

De Vergunning op Hoofdzaken

Een onderzoek naar de implementatie van de Vergunning op Hoofdzaken bij een fabriek van ExxonMobil en de keuze voor de Vergunning op Hoofdzaken

Anne-Marie Bakker
Studentnummer 172904
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Vakgroep Bestuurskunde
Rotterdam, 12 december 2003

De Vergunning op Hoofdzaken

Een onderzoek naar de implementatie van de Vergunning op Hoofdzaken bij een fabriek van ExxonMobil en de keuze voor de Vergunning op Hoofdzaken

Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
SAMENVATTING ‘DE VERGUNNING OP HOOFDZAKEN’	6
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	8
1.1 INLEIDING	8
1.2 DOELSTELLING.....	8
1.3 CENTRALE VRAAGSTELLING	9
1.4 DEELVRAGEN	9
1.5 BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE VAN DIT ONDERZOEK	10
1.6 METHODOLOGIE.....	10
1.7 OPBOUW VAN DE SCRIPTIE	13
1.8 AFSLUITEND.....	13
HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER: BELEIDSIMPLEMENTATIE EN HET BARRIÈREMODEL	14
2.1 INLEIDING	14
2.2 BELEIDSIMPLEMENTATIE THEORIEËN.....	14
2.2.1 <i>Top-down benaderingen</i>	15
2.2.2 <i>Bottom-up benadering</i>	16
2.2.3 <i>Synthesen: netwerktheorieën</i>	17
2.3 BARRIÈRE MODEL VAN BACHRACH EN BARATZ.....	18
2.3.1 <i>Groepen</i>	18
2.3.2 <i>Barrières</i>	19
2.3.3 <i>Barrière 1 Waarden en ideologieën</i>	20
2.3.4 <i>Barrière 2 Procedures en instituties</i>	21
2.3.5 <i>Barrière 3 Wijziging of verwerping</i>	21
2.3.6 <i>Barrière 4 Ambtelijke interpretatie</i>	21
2.4 OPERATIONALISATIE	23
2.5 AFSLUITEND.....	25
HOOFDSTUK 3 DE VERGUNNING OP HOOFDZAKEN EN EXXON MOBIL CORPORATION	26
3.1 INLEIDING	26
3.2 DE VERGUNNING OP HOOFDZAKEN.....	26
3.3 GESCHIEDENIS EXXON MOBIL CORPORATION	27
3.4 MILIEUBELEID EXXON MOBIL CORPORATION.....	29
3.5 RAP, RPI EN DE RAFFINADERIJ.....	30
3.6 DE DRIE FABRIEKEN EN HUN KEUZE VOOR DE MILIEUVERGUNNING	31
3.7 MILIEURELATIES	32
3.7.1 <i>Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu</i>	32
3.7.2 <i>DCMR Milieudienst Rijnmond</i>	33
3.8 AFSLUITEND.....	34
HOOFDSTUK 4 DE IMPLEMENTATIE VAN DE VERGUNNING OP HOOFDZAKEN ONDER DE LOEP	35
4.1 INLEIDING	35
4.3 INTERVIEW BEVINDINGEN	35
4.3.1 <i>Beleid van de Vergunning op Hoofdzaken</i>	35
4.3.2 <i>Karakteristieken van de uitvoerende organisatie</i>	37
4.3.3 <i>Communicatie tussen organisaties</i>	37
4.3.4 <i>Houding street-level bureaucrats</i>	38
4.3.5 <i>Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te voeren</i>	41
4.3.6 <i>Sociale, economische en politieke factoren</i>	41

4.3.7 Relatie tussen ExxonMobil en de milieudienst.....	45
4.4 VOOR- EN NADELEN VAN DE VOH.....	45
4.4.1 Voor- en nadelen volgens ExxonMobil.....	46
4.4.2 Voor- en nadelen volgens DCMR.....	46
4.5 DE BALANS WORDT OPGEMAAKT	47
4.6 AFSLUITEND.....	49
HOOFDSTUK 5 ANALYSE VAN DE IMPLEMENTATIE VAN DE VERGUNNING OP HOOFDZAKEN. 50	
5.1 INLEIDING	50
5.2 DE ANALYSE	50
5.2.1 Beleid van de Vergunning op Hoofdzaken.....	50
5.2.2 Karakteristieken van de uitvoerende organisatie	51
5.2.3 Communicatie tussen organisaties	51
5.2.4 Houding street-level bureaucrats	51
5.2.5 Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te voeren.....	52
5.2.6 Sociale, economische en politieke factoren	52
5.2.7 Relatie tussen ExxonMobil en de milieudienst.....	52
5.3 ANALYSE VAN DE BARRIÈRES	52
5.3.1 Barrière 1: Waarden, ideologieën	52
5.3.2 Barrière 2 Procedures, Instituties.....	54
5.3.3 Besluitvormingsfase.....	55
5.3.4 Barrière 3 Verwerping of wijziging van voorstellen voor het nieuwe beleid.....	56
5.4.4 Barrière 4 Ambtelijke interpretatie, geen of beperkte invoering van het ontwikkelde beleid.....	57
5.4.5 Feedback.....	58
5.5 AFSLUITEND.....	58
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES	59
6.1 INLEIDING	59
6.2 CONCLUSIES.....	60
6.2.1 Beleid van de Vergunning op Hoofdzaken.....	60
6.2.2 Karakteristieken van de uitvoerende organisatie	60
6.2.3 Communicatie tussen de organisaties.....	61
6.2.4 Houding street-level bureaucrats	61
6.2.5 Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te voeren.....	61
6.2.6 Sociale, economische en politieke factoren	62
6.2.7 Relatie tussen ExxonMobil en de milieudienst.....	62
6.2.8 Barrieres.....	62
6.3 DE IMPLEMENTATIE VAN DE VOH: INGEVOERD OF UITGEVOERD?.....	62
HOOFDSTUK 7 AANBEVELINGEN	65
7.1 INLEIDING	65
7.2 AANBEVELINGEN VOOR DE WETENSCHAP	65
7.2 AANBEVELINGEN VOOR DCMR EN VROM	65
7.3 AANBEVELINGEN VOOR DCMR EN EXXONMOBIL	66
7.4 DE TOEKOMST.....	66
LITERATUURLIJST.....	67
ADRESSEN VAN GEBRUIKTE WEBSITES	72
AFKORTINGENLIJST.....	73
BEGRIPPENLIJST	74
BIJLAGEN	77

