Daarentegen zijn er in de OW niet veel aanknopingspunten te vinden over hoe een milieuprogramma organisatorisch in elkaar zou moeten zitten, omdat de OW aangeeft dat dit bij de vaststelling van een milieuprogramma gebeurt (of in AMVB's). *“Bij de vaststelling van de omgevingswaarde en de daarbij behorende instructieregels, instructies en beoordelingsregels op grond van de hoofdstukken 2 en 5 wordt duidelijk welke taken en bevoegdheden en bestuursorganen in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken en daarmee wie verantwoordelijkheid draagt voor het voldoen aan die omgevingswaarde.”* [MVT Artikel 3.9]. Mogelijk worden er in de nog niet openbaar gemaakte AMVB's wel regels verbonden aan de organisatie van milieuprogramma's. Echter, de huidige informatie lijkt het vermoeden van Busscher (2014) en Busscher et al. (2012) dat milieubeleidsintegratie in de praktijk moeilijk realiseerbaar is op het organisatorische vlak te ondersteunen.

De OW over complexiteit en de rol van milieuprogramma's

In relatie tot complexiteit is in het theoretisch kader ingegaan op twee aspecten, namelijk het schaalniveau waarop een milieuvraagstuk wordt opgelost en het aantal betrokken actoren. Milieuprogramma's zouden oplossingen moeten kunnen bieden door het strategische niveau te koppelen aan de uitvoering (De Roo, 2001; Hughes, 2005; Zuidema, 2011; Thiry, 2004; Busscher, 2014; Kor & Wijnen, 2005; Pellegrinelli, 2011). Bij een omgevingsvisie gaat het om het vastleggen van strategisch omgevingsbeleid. De OW zegt hierover het volgende: *“Op strategisch niveau worden verbanden in de fysieke leefomgeving gelegd en wordt één overkoepelend en richtinggevend beeld voor de langere termijn vastgelegd dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. In een programma kan de uitwerking van beleid plaatsvinden: bepaalde beleidsthema's of gebiedsontwikkelingen worden hierin geconcretiseerd.”* [MVT Artikel 3.3]. Er is dus volgens de OW bij milieuprogramma's een koppeling tussen het strategische niveau en het uit te voeren beleid. Daarnaast was het volgens de theorie belangrijk om flexibiliteit te bieden, zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie en situatie specifiek te handelen (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008). Volgens de OW kunnen verschillende bestuursorganen milieuprogramma's vaststellen (Figuur 6). Tevens kunnen milieuprogramma's ook gezamenlijk worden vastgesteld (Artikel 3.12).

Artikel 3.9 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)

1. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.
2. In afwijking van het eerste lid:
 - a. stelt het dagelijks bestuur van het waterschap of Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, het programma vast als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is,
 - b. kan met inachtneming van artikel 2.3 bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt. [Artikel 3.9]

Figuur 6: Verschillende bestuursorganen kunnen een milieuprogramma vaststellen volgens de OW volgens Artikel 3.9 (Omgevingswet.nl, 2016)

Hierbij gaat de OW uit van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij het milieuvraagstuk opgelost moet worden met een milieuprogramma op het niveau waarop het speelt. Tevens is men in de OW bewust van het belang van flexibiliteit: *“Zeker wanneer zo'n beleidsdoel kan worden uitgedrukt in objectieve termen, zoals meetbare of berekenbare eenheden, kan toepassing van het instrument programmatische aanpak vanuit het oogpunt van flexibiliteit wenselijk zijn.”* [MvT Artikel 3.14]. Hoewel de na te streven omgevingswaarden (tijdelijk) vaststaan biedt de programmatische aanpak *“de mogelijkheid om op een andere wijze aan de gestelde omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te voldoen.”* [MvT Artikel 3.15]. Het is niet helemaal duidelijk op welke wijze (procesmatige, organisatorisch, besluitvorming en regelgeving) milieuprogramma's deze flexibiliteit volgens de OW bieden, omdat dit pas wordt gedaan bij de vaststelling van een milieuprogramma of in

de AMVB's. Echter, hieruit blijkt wel dat milieuprogramma's een positieve bijdrage kunnen hebben bij het oplossen van milieuvraagstukken op het gebied van complexiteit door het strategische niveau te koppelen aan de uitvoering en door situatie specifiek te handelen.

De OW over het managen van samenwerkingen en de rol van milieuprogramma's

Wat betreft het sturingsmodel lijkt het er in de OW in eerste instantie op dat milieuprogramma's hiërarchisch zijn ingedeeld, omdat er in principe één partij is die een programma vaststelt (en interactieve multi-level benadering). Echter, de specifieke organisatorische eigenschappen worden bepaald bij de vaststelling van milieuprogramma's of omschreven in AMVB's, waardoor hierover weinig gezegd kan worden. Opvallend is dat er in uitzonderingsgevallen blijkbaar wel vanuit het gedachtegoed van een netwerkperspectief milieuprogramma's opgesteld kunnen worden, waarbij meerder bestuursorganen gezamenlijk een milieuprogramma kunnen vaststellen. *“Dit artikel bepaalt dat bestuursorganen ook kunnen worden verplicht om bepaalde programma's gezamenlijk vast te stellen. Deze gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur nader ingevuld. In uitzonderingsgevallen zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.”* [MvT Artikel 3.12]. Hoewel er volgens de theorie bij het managen van samenwerkingen, in de context van milieuprogramma's, het beste uitgegaan kan worden van een veranderend netwerkperspectief met een multi-levelbenadering (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Persson & Nilsson, 2003; Kitchen, 2000; Dahan, Doh, & Kuoy, 2006; Pedersen, 2010), wordt er in de OW alleen in uitzonderlijke gevallen aandacht aan besteed.

Uit de literatuur kwam naar voren dat leiderschap, een verantwoordelijke partij, veel tijd, inspanningen, inzicht in de belangen van actoren en geen eenzijdige acties van partijen (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Kor & Wijnen, 2005; Zuidema, 2011; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; Van Vliet, 2013; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Busscher, 2014). Daarnaast bleek uit de literatuur dat er hierover ook onzekerheden zijn over of bepaalde partijen (decentrale overheden) wel over voldoende slagkracht bezitten in een dergelijk netwerk (Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; Busscher, 2014). In de OW wordt er bijvoorbeeld gesproken over het aanpassen van een milieuprogramma: *“Bestuursorganen hebben met deze bepaling de mogelijkheid om, gelet op de monitoringsgegevens, te anticiperen en de inhoud van het programma aan te passen. Dit kan bestaan uit het nemen van extra maatregelen of het anders prioriteren van activiteiten. Het vaststellend bestuursorgaan kan er eventueel ook voor kiezen het doel van het programma aan te passen, als dit er maar toe leidt dat aan de omgevingswaarde wordt voldaan.”* [MVT Artikel 3.10]. Daarnaast wordt er in de OW gesproken over een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen: *“De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn.”* [Artikel 3.17]. Hoewel er in de OW wel een verantwoordelijke partij wordt aangewezen voor het milieuprogramma, wordt er niet omschreven hoe een partij moet omgaan met het politieke spel (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003).

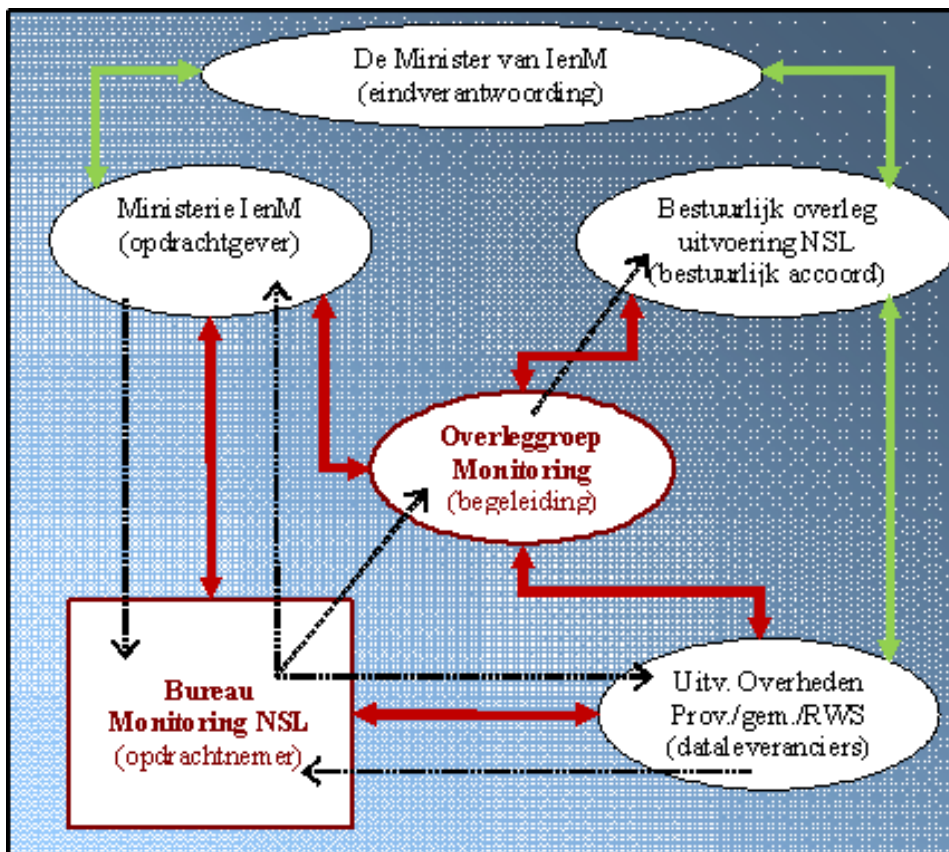
§ 4.3 De geselecteerde casussen en het conceptuele model

Hieronder volgt een beschrijving van de geselecteerde casussen/milieuprogramma's. Bij de analyse (Tabel 2) wordt het desbetreffende milieuprogramma specifiek onderzocht op de aspecten integratie, complexiteit en het managen van samenwerkingen. Op basis van deze analyse kunnen er conclusies worden getrokken over de rol van het desbetreffende milieuprogramma in relatie tot het conceptuele model (hoofdstuk 2)

NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit)

Het NSL is een sectoraal georiënteerd milieuprogramma dat zich richt op de luchtkwaliteit in Nederland. Het milieuprogramma is ontstaan, doordat (Europese) wet- en regelgeving (de luchtkwaliteitsrichtlijn), dat is opgesteld om de gezondheid van burgers te beschermen, economische ontwikkelingen (infrastructuur) verhinderde. De programma aanpak van het NSL biedt ruimte en flexibiliteit, waardoor economische ontwikkelingen weer mogelijk werden gemaakt, terwijl tegelijkertijd milieudoelen aantoonbaar behaald kunnen worden (een dubbele doelstelling). De balans tussen acties (projecten) en maatregelen maakt de projecttoetsing makkelijker. Het programma heeft

betrekking op verschillende provincies (Overijssel, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg en delen van de provincies Noord-Holland en Flevoland) en kan als een milieuprogramma op landelijk niveau worden gezien. Hierdoor zijn diverse partijen betrokken bij het milieuprogramma, namelijk: gemeenten, provincies en de Rijksoverheid (RWS). Eén van de kenmerkende eigenschappen van het milieuprogramma is dan ook dat het wordt aangemerkt als samenwerkingsprogramma met een sterk interbestuurlijk karakter, dat alle overheidslagen betreft. Het programma is noodzakelijk om de (politieke) doelstellingen te halen, waardoor er onder de betrokken partijen een gedeeld belang is voor het behalen van de doelen. Hierbij wordt uitgegaan van eerder opgestelde gezamenlijke visies, zoals dit in de NSL-brochure staat genoemd: *“Relevant is daarbij dat de meeste ruimtelijke NSL-projecten hun basis vinden in bestaande ruimtelijke visies en plannen, zoals streekplannen en structuurvisies.”* (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2009a, p. 25). Het rijk coördineert de totstandkoming en uitvoering en maakt ten aanzien van de uitvoering afspraken met provincies en gemeenten. Er vindt een jaarlijkse monitoring plaats met behulp van de monitoringstool AERIUS. Het organisatieschema in figuur 7 laat zien hoe de partijen samenwerken bij de jaarlijkse monitoring. Aangezien de milieudoelen bijna overal gehaald zijn, zal het programma alleen nog maar in bepaalde gebieden worden voortgezet onder de OW (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2009a; Rijkswaterstaat, 2015).



Figuur 7: Organisatie monitoringstool NSL (Infomil, 2016)

PAS (Programma aanpak stikstof)

Het PAS is net als het NSL een sectoraal georiënteerd milieuprogramma dat zich richt op de luchtkwaliteit in Nederland. Het PAS is een recent programma dat is ontstaan na aanleiding van de overbelasting van stikstofdepositie in Natura2000 gebieden. Om dit te voorkomen is op Europees niveau de habitat- en vogelrichtlijn opgesteld. Dit had gevolgen voor de economische ontwikkelingen van (lokale) overheden en (landbouw)bedrijven. Net als het NSL heeft het PAS een dubbele doelstelling, namelijk het voldoen aan de milieunormen voor de luchtkwaliteit en tegelijkertijd economische ontwikkelingen mogelijk maken. Het PAS moet samenhang en draagvlak creëren en de besluitvorming omtrent projecten vergemakkelijken.



Figuur 8: Verspreiding van de 118 Natura 2000-gebieden over Nederland (Ministerie EZ en I&M, 2016, p. 9)

Het programma heeft betrekking op 118 Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden (figuur 8). Deze Natura2000-gebieden liggen verspreid over Nederland, waardoor er diverse gemeenten, provincies, de rijksoverheid (RWS) en (landbouw)bedrijven betrokken zijn bij het PAS. Deze partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het systeem van de monitoring, rapportage en bijsturing. De coördinerende rol hierover ligt bij het PAS-bureau. De provincies zijn in de regel het bevoegd gezag voor de vergunningverlening (bij uitzonderingen het ministerie van Economische Zaken). Het ministerie van Economische Zaken (EZ) en I&M zijn het bevoegd gezag voor handelingen die betrekking hebben op een Tracébesluit. Door het nemen van bepaalde maatregelen vermindert de hoeveelheid stikstofneerslag en ontstaat er ruimte voor economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken, genaamd depositieruimte en ontwikkelingsruimte. De depositieruimte is de totale hoeveelheid stikstofdepositie die voor de groei van bestaande en nieuwe economische activiteiten. Hiervan kan een klein deel (de ontwikkelingsruimte) bijvoorbeeld gebruikt worden voor de uitbreiding van een veehouderij, de verbreding van een weg of industriële activiteiten in of nabij Natura 2000 gebieden.