BIJLAGE 1 SYNONIEMEN	78
BIJLAGE 2 OVERZICHT GEÏNTERVIEWDEN	79
BIJLAGE 3 BESTUURLIJK EN JURIDISCH KADER: DE VERGUNNING OP HOOFDZAKEN ONDER DE LOEP	80
3.1 INLEIDING	80
3.2 JURIDISCH KADER: WET MILIEUBEHEER.....	80
3.2.1 <i>Bevoegd gezag en aanvraag</i>	80
3.2.2 <i>Voorschriften</i>	81
3.2.3 <i>Algemene regels</i>	81
3.3 BESTUURLIJK KADER: MILIEUBELEID VROM.....	81
3.3.1 <i>Milieubeleid VROM van de jaren zeventig tot nu</i>	81
3.3.2 <i>Actoren</i>	83
3.3.3 <i>Instrumenten</i>	84
3.3.4 <i>Handhaving</i>	85
3.3.5 <i>Gedogen</i>	86
3.4 BESTUURLIJK KADER: EUROPEES INDUSTRIEEL MILIEUBELEID	86
3.5 VOORWAARDEN VOOR HET VERKRIJGEN VAN EEN VERGUNNING OP HOOFDZAKEN	88
3.5.1 <i>Inleiding</i>	88
3.5.2 <i>Milieuzorgsysteem en ISO 14001</i>	88
3.5.3 <i>Bedrijfsmilieuplan</i>	89
3.5.4 <i>Responsible Care</i>	90
3.5.5 <i>Milieujaarverslag</i>	90
3.6 AFSLUITEND.....	91
BIJLAGE 4 THEMA VERZURING EN GROOTSCHALIGE LUCHTVERONTREINIGING	92
BIJLAGE 5 OVERVIEW OF KEY PRODUCTS	96
BIJLAGE 6 VERGELIJKING ISO 14001 EN OIMS	97
BIJLAGE 7 OVERZICHT PRODUCTIESCHEMA EXXONMOBIL CHEMICAL EN ESSO	98
BIJLAGE 8 GEP ZAAK	99
BIJLAGE 9 EMI ZAAK	100

Voorwoord

In februari 2001 begon ik aan mijn stage bij ExxonMobil, waar ik de basis zou leggen voor deze scriptie. Ik had een kaal doek voor me en wist nog niet precies wat ik erop zou schilderen. Zes maanden later, aan het einde van mijn stage, hadden een aantal onderwerpen al goed vorm gekregen op het doek. Het heeft echter nog lang geduurd voordat het uiteindelijke onderwerp zichtbaar werd. Op het doek staat uiteindelijk een afsluiter geschilderd, wat het einde betekent van mijn studie.

Het kale doek en de verven zijn mij aangeboden door ExxonMobil. Alle deuren zijn voor mij open gegaan: ik heb twintig interviews mogen houden met mensen uit onder andere de wetenschappelijke wereld, werknemers van de milieudienst en van de drie fabrieken van ExxonMobil. Een aantal mensen ben ik bijzonder dankbaar voor hun moeite. Allereerst de heer L. Bollen, voor de uitdaging en de mogelijkheden. De heer R. Schoen ben ik even dankbaar voor de begeleiding en het delen van zijn kennis met mij. Daarnaast wil ik de heren Duyvesteijn, Krom en Thomassen en mevrouw Wassenaar bedanken, omdat hun deur altijd open stond voor vragen.

De details van het doek zijn te danken aan de wetenschappelijke begeleiding van de heren Van Ast en Hupe. Net als bij iedere kunstenaar is het belangrijk dat er mensen zijn die de kneepjes van het vak aan anderen bijbrengen. Dank voor jullie inzet.

Voor het kunnen aannemen van doek en de creativiteit die ik kwijt kon ik het kunstwerk moet ik mijn ouders bedanken. Hun liefde, motivatie en support heeft mij op deze plek gebracht, bedankt! Ook wil ik mijn broer én huisgenoot bedanken, thee lost alles inderdaad op! Mijn studietijd heb ik mogen delen met drie bijzondere dames: Nelleke, Xamara en José. Bedankt voor alle ervaringen en herinneringen; op naar de volgende fase. Voor de laatste zetjes dank aan Rick.

Anne-Marie Bakker
Rotterdam, 12 december 2003

Samenvatting 'De Vergunning op Hoofdzaken'

Dit onderzoek neemt de implementatie van de Vergunning op Hoofdzaken (VOH) onder de loep evenals de keuze voor de VOH. In het spectrum van milieuvergunningen worden twee uitersten onderscheiden: de klassieke milieuvergunning en de VOH. De klassieke milieuvergunning bestaat uit middelvoorschriften, de VOH heeft doelvoorschriften. Middelvoorschriften schrijven in groot detail voor hoe een vergunninghouder een bepaald doel moet bereiken. Doelvoorschriften geven de vergunninghouder vrijheid in de keuze van middelen om het doel te bereiken. Daarnaast biedt de VOH meer vrijheid in de planning van het bedrijf: het tijdstip waarop het bedrijf bepaalde milieumaatregelen wil treffen. Bovendien kan een bedrijf genieten van meer procedurele vrijheid: bij een wijziging in de bedrijfsvoering hoeft de vergunning niet altijd te worden aangepast.

Om in aanmerking te komen voor een VOH moet een bedrijf beschikken over een goedgekeurd milieuzorgsysteem, een bedrijfsmilieuplan en milieujaarverslagen. Daarnaast moet het bedrijf beschikken over het vertrouwen van de vergunningverlenende instantie.

Dit onderzoek heeft plaats gevonden bij ExxonMobil. Drie fabrieken in het Rijnmondgebied zijn vergeleken: RAP (Aromatenfabriek), RPI (Intermediates fabriek) en de raffinaderij en hun relatie met DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR). RAP beschikt al een aantal jaren over een VOH. RPI en de raffinaderij beschikken over een klassieke milieuvergunning. De drie fabrieken lopen voorop op milieugebied volgens DCMR.

Om een beeld te krijgen van de implementatie van de VOH is documentatie-analyse gepleegd en is een twintigtal interviews gehouden. Aan de hand van verschillende theorieën zijn de data vergaard uit de interviews geanalyseerd. De theorieën richtte zich op de beleidsimplementatie. Aan de hand van een aantal vragen is bekeken hoe de implementatie van de VOH bij RAP zich heeft ontwikkeld volgens de percepties van de beleidsmakers: de politici en hooggeplaatste ambtenaren. Daarbij is gekeken naar de consistentie van beleid: deden verschillende overheidsinstanties eenduidige uitspraken over het doel en de inhoud van de VOH? Gekeken is naar de karakteristieken van de uitvoerende organisatie; de communicatie tussen de verschillende organisaties; de houding van eerstelijnsuitvoerders en of er voldoende middelen aanwezig waren om de implementatie te laten ontwikkelen volgens de percepties van de beleidsmakers. Verder zijn sociale, economische en politieke factoren geanalyseerd, en de relatie tussen ExxonMobil en de milieudienst. Als laatste is een aantal barrières bekeken en is de invloed daarvan op de implementatie geanalyseerd.

Het beleid betreffende de VOH wordt geconfronteerd met meerdere obstakels. Het eerste obstakel dat is gerezen de afgelopen jaren is de verandering van waarden en ideologieën. Op het moment dat het idee van de VOH de beleidsarena in ging, was de stemming in de samenleving dat bedrijven meer verantwoordelijkheid konden en moesten nemen op milieugebied, bovendien was dit een goede stap in de richting van een efficiëntere en effectievere rijksoverheid. Na twee nationale rampen: de vuurwerkramp in Enschede en de brand in Volendam veranderde deze visie echter: bedrijven hielden zich blijkbaar niet aan vergunningen en overheden controleerden te weinig. De conclusies getrokken uit deze gevoelens kwamen overigens niet overeen met de conclusies van de Commissie onderzoek vuurwerkramp, welke pleitte voor minder wet- en regelgeving: opschoning en stroomlijning om wet- en regelgeving overzichtelijker te maken voor de betrokken partijen (Commissie onderzoek vuurwerkramp, 2001, p.228).

Het tweede obstakel wordt gevormd door de onaangepaste wetgeving. In eerste instantie is aangenomen dat wijziging van de Wet milieubeheer niet nodig was: er staat immers al in de wet dat zoveel mogelijk doelvoorschriften moeten worden verleend. Uitspraken van de rechter in de GEP-zaak (General Electric Plastics) hebben deze aanname echter veranderd; de flexibiliteit

die de VOH bood ten opzichte van de klassieke milieuvergunning werden zo beperkt door de uitspraken van de rechter dat er uiteindelijk aan het einde van 2002 toch een voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer werd ingediend.

Het laatste grote obstakel voor goede implementatie van de VOH wordt opgeworpen door de ambtelijke vrijheid. Uitvoerende ambtenaren van de milieudienst: vergunningverleners en –handhavers, bleken tijdens de interviews hun voorkeur te geven aan de klassieke milieuvergunning in plaats van de VOH. Invoering ervan wordt beperkt omdat het verhoudingsgewijs veel tijd kost om de nieuwe vergunning te implementeren.

Concluderend kan worden gesteld dat de ontwikkeling van de implementatie van het VOH-beleid afhankelijk is van vele factoren, ook factoren waar ExxonMobil en DCMR geen invloed op hebben. Geconcludeerd is dat de VOH gedeeltelijk conform de ideeën van de beleidsmakers is geïmplementeerd. De argumenten voor invoering van de VOH: beter milieurendement, meer flexibiliteit voor bedrijven, meer tijdswinst voor de uitvoerende organisatie, hebben hun waarde verloren. Men name de extra flexibiliteit en tijdswinst zijn RAP en DCMR tegen gevallen. De flexibiliteit is beperkt door uitspraken van de rechter en de VOH bleek DCMR meer tijd te kosten dan de klassieke milieuvergunning.

Wat betreft de keuze voor de VOH kan gesteld worden dat de politiek en de samenleving het nieuwe beleid onvoldoende steunen op dit moment. Aanleiding hiervoor zijn de rampen in Enschede en Volendam en de tegenvallende voordelen van de VOH. De politiek is teruggekomen op haar beleidskeuze, wat blijkt uit de macht van de *street-level bureaucrats*: vergunningen op hoofdzaken worden zo min mogelijk verleend, ze worden hier niet op aan gesproken.

Aanbevolen is om verder wetenschappelijk onderzoek uit te voeren naar dit onderwerp, vele vragen liggen nog open. Voorbeelden hiervan zijn ervaringen bij andere bedrijven en de verwerking van de overheid van de matige implementatie. DCMR is aangeraden om de verschillen tussen de leidinggevenden en de vergunninghandhavers en –verleners zoveel mogelijk op te lossen. Verder is aanbevolen om de communicatie tussen VROM, DCMR en ExxonMobil te verbeteren. Een laatste aanbeveling richt zich op de twee partijen die onderwerp zijn van dit onderzoek: door een goed voorbeeld te stellen qua samenwerking op basis van de VOH kunnen DCMR en ExxonMobil het ministerie van VROM overtuigen van de voordelen van de VOH en een bredere invoering stimuleren.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

De afgelopen jaren zien we een trend dat handhaving steeds meer wordt verschoven van de publieke sector naar de private sector. De publieke sector moet krimpen, moet effectiever te werk gaan, en een manier om dat te bereiken is het verschuiven van handhaving van beleid naar de private sector. De verantwoordelijkheid van de handhaving blijft bij de gemeentelijke of provinciale overheid liggen. De verandering ligt in de hoeveelheid handhaving. Door het aannemen van bijvoorbeeld zorgsystemen, garanderen bedrijven een bepaalde kwaliteit van milieubeleid, met als gevolg dat de hoeveelheid handhavingbezoeken verminderd kan worden (VROM, 1999B, p. 34).

In dit onderzoek wordt een voorbeeld van een dergelijke verschuiving behandeld. Het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) is in de jaren negentig begonnen met het verstrekken van vergunningen op hoofdzaken. De traditionele middelvergunning werd verlaten. Het voornaamste verschil tussen de Vergunning Op Hoofdzaken (VOH) en de klassieke milieuvergunning is dat er bij de VOH meer flexibiliteit wordt ingebouwd voor het bedrijf. Een groot deel van de handhaving vervalt daardoor, lastenverlichting voor de overheid, en meer flexibiliteit voor het bedrijf, maar ook meer verantwoordelijkheid. Ook worden bedrijven met deze 'nieuwe' vergunning meer gestimuleerd om milieuvriendelijke stappen te ontwikkelen en uit te voeren.

Het VOH-beleid is in een breed perspectief onderzocht. Om tot een volledig beeld te komen van het beleid is gekeken naar de verschillen tussen bedrijven met een klassieke milieuvergunning en een bedrijf met de VOH in hun relaties met de milieudienst. In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de situatie bij drie fabrieken van Exxon Mobil Corporation en hun relatie met de milieudienst DCMR inzake milieuvergunningen. Twee fabrieken beschikken over een klassieke milieuvergunning en één fabriek bezit een VOH.

1.2 Doelstelling

Deze scriptie is gebaseerd op een onderzoek dat in opdracht van ExxonMobil Chemical Holland B.V., ExxonMobil Chemical Holland LLC en Esso Nederland B.V. is verricht. De bedrijven hebben deze opdracht gegeven om meer kennis van de VOH te vergaren. Het onderzoek had als uiteindelijk doel een optimale relatie en afstemming van gezamenlijke doelstellingen binnen het kader van de vergunning op hoofdzaken tussen ExxonMobil Chemical Holland B.V. en de DCMR Milieudienst Rijnmond. Dit doel wordt bereikt door te inventariseren hoe de implementatie van de VOH zich heeft ontwikkeld. Daarbij wordt ook onderzoek gedaan naar de verwachtingen die de organisaties hadden van de nieuwe vergunning.

1.3 Centrale vraagstelling

Sinds de jaren negentig is de rijksoverheid een nieuwe weg ingeslagen met het verlenen van milieuvergunningen. Vergunningen op hoofdzaken, gebaseerd op de Wet milieubeheer, zijn een nog te verkennen terrein. Een klein aantal bedrijven heeft een VOH gekregen bij wijze van experiment. Het nieuwe type milieuvergunning is nog niet in de wet opgenomen en eenduidigheid over de vorm en inhoud van de VOH bestaan nog niet.