De programma aanpak van het PAS biedt ruimte en flexibiliteit, waarbij de toedeling van ontwikkelingsruimte plaatsvindt op basis van de beschikbare depositieruimte. Net als het NSL maakt het PAS gebruik van de monitoringstool AERIUS om de jaarlijkse monitoring hiervoor bij te houden. Het PAS bevindt zich nog in de experimentele fase en wordt voortgezet onder de OW (Ministerie van Economische Zaken, 2015; Ministerie van Economische Zaken, Pas wijzer, 2014).

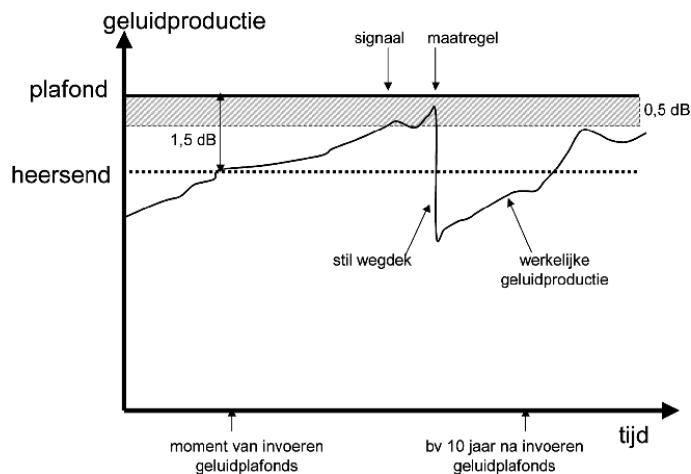
Geluidsactieplannen

De Geluidsactieplannen hebben betrekking op het milieuthema geluid. De Geluidsactieplannen werden geïntroduceerd naar aanleiding van Europese wet- en regelgeving om de schadelijke gevolgen van omgevingslawaai van verkeer, industrie en spoorwegen te beperken. Met de Geluidsactieplannen wordt aangetoond dat de EU doelen behaald zijn, namelijk: het voorlichten van burgers, inventarisatie van de ernst van het probleem (bij alle EU lidstaten) en het voldoen aan de EU milieunormen voor geluid. De geluidsactieplannen hebben betrekking op de luchtvaart (Schiphol), het verkeer en de industrie. Op basis van EU wetgeving moeten partijen zoals het Rijk (RWS), gemeenten en provincies elke 5 jaar apart van elkaar een actieplan geluid opstellen. Daarnaast is ProRail ook betrokken bij deze milieuprogramma's. Kenmerkend voor een actieplan geluid is dat het niet bedoeld is om nieuw beleid te creëren, presenteren of op basis daarvan besluiten te nemen. Inmiddels kunnen geluidsactieplannen als routinematig worden beschouwd en worden ze voortgezet onder de OW (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2014a; Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2014b; Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2014c; Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, 2014; Gemeente Amsterdam, 2014).

SWUNG-1 (Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid)

Net als de geluidsactieplannen is SWUNG-1 een sectoraal georiënteerd milieuprogramma gericht op geluid. Echter, SWUNG-1 is in tegenstelling tot de andere programma's niet gebaseerd op EU wet- en regelgeving, maar op basis van de strengere Nederlandse wet- en regelgeving voor omgevingslawaai. SWUNG-1 is opgericht om geluidshinder rondom de Rijkswegen (rijkswegen en spoorwegen) te bestrijden om de burgers te beschermen en besluitvorming te versimpelen. De doelen van SWUNG-1 betreffen: het beheersen van de groei van geluid (naleving

geluidproductieplafonds), het saneren bij te hoge geluidsbelasting, het stimuleren van bronmaatregelen en het voldoen aan de Nederlandse milieunormen voor geluid. Met SWUNG-1 wordt aangetoond dat er voldaan wordt aan de gestelde milieunormen/doelen (geluidproductieplafonds). In figuur 9 wordt de werking van een geluidproductieplafond en het effect van een maatregel op de geluidproductie weergegeven. De verantwoording voor het programma ligt bij de spoor- en wegbeheerders. De partijen die bij dit milieuprogramma betrokken zijn, zijn dan ook de Rijksoverheid (RWS) en ProRail. Rijkswaterstaat en ProRail werken samen aan de gegevensverzameling. Deze twee partijen moeten samenwerken ten aanzien van de beheersbaarheid van het geluidsregister (monitoringstool) en moeten rekenmodellen, berekeningen en maatregelen beargumenteren. De jaarlijkse berekening van de (overschrijding van de) geluidproductieplafonds wordt (routinematig) voortgezet onder de OW (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2011; Rijkswaterstaat, 2011; Krone, 2014).



Figuur 9: Weergave van de werking van een geluidproductieplafond en het effect van het nemen van maatregelen op de geluidproductie (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009).

Waterkwaliteitsprogramma's

Met waterkwaliteitsprogramma's worden de stroomgebiedsbeheerplannen bedoeld, waarmee de kwaliteit van de Nederlandse wateren moet worden verbeterd. Deze milieuprogramma's zijn opgesteld na aanleiding van de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarmee de EU zijn lidstaten een resultaatverplichting heeft opgesteld voor een schone en gezonde waterkwaliteit. Met de stroomgebiedsbeheersplannen kan worden aangetoond dat de doelen zijn behaald met behulp van verschillende projecten. Op basis van een gezamenlijk visie tussen gemeenten, provincies, de Rijksoverheid (RWS) en de Waterschappen wordt de waterveiligheid in Nederland verbeterd. Een kenmerkende eigenschap van een dergelijk milieuprogramma is dat er sprake is van sterke politieke belangen vanuit de EU. Alle betrokken partijen moeten samenwerken om de doelen te behalen. Bij grensoverschrijdende wateren moet er dan ook worden overlegd met buurlanden. De stroomgebiedsbeheersplannen op dit moment in uitvoering (figuur 10) en worden onder de OW voortgezet (Rijkswaterstaat, 2016; RIVM, 2016; Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016b).



Figuur 10: Een voorbeeld van maatregelen (projecten) die door het Rijk worden getroffen in het kader van 'ruimte voor de rivieren' (ruimtelijkeplannen.nl, 2016).

§ 4.4 De Omgevingswet en de rol van milieuprogramma's

De vraag die in dit hoofdstuk getracht wordt te beantwoorden is op welke manier de OW de rol van milieuprogramma's in het milieubeleid beïnvloed. In §4.1 is kort ingegaan op de OW en wat dit betekend voor het milieubeleid. Vervolgens is in §4.2 specifiek ingegaan op de rol van milieuprogramma's in de OW aan de hand van recent gepubliceerde wetsteksten. In §4.3 is dieper ingegaan op de geselecteerde programmacasussen aan de hand van relevante beleidsteksten. Een overzicht van de vergelijkende analyse is weergegeven in tabel 2 op de volgende pagina. In deze tabel worden de ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid, de rol van milieuprogramma's volgens de wetenschappelijke literatuur, de OW en de diverse onderzochte programmacasussen (NSL, PAS, Geluidsactieplannen, SWUNG-1 en Waterkwaliteitsprogramma's) naast elkaar weergegeven.

Tabel 2: Vergelijkend overzicht van het conceptuele model; de OW en de rol van milieuprogramma's.

Ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid	De rol van milieuprogramma's op basis van wetenschappelijke literatuur	De rol van milieuprogramma's in de OW	NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit)	PAS (Programma Aanpak Stikstof)	Geluidsactieplannen	SWUNG-1 (Samen Werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid)	Waterkwaliteitsprogramma's
Milieubeleidsintegratie:							
- Politieke besluitvorming vanuit een inhoudelijke (lange-termijn) visie	Milieuprogramma's kunnen helpen bij het stellen van duidelijke integrale, lange-termijn (politieke) doelen (Pellegrinelli, 2011; Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).	Een programma is volgens de OW in staat om verschillende (sectorale)beleidsdoelstellingen na te streven en een milieuprogramma in staat zou moeten zijn om een rol te spelen in de milieubeleidsintegratie bij het nastreven van lange-termijn (politieke) doelen [MvT Artikel 3.4].	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU)doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU) doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU) doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (landelijke) doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU) doelen.
- Organisatorisch	Er is geen sprake van organisatorische milieubeleidsintegratie (Pellegrinelli, 2011; Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).	Daarentegen zijn er in de OW niet veel aanknopingspunten te vinden over hoe een milieuprogramma organisatorisch in elkaar zou moeten zitten, omdat de OW aangeeft dat dit bij de vaststelling van een milieuprogramma gebeurt (of in AMVB's) [MVT Artikel 3.9].	Het Rijk coördineert de monitoring. Verder wisselende rolverdeling/verantwoording.	De betrokken partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het systeem van de monitoring, rapportage en bijsturing (wisselende rolverdeling/verantwoording)	Per overheid laag een eigen actieplan (weinig overleg).	Samenwerking tussen ProRail en Rijkswaterstaat.	Veel partijen bij betrokken met wisselende rolverdeling/verantwoording.
- Proces & procedure	Milieuprogramma's kunnen een rol spelen bij procesmatige succesfactoren van milieubeleidsintegratie door middel van: overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (Lafferty & Hovden, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Persson & Nilsson, 2003).	Er kunnen volgens de OW regels gesteld worden aan de procesmatige eigenschappen van programma's [MvT Artikel 3.16; MvT Artikel 3.10].	Monitoringstool AERIUS (Net als het PAS). Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie	monitoringstool AERIUS (Net als het NSL). Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie	Eigen monitoringstool, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (weinig overleg tussen actoren)	Eigen monitoringstool (het geluidsregister). Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie	Eigen monitoring. Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (incl. overleg met buurlanden)
Complexiteit:							
- Schaalniveau	Milieuprogramma's zouden oplossingen moeten kunnen bieden door het strategische niveau te koppelen aan de uitvoering (De Roo, 2001; Hughes, 2005; Zuidema, 2011; Thiry, 2004; Busscher, 2014; Kor & Wijnen, 2005; Pellegrinelli, 2011).	Er is dus volgens de OW bij milieuprogramma's een koppeling tussen het strategische niveau en het uit te voeren beleid. [MVT Artikel 3.3].	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)
- Flexibiliteit	Flexibiliteit bieden zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie. Situatie specifiek handelen. (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008)	Het is niet helemaal duidelijk op welke wijze (procesmatige, organisatorisch, besluitvorming en regelgeving) milieuprogramma's deze flexibiliteit volgens de OW bieden, omdat dit pas wordt gedaan bij de vaststelling van een milieuprogramma of in de AMVB's. Echter, hieruit blijkt wel dat milieuprogramma's een positieve bijdrage kunnen hebben bij het oplossen van milieuvraagstukken op het gebied van complexiteit door situatie specifiek te handelen [MvT Artikel 3.15; MvT Artikel 3.14].	De programma aanpak van het NSL biedt ruimte en flexibiliteit, waardoor economische ontwikkelingen weer mogelijk werden gemaakt, terwijl tegelijkertijd milieudoelen aantoonbaar behaald kunnen worden (een dubbele doelstelling). Flexibele besluitvorming	Het PAS biedt flexibiliteit en ruimte op basis van de beschikbare depositieruimte (gemeten met de monitoringstool). Flexibele besluitvorming.	Milieuprogramma bestaat om aan te tonen dat de doelen behaald zijn (het voorlichten van burgers, inventarisatie van de ernst van het probleem (bij alle EU lidstaten en het voldoen aan de EU milieunormen voor geluid). Weinig flexibiliteit nodig, omdat Nederlandse geluidwetgeving strenger is.	Door het treffen van maatregelen (bijvoorbeeld een stiller wegdek) wordt er flexibiliteit geboden in de besluitvorming	Er is door het milieuprogramma meer flexibiliteit in de uitvoering (minder details vastleggen), maar wel een resultaatverplichting.
Samenwerkingen managen:							
- Model	Netwerkperspectief (bijv. figuur 4); analyseren van sociale, cognitieve en institutionele factoren; een multi-level benadering; netwerken onderhevig aan veranderingen (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Persson & Nilsson, 2003; Kitchen, 2000; Dahan, Doh, & Kuoy, 2006; Pedersen, 2010).	Hoewel er volgens de theorie bij het managen van samenwerkingen, in de context van milieuprogramma's, het beste uitgegaan kan worden van een veranderend netwerkperspectief met een multi-levelbenadering, wordt er in de OW alleen in uitzonderlijke gevallen aandacht aan besteed [MvT Artikel 3.12].	Een hiërarchisch opgelegd programma dat wordt ingezet in een veranderend netwerk, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn.	Een hiërarchisch opgelegd programma dat wordt ingezet in een veranderend netwerk, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn.	Hiërarchisch gestructureerd.	Samenwerkingsverband tussen twee partijen.	Er vindt afstemming plaats tussen alle betrokken overheidsorganisaties. Een hiërarchisch opgelegd programma dat wordt ingezet in een veranderend netwerk, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn.
- Verantwoordelijke partij (besluitvorming)	Leiderschap, verantwoordelijke partij, veel tijd, inspanningen, een duidelijk inzicht in de posities van andere actoren en geen eenzijdige acties bij de besluitvorming (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Kor & Wijnen, 2005; Zuidema, 2011; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; Van Vliet, 2013; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Busscher, 2014). Onzekerheden (Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).	Hoewel er in de OW wel een verantwoordelijke partij wordt aangewezen voor het milieuprogramma, wordt er niet omschreven hoe een partij moet omgaan met het politieke spel [MVT Artikel 3.10; Artikel 3.17].	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoording. Niet duidelijk of alle betrokken partijen over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming.	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoording. Niet duidelijk of alle betrokken partijen over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming.	Iedere overheid laag verantwoordelijk voor zijn eigen actieplan	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoording. Duidelijke rolverdeling.	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoording. Niet duidelijk of alle betrokken partijen over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming.
Overige opmerkingen:							
- Term programmamanagement	Het scherpe onderscheidt tussen verschillende 'soorten' programma's (verplichte programma's, onverplichte programma's, programma's en programma's met een programmatische aanpak) in de OW valt in zekere mate terug te vinden in wetenschappelijke literatuur, zoals dat van Busscher et al. (2012), Van Buuren et al. (2010), Lycett et al. (2004), Maylor et al. (2006) of Pellegrinelli (2011). Verschillende praktijkhandboeken over programmamanagement (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Hombergen, 2011) maken ook onderscheidt tussen verschillende 'soorten' programmamanagement.	Het lijkt erop dat er verschillende soorten programmamanagement bestaan op basis van de wetenschappelijke theorie, de praktijk en in de wetgeving. (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Hombergen, 2011; Omgevingswet.nl, 2016; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010; Lycett, Rassau, & Danson, 2004; Maylor, Brady, Cooke-Davies, & Hodgson, 2006; Pellegrinelli, 2011)	Opvallend is dat elk milieuprogrammacasus zijn eigen kenmerken bezit. Dit klinkt logisch aangezien elk milieuprogramma een oplossing moet bieden voor een ander (sectoraal) milieuvraagstuk. Waar geluidsactieplannen en SWUNG-1 meer als routinematig kunnen worden beschouwd, is dit bij het PAS, het NSL en de waterkwaliteitsprogramma's niet zo. Toch zijn er ook overeenkomsten tussen de milieuprogramma's merkbaar. Zo maken het PAS en het NSL gebruik van dezelfde monitoringstool (AERIUS) en zijn beide milieuprogramma's erop gericht om economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Het lijkt erop dat milieuprogramma's een soort 'mix and match' zijn, die zo zijn samengesteld dat ze zo goed mogelijk een milieuvraagstuk kunnen oplossen. Aangezien elke programmacasus in dit onderzoek situatie specifiek is, zou dit erop kunnen duiden dat er verschillend 'soorten' programma's bestaan en ze niet in te delen zijn aan de hand van een eenduidige typologie.				

Hoofdstuk 5: Belangrijke aspecten om op te letten bij de invoering van de OW

§ 5.1 Inleiding: het raadplegen van de beroepspraktijk

Voor het onderzoek is, naast de (wetenschappelijke) theorie, de OW wetstekst en beleidsdocumenten over de onderzochte programmamacasussen, ook het perspectief van de beroepspraktijk ten aanzien van de rol van milieuprogramma's geraadpleegd. In totaal zijn er in dit onderzoek 20 respondenten geraadpleegd, waarvan 9 door middel van een diepte-interview en 11 bij een focusgroep bijeenkomst. De respondenten hebben verschillende achtergronden (bijlage 5) in relatie tot RWS (zowel intern als extern), wat betreft hun ervaringen met de verschillende onderzochte milieuprogrammacasussen en de OW. In de onderstaande paragrafen wordt een analyse gemaakt, op basis van methodetriangulatie, van de verkregen gegevens uit de voorgaande hoofdstukken, de verkregen data uit de interviews en de focusgroep. Een vergelijkend overzicht hiervan wordt in tabel 3 weergegeven. Op deze wijze wordt getracht een antwoord te geven op wat een organisatie zoals RWS in ogenschouw moet nemen bij de operationalisering van milieuprogramma's bij de invoering van de OW.

§ 5.2 Integratie en milieuprogramma's onder de OW

Op basis van de wetenschappelijke literatuur (Lafferty & Hovden, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Persson & Nilsson, 2003) is vastgesteld dat milieubeleidsintegratie in verschillende vormen kan voorkomen en onderhevig is aan interpretatieverschillen. Volgens de literatuur is er in Nederland vooral sprake van defensieve en intra sectorale milieubeleidsintegratie, waarbij het aspect milieu is opgenomen in de besluitvorming (Persson Å., 2004; de Jongh, 1996; Lafferty & Hovden, 2003). Daarnaast zou intersectorale milieubeleidsintegratie, waarbij de factor milieu zwaarder wordt meegewogen in de besluitvorming, leiden tot een succesvoller milieubeleid (Lafferty & Hovden, 2003; Lenschow, 2002; Lindqvist, 2000). In de beroepspraktijk wordt milieubeleidsintegratie vooral gezien als iets dat intersectoraal plaatsvindt. *“Op het gebied van milieubeheer versta ik onder integraal beleid dat je verschillende compartimenten integraal beschouwd.”* [JVK1;internRWS;waterkwaliteitsprogramma's; juridische kennis van OW]. Tevens waren de respondenten van mening dat de term integratie steeds makkelijker wordt toegepast en een positieve bijdrage heeft voor de fysieke leefomgeving door effecten beter inzichtelijk te maken bij de besluitvorming. *“Ik vind wel het wordt steeds makkelijker om het woord integraal... of integratie te noemen... ehm.. volgens mij zou integraal meer moeten zijn dan een opsomming van de verschillende thema's in 1 document. Het gaat ook over afweging en uitruil tussen doelen over die verschillende onderwerpen heen moeten betekenen. ; Dat zijn verschillende sectorale doelen. Leidt tot een betere fysieke leefomgeving. Dat leg ik in mijn document vast.”* [RO2; intern RWS; NSL/PAS; juridische kennis van OW]. De interpretaties van de term milieubeleidsintegratie uit de praktijk lijken overeen te komen met de wetenschappelijke literatuur, maar in de praktijk denkt men bij integraal beleid voornamelijk aan intersectorale integratie.

Voor milieubeleidsintegratie is er volgens de wetenschappelijke literatuur een rol weggelegd in zowel de politiek en procesmatige processen, maar er lijken op elk niveau andere uitdagingen voor milieubeleidsintegratie te zijn (Eggenberger & Partidario, 2000; Persson Å., 2004; Hertin & Berkhout, 2003; Lenschow, 2002; Collier, 1994). Milieuprogramma's zouden een rol kunnen spelen bij het stellen van duidelijke integrale, lange-termijn (politieke) doelen, maar volgens Busscher et al. (2012) er is er geen sprake van organisatorische milieubeleidsintegratie. Deze wetenschappelijke bevindingen zijn ook te relateren aan de OW. Een programma is volgens de OW in staat om verschillende (sectorale)beleidsdoelstellingen na te streven en een milieuprogramma in staat zou moeten zijn om een rol te spelen in de milieubeleidsintegratie bij het nastreven van lange-termijn (politieke) doelen. [MvT Artikel 3.4]. Daarentegen zijn er in de OW niet veel aanknopingspunten te vinden over hoe een milieuprogramma organisatorisch in elkaar zou moeten zitten, omdat de OW aangeeft dat dit bij de vaststelling van een milieuprogramma gebeurt (of in AMVB's). [MVT Artikel 3.9]. Dit lijkt te stroken met het idee dat organisatorische milieubeleidsintegratie moeilijk in de praktijk te bereiken is. De onderzochte programmamacasussen blijken allemaal sectoraal georiënteerd te zijn. Hoewel de

programma's vaak gericht zijn op lange-termijn politieke (EU) doelen, lijken er wetenschappelijk gezien verbeteringen mogelijk ten aanzien van de geïdentificeerde succesfactoren voor milieubeleidsintegratie. Procesmatig is er vaak wel sprake van een coördinerende partij, zoals dat het Rijk verantwoordelijk is voor de monitoring van het NSL en de coördinerende rol van Bij12 in het PAS voor het systeem van de monitoring, rapportage en bijsturing. Organisatorisch is er binnen de onderzochte programmacasussen vaak sprake van een gezamenlijke verantwoording voor het behalen van de doelen, waardoor er niet één specifieke partij kan worden aangewezen voor het falen of het succes van het programma. Hoewel dit in eerste instantie nadelig lijkt voor succes denken sommige respondenten hier in de praktijk toch anders over *“de complexiteiten en de ondoorzichtigheid van de governance van het NSL is een deel van het succes geweest”* [WS3;internRWS; NSL/PAS/ Geluidsactieplannen/ SWUNG-1 ; kennis van OW]. De gezamenlijke verantwoording lijkt partijen juist met elkaar te verbinden: *“bij het NSL werkte dat inderdaad ook omdat inderdaad... iedereen had zowel kansen als bedreigingen aan dat luchtkwaliteitsprobleem... iedereen had zowel wat te halen bij het NSL als wat te brengen... en ehm.. de relatieve verschillen... of de verschillen waren relatief klein... in zin dat... je had mensen die veel konden bijdragen... of partijen die veel konden bijdragen aan de oplossing, maar over het algemeen ook veel partijen die veel wilden bijdragen aan het probleem. Daar zat een zeker... zeker evenwicht in.”* [WS3;internRWS; NSL/PAS/ Geluidsactieplannen/ SWUNG-1 ; kennis van OW]. Ook andere respondenten dachten er zo over *“Dan hebben we ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid om het op te lossen.”* [PR6;internRWS;NSL/(PAS); kennis van OW]. Hoewel de gezamenlijke verantwoordelijkheid partijen in de praktijk wel met elkaar lijkt te verbinden zijn er ook nadelen voor het milieu in de besluitvorming, vanwege het door Zuidema (2011) geïdentificeerde ‘weak profile’ van milieu. Dit wordt in de praktijk ook erkend: *“Niemand voelt volgens mij verantwoordelijkheid richting de natuur. Dat vind ik juist het opvallende.”* [Focusgr9;internRWS;PAS; kennis van OW]. Een oplossing die hiervoor in de literatuur wordt aangedragen door het milieu en integraal beleid zwaarder te laten wegen in het besluitvormingsproces (Lafferty & Hovden, 2003; Lenschow, 2002).

Inhoudelijk zouden milieuprogramma's volgens de literatuur een rol kunnen spelen door milieubeleidsintegratie te betrekken bij overleggen, rapportages, actieplannen en bij de monitoring & evaluatie (Lafferty & Hovden, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Persson & Nilsson, 2003). Er kunnen volgens de OW regels gesteld worden aan de procesmatige eigenschappen van programma's [MvT Artikel 3.16]. [MvT Artikel 3.10]. Dus zou het geen probleem moeten zijn om integraal beleid hierin door te voeren. Bij de onderzochte programmacasussen is het gebruik van rapportages, actieplannen, monitoring en evaluatie ook terug te vinden. Hier is ook integratie zichtbaar tussen twee verschillende milieuprogramma's, want het PAS en het NSL maken gebruik van dezelfde monitoringstool (AERIUS). In de praktijk wordt door alle respondenten monitoring en evaluatie binnen een milieuprogramma als essentieel gezien om een aantal redenen:

- *“Voor beleidsvisie is monitoring eigenlijk ook essentieel”* [EH9;internRWS;NSL/PAS; kennis van OW]
- Om de voortgang ten aanzien van het *“doelbereik”* [RJ4;internRWS;NSL/PAS/ Geluidsactieplannen /SWUNG-1; kennis van OW] te bewaken;
- *“Dwingt je ook om inzicht te willen krijgen in de effectiviteit van de maatregelen”* [RJ4;internRWS;NSL/PAS/ Geluidsactieplannen /SWUNG-1; kennis van OW];
- *“Monitoring is in alle gevallen even belangrijk om aan te tonen dat Nog eventuele knelpunten nog aan te tonen”*[RdB5;internRWS;(NSL)/PAS/Geluidsactieplannen/SWUNG-1; kennis van OW]
- Om op basis van evaluatie *“bijstellingen te kunnen doen in het verdere verloop van de programmatische aanpak”* [JVK1;internRWS;waterkwaliteitsprogramma's; juridische kennis van OW];
- *“Om verantwoording af te leggen”* [PR6;internRWS;NSL/(PAS); kennis van OW].

Bij de focusgroep komen deze aspecten ook genoemd, maar daarnaast wordt er ook onderscheid gemaakt in de focus van de monitoring. *“Volgens mij kun je op twee dingen monitoren. Op de efficiency... ‘doen we het goed?’ En op de effectiviteit: bereik je nou wat je wil bereiken? Volgens mij houdt programma per definitie in dat je een bepaald doel hebt, en je moet kijken of je dat doel haalt. De vraag is of je het efficiënt haalt of dat je het effectief haalt.”* [Focusgr5;extern;NSL/PAS; kennis

van OW]. Daarnaast geven veel respondenten aan dat monitoring onder de OW als nog belangrijker wordt beschouwd: *“Verder heeft monitoring een belangrijke positie in de Omgevingswet”* [GJ8; extern RWS; Geluidsactieplannen/SWUNG-1; kennis van OW]. Mogelijk is dit omdat monitoring en evaluatie in de OW juridisch wordt vastgelegd. Monitoring en evaluatie gaat voornamelijk over het behalen van de doelen (en de wijze waarop), daarom lijkt het mogelijk om milieubeleidsintegratie hierin te betrekken wanneer dit opgenomen wordt in de doelen. Hierbij is het wel van belang om een duidelijk overeenkomstig doel te stellen, omdat milieubeleidsintegratie op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden (Collier, 1994; Persson & Nilsson, 2003; Lafferty & Hovden, 2003). Betrokken partijen kunnen volgens Hertin en Berkhout (2003) tot coöperatie worden gestimuleerd door milieudoelen te combineren met doelen voor economische ontwikkelingen.