Exxon Mobil Corporation heeft vele bedrijven over de hele wereld. Deze scriptie is gebaseerd op een onderzoek dat is gedaan bij drie fabrieken van Exxon Mobil Corporation in de omgeving Rotterdam. Eén van deze fabrieken beschikt over een VOH. Tijdens de implementatie van de VOH zijn bij zowel het bedrijf als de milieudienst vragen gerezen over de inhoud van de VOH. Wat houdt de VOH precies in? Wat zijn de verwachtingen van de andere partijen? En is deze nieuwe milieuvergunning misschien ook interessant voor de andere twee fabrieken? Interessante vragen voor mij waren ook of de oorspronkelijke ideeën van de beleidsmakers, zoals geformuleerd in de Wegwijzer Vergunning op Hoofdzaken, Vergunning op Maat (VROM, 1999B) overeen kwamen met het uiteindelijke product. En of zowel de fabrieken als de ambtenaren een eenduidige mening hadden over de VOH.

In deze scriptie wordt antwoord gezocht op deze vragen met behulp van de volgende centrale vraag:

Hoe heeft de implementatie van de Vergunning op Hoofdzaken bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. zich ontwikkeld en hoe is de keuze voor de Vergunning op Hoofdzaken te beredeneren?

1.4 Deelvragen

De centrale vraag wordt uiteengezet in deelvragen om tot een helder en compleet beeld te komen van de case. De antwoorden op de deelvragen zullen de verschillende aspecten van het probleem belichten. Eerst wordt ingegaan op aspecten welke de basis vormen van het onderzoek:

- Wat is een klassieke vergunning?
- Wat is een vergunning op hoofdzaken?
- Wat wordt verstaan onder implementatie?
- Met welke omstandigheden hebben de drie fabrieken te maken betreffende milieuvergunningen; hoe ziet de case eruit?

De drie fabrieken worden geconfronteerd met verschillende overheden. De rijksoverheid ontwikkelt bijvoorbeeld beleid voor chemische fabrieken en raffinaderijen, zoals de drie fabrieken in dit onderzoek. DCMR Milieudienst Rijnmond is een samenwerking van achttien gemeentelijke overheden en de provincie Zuid-Holland. DCMR verleent en handhaaft milieuvergunningen aan bedrijven. De drie fabrieken van dit onderzoek moesten over milieuvergunningen beschikken

voordat zij in bedrijf mochten gaan. De verschillende overheden moeten in kaart worden gebracht om hun invloed op het beleid van de vergunning op hoofdzaken en de implementatie van dit beleid bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. te bepalen.

- Welke actoren spelen een rol en wat is hun invloed op het beleid en de implementatie van de vergunning op hoofdzaken bij ExxonMobil Chemical Holland B.V.?

Behalve dat een bedrijf moet voldoen aan voorwaarden gesteld door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) moet zij ook een goede relatie hebben met de uitvoerende overheid: vertrouwen tussen de milieudienst en het bedrijf is een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning op hoofdzaken.

- Welke relatie bestaat er tussen de drie fabrieken en DCMR?

1.5 Bestuurskundige relevantie van dit onderzoek

Bestuurskunde is een multidisciplinaire studie, opgebouwd uit economie, politicologie, sociologie, informatiekunde, rechtswetenschap en de bestuurswetenschap. De studie is gericht op de werking en inrichting van het openbaar bestuur, maar ook zeker de relaties die bestaan tussen het openbaar bestuur en andere maatschappelijke sectoren zoals het bedrijfsleven en non-profit instellingen. Bestuurskunde kan worden omschreven als een praktisch gerichte studie; bestuurskundige onderzoeken zijn in grote mate case-studies.

In dit onderzoek wordt de relatie tussen de drie fabrieken van ExxonMobil en DCMR Milieudienst Rijnmond onder de loep genomen. De verbindende factor in deze relatie is de milieuvergunning. De implementatie van het VOH-beleid wordt onderzocht met als uiteindelijk doel optimalisering van de relatie tussen de twee partijen: de uitvoerende overheid en een bedrijf. Dit onderzoek is een case-study, gekoppeld aan de werking van het openbaar bestuur en haar instrumenten. In bestuurskundig opzicht zal deze scriptie een bijdrage bieden aan de beleidsimplementatie theorieën en meer inzicht geven in de relaties tussen overheden en haar klanten.

1.6 Methodologie

De methoden die ik gebruikt heb om dit onderzoek te doen zijn literatuurstudie en case study. De literatuurstudie bestaat uit de bespreking van een theoretisch gedeelte en uit het vergaren van achtergrond- en basisinformatie van de VOH. Voor het theoretische gedeelte van de literatuurstudie is wetenschappelijke literatuur gebruikt uit verschillende invalshoeken: bestuurskundig, milieukundig en economisch. Daarnaast is gebruik gemaakt van kranten, tijdschriften, nota's, internetsites en verslagen om het bestuurlijke en juridische kader voor de VOH te ontwikkelen. Yin formuleert een aantal voor- en nadelen van literatuurstudie in zijn boek '*Case study research*' (1994, p.80) Het voordeel van het gebruik van documentatie is dat deze informatie stabiel, exact, niet indringerig als een case study en breed gespannen is: het gaat over een langere tijdsperiode, vele gebeurtenissen en verschillende omgevingen. Nadeel van deze methode is dat het soms moeilijk te vinden of terug te vinden is, selectiviteit (teveel of te

weinig), de mening van de auteur kan sterk worden benadrukt, en de informatie is soms niet toegankelijk.

De case study richt zich op de implementatie van de VOH bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. Om specifieke informatie over het onderzoeksobject te vinden zijn interviews het meest effectief. Voordeel van interviews is dat het doelgericht is: het richt zich specifiek op het onderzoeksobject. Bovendien geven interviews inzichten in causale verbanden. Nadeel is dat interviews dubbelzinnig of vooringenomenheid met zich mee kan brengen slechte vragen of de reactie van de interviewer. Slechte notities kunnen een verkeerd beeld geven van de bedoeling van de geïnterviewde. Als laatste kan de interviewer zijn mening weergeven in het interview (Yin, 1994, 80).