§ 5.3 Complexiteit en milieuprogramma's onder de OW

Complexiteit wordt in de wetenschappelijke literatuur gelinkt aan onzekerheden die ontstaan door oncontroleerbare externe factoren bij langetermijnplanning (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008). Volgens de wetenschappelijke literatuur zou programmamanagement wat betreft het schaalniveau een rol kunnen hebben door lange-termijn visies van het strategische niveau te koppelen aan de uitvoering op het operationele niveau (De Roo, 2001; Hughes, 2005; Zuidema, 2011; Pellegrinelli, 2011; Thiry, 2004). Ook in de OW is er bij milieuprogramma's een koppeling tussen het strategische niveau en het uit te voeren beleid. [MVT Artikel 3.3]. Bij de alle onderzochte programmacasussen is er sprake van een gezamenlijke visie tussen de betrokken partijen en op basis daarvan worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd. In de praktijk wordt er bij deze gemeenschappelijke visie voornamelijk naar de doelen van de milieuprogramma's gewezen en het verbeteren van de *“milieukwaliteit”* [RO2;internRWS; NSL/PAS ; juridische kennis van OW] Hierbij speelt de dubbele doelstelling van milieuprogramma's, zoals het PAS en het NSL een belangrijke rol: *“Nou een programma moet ervoor zorgen dat enerzijds die ontwikkelingen wel door kunnen gaan en anderzijds dat die milieudoelstellingen ook gehaald worden of de natuurdoelstellingen.... Dus je probeert beide... je probeert zowel het ene als het andere... ehm... het op slot zijn van Nederland op te lossen... en tegelijkertijd het milieudoel te dienen.”* [RdB5;internRWS;(NSL)/PAS/Geluidsactieplannen/SWUNG-1; kennis van OW]. In de focusgroep gaat het hierbij vooral over het halen van gezamenlijke doelen: *“Programma en actieplan geleid, dat kun je gewoon... [je hebt] een doelstelling en daar zou je nog wat inhoudelijke vereisten aan kunnen koppelen, maar volgens mij hoeft dat helemaal niet.”* [Focusgr7;I&M; PAS; juridische kennis van OW]. Een andere respondent focust zich hierbij voornamelijk op de samenwerking *“Ik denk bij een milieuprogramma ook heel snel aan die programmatische aanpak, waarbij je vooral moet samenwerken om een probleem op te lossen.”* [Focusgr10;extern;NSL/PAS; kennis van OW]. Er kan dus geconcludeerd worden dat de link tussen een gezamenlijk doel (of visie) en de uitvoering ervan met behulp van maatregelen en projecten ook in de praktijk bestaat.

Volgens de wetenschappelijke literatuur biedt programmamanagement flexibiliteit doordat het mogelijk is om tussentijds bij te sturen (Kor & Wijnen, 2005; Thiry, 2004), zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie. In feite kan er met programmamanagement situatie specifiek worden gehandeld (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008), maar is niet elk vraagstuk geschikt voor een programma aanpak (De Roo, 2004; De Roo, 2001; Busscher, 2014). Het is niet helemaal duidelijk op welke wijze (procesmatige, organisatorisch, besluitvorming en regelgeving) milieuprogramma's deze flexibiliteit volgens de OW bieden, omdat dit pas wordt gedaan bij de vaststelling van een milieuprogramma of in de AMVB's. Echter, hieruit blijkt wel dat milieuprogramma's een positieve bijdrage kunnen hebben bij het oplossen van milieuvraagstukken op het gebied van complexiteit door situatie specifiek te handelen. [MvT Artikel 3.15; MvT Artikel 3.14]. Om flexibiliteit in de besluitvorming te behouden merkten sommige respondenten op dat het belangrijk is om zaken niet te gedetailleerd vast te leggen. Bij de onderzochte programmacasussen wordt inzichtelijk dat deze flexibiliteit vooral geboden wordt doordat er met milieuprogramma's ruimte wordt geboden op het gebied van de besluitvorming en de uitvoering. In de praktijk worden vooral veel voordelen gezien voor de uitvoering en de projecttoetsing. *“Dat zie je ook met de onderzoekslasten. Een scherm apart*

voor Bunnik uitrekenen is nou eenmaal veel duurder dan als je dat in een keer voor het hele land uitrekent. Je mis een aantal overheadkosten door het grootschalige.” [GJ8;externRWS; Geluidsactieplannen/SWUNG-1; kennis van OW]. “Want zo’n programma gaat wel een rol krijgen in de toetsing van activiteiten van besluiten... ehm... van projecten waar we dus als RWS mee bezig zijn, maar omdat het... ehm... een gewoon programma dat ehm... minder bindend is kan het iets vager zijn.” [RO2;internRWS;NSL/PAS; juridische kennis van OW]. Ook gaf één respondent aan dat milieuprogramma’s niet de oplossing zijn voor alle milieuvraagstukken: “Zorg er wel voor dat je niet een programmatische aanpak in het leven roept voor onderwerpen die zich daar niet voor lenen.” [JVK1;internRWS;waterkwaliteitsprogramma’s; juridische kennis van OW]. In de praktijk lijkt de flexibiliteit die milieuprogramma’s bieden voornamelijk voor te komen op het gebied van de uitvoering, omdat er nog steeds wel sprake is van een resultaatverplichting richting de EU.

§ 5.4 Samenwerkingen managen en milieuprogramma’s onder de OW

Actoren of partijen die samenwerkingsverbanden aangaan, zoals bij milieuprogramma’s, vormen een beleidsnetwerk. Volgens de onderzochte wetenschappelijke literatuur kan er vanwege het dynamische karakter van dergelijke netwerken van actoren het beste uitgegaan worden van een netwerkperspectief (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Persson & Nilsson, 2003; Dahan, Doh, & Kuoy, 2006; Kitchen, 2000). Hoewel er volgens de theorie bij het managen van samenwerkingen, in de context van milieuprogramma’s, het beste uitgegaan kan worden van een veranderend netwerkperspectief met een multi-levelbenadering, wordt er in de OW alleen in uitzonderlijke gevallen aandacht aan besteed. [MvT Artikel 3.12]. De programmacasussen worden, met uitzondering van de geluidsactieplannen, juist ingezet wanneer er sprake is van een veranderend netwerk met verschillende betrokken actoren. Dit dynamische aspect van milieuprogramma’s is ook terug te vinden in de praktijk: “Zie het niet als een statisch geheel, wil ik maar zeggen hè. De bestuurlijke posities zijn niet statisch, die ontwikkelen zich ten opzichte van elkaar en daar heb je dus mee te dealen, op moment dat je een programma maakt, maar ook als je het uitvoert” [Focusgr5;extern;NSL/PAS; kennis van OW]. Daarentegen worden milieuprogramma’s ook als statisch ervaren: “Daarnaast is het PAS wel vrij statisch en onze projecten zijn heel dynamisch.” [CM7; intern RWS;NSL/PAS; kennis van OW]. Hoewel de OW aangeeft [MvT Artikel 3.12] dat een milieuprogramma alleen in uitzonderlijke gevallen op een gezamenlijke wijze kan worden vastgesteld, lijkt dit tegenstrijdig te zijn met zowel de theorie als de praktijk. Daarnaast lijken milieuprogramma’s, zowel statische als dynamische aspecten te bevatten.

Deze gezamenlijke aanpak van milieuvraagstukken kan door verschillende perspectieven, normen/waarden, belangenconflicten, risicovermijding en het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader leiden tot een impasse in de besluitvorming. Het complexe politieke spel kan volgens de theorie effectief worden gemanaged door eenzijdige acties te vermijden en veel tijd, aandacht en inzicht te verkrijgen in de belangen van andere actoren (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003). Daarnaast is het van belang om te kiezen voor een multi-level benadering (Schneider, 2005), er bewust van te zijn dat netwerken onderhevig kunnen zijn aan verandering (Pedersen, 2010) en een verantwoordelijke partij aan te wijzen die over voldoende slagkracht bezit om voor prikkels en sancties te zorgen binnen het netwerk (Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012). Hoewel er in de OW wel een verantwoordelijke partij wordt aangewezen voor het milieuprogramma, wordt er niet omschreven hoe een partij moet omgaan met het politieke spel [MVT Artikel 3.10; Artikel 3.17]. Terwijl er in de programmacasussen vaak sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen, een wisselende rolverdeling en verantwoording en het niet duidelijk is of alle betrokken partijen over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming. In de praktijk geeft men aan dat het belangenconflict wel beheerst kan worden binnen milieuprogramma’s, maar dat het niet opgelost kan worden. “de verschillende belangen en tegenstellingen die je hebt tussen verschillende besturen of bestuurslagen kan zijn of de belangen en tegenstellingen tussen ehm.. tussen verschillende aspecten van ... ehm of rondom een probleem of... tussen he... het projectbelang of het milieubelang of tussen veiligheid en milieu of tussen infrastructuur en milieu... ehm... die kun je wel beheersen met programma’s maar je kunt ze niet oplossen...” [WS3;internRWS; NSL/PAS /Geluidsactieplannen/SWUNG-1; kennis van OW]. Ook het verkrijgen van inzicht in de belangen van andere actoren wordt als belangrijk gezien in de praktijk, omdat dit vertrouwen schept. Vertrouwen

wordt daar dan ook als essentieel beschouwd in het managen van milieuprogramma's. *"En dan ontstaat dat vertrouwen pas. Want dan... dan verplaats je je helemaal naar het referentiekader van de groep waar je voor staat en neem je ze mee in wat... en dan leg je heel veel van het programma helemaal niet uit, maar dat is ook voor hun dan ook helemaal niet zo relevant, blijkbaar, om te weten. En daar denk ik ook essentieel als het gaat om het managen van je programma, als je vertrouwen krijgt dus ook, dat je weet wie de mensen zijn die straks met jouw programma aan de slag gaan, in plaats van dat je alleen maar uitlegt wat, ook bij de inspraakavond van een PAS heel vaak gebeurde: wij legden alleen maar uit wat we hadden gedaan. En dat is voor jou eigenlijk helemaal niet zo interessant om te weten."* [Focusgr4;EZ; PAS; kennis van OW]. Naast vertrouwen werden de volgende zaken (overeenkomstig met de theorie) door respondenten als essentieel gezien bij het managen van milieuprogramma's: geld, mensen, informatie, structuur, het bij elkaar brengen van verschillende belangen en organisatorische koppeling tussen de politiek en de uitvoering. Het creëren van vertrouwen lijkt essentieel te zijn voor het effectief managen van samenwerkingen binnen milieuprogramma's die te maken hebben met een complex politieke spel.

§ 5.5 Overige opmerkingen over milieuprogramma's

Het scherpe onderscheidt tussen verschillende 'soorten' programma's (verplichte programma's, onverplichte programma's, programma's en programma's met een programmatische aanpak) in de OW valt in zekere mate terug te vinden in wetenschappelijke literatuur, zoals dat van Busscher et al. (2012), Van Buuren et al. (2010), Lycett et al. (2004), Maylor et al. (2006) of Pellegrinelli (2011). Verschillende praktijkhandboeken over programmamanagement (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Hombergen, 2011) maken ook onderscheid tussen verschillende 'soorten' programmamanagement. In de praktijk wordt er, net als in de OW, een zeker onderscheid gemaakt in zeker twee soorten programma's, namelijk 'gewone' programma's en programma's met een programmatische aanpak. *"Ik zou wel oppassen met programma en programmatische aanpak, dat je wel goed doorhebt wat de verschillen daarin zijn... want het is niet hetzelfde."* [RO2;internRWS; NSL/PAS; juridische kennis van OW]. Hoewel sommige respondenten geen onderscheid maken, doen anderen dit wel. Programma's met een programmatische aanpak worden aangemerkt met: *"het bieden van meer structuur"* [RJ4;internRWS;NSL/PAS/Geluidsactieplannen/SWUNG-1; kennis van OW] en worden als een *"zwaardere"* [PR6;internRWS;NSL/(PAS); kennis van OW] middel gezien, omdat hierbij juridisch veel meer is vastgelegd. Het NSL en het PAS worden hierbij vaak aangemerkt als programma's met een programmatische aanpak, terwijl de geluidsactieplannen meer als een gewoon programma worden beschouwd. Opvallend is dat elk milieuprogrammacasus zijn eigen kenmerken bezit. Dit klinkt logisch aangezien elk milieuprogramma een oplossing moet bieden voor een ander (sectoraal) milieuvraagstuk. Waar geluidsactieplannen en SWUNG-1 meer als routinematig kunnen worden beschouwd, is dit bij het PAS, het NSL en de waterkwaliteitsprogramma's niet zo. Toch zijn er ook overeenkomsten tussen de milieuprogramma's merkbaar. Zo maken het PAS en het NSL gebruik van dezelfde monitoringstool (AERIUS) en zijn beide milieuprogramma's erop gericht om economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Het lijkt erop dat milieuprogramma's een soort 'mix and match' zijn, die zo zijn samengesteld dat ze zo goed mogelijk een milieuvraagstuk kunnen oplossen. Aangezien elke programmacasus in dit onderzoek situatie specifiek is, zou dit erop kunnen duiden dat er verschillend 'soorten' programma's bestaan en ze niet in te delen zijn aan de hand van een eenduidige typologie.

Tabel 3: Vergelijkend overzicht van het conceptuele model; de OW en de rol van milieuprogramma's in de beroepspraktijk

Ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid	De rol van milieuprogramma's op basis van wetenschappelijke literatuur	De rol van milieuprogramma's in de OW	NSL	PAS	Geluidsactieplannen	SWUNG-1	Waterkwaliteitsprogramma's	Beroepspraktijk
Milieubeleidsintegratie:								
- Politieke besluitvorming vanuit een inhoudelijke (lange-termijn) visie	Milieuprogramma's kunnen helpen bij het stellen van duidelijke integrale, lange-termijn (politieke) doelen (Pellegrinelli, 2011; Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).	Een programma is volgens de OW in staat om verschillende (sectorale)beleidsdoelstellingen na te streven en een milieuprogramma in staat zou moeten zijn om een rol te spelen in de milieubeleidsintegratie bij het nastreven van lange-termijn (politieke) doelen [MvT Artikel 3.4].	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU)doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU) doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU) doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (landelijke) doelen.	Sectoraal georiënteerd. Gericht op lange-termijn politieke (EU) doelen.	Resultaatverplichting t.a.v. lange-termijn EU-doelen.
- Organisatorisch	Er is geen sprake van organisatorische milieubeleidsintegratie (Pellegrinelli, 2011; Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).	Daarentegen zijn er in de OW niet veel aanknopingspunten te vinden over hoe een milieuprogramma organisatorisch in elkaar zou moeten zitten, omdat de OW aangeeft dat bij de vaststelling van een milieuprogramma gebeurt (of in AMVB's) [MvT Artikel 3.9].	Het Rijk coördineert de monitoring. Verder wisselende rolverdeling/verantwoordelijkheid.	De betrokken partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het systeem van de monitoring, rapportage en bijsturing (wisselende rolverdeling/verantwoordelijkheid)	Per overheid laag een eigen actieplan (weinig overleg).	Samenwerking tussen ProRail en Rijkswaterstaat.	Veel partijen bij betrokken met wisselende rolverdeling/verantwoordelijkheid.	Gezamenlijke verantwoordelijkheid verbindt partijen, maar er zijn er ook nadelen voor het milieu in de besluitvorming, vanwege het 'weak profile' van milieu.
- Proces & procedure	Milieuprogramma's kunnen een rol spelen bij procesmatige succesfactoren van milieubeleidsintegratie door middel van: overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (Lafferty & Hovden, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2007; Persson & Nilsson, 2003).	Er kunnen volgens de OW regels gesteld worden aan de procesmatige eigenschappen van programma's [MvT Artikel 3.16; MvT Artikel 3.10].	Monitoringstool AERIUS (Net als het PAS). Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie	monitoringstool AERIUS (Net als het NSL). Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie	Eigen monitoringstool. rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (weinig overleg tussen actoren)	Eigen monitoringstool (het geluidsregister). Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (incl. overleg met buurlanden)	Eigen monitoring. Overleg, rapportage, actieplan en monitoring & evaluatie (incl. overleg met buurlanden)	Overeenkomstig met de theorie. Monitoring (en evaluatie) wordt als essentieel beschouwd.
Complexiteit:								
- Schaalniveau	Milieuprogramma's zouden oplossingen moeten kunnen bieden door het strategische niveau te koppelen aan de uitvoering (De Roo, 2001; Hughes, 2005; Zuidema, 2011; Thiry, 2004; Busscher, 2014; Kor & Wijnen, 2005; Pellegrinelli, 2011).	Er is dus volgens de OW bij milieuprogramma's een koppeling tussen het strategische niveau en het uit te voeren beleid. [MvT Artikel 3.3].	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Op basis van een gezamenlijke visie worden maatregelen getroffen en projecten uitgevoerd (koppeling)	Link tussen een gezamenlijk doel en de uitvoering met behulp van maatregelen en projecten
- Flexibiliteit	Flexibiliteit bieden zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie. Situatie specifiek handelen. (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008)	Het is niet helemaal duidelijk op welke wijze (procesmatige, organisatorisch, besluitvorming en regelgeving) milieuprogramma's deze flexibiliteit volgens de OW bieden, omdat dit pas wordt gedaan bij de vaststelling van een milieuprogramma of in de AMVB's. Echter, hieruit blijkt wel dat milieuprogramma's een positieve bijdrage kunnen hebben bij het oplossen van milieuvraagstukken op het gebied van complexiteit door situatie specifiek te handelen [MvT Artikel 3.15; MvT Artikel 3.14].	De programma aanpak van het NSL biedt ruimte en flexibiliteit, waardoor economische ontwikkelingen weer mogelijk werden gemaakt, terwijl tegelijkertijd milieudoelen aantoonbaar behaald kunnen worden (een dubbele doelstelling). Flexibele besluitvorming	Het PAS biedt flexibiliteit en ruimte op basis van de beschikbare depositieruimte (gemeten met de monitoringstool). Flexibele besluitvorming.	Milieuprogramma bestaat om aan te tonen dat de doelen behaald zijn (het voorlichten van burgers, inventarisatie van de ernst van het probleem (bij alle EU lidstaten en het voldoen aan de EU milieunormen voor geluid). Weinig flexibiliteit nodig, omdat Nederlandse geluidwetgeving strenger is.	Door het treffen van maatregelen (bijvoorbeeld een stiller wegdek) wordt er flexibiliteit geboden in de besluitvorming	Er is door het milieuprogramma meer flexibiliteit in de uitvoering (minder details vastleggen), maar wel een resultaatverplichting.	In de praktijk lijkt de flexibiliteit die milieuprogramma's bieden voornamelijk voor te komen op het gebied van de uitvoering, omdat er nog steeds wel sprake is van een resultaatverplichting richting de EU.
Samenwerkingen managen:								
- Model	Netwerkperspectief (bijv. figuur 4); analyseren van sociale, cognitieve en institutionele factoren; een multi-level benadering; netwerken onderhevig aan veranderingen (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Persson & Nilsson, 2003; Kitchen, 2000; Dahan, Doh, & Kuoy, 2006; Pedersen, 2010).	Hoewel er volgens de theorie bij het managen van samenwerkingen, in de context van milieuprogramma's, het beste uitgegaan kan worden van een veranderend netwerkperspectief met een multi-levelbenadering, wordt er in de OW alleen in uitzonderlijke gevallen aandacht aan besteed [MvT Artikel 3.12].	Een hiërarchisch opgelegd programma dat wordt ingezet in een veranderend netwerk, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn.	Een hiërarchisch opgelegd programma dat wordt ingezet in een veranderend netwerk, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn.	Hiërarchisch gestructureerd.	Samenwerkingsverband tussen twee partijen.	Er vindt afstemming plaats tussen alle betrokken overheidsorganisaties. Een hiërarchisch opgelegd programma dat wordt ingezet in een veranderend netwerk, waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn.	Dynamische samenwerkingsverbanden ondersteund het netwerkperspectief. Daarnaast lijken milieuprogramma's, zowel statische als dynamische aspecten te bevatten.
- Verantwoordelijke partij (besluitvorming)	Leiderschap, verantwoordelijke partij, veel tijd, inspanningen, een duidelijk inzicht in de posities van andere actoren en geen eenzijdige acties bij de besluitvorming (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Kor & Wijnen, 2005; Zuidema, 2011; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; Van Vliet, 2013; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Busscher, 2014). Onzekerheden (Busscher, 2014; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012).	Hoewel er in de OW wel een verantwoordelijke partij wordt aangewezen voor het milieuprogramma, wordt er niet omschreven hoe een partij moet omgaan met het politieke spel [MvT Artikel 3.10; Artikel 3.17].	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoordelijkheid. Niet duidelijk of alle betrokken partijen over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming.	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoordelijkheid. Niet duidelijk of alle betrokken partijen over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming.	Iedere overheid laag verantwoordelijk voor zijn eigen actieplan	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoordelijkheid. Duidelijke rolverdeling.	Gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en wisselende rolverdeling/verantwoordelijkheid. Niet duidelijk of alle betrokken partijen over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming.	Essentiële rol voor vertrouwen. Daarnaast: geld, mensen, informatie, structuur, het bij elkaar brengen van verschillende belangen en organisatorische koppeling tussen de politiek en uitvoering.
Overige opmerkingen:								
- Term programmamanagement	Het scherpe onderscheid tussen verschillende 'soorten' programma's (verplichte programma's, onverplichte programma's, programma's en programma's met een programmatische aanpak) in de OW valt in zekere mate terug te vinden in wetenschappelijke literatuur, zoals dat van Busscher et al. (2012), Van Buuren et al. (2010), Lycett et al. (2004), Maylor et al. (2006) of Pellegrinelli (2011). Verschillende praktijkhandboeken over programmamanagement (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Hombergen, 2011) maken ook onderscheid tussen verschillende 'soorten' programmamanagement.	Het lijkt erop dat er verschillende soorten programmamanagement bestaan op basis van de wetenschappelijke theorie, de praktijk en in de wetgeving. (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Hombergen, 2011; Omgevingswet.nl, 2016; Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012; Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010; Lycett, Rassau, & Danson, 2004; Maylor, Brady, Cooke-Davies, & Hodgson, 2006; Pellegrinelli, 2011)	Opvallend is dat elk milieuprogrammacasus zijn eigen kenmerken bezit. Dit klinkt logisch aangezien elk milieuprogramma een oplossing moet bieden voor een ander (sectoraal) milieuvraagstuk. Waar geluidsactieplannen en SWUNG-1 meer als routinematig kunnen worden beschouwd, is dit bij het PAS, het NSL en de waterkwaliteitsprogramma's niet zo. Toch zijn er ook overeenkomsten tussen de milieuprogramma's merkbaar. Zo maken het PAS en het NSL gebruik van dezelfde monitoringstool (AERIUS) en zijn beide milieuprogramma's erop gericht om economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Het lijkt erop dat milieuprogramma's een soort 'mix and match' zijn, die zo zijn samengesteld dat ze zo goed mogelijk een milieuvraagstuk kunnen oplossen. Aangezien elke programmacasus in dit onderzoek situatie specifiek is, zou dit erop kunnen duiden dat er verschillend 'soorten' programma's bestaan en ze niet in te delen zijn aan de hand van een eenduidige typologie.					Hoewel sommige respondenten geen onderscheid maken doen anderen dit wel. Een programmatische aanpak (NSL/PAS_) wordt vaak gezien als zwaarder en juridisch vastgelegd.

Hoofdstuk 6: Discussie & Conclusies

§ 6.1 Discussie over de bestaande programma theorie

In dit onderzoek is er vanuit een nog weinig onderzocht perspectief naar (milieu)programma's gekeken. De bestaande wetenschappelijke theorie, zoals Pellegrinelli (2011), Maylor et al. (2006), Lycett et al. (2004) en Van Buuren et al. (2010), bestudeert programma's vanuit een voornamelijk bedrijfskundige- of bestuurskundige hoek. Daarentegen is in dit onderzoek de toepassing van milieuprogramma's in het vakgebied van de ruimtelijke ordening verder onderzocht. Hoewel de artikelen (Pellegrinelli, 2011; Maylor, Brady, Cooke-Davies, & Hodgson, 2006; Lycett, Rassau, & Danson, 2004; Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010) vanuit een ander perspectief zijn geschreven, waarbij een programma aanpak wordt vergeleken met een projectmatige aanpak, zijn er toch ook raakvlakken te vinden in de bevindingen, namelijk:

- Net als in dit onderzoek wordt er in de onderzoeken van Pellegrinelli (2011), Maylor et al. (2006), Lycett et al. (2004) en Van Buuren et al. (2010) ook een verschuiving waargenomen van een projectmatige naar een programmatische aanpak.
- Wat betreft het thema integratie en programma's hebben Van Buuren et al. (2010) het, net als dit onderzoek, over drie aspecten, namelijk: vanuit een inhoudelijke visie, organisatorisch en procesmatig. Het succes van integratie op deze drie aspecten afhankelijk van "*een dynamische wisselwerking tussen projectmatige en programmatische interventies*" (Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010, p. 5). Op basis van wetenschappelijke literatuur zijn er in dit onderzoek een aantal succesfactoren voor milieubeleidsintegratie geïdentificeerd en is onderzocht hoe milieuprogramma's hier in de praktijk een rol in kunnen hebben. Hoewel het onderzoek van Van Buuren et al. (2010) wijst op verschillende succesfactoren voor milieubeleidsintegratie, zijn deze succesfactoren in dit onderzoek (op basis van wetenschappelijke literatuur) specifiek geïdentificeerd en is onderzocht hoe milieuprogramma's hier in de praktijk een rol in kunnen hebben. Zo zou milieubeleidsintegratie bijvoorbeeld zwaarder meegewogen kunnen worden in de besluitvorming.
- Pellegrinelli (2011) beweert dat vraagstukken die een hoge mate van complexiteit bevatten het beste opgelost kunnen worden op het strategische niveau, omdat complexiteiten een hoge mate van onzekerheid met zich meebrengen. Echter, in dit onderzoek is aangetoond dat er juist een koppeling moet bestaan tussen het strategische en operationele niveau om complexe milieuvraagstukken op te lossen.
- Lycett et al. (2004) geeft aan dat effectief programmamanagement flexibiliteit moet vertonen in een veranderende omgeving. In dit onderzoek wordt deze bewering onderstreept. Milieuvraagstukken vragen om situatie specifieke oplossingen en het is hierbij belangrijk om flexibiliteit te bieden, zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie.
- Wat betreft het managen van samenwerkingen binnen milieuprogramma's vertoont dit onderzoek overeenkomsten met het artikel van Pellegrinelli (2011). Hij beweert dat "*a programme management model, grounded in a becoming or social constructionist ontology and practised by reflective, context sensitive and value/ethically aware practitioners provides both an alternative way of shaping and undertaking change initiatives.*" (Pellegrinelli, 2011, pp. 238 - 239). De bewering van Pellegrinelli (2011) ondersteunt de keuze voor het netwerkperspectief. Daarnaast geeft Pellegrinelli (2011) aan dat het belangrijk is voor de praktijk om reflecterend, context sensitief en bewust te zijn van verschillende (ethische) waarden tussen actoren. Dit komt overeen met dit onderzoek, waaruit blijkt dat leiderschap, een verantwoordelijke partij, veel tijd, inspanningen en een duidelijk inzicht in de posities van andere actoren en geen eenzijdige acties belangrijk zijn om beslissingen te kunnen maken.

In veel gevallen zijn er dus overeenkomsten met de bestaande programma theorie, maar is dit onderzoek vaak specifiek in bijvoorbeeld het identificeren van succesfactoren voor milieubeleidsintegratie. Met deze masterthesis wordt een bijdrage geleverd aan het vergroten van de kennis over de toepassing van milieuprogramma's in het vakgebied van de ruimtelijke ordening.

§ 6.2 Beantwoording deelvragen

In het (Nederlandse) milieubeleid hebben organisaties zoals Rijkswaterstaat te maken met grote complexe uitdagingen betreffende milieuvraagstukken, waarbij er gezocht wordt naar een geschikte institutionele respons. Milieuprogramma's, zoals het NSL, zijn één van de instrumenten die worden toegepast om met deze complexe uitdagingen om te gaan. Binnenkort vindt er naar verwachting een wetswijziging plaats, waarbij de OW wordt geïntroduceerd. De OW stelt organisaties, zoals RWS, voor nieuwe uitdagingen voor de rol die milieuprogramma's kunnen spelen op het gebied van integratie, complexiteit en het managen van samenwerkingen. Met dit onderzoek wordt getracht een antwoord te geven op dit maatschappelijke vraagstuk en een bijdrage te leveren aan de optimalisatie van de operationalisering van milieuprogramma's bij RWS. Tevens wordt er een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke kennis over de toepassing van milieuprogramma's in het vakgebied van de ruimtelijke ordening.