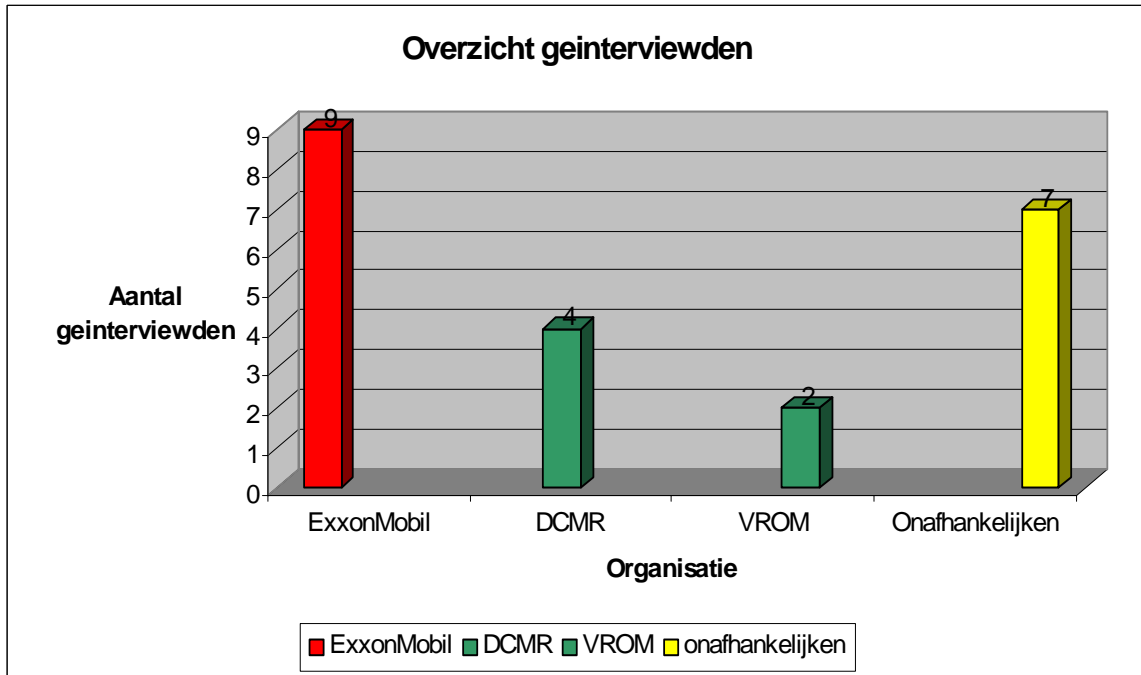
Voor de beantwoording van de centrale vraag betreffende de ontwikkeling van de implementatie van de VOH bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. zijn de interviews met de medewerkers van deze fabriek en de medewerkers van DCMR Milieudienst Rijnmond cruciaal. De beantwoording van dit deel van de centrale vraag zal grotendeels gebaseerd zijn op deze interviews: op de perceptie van de betrokken actoren. De interviews met medewerkers van de twee andere fabrieken, over hun ervaringen met de klassieke milieuvergunning, hun relatie met DCMR en hun visie op de VOH zijn van belang om de ervaringen met de VOH in een juist kader te plaatsen. Onderzocht moet bijvoorbeeld worden of de twee verschillende vergunningen een andere relatie met de milieudienst tot gevolg hebben. Van net zo groot belang is de visie van de medewerkers van de milieudienst op de drie fabrieken en of zij een duidelijk onderscheid maken tussen de fabriek met de VOH en de fabrieken zonder de VOH.

Om antwoord te krijgen op het tweede deel van de centrale vraag is de interviewgroep verder uitgebreid naar personen met een wetenschappelijke en of beleidsmatige achtergrond. Het totaal van de interviews, in combinatie met de literatuurstudie, zal dan een antwoord moeten geven op de vraag waarom de beleidskeuze is gemaakt voor een VOH. Deze uitbreiding is noodzakelijk omdat de vraag zich uitbreidt van de situatie bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. en DCMR Milieudienst Rijnmond naar een beleidsvraag. Welke factoren hebben beleidsmakers ertoe gebracht te kiezen voor een VOH, zijn deze factoren inmiddels veranderd en heeft dit effecten op de implementatie van de VOH?

De geïnterviewden zijn in drie groepen verdeeld: werknemers van ExxonMobil, werknemers van de overheid: milieudienst en het ministerie van VROM en de derde groep bestond uit wetenschappers en adviseurs (zie bijlage 2). Uit iedere groep zijn ongeveer evenveel mensen geïnterviewd. De geïnterviewden hebben behalve specifieke informatie ook een context geschetst waarbinnen de VOH ontwikkeld en geïmplementeerd is. De interviews zijn kwalitatief: er zijn vragenlijsten gebruikt met open vragen.

De interviews zijn in twee ronden afgenomen. Eerst zijn de direct betrokkenen geïnterviewd. Dit waren de milieucoördinatoren, de plant managers, de milieumanager van Nederland, de Environmental Compliance Coordinator en de SHE (Safety, Health & Environment) director. Deze laatste twee zijn op hun gebied verantwoordelijk voor ExxonMobil in Europa. Daarnaast is gesproken met de vergunningverleners en -handhavers van de fabrieken bij DCMR. Ook de directeur van DCMR is geïnterviewd. Naast direct betrokkenen zijn 'onafhankelijken' geïnterviewd, deze mensen hadden niet direct iets te maken met het bedrijf in kwestie, maar wel met de VOH in het algemeen. Deze 'onafhankelijken' hebben óf onderzoek verricht naar de VOH en of advies gegeven over dit onderwerp. Deze mensen zijn geselecteerd naar aanleiding van een documentatie-analyse. Een zeventiental artikelen over de VOH is geanalyseerd. De mensen die geïnterviewd zijn, werden in meerdere artikelen genoemd, geciteerd of geïnterviewd. Dit heeft geleid tot interviews met twee medewerkers van de Universiteit Utrecht, twee van de Katholieke Universiteit Brabant, één van de Universiteit van Amsterdam, één van Ingenieursbureau Witteveen + Bos, één van VROM Inspectie Milieuhygiëne Zuid, twee van het ministerie van VROM en één van VNO-NCW (zie bijlage 2).

Slecht drie mensen hebben het verzoek voor een interview negatief beantwoord. Tabel 1 geeft een beeld van het aantal mensen dat per organisatie is geïnterviewd.



Tabel 1: Overzicht aantal geïnterviewden per organisatie

Het grootste voordeel van een case study is volgens Yin het vermogen om een grote variëteit aan materiaal te vinden: documenten, interviews, observaties en voorwerpen (Yin, 1996, p.8) De moeilijkheid van deze onderzoeksmethode is dat het echter slecht generaliseerbaar is: het gaat maar over een enkele studie en zegt eigenlijk over een algemene geldendheid. Hoewel de uitkomsten van het onderzoek niet zomaar op een andere situatie kan worden toegepast, kan de case study wel goed worden gebruikt om de toepasbaarheid van theorieën te bekijken.

De analyse van de case study zal ik gebruiken om uitspraken te doen over de implementatie van de VOH bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. Om deze analyse te doen zal ik gebruik maken van de in het volgende hoofdstuk geformuleerde theorieën. Duidelijk zal worden welke factoren invloed hebben gehad op de ontwikkeling de implementatie van de VOH. Uiteindelijk zal bekeken worden of de implementatie overeen kwam met de ideeën van de beleidsmakers. Ook zal bekeken worden in hoeverre de conclusies overeen komen met de gepresenteerde theorieën. Deze scriptie is gebaseerd op een enkele case study, uitspraken over de validiteit van een theorie kunnen daarom niet gedaan worden, daar is kwalitatief onderzoek nodig. Niettemin is het interessant om te bekijken of de theorieën in deze case opgaan en waarom dat wel of niet het geval is.

1.7 Opbouw van de scriptie

Deze scriptie begint met dit inleidend hoofdstuk. In het tweede hoofdstuk wordt de theorie gepresenteerd aan de hand waarvan later in de scriptie antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag. De beleidsimplementatie theorieën vormen het zwaartepunt van dit hoofdstuk. Bovendien wordt aandacht besteed aan het barrièremodel dat de implementatie een plaats geeft binnen het geheel van de beleidsontwikkeling: van idee tot feedback.

Vervolgens wordt een hoofdstuk gewijd aan de case. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat de VOH is en wat het verschil is met de klassieke milieuvergunning. Daarnaast wordt ExxonMobil onder de loep genomen: de organisatie, het milieubeleid en de drie fabrieken worden nader bekeken. Bovendien worden de organisaties waar zij mee te maken krijgen in verband met een milieuvergunning besproken.

Hierna wordt de centrale vraag benaderd uit een meer praktische invalshoek. Begonnen wordt met een verkenning van de VOH aan de hand van interviews. Hierin worden de voor- en nadelen van een VOH beschreven en de visie van wetenschappers en VROM op de VOH. In dit hoofdstuk wordt ook de visie van ExxonMobil op de VOH belicht.

In hoofdstuk vijf worden de bevindingen geanalyseerd aan de hand van de in hoofdstuk twee gepresenteerde theorieën. Hierbij wordt tevens gebruik gemaakt van de operationalisatie uit hoofdstuk twee.

Als laatste volgen de conclusies en aanbevelingen. Hier wordt op basis van het voorgaande antwoord gegeven op de centrale vraag en de deelvragen. Tevens worden enkele aanbevelingen gedaan.

1.8 Afsluitend

In dit eerste hoofdstuk is de doelstelling van het onderzoek geformuleerd dat ten grondslag ligt aan deze scriptie. Kort is aangegeven wat de inhoud van deze scriptie is. Ook de opbouw van de scriptie en aanpak van het onderzoek zijn behandeld. Na deze inleiding wordt een eerste antwoord gegeven op de centrale vraag in de vorm van een theorie.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader: beleidsimplementatie en het barrièremodel

2.1 Inleiding

De centrale vraag van deze studie richt zich op de implementatie van de vergunning op hoofdzaken (VOH) bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. en op de keuze voor de VOH. Met behulp van een theorie kan antwoord worden gegeven op de centrale vraag. De theorie vormt een kader, een bril, een visie om tegen het probleem aan te kijken. Omdat de centrale vraag zich richt op de implementatie van de VOH, richt de theorie zich ook op de implementatie van beleid. Wat betreft de keuze voor de VOH zal een breder kader moeten worden opgesteld in de vorm van een beleidsontwikkelingstheorie. Een dergelijke theorie behandelt de hele ontwikkeling van een beleid. Zo geeft een beleidsontwikkelingstheorie ook uitleg aan de vraag waarom een bepaalde beleidskeuze is gemaakt; het legt uit waarom een beleidsprobleem voldoende aandacht heeft getrokken om op de beleidsagenda terecht te komen.

Verscheidene theorieën richten zich op de implementatie van beleid, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen top-down en bottom-up theorieën. Vanaf de jaren tachtig krijgen deze benaderingen op grote schaal een moderne invulling in 'synthesen': theorieën die een brug slaan tussen de top-down en bottom-up benaderingen. Gekozen is om meerdere theorieën te beschrijven. Het is niet ongebruikelijk binnen de wetenschap om meerdere theorieën te gebruiken bij de analyse van een probleem. Allison en Zelikow maakten ook gebruik van meerdere theorieën om de Cuba crisis te analyseren. Hill en Hupe verwoordden de gedachtengang van Allison als volgt: 'He (=Allison-AMB) suggests that, in the study of complicated events, it can be valuable to triangulate accounts, using different theoretical models, to try to achieve a satisfactory explanation of what happened.' (Hill en Hupe, 2002, p.58) Door het probleem vanuit meerdere hoeken te bekijken hoop ik tot een volledige analyse te komen.

De nadruk van het theoretische kader zal liggen op de beleidsimplementatie theorieën. Echter, beleidsimplementatie is maar een deel van de ontwikkeling van beleid, dat in vele theorieën wordt weergegeven in fasen. De implementatie van beleid vormt in deze theorieën een fase in de ontwikkeling van beleid. De implementatie van beleid kan niet op zichzelf worden bekeken om tot een volledig inzicht te komen van deze fase in de beleidsontwikkeling. Om de verschillende invloeden die effect hebben op de beleidsontwikkeling te onderscheiden en te verhelderen, kies ik ervoor om ook een beleidsontwikkeling theorie te presenteren. Het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970) vertaalt de ontwikkeling van beleid in een theorie. Op deze manier kan de vergunning op hoofdzaken (VOH) van het begin; een gedachte, tot het einde; de implementatie en feedback, bekeken worden. Het barrièremodel is vooral interessant, omdat het de obstakels formuleert die overwonnen moeten worden om te komen tot volledige beleidsimplementatie. Verder in dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op deze theorie.

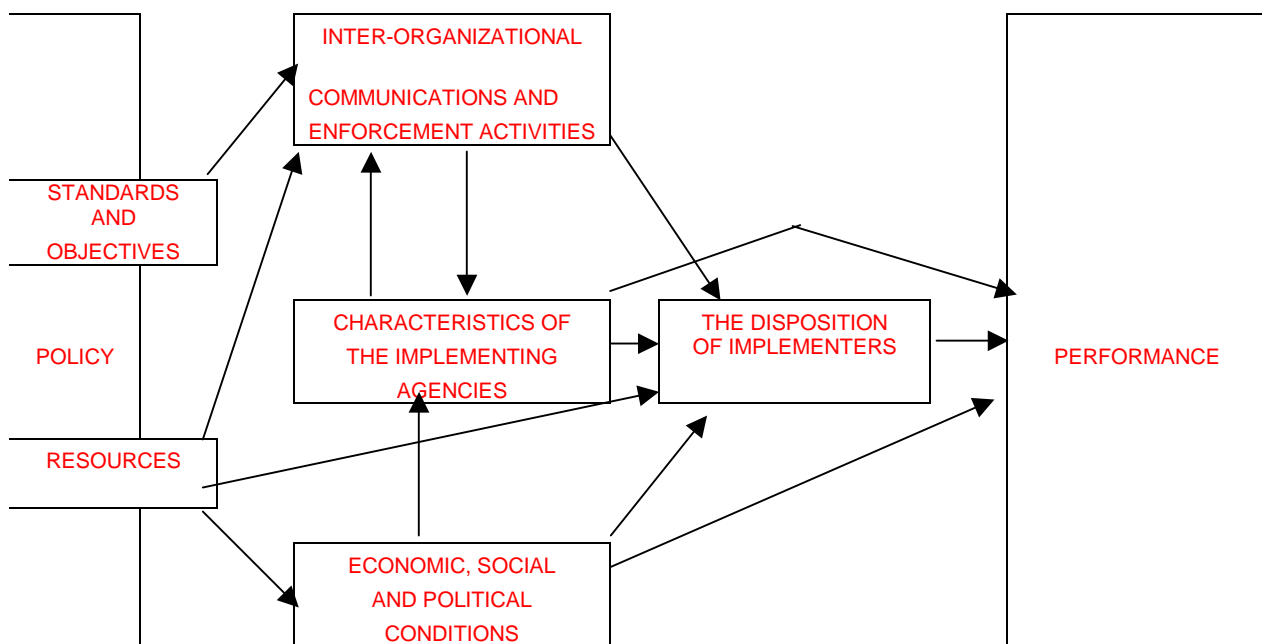
2.2 Beleidsimplementatie theorieën

De theorieën betreffende de beleidsimplementatie zullen het kader vormen aan de hand waarvan ik in latere hoofdstukken de implementatie van de VOH zal analyseren. De beleidsimplementatie theorieën worden gekenmerkt door een tegenstelling tussen top-down en bottom-up benaderingen. Van beide benaderingen zal een aantal theorieën hieronder worden besproken. De laatste twee decennia zijn deze theorieën voor een deel verzoend via de 'synthesen': theorieën die een brug slaan tussen de twee tegengestelde benaderingen. De syntheses zijn grotendeels netwerktheorieën. Ook op deze visie wordt hieronder ingegaan.