Hieronder volgt een overzicht van de deelvragen. Per deelvraag zal een omschrijving gegeven worden van de verkregen inzichten die zijn opgedaan na aanleiding van de gegevens uit de voorgaande hoofdstukken. De beantwoording van deze deelvragen leidt tot de beantwoording van de centrale hoofdvraag van dit onderzoek.

Deelvraag 1: Bij welke ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid sluit de ontwikkeling van milieuprogramma's aan?

In hoofdstuk 2 wordt de rol van milieuprogramma's bij een aantal kenmerkende ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid op basis van wetenschappelijke literatuur onderzocht. In relatie tot milieuprogramma's zijn er twee verschuivingen waar te nemen in het Nederlandse milieubeleid, namelijk van een sectorale naar een integrale aanpak en van een projectmatige naar een programmatische aanpak. Op basis van deze verschuivingen zijn een aantal gevolgen geconstateerd voor milieubeleidsintegratie, de aanpak van complexiteit bij milieuvraagstukken en het managen van samenwerkingen tussen betrokken actoren. Aan de hand van een wetenschappelijke analyse van deze factoren en de rol die milieuprogramma's hierin spelen is een conceptueel model vastgesteld (tabel 1), die gebruikt werd bij de verdere beantwoording van de onderzoeksvragen.

De ontwikkeling van milieuprogramma's is aan de hand van de wetenschappelijke literatuurreview in dit onderzoek gelinkt aan de volgende ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid: milieubeleidsintegratie, complexiteit en wijzen waarop samenwerkingen tussen betrokken actoren gemanaged kan worden. De rol die milieuprogramma's kunnen spelen bij deze ontwikkelingen is divers. Milieuprogramma's kunnen in veel gevallen een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkelingen, maar in sommige gevallen komen milieuprogramma's in de praktijk ook voor grote uitdagingen te staan.

Deelvraag 2: Welke milieuprogramma's zijn relevant voor het betreffende onderzoek over de operationalisering van milieuprogramma's bij Rijkswaterstaat bij de invoering van de Omgevingswet?

Om het onderzoek ook op een directe manier relevant te laten zijn voor de praktijk zijn er een aantal programmacasussen geselecteerd. Hierbij was het van belang dat het een milieuprogramma betrof binnen de context van het Nederlandse milieubeleid/het fysiek ruimtelijk domein waar RWS bij betrokken is. Daarnaast was het in het kader van het onderzoek van belang om recente milieuprogramma's met een milieudoel te selecteren die te maken krijgen met de OW. Aangezien zowel uit de theorie als de praktijk blijkt dat milieuprogramma's maatwerk betreft ten aanzien van het op te lossen fysiek ruimtelijk probleem, verschillen de milieuprogramma's op verschillende aspecten, zoals: aanleiding, waarom er voor een programma is gekozen, het gezamenlijke doel, betrokken partijen en de opzet van het programma. Om de milieuprogramma's toch op een wetenschappelijke manier te kunnen vergelijken is uitgegaan van het meest verschillende systeemontwerp van Mill ('the most different systems design'). De milieuprogramma's of casussen zijn erg verschillend, maar delen het feit dat Rijkswaterstaat één van de betrokken partijen is (Mill's method of similarity). Diverse wetenschappers, zoals (Hantrais, 2009) wijzen op de nadelen, die deze methode in zich heeft, zoals het

feit dat het erg gevoelig is voor interpretaties en vooroordelen. Om de (milieu)programma's toch met elkaar te vergelijken is het dus belangrijk om hun context duidelijk toe te lichten en hierbij gebruik te maken van relevante selectiecriteria (Hantrais, 2009; Lor, 2011). Bijlage 2 geeft een overzicht van de gekozen (milieu)programma's voor het vergelijkend onderzoek aan de hand van een aantal gerichte selectiecriteria.

De onderzochte programmacasussen voor het onderzoek betreffen het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit), het PAS (Programma aanpak stikstof), Geluidsactieplannen, SWUNG-1 (Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid) en Waterkwaliteitsprogramma's.

Deelvraag 3: Op welke manier beïnvloedt de Omgevingswet de rol van milieuprogramma's in het milieubeleid?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is er in hoofdstuk 4 kort ingegaan op de OW. Vervolgens is er specifiek in gegaan op de rol van milieuprogramma's in de OW aan de hand van recent gepubliceerde wetsteksten (Omgevingswet.nl, 2016). Aan de hand van verschillende beleidsteksten over de onderzochte milieuprogrammacasussen is in tabel 2 een vergelijkende analyse gemaakt tussen de ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid, de rol van milieuprogramma's volgens de wetenschappelijke literatuur, de OW en de diverse onderzochte programmacasussen (NSL, PAS, Geluidsactieplannen, SWUNG-1 en Waterkwaliteitsprogramma's).

Er kan geconcludeerd worden dat de OW de rol van milieuprogramma's in het milieubeleid op verschillende wijzen beïnvloedt. Wat betreft de thema's milieubeleidsintegratie complexiteit en de term programmamanagement lijken er overeenkomsten te bestaan tussen de theorie, de OW en de onderzochte programma casussen. Het lijkt erop dat milieuprogramma's een soort 'mix and match' zijn, die zo zijn samengesteld dat ze zo goed mogelijk een milieuvraagstuk kunnen oplossen. Hoewel het in de OW niet helemaal duidelijk is op welke wijze (procesmatig, organisatorisch, besluitvorming en regelgeving) milieuprogramma's flexibiliteit bieden. Uit de programmacasussen blijkt dat deze flexibiliteit voornamelijk ligt in de besluitvorming. Op basis van de analyse lijkt het verschil te zitten in het managen van de samenwerkingen. Waar er in de wetenschappelijke literatuur een ideaal beeld wordt geschetst blijkt het in de praktijk van de OW en de programmacasussen moeilijk om inzicht te krijgen in het politieke spel, de verantwoordelijke partij en de daadwerkelijke slagkracht van de betrokken partijen bij de besluitvorming.

Deelvraag 4: Wat moet een organisatie zoals Rijkswaterstaat in ogenschouw nemen bij de operationalisering van milieuprogramma's bij de invoering van de Omgevingswet?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zijn er een interviews en een focusgroep bijeenkomst gehouden met respondenten met verschillende achtergronden. Bij de besproken thema's en vragen is ingegaan op de in de eerdere hoofdstukken geïdentificeerde ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid en de bijbehorende rol van milieuprogramma's.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat organisaties zoals Rijkswaterstaat bij de operationalisering van milieuprogramma's en de invoering van de Omgevingswet op een aantal zaken moeten letten, namelijk:

- Een bepaald gewicht toekennen aan milieu en integraal beleid in het besluitvormingsproces, zodat er geen risico's bestaan ten aanzien van het 'weak profile' van milieu.
- Niet elk milieuvraagstuk is geschikt voor een programma aanpak.
- Om flexibiliteit ook in de besluitvorming te houden bij de invoering van de OW, lijkt het verstandig om hierover niet te veel juridisch vast te leggen.
- Het managen van samenwerkingen blijft ingewikkeld door het complexe politieke netwerk van belangen bij milieuprogramma's, maar het creëren van vertrouwen lijkt hierin centraal te staan.
- Elk milieuprogramma is situatie specifiek, waardoor er verschillend 'soorten' programma's bestaan. Aangezien deze milieuprogramma's niet in te delen zijn aan de hand van een eenduidige typologie moet er rekening worden gehouden met interpretatieverschillen.

§ 6.3 Beantwoording hoofdvraag & aanbevelingen voor de praktijk

Met het doel om de kennis over het oplossen van maatschappelijke milieuvraagstukken voor zowel de beroepspraktijk als de wetenschap te vergroten was de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke lessen kunnen er voor de operationalisering van milieuprogramma's bij een organisatie zoals Rijkswaterstaat worden getrokken in het kader van de Omgevingswet en ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is ingegaan op de rol die milieuprogramma's spelen in de context van het Nederlandse fysiek ruimtelijke domein. Aan de hand van de wetenschappelijke literatuur is geanalyseerd welke ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid aansluiten bij de ontwikkeling van milieuprogramma's. In de theorie zijn de kernbegrippen milieubeleidsintegratie, complexiteit en het managen van samenwerkingen gelinkt aan twee verschuivingen, namelijk van sectoraal naar integraal en van een projectmatige naar een programmatische aanpak. Op basis van de onderzochte literatuur zijn deze ontwikkelingen in het milieubeleid gelinkt aan de rol die milieuprogramma's hierin zouden kunnen spelen. Vervolgens zijn de programmacasussen geselecteerd aan de hand van het meest verschillende systeemontwerp van Mill ('the most different systems design'). De (milieu)programma's of casussen zijn erg verschillend, maar delen het feit dat Rijkswaterstaat één van de betrokken partijen is (Mill's method of similarity). De onderzochte programmacasussen voor het onderzoek betreffen het NSL, het PAS, Geluidsactieplannen, SWUNG-1 en Waterkwaliteitsprogramma's. Daarnaast is op basis van wetsteksten onderzocht op welke wijze de OW de rol van milieuprogramma's beïnvloedt. Deze analyse is gelinkt aan de uit de wetenschappelijke literatuur geïdentificeerde thema's: milieubeleidsintegratie, complexiteit en het managen van samenwerkingen. Er kon geconcludeerd worden dat de OW de rol van milieuprogramma's in het milieubeleid op verschillende wijzen beïnvloedt. Om ook de beroepspraktijk te betrekken bij het onderzoek zijn er 20 respondenten geraadpleegd met verschillende achtergronden in relatie tot RWS (zowel intern als extern), wat betreft hun ervaringen met de verschillende onderzochte milieuprogrammacasussen en de OW. Op deze wijze werd getracht een antwoord te geven op wat een organisatie zoals RWS in ogenschouw moet nemen bij de operationalisering van milieuprogramma's bij de invoering van de OW. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is er een analyse gemaakt, op basis van methodetriangulatie, van de verkregen gegevens uit de voorgaande hoofdstukken.

Na aanleiding van dit onderzoek kunnen de volgende lessen worden getrokken voor de operationalisering van milieuprogramma's, bij een organisatie zoals RWS, in het kader van de OW en ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid:

1. Bewustwording creëren voor een situatie specifieke aanpak voor elk milieuvraagstuk.

In de theorie geeft De Roo (2004; 2001) aan dat elke situatie of milieuvraagstuk een eigen aanpak vereist ten aanzien van complexiteit. Met programmamanagement kan er situatie specifiek worden gehandeld (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008), maar niet elk vraagstuk is geschikt voor een programma aanpak (De Roo, 2004; De Roo, 2001; Busscher, 2014). Uit de OW blijkt dat het mogelijk is om flexibel in te spelen op milieuvraagstukken, omdat veel kan worden bepaald bij de vaststelling van een milieuprogramma [MvT Artikel 3.14; MvT Artikel 3.15]. Ook de programmacasussen vertonen verschillende eigenschappen, zo kunnen geluidsactieplannen en SWUNG-1 meer als routinematig kunnen worden beschouwd. Dit is bij het PAS, het NSL en de waterkwaliteitsprogramma's niet zo. Echter, het gedachtegoed dat elk milieuprogramma verschillend is lijkt nog niet helemaal over te zijn genomen in de praktijk. Zo maken sommige respondenten wel onderscheidt in programma's, terwijl anderen dit niet doen.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat milieuprogramma's een soort 'mix and match' zijn, die zo zijn samengesteld dat ze zo goed mogelijk een milieuvraagstuk kunnen oplossen. Milieuprogramma's zijn dus situatie specifiek en wat in één situatie werkt, hoeft niet altijd het geval te zijn voor een andere situatie. Daarnaast is niet elke situatie geschikt voor een programma aanpak. Dit

gedachtegoed wordt nog niet altijd in de praktijk overgenomen. Het is dus belangrijk om bewustwording te creëren voor een situatie specifieke aanpak voor elk milieuvraagstuk.

2. Bied flexibiliteit om in te spelen op onzekerheden.

Volgens de theorie kan er in milieuprogramma's op verschillende manieren flexibiliteit worden geboden om in te spelen op (lange-termijn) onzekerheden, zowel op het niveau van de besluitvorming (en regelgeving), het proces als in de organisatie. (De Roo, 2001; De Roo, 2004; Carter & White, 2012; Cannon & St. John, 2007; Zellner, 2008). Het is niet helemaal duidelijk op welke wijze (procesmatige, organisatorisch, besluitvorming en regelgeving) milieuprogramma's deze flexibiliteit volgens de OW bieden, omdat dit pas wordt gedaan bij de vaststelling van een milieuprogramma [MvT Artikel 3.15; MvT Artikel 3.14]. In de onderzochte milieuprogramma's blijkt flexibiliteit vooral geboden in de besluitvorming en de uitvoering. Ondanks een resultaatverplichting richting de EU, blijft het belangrijk om flexibiliteit te bieden binnen milieuprogramma's, zodat er ingespeeld kan worden op onzekerheden. Elk milieuprogramma is verschillend, het is daarbij belangrijk om flexibiliteit te bieden bij zowel de besluitvorming, beleidsvoorstellen, vergunningverlening en gerelateerde wetten en regels. Daarnaast is het bieden van flexibiliteit ook belangrijk om in te kunnen spelen op onzekerheden die ontstaan door externe factoren. Zoals vermeld kan flexibiliteit binnen een milieuprogramma op verschillende manieren gewenst zijn. Hierbij is het vooral belangrijk om op het strategische niveau en in de wetgeving niet te veel vast te leggen om later in de uitvoering flexibel te blijven.