2.2.1 Top-down benaderingen

Het traditionele beeld van beleidsimplementatie gaat uit van de gedachte dat de politiek de implementatie vorm geeft. Het bestuur, de ambtenaren en bestuurders, zijn ondergeschikt aan de politiek. Bestuur wordt gekenmerkt door dienstbaarheid, neutraliteit en deskundigheid. Hier tegenover staat de politiek, gevormd door politieke partijen en politici. Onderlinge rivaliteit, ideologische verschillen en machtspolitieke overwegingen kenmerken politiek (Geul, 1996, p.100). Deze visie van beleidsimplementatie wordt vaak de top-down benadering genoemd. Het probleem wordt bekeken vanuit de visie van de leidinggevendenden. Beleidsmakers hebben een bepaalde visie met hun nieuwe beleid dat op hun manier zal moeten worden uitgevoerd door de lagere echelons. Belangrijk bij de top-down benadering is dat het beleid goed moet worden gecommuniceerd door ieder niveau van de bureaucratie, tot aan de uitvoerders toe. Als de uitvoering verschilt van het oorspronkelijke idee van de beleidsmakers, spreekt men van een *implementation gap* of *implementation deficit*. Om de implementatie succesvol te laten verlopen zal dus perfect moeten worden voldaan aan de oorspronkelijke visie van de beleidsmakers.

Op twee top-down theorieën ga ik nu dieper in omdat zij een goede handreiking bieden om de implementatie van beleid te analyseren. Als eerste de theorie van Van Meter en Van Horn. Zij bieden zes variabelen die beleidsformatie in contact brengen de *outputs* en *outcomes* van beleid. Het volgende schema zal dit verhelderen:



Schema 1: A model of the policy-implementation process (Van Meter en Van Horn, 1975, p.463)

De zes variabelen worden als volgt omschreven.

1. *Policy standards and objectives*: Worden er duidelijk en consistente uitspraken gedaan over de richtsnoeren en doelen van het beleid in een onderliggend wettelijk kader?
2. *Resources and incentives*: Zijn er voldoende middelen en prikkels aanwezig om een implementatie, zoals de beleidsmakers dat wensen, te verwezenlijken? Zijn er plannen om de middelen eventueel aan te wenden?
3. *Quality of inter-organizational relationships*: Hoe wordt het beleid gecommuniceerd naar lagere echelons binnen de organisatie en is er sprake van enige vorm van aansprakelijkheid betreffende de communicatie?
4. *Characteristics of implementing agencies*: Hoe ziet de institutionele structuur van een organisatie eruit? Bij wie ligt bijvoorbeeld welke macht? Maar ook vraagstukken naar de formele en informele relaties tussen de uitvoerende organisatie en de *policy-making* en *policy-enforcing body*, spelen hier een rol.
5. *Economic, social and political conditions*: Economische, sociale en politieke factoren spelen een rol bij de ontwikkeling van beleid, en kunnen ook invloed hebben op de implementatie van beleid.
6. *The dispositions of implementers*: De opstelling of reactie van de uitvoerders behelzen drie elementen: hun competentie of begrip van het beleid; de richting van hun reactie op dit beleid, bijvoorbeeld acceptatie, neutraliteit of verwerping; en de intensiteit van deze reactie.

(Van Meter en Van Horn, 1975, p.464 - 472)

(<http://www.fas.nus.edu.sg>, 2003)

De tweede top-down theorie is van Sabatier (1986). Hij analyseert de implementatie van beleid aan de hand van vier vragen:

1. To what extent were the actions of implementing officials and target groups consistent with ... that policy decision?
2. To what extent were the objectives attained over time, i.e. to what extent were the impacts consistent with the objectives?
3. What were the principal factors affecting policy outputs and impacts, both those relevant to the official policy as well as other politically significant ones?
4. How was the policy reformulated over time on the basis of experience?

(Sabatier, 1986, p.22)

Sabatier maakt een duidelijk onderscheid tussen de ontwikkeling van beleid en de implementatie ervan. Nadeel van een opsomming van vragen is dat andere factoren die de implementatie hebben beïnvloed misschien over het hoofd worden gezien.

2.2.2 Bottom-up benadering

De bottom-up benadering is in het licht gekomen door Lipsky (1980). Deze Amerikaanse politicoloog stelde dat de *street level bureaucrats* voor onmogelijke taken worden gesteld door de hooggeplaatste bestuurders die een beleid ontwikkelen. De eerstelijnsuitvoerders proberen via dagelijkse routines en versimpelingen hun werk zo goed mogelijk uit te voeren. Volgens Lipsky wordt overheidsbeleid gevormd door de beslissingen gemaakt door de eerstelijnsuitvoerders en niet door politici of hooggeplaatste ambtenaren op ministeries. Lipsky stelt:

'De politieke betekenis van routines komt in het bijzonder naar voren in het feit dat het beleid dat resultaat is van routine-matige uitvoering, dikwijls afwijkt van hetgeen de beleidsvoerende instanties bedoelen of tegenstrijdig is met sommige van hun expliciete bedoelingen' (Lipsky in Geul, 1996, p.102).

De belangrijkste gedachte van Lipsky is dat implementatie draait om eerstelijnsuitvoerders met hoge idealen betreffende service, maar dat ze moeten werken onder onmogelijke omstandigheden. Onder deze omstandigheden verstaat Lipsky onder andere tweeslachtigheid van beleid, beperkte middelen en (tijds-)druk op de ambtenaren. Het werkt volgens Lipsky niet om de beleidsvrijheid van eerstelijnsuitvoerders te beperken om de implementatie meer in lijn te krijgen met de oorspronkelijke ideeën van de beleidsmakers. Dat zorgt er volgens Lipsky voor dat de klant wordt vergeten: ze worden in hokjes geduwd en er is geen oog meer voor hun behoeften.

2.2.3 Synthesen: netwerktheorieën

Synthesen zijn theorieën die een brug slaan tussen de bottom-up en top-down theorieën. De synthesen beslaan voor een belangrijk deel de netwerktheorie. Zeven van de twaalf besproken synthesen van Hill en Hupe zijn netwerktheorieën. Netwerktheorieën zoeken de oorzaken van problemen door de verschillende actoren en organisaties die een rol spelen bij het beleid onder de loep nemen. Glasbergen ziet het netwerkperspectief als een combinatie tussen het sociaal interactiemodel en de interorganisatorische benaderingswijze, hij vervolgt:

'Daadwerkelijke integratie vindt plaats in de visie op beleid die aangeduid kan worden als het netwerkperspectief: het denken in termen van beleidsnetwerken. In dit perspectief wordt beleid bestudeerd als een sociaal interactieproces dat hecht verbonden is met zijn organisatorische context.' (Glasbergen, 1989, p. 6).