3. Blijf bewustwording creëren ten aanzien van het belang van milieu in de besluitvorming.

Deze gezamenlijke aanpak van milieuvraagstukken kan door verschillende perspectieven, normen/waarden, belangenconflicten, risicovermijding en het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader leiden tot een impasse in de besluitvorming (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Schneider, 2005; Pedersen, 2010). In dit onderzoek kwam naar voren dat het belang van milieu bij de besluitvorming in de praktijk in sommige gevallen wegvalt tegen alle andere belangen. De introductie van de OW laat zien dat het aspect milieu nog steeds als belangrijk wordt beschouwd binnen de fysieke leefomgeving (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Ethisch gezien zou het geen probleem moeten zijn wanneer het milieu zwaarder te laten meewegen in de besluitvorming, vanwege argumenten zoals De Apollo missies (1960), Rachel Carson's 'Silent Spring' (1962), de kernramp van Tsjernobyl (1986). Echter, aangezien de besluitvorming via een democratisch proces verloopt is het ingewikkeld om het milieu in alle gevallen een bepaald gewicht toe te kennen. Wel zou men hier bij de vaststelling van het milieuprogramma met elkaar afspraken over kunnen maken (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Schneider, 2005; Pedersen, 2010). Daarom blijft het belangrijk om bewustwording te creëren ten aanzien van het belang van milieu in de besluitvorming.

4. Ga uit van vertrouwen, maar wees ervan bewust dat netwerken kunnen veranderen.

Het onderzoek heeft aangetoond dat vertrouwen als essentieel wordt gezien ten aanzien van het managen van samenwerkingsverbanden. Toch kunnen meningen en belangen van actoren binnen het netwerk onderhevig zijn aan veranderingen. In combinatie met het ontbreken van prikkels en sancties kan het voorkomen dat bepaalde afspraken niet nagekomen worden (Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012). Ook kan het zijn dat bepaalde actoren niet over voldoende slagkracht bezitten bij de besluitvorming. In literatuur, zoals dat van Busscher et al. (2012), is men van mening dat er een verantwoordelijke partij moet aangewezen die dit overziet. Echter in de praktijk blijkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid de partijen ook met elkaar lijkt te verbinden. Het effectief managen van de samenwerkingen in het complexe politieke spel blijft een ingewikkeld proces. Aangezien elke situatie verschillend is, is het moeilijk om hier een eenduidig advies voor te geven. Ga daarom uit van vertrouwen, maar wees ervan bewust dat netwerken kunnen veranderen.

5. Wees bewust van het bestaan van interpretatieverschillen: maak afspraken.

Elk milieuprogramma is uniek. Ook het gebruik van termen als milieuprogramma's en milieubeleidsintegratie lijkt verschillend te zijn in de theorie, de OW en de praktijk. Het scherpe onderscheidt tussen verschillende 'soorten' programma's (verplichte programma's, onverplichte programma's, programma's en programma's met een programmatische aanpak) in de OW valt in

zekere mate terug te vinden in wetenschappelijke literatuur, zoals dat van Busscher et al. (2012), Van Buuren et al. (2010), Lycett et al. (2004), Maylor et al. (2006) of Pellegrinelli (2011). Verschillende praktijkhandboeken over programmamanagement (Van Leeuwen & Van Leeuwen, 2009; Bos, Van Loon, & Licht, 2013; Hombergen, 2011) maken ook onderscheid tussen verschillende ‘soorten’ programmamanagement. In de praktijk wordt er, net als in de OW, een zeker onderscheid gemaakt in zeker twee soorten programma’s, namelijk ‘gewone’ programma’s en programma’s met een programmatische aanpak. Het lijkt niet mogelijk om programma’s in te delen aan de hand van een eenduidige typologie. Het is daarom belangrijk om ervan bewust te zijn dat er interpretatieverschillen kunnen zijn bij het gebruik van dergelijke termen, waardoor het advies luidt om hierover afspraken te maken met de betrokken partijen.

6. Creëer een platform om kennis uit te wisselen over wat wel/niet werkt.

Er bestaan nog veel onduidelijkheden en onzekerheden zijn over de succesfactoren van milieuprogramma’s onder verschillende omstandigheden (Runhaar, Driessen, & Uittenbroek, 2014; Persson & Nilsson, 2003). In de praktijk lijken mensen afzonderlijk verschillende kennis te bezitten over wat per situatie wel en niet blijkt te werken. Zo wordt in de praktijk voor het managen van milieuprogramma’s vertrouwen als essentieel gezien. Daarnaast werden de volgende aspecten belangrijk gevonden: geld, mensen, informatie, structuur, het bij elkaar brengen van verschillende belangen en een organisatorische koppeling tussen de politiek en de uitvoering. Hoewel de theorie wel suggesties geeft over het managen van milieuprogramma’s, zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van een verantwoordelijke partij (Busscher, Zuidema, Tillema, & Arts, 2012), lijkt de praktijk hier over veel meer kennis te bezitten. Het is daarom interessant om een platform te creëren waar kennis kan worden uitgewisseld tussen mensen die in de praktijk te maken hebben met milieuprogramma’s.

7. Ontwikkel een normenkader.

In het kader van tijdig anticiperen op specifieke situaties lijkt het verstandig om binnen RWS een normenkader te ontwikkelen dat door de top van de organisatie gebruikt kan worden om bij nieuwe programma’s in een vroegtijdig stadium binnen Rijkswaterstaat zo optimaal mogelijke keuzes te maken rond de vormgeving van milieuprogramma’s. Zo is in de voorgaande tekst aangegeven dat milieuprogramma’s niet in te delen zijn aan de hand van een eenduidige typologie. Daarnaast bestaan er in de theorie, de OW en in de praktijk verschillende ideeën over dezelfde terminologie. Dit kan leiden tot de eerder genoemde interpretatieverschillen. Het te ontwikkelen normenkader kan hierin dienen als leidraad, bijvoorbeeld voor de interpretatie van termen en het effectief managen van milieuprogramma’s.

8. Ga de gezamenlijke uitdaging aan!

Binnen milieuprogramma’s zal er altijd sprake zijn van samenwerkingsverbanden tussen verschillende mensen en actoren met verschillende belangen, achtergronden en perspectieven (Van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Schneider, 2005; Pedersen, 2010). Uiteindelijk moet er niet vergeten worden waar we het allemaal voor doen, namelijk een beter milieu. In de zoektocht naar een geschikte institutionele respons voor milieuvraagstukken staan we nog voor (grote) complexe uitdagingen. Uitdagingen die we samen moeten zien te overwinnen, zoals John F. Kennedy ooit zei: *“We choose to go to the moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard, because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one which we intend to win.”* (Kennedy, 1962). Ga dus de gezamenlijke uitdaging aan!

§ 6.4 Reflectie & aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Om bij dit kwalitatieve onderzoek op objectieve wijze antwoord te kunnen geven op de op de onderzochte vragen is gebruik gemaakt van methodetriangulatie, waarbij zowel (wetenschappelijke) literatuur, wetsteksten, programmacasussen en de beroepspraktijk zijn geraadpleegd. Hieronder zal puntsgewijs een reflectie plaatsvinden op het onderzoek en worden op basis hiervan aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek.

Wetenschappelijke literatuur: ruimte voor gedetailleerder onderzoek

Vanuit de wetenschap is er behoefte aan meer onderzoek over de toepassing van (milieu)programma's in het vakgebied van de ruimtelijke ordening, aangezien hier nog maar weinig onderzoek naar is gedaan. Zo geeft het artikel van Busscher et al. (2012) aan dat er behoefte is aan een vergelijkend onderzoek tussen het NSL en vergelijkbare milieuprogramma's om inzicht te verkrijgen in hoe deze het beste toegepast kunnen worden in de huidige Nederlandse context omtrent het milieubeleid. Op dit gebied heeft het onderzoek een bijdrage geleverd aan de kennisvergroting door meerdere programmacasussen te vergelijken. De geraadpleegde literatuur over de rol van milieuprogramma's in relatie tot de onderzochte thema's focust op het identificeren van succesfactoren voor de toepassing van milieuprogramma's. Terwijl dit onderzoek de bevindingen van Busscher (2014) bevestigt dat programma's situatie specifiek zijn en er dus mag worden aangenomen dat deze succesfactoren per situatie zullen verschillen. Dit onderzoek draagt bij aan de kennisvergroting ten aanzien van de succesfactoren van milieuprogramma's onder verschillende omstandigheden, maar er is ruimte voor meer gedetailleerd onderzoek.

Wetsteksten: de daadwerkelijke effecten van de OW inventariseren & reflecteren

Het onderzoek heeft zich gefocust op een specifiek gedeelte van de beschikbare OW wetsteksten ten aanzien van milieuprogramma's. Hoewel deze wetsteksten een algemene lijn weergeven zullen de daadwerkelijke effecten van de OW en de nog ongepubliceerde AMVB's, nog in de praktijk moeten blijken. Om deze effecten inzichtelijk te maken zijn er bij dit onderzoek ook respondenten geraadpleegd met een juridische achtergrond. Toch zal de manier waarop de OW de rol van milieuprogramma's in de praktijk daadwerkelijk zal beïnvloeden pas in de praktijk duidelijk worden. Het is dus aan te bevelen om na de invoering van de OW de daadwerkelijke effecten te inventariseren en te reflecteren op de resultaten van dit onderzoek.

Programmacasussen: vergelijkingen maken buiten het milieuthema en met andere organisaties

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden lag de focus op een beperkt aantal recente milieuprogrammacasussen die raakvlakken vertonen met de invoering van de OW en zich binnen het milieuthema bevinden. Hoewel de programmacasussen verschillende milieuthema's betroffen (lucht, geluid, water) is het interessant om een vergelijkend onderzoek te doen met programma's die zich buiten het milieuthema bevinden. Hierdoor kan inzichtelijk worden gemaakt of er overeenkomstige lessen kunnen worden getrokken voor de operationalisering van programma's. Daarnaast zijn er voor het onderzoek zowel interne als externe respondenten geraadpleegd, waardoor het onderzoek relevant kan zijn voor verschillende organisaties die te maken hebben met RWS. Echter, het is mogelijk dat de milieuprogramma's bij andere organisaties afwijken. Het is daarom interessant om een vergelijkend vervolgonderzoek uit te voeren naar milieuprogramma's buiten het milieuthema en bij andere organisaties.

Raadplegen beroepspraktijk: een evenredig aantal respondenten per milieuprogramma

Per programma is een verschillend aantal respondenten geïnterviewd en betrokken geweest bij de focusgroep bijeenkomst. Zo is voor de waterkwaliteitsprogramma's maar één respondent geraadpleegd, terwijl er bij de focusgroep een oververtegenwoordiging voor het PAS en het NSL aanwezig was. Het onderzoek geeft desondanks een vergelijkend beeld ten aanzien van de onderzochte milieuprogramma's. Toch hadden de resultaten nog scherper geformuleerd kunnen worden, wanneer er een evenredig aantal respondenten per milieuprogramma geïnterviewd zouden worden.

Subjectiviteit onderzoeker & resultaten

De uit dit kwalitatieve onderzoek verkregen gegevens zijn onderhevig aan de interpretatie van de onderzoeker. Hoewel de methodetriangulatie verschillende perspectieven biedt (tussen de literatuur, wetsteksten, beleidsdocumenten en interviews) zal de betekenis van bijvoorbeeld termen als milieubeleidsintegratie en milieuprogramma's door een ieder verschillend kunnen worden opgevat. Dit heeft te maken met het referentiekader en de achtergrond van de desbetreffende persoon. Aangezien het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat kan er ook sprake zijn van een bepaalde mate van subjectiviteit, bijvoorbeeld onder de respondenten. Om deze redenen kunnen de resultaten op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd.

Referenties

- Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory* (2de ed.). New York: Palgrave Macmillan Ltd.
- Arts, J. (2007). *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen (RUG).
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., De Goede, M., Peters, V., & Van der Velden, T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (3de ed.). Houten: Noordhoff Uitgevers Groningen.
- Biermann, F., Davies, O., & Van der Grijp, N. (2009). Environmental policy integration and the architecture of global environmental governance. *Int Environ Agreements*, 9, 351 -369.
- Bos, J., Van Loon, A., & Licht, H. (2013). *Programmatisch creëren*. Schiedam: Scriptum.
- Bressers, J., & Klok, P. (1996). Ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid: doelrationaliteit of cultuurverschuiving? *Bestuurswetenschap*, 10(5), 445 - 460.
- Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public administration review*, 6(1), 44 - 55.
- Buitelaar, S. (2016, 01 09). *VNG: Onduidelijk wat gemeenten hebben aan Omgevingswet*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/vng-onduidelijk-wat-gemeenten-hebben-aan.9506639.lynx>
- Busscher, T. (2014). *Towards a programme-oriented planning approach: Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Busscher, T., Zuidema, C., Tillema, T., & Arts, J. (2012). Bridging Gaps; Governing Conflicts between Transport and Environmental Policies. *Environmental Planning A*, 46(3), 666-681.
- Cannon, A., & St. John, C. (2007). Measuring environmental complexity: A Theoretical and Empirical Assessment. *Organizational research methods*, 10(2), pp. 296-321.
- Carter, J., & White, I. (2012). Environmental planning and management in an age of uncertainty: The case of the Water Framework Directive. *Journal of Environmental Management*, 113, 228-236.
- Clifford, N., & Valentine, G. (2003). *Key methods in geography*. Londen: SAGE.
- Collier, U. (1994). *Energy and environment in the European Union*. Aldershot: Avebury.
- Commissie Elverding. (2008, 04 21). *Adviesrapport Commissie Elverding (Sneller & Beter)*. Opgehaald van rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2008/04/21/het-advies-van-de-commissie-versnelling-besluitvorming-infrastructuurele-projecten/advies-commissie-vbip2.pdf>
- Creswell, J. (2003). *Research design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method approaches* (2de ed.). Thousands Oaks: Sage Publications.
- Dahan, N., Doh, J., & Kuoy, T. (2006). The role of multinational corporations in transnational institution building: A policy network perspective. *Human Relations*, 59(11), pp. 1571-1600.
- De Audit. (2016). *Wetsvoorstel Omgevingswet*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 9 mei 2016: <http://www.omgevingswet.nl/index.php/wetsvoorstel/artikel-1-1-begripsbepalingen/>
- De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2000). *Networks and Decision Making*. Utrecht: Lemma.
- de Jongh, P. (1996). *THE NETHERLANDS' APPROACH TO ENVIRONMENTAL POLICY INTEGRATION: Integrated environmental policy planning as a step towards sustainable development*. Washington DC: Center for Strategic & International Studies.
- de Leeuw, A. (1984). *De wet van de bestuurlijke drukte*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- De Roo, G. (2001). *Planning per se, planning per saldo: over conflicten complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning* (3de herziene ed.). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- De Roo, G. (2004). *Toekomst van het milieubeleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Eggenberger, M., & Partidario, M. (2000). Development of a framework to assist the interaction of environmental, social and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), pp. 201 - 207.
- European Environment Agency. (2005). *Environmental policy integration in Europe: State of play and an evaluation framework*. Copenhagen: Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Futurelearn: University of Groningen. (2016, april 15). *Futurelearn*. Opgehaald van Futurelearn: https://ugc.futurelearn.com/uploads/assets/e2/6e/hero_e26e0e19-cfcf-4c97-9182-985fcd8ef6f4.jpg
- Gardiner, P. (2005). *Project Management: A Strategic Planning Approach*. Hampshire: Palgrave Mc Millan.
- Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland. (2014). *Actieplan geluid provinciale wegen provincie Zuid-Holland 2013-2018*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: www.zuid-holland.nl/publish/pages/3551/actieplangeluid2013-2018.pdf
- Gemeente Amsterdam. (2014). *Actieplan geluid gemeente Amsterdam 2015 - 2018*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: https://www.amsterdam.nl/publish/pages/697480/actieplan_geluid_2015_-_2018.pdf
- Hajer, M., van Tatenhoven, J., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Bilthoven: RIVM.
- Hantrais, L. (2009). *International comparative research: theory, methods and practice*. Basingstoke (Engeland): Palgrave Macmillan Ltd.
- Hertin, J., & Berkhout, F. (2003). Analysing institutional strategies for environmental policy integration: the case of EU enterprise policy. *Journal of Environmental Policy and planning*, 5(1), pp. 39 - 56.
- Hombergen, R. (2011). *Keuzemenu Programmamangement*. Schiedam: Scriptum.
- Houd het eenvoudig. (2016, 01 09). *Houd het eenvoudig, maak het beter*. Opgehaald van <http://www.houdheteenvoudig.nl/>
- Hughes, J. (2005). Global Environmental History: The Long view. *Globalization*, 2(2), 293 -308.
- Infomil. (2016). organisatie monitoringstool NSL. http://www.infomil.nl/publish/pages/56708/organisatieschema_monitoring_nsl.png.
- Interdepartementele programma Eenvoudig Beter. (2015, 11 11). *Factsheets Informatiehuizen: opgesteld voor de programmdefinities GOAL*. Opgehaald van <https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/27383702>
- IPO. (2015, 11 11). *Kamer neemt Omgevingswet aan en bestuursakkoord tussen overheden wordt ondertekend*. Opgehaald van <http://www.ipo.nl/publicaties/kamer-neemt-omgevingswet-aan-en-bestuursakkoord-tussen-overheden-wordt-ondertekend>
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental policy and governance*, 20, pp. 147-158.
- Kennedy, J. (1962, 09 12). Opgehaald van Goodreads: <http://www.goodreads.com/quotes/493205-we-choose-to-go-to-the-moon-in-this-decade>
- Kitchen, L. (2000). Environmental policy and the differentiation of rural space: an actor-network perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2(2), pp. 135-147.
- Kivimaa, P., & Mickwitz, P. (2007). Evaluating Policy Integration: The Case of Policies for Environmentally Friendlier Technological Innovations. *Evaluation*, 13(1), 68 – 86.
- Kor, & Wijnen. (2005). *Essenties van project- en programmamangement* (1ste ed.). Deventer: Kluwer.
- Kor, R., & Wijnen, G. (2005). *Essenties van project- en programmamangement* (1ste ed.). Deventer: Kluwer.
- Krone, G. (2014). *SWUNG en de Grip op verkeerslawaaier*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: <http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiYiJaWm77NAhUaOsAKHYKMc-8QFggqMAE&url=http%3A%2F%2Fnsng.nl%2Ffile%2F234%2F&usg=AFQjCNHXIRuqOZ85RogeJaj3UeBK2UekQA>
- Kruitwagen, S., Reudink, M., & Faber, A. (2009). Pragmatics of Policy: The Compliance of Dutch Environmental Policy Instruments to European Union Standards. *Environmental Management*, 43, 673 - 681.
- Lafferty, W., & Hovden, E. (2003). Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework. *Environmental Politics*, 12(3), pp. 1-22.
- Lemos, A., & Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Natural Resources*, 31(3), pp. 297-325.

- Lenschow, A. (2002). *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*. London: Earthscan.
- Lindqvist, L. (2000). Capacity-building or social construction? Explaining Sweden's shift towards ecological modernisation. *Geoforum*, 31, pp. 21-32.
- Lor, P. (2011). Chapter 4: methodology in comparative studies (draft). In P. Lor, *International and Comparative Librarianship, Chapter 4* (pp. 1 - 28). n.v.t.: n.v.t.
- Lycett, M., Rassau, A., & Danson, J. (2004). Programme management: a critical review. *International Journal of Project Management*, 22(4), pp. 289 -299.
- Martens, K. (2007). *Fuzzy planning: Actors in a fuzzy governance environment* (ste ed.). Hampshire: Ashgate.
- Maylor, H., Brady, T., Cooke-Davies, T., & Hodgson, D. (2006). From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 22(8), pp. 663 - 674.
- Meadows, D., Randers, J., & Behrens, W. (1972). *Rapport van de Club van Rome: De grenzen aan groei*. Utrecht: Het Spectrum.
- Meuleman, A., & Schoof, D. (1984). Integrale milieubeleidsplanning op provinciaal niveau. *Tijdschrift voor overheidsbeleid*, 2 en 3, pp. 27-31 (deel 1), pp. 61-63 (deel 2).
- Ministerie EZ en I&M. (2016). Verspreiding van de 118 Natura 2000-gebieden over Nederland. *Programmatische Aanpak Stikstof 2015 -2021*. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken. (2014). *Pas wijzer*. Opgehaald van Geraadpleegd op 25 juli 2016: <http://www.bij12.nl/assets/PAS-wijzer.pdf>
- Ministerie van Economische Zaken. (2015). *Programma Aanpak Stikstof: zoals gewijzigd na partiele herziening op 15 december 2015*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: http://pas.natura2000.nl/files/89224_aanpak-stikstof_web.pdf
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2009, Juli 25). *NSL brochure van de Rijksoverheid*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2011/01/03/nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit/12pd2010g232.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2009a). *NSL brochure van de Rijksoverheid*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2011/01/03/nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit/12pd2010g232.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2011). *SWUNG-1 Hoe werkt het?* Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/vergaderstukken/2011/06/23/swung-1-hoe-werkt-het-voorbeelden-van-geluidproductieplafonds-geluidsanering-bronmaatregelen-en-cumulatie/201194431-bijlage-3-swung-1.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2014a). *Actieplan omgevingslawaaai rijkswegen Rijkswaterstaat 2013 -2018*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2015: https://staticresources.rijkswaterstaat.nl/binaries/Actieplan%20omgevingslawaaai%20rijkswegen%202013-2018_tcm21-62355.pdf
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2014b). *Actieplan omgevingslawaaai voor drukbereden spoorwegen 2013-2018*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: http://www.geluidregisterspoor.nl/pdfs/Actieplan_spoorwegen_2013-2018.pdf
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2014c). *Actieplan omgevingslawaaai Schiphol 2013 - 2018*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/02/10/actieplan-omgevingslawaaai-schiphol/actieplan-schiphol-2013-2018.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2016b). *Samenvatting: Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 2 augustus 2016: http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwju1MjEqsnOAhUEXRQKH5hD88QFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.hel.pdeskwater.nl%2Fpublish%2Fpages%2F31941%2F14663_wa_samenvatting_digitaal.pdf&usg=AFQjCNEdtGzGD1q8EkeohlTgl51
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016a). *IenM Factsheet Omgevingswet*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 9 mei 2016:

- <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet/ienm-factsheet-omgevingswet.pdf>
- Nooteboom, S. (2006). *Adaptive networks. The governance for sustainable development*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Omgevingswet.nl. (2016). *Wetsvoorstel Omgevingswet*. Opgehaald van geraadpleegd op: 16 augustus 2016: <http://www.omgevingswet.nl/index.php/wetsvoorstel/artikel-1-1-begripsbepalingen/>
- Partington, D., Pellegrinelli, S., & Young, M. (2005). Attributes and levels of programme management competence: an interpretive study. *International Journal of Project Management*, 23(2), 87 - 95.
- PDC-redactie Milieuloket . (2016, 06 29). *Milieuloket*. Opgehaald van <http://www.milieuloket.nl/9353000/1/j9vvhurbs7rzkq9/vhurdyxqxfmi>
- Pedersen, A. (2010). THE FIGHT OVER DANISH NATURE: EXPLAINING POLICY NETWORK CHANGE AND POLICY CHANGE. *Public administration*, 88(2), pp. 346–363.
- Pellegrinelli, S. (2011). What's in a name: Project or programme? *International Journal of Project Management*, 29, 232 - 240.
- Persson, Å. (2004). *Environmental policy integration: an introduction*. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Persson, Å., & Nilsson, M. (2003). Framework for Analysing Environmental Policy Integration. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5(4), pp. 333–359.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Rijkswaterstaat. (2011). *Toelichting nieuwe geluidwetgeving SWUNG-1*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: http://www.ikgaverder.nl/media/userfiles/media/documenten_module/2.%20Planstudie%20Ringing%20Utrecht/1.%20Meedenkbijeenkomsten%20A27%20A12/Toelichting%20nieuwe%20wet%20geluid%20SWUNG.pdf
- Rijkswaterstaat. (2015). *Schonere lucht langs Rijkswegen*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: <http://rws.nl/rws/e-zine/luchtkwaliteit/downloads/RWS-brochure-Dossier-Luchtkwaliteit.pdf?v=2>
- Rijkswaterstaat. (2016). *Kaderrichtlijn Water*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/>
- RIVM. (2016). *Kaderrichtlijn Water (KRW)*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 25 juli 2016: http://www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn_Water_KRW
- ruimtelijkeplannen.nl. (2016). *Een voorbeeld van maatregelen (projecten) die door het Rijk worden getroffen in het kader van 'ruimte voor de rivieren'*.
- Runhaar, H., Driessen, P., & Uittenbroek, C. (2014). Towards a Systematic Framework for the Analysis of Environmental Policy Integration. *Environmental Policy and Governance*, 24, 233 - 246.
- Schneider, V. (2005). *Policy networks in a complex systems perspective: a new look on an old data set*. Baden-Württemberg: University of Constance.
- Schultz van Haegen, M. (2016). *Beleidsbrief Eenvoudig Beter*. Opgehaald van Geraadpleegd op: 9 mei 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2011/06/28/beleidsbrief-eenvoudig-beter/2011047517.pdf>
- Spreeuwers, W., Zuidema, C., & de Roo, G. (2008). *De Basiskwaliteit Voorbij: Een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau*. Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science*, 36(6), pp. 119-131.
- Teisman, G., Van Buuren, A., & Gerrits, L. (2009). *Managing Complex governance systems: dynamics, self-organisation and Coevolution in Public Investments*. Abingdon: Routledge.
- Thiry, M. (2004). ‘For DAD’: a programme management life-cycle process . *International Journal of Project Management*, 22, 245 -252.
- Turner, J., & Müller, R. (2003). On the nature of the project as a temporary organization. *International Journal of Project Management*, 21, 1 - 8.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2009). *Beschrijving van de werking van geluidproductieplafonds en het effect van het nemen van maatregelen op de geluidproductie*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014, 04 01). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) Nr. 3 Memorie van Toelichtingen*. 's Gravenhage: Tweede Kamer. Opgehaald van http://www.omgevingswet.nl/site1/wp-content/uploads/kst-33962_nr3_MvT_-Omgevingswet.pdf
- Van Angeren, J., Barkhuysen, T., Kortmann, T., & Ten Veen, A. (2015). *Op weg naar de Omgevingswet*. n.v.t.: Stibbe advocaten.
- Van Bueren, E., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), pp. 193–212.
- Van Buuren, A., Buijs, J., & Teisman, G. (2010). Program management and the creative art of cooptation: dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects. *International Journal of Project Management*, 28(7), 672 -682.
- Van den Broek, J. (2015). *De Omgevingswet in de praktijk*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Van Leeuwen, H., & Van Leeuwen, H. (2009). *organisaties veranderen met programma's* (1ste ed.). Zaltbommel: Van Haren Publishing.
- Van Leeuwen, H., & Van Leeuwen, H. (2009). *Organisaties veranderen met programma's: praktijkboek programmamanagement* (1ste ed.). Zaltbommel: Van Haren Publishing.
- Van Vliet, R. (2013). *Programmamanagement, een effectief instrument voor complexe ruimtelijke opgaven*. Groningen: Reader cursus programmamanagement Rijksuniversiteit Groningen.
- Welp, P., Bokhorst, M., Faddegon, K., de Goede, P., Ijskes, E., & Knottnerus, A. (2013). *De staat van toezicht: sector- en themastudies* (1ste ed.). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijnen, G., & Van der Tak, T. (2006). *Programmamanagement: Sturen op samenhang* (2de ed.). Deventer: Kluwer.
- Zellner, M. (2008). Embracing Complexity and Uncertainty: The Potential of Agent-Based Modeling for Environmental Planning and Policy. *Planning Theory & Practice*, 9(4), pp. 228-236.
- Zuidema, C. (2011). *Stimulating Local Environmental Policy: Making Sense of Decentralization in Environmental Governance*. Zutphen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.