Glasbergen richt zich in zijn netwerktheorie met name op deelbeleid. De besturing van de onderlinge afhankelijkheid van deelbeleid vormt volgens Glasbergen de kern van het besturingsvraagstuk in beleidsnetwerken (Glasbergen, 1989, p. 12). Vanuit het netwerkperspectief moet men kijken naar de verschillende typen deelbeleid die van elkaar afhankelijk zijn.

De netwerktheorie die Kickert, Klijn en Koppenjan (1999) uiteen zetten in *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector* komt in grote lijnen overeen met de theorie van Glasbergen. In beide gevallen worden de netwerken gevormd door actoren, en vertegenwoordigen verschillende actoren uiteenlopende belangen. Ook stemmen de theorieën overeen in het idee dat de actoren het uiteindelijk met elkaar eens moeten worden. In het boek *Managing Complex Networks* wordt de realisatie van gezamenlijke actie het criteria voor succes genoemd (Kickert e.a. red., 1999, p.10). Glasbergen zegt:

Het handelen van de actoren dient op elkaar afgestemd te worden ondanks gedeeltelijk conflictueuze onderlinge relaties. (Glasbergen, 1989, p.7)

De netwerktheorieën zoeken de oorzaken voor het succes van een beleid in de realisatie van collectieve actie. De oorzaak voor het falen van beleid wordt toegeschreven aan het gebrek aan 'incentives' om te komen tot collectieve actie, of aan blokkades die collectieve acties verhinderen.

Kickert e.a. formuleren kritiek geuit op de theorie van beleidsnetwerken:

Policy networks are said to refer to non-transparent and impenetrable structures of interest representation which prevent necessary innovations in public policy and form a threat to the

effectiveness, efficiency and democratic legitimization of the public sector. Note that this criticism is mainly aimed at the existence of policy networks in the real world, and not at the network approach as a theoretical framework. (Kickert e.a. red., 1999, p.9)

De netwerktheorieën vormen het laatste onderdeel van de beleidsimplementatie theorieën. Hill en Hupe verwoorden de belangrijkste punten van de beleidsimplementatie theorieën:

- *The need for recognition of the complexity of the output/outcome relationship in policy in implementation;*
- *Issues about the need to give attention to the nature of the relationship between policy formers and policy implementers when the former frame mandates;*
- *The importance of the 'street level' in the implementation process, something that cannot simply be dissolved into a series of propositions about ways to impose stronger control;*
- *The continuing importance of inter-organizational relationships for implementation; and*
- *The importance of co-production involving clients, customers and regulatees, often even where they are comparatively powerless.*

(Hill en Hupe, 2002, p.137)

Beleidsimplementatie is echter maar een onderdeel van de beleidscyclus. Het barrièremodel zal uitleg geven aan de gehele beleidscyclus.

2.3 Barrière model van Bachrach en Baratz

Het barrière model is ontwikkeld door Bachrach en Baratz (1970) om beter inzicht te krijgen in de macht die actoren en groepen hebben in de politiek om een voorstel wel of niet tot de implementatie-fase te krijgen. De theorie neemt de beleidsontwikkeling van begin tot eind onder de loep. In de beleidsontwikkeling onderscheiden Bachrach en Baratz vier barrières, bij iedere barrière wordt er een strijd gevoerd tussen personen of groepen die het bestaande beleid willen behouden enerzijds, en personen of groepen die het bestaande beleid willen veranderen anderzijds. Doorslag om te komen tot de implementatie van een nieuw beleid is de macht van de personen en groepen die het beleid willen veranderen en de aanwending van hun macht, in verhouding tot de groep die het bestaande beleid wil behouden. Hieronder wordt de theorie van Bachrach en Baratz verder uiteen gezet.

2.3.1 Groepen

Om in het kanaal van beleidskeuzen te komen moet een oproep voor beleidsverandering aandacht van het publiek krijgen en publieke politieke discussies uitlokken tot het moment dat de samenleving ervan overtuigd is dat de discussie alleen nog kan, en moet, worden opgelost door middel van besluitvorming.

In het barrièremodel staan twee groepen centraal. Voor de groep die het bestaande beleid wil veranderen wordt de naam wijzigingsgroep aangehouden. De groep die het bestaande beleid wil behouden wordt de status-quo-groep genoemd.

De wijzigingsgroep wordt onderverdeeld in drie subgroepen:

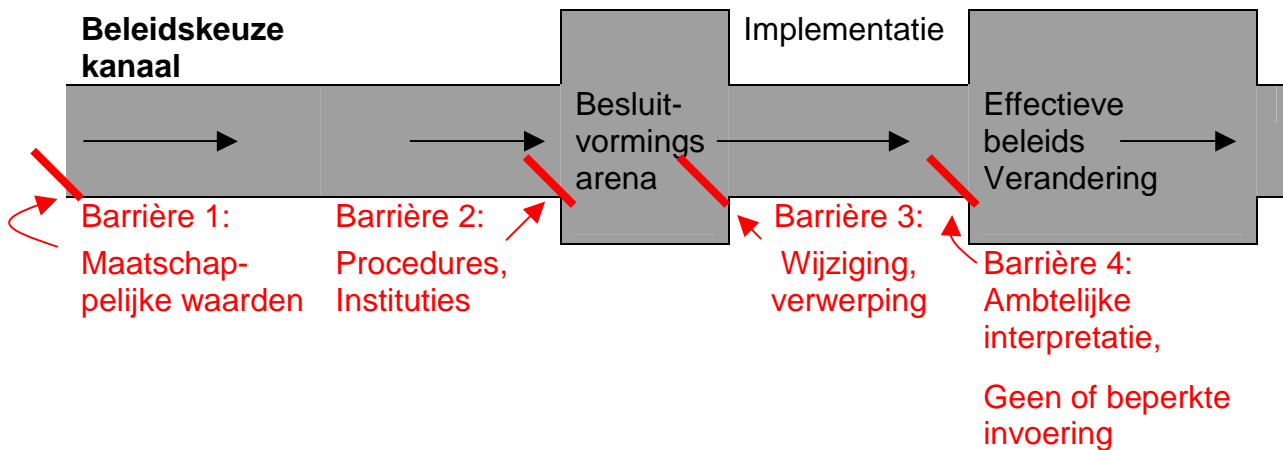
- De eerste subgroep bestaat uit personen en of organisaties die te kennen hebben gegeven dat ze interesse hebben in het veranderen van bestaand beleid. Zij beschikken over macht en invloed om hun doelen te bereiken.
- De tweede subgroep bestaat uit organisaties die specifieke belangen promoten.

- De laatste subgroep bestaat uit latente groepen: deze groepen zijn momenteel ongeïnteresseerd of beschikken niet over de macht om beleidsmakers te beïnvloeden. In de toekomst kunnen deze groepen echter actief worden en invloed uitoefenen op de politiek. De eerste twee groepen zijn van belang om de eerste barrière, gevestigde waardepatronen en ideologieën, te overwinnen, zij moeten hun macht aanwenden om de barrières te overwinnen. Nieuw beleid kan in strijd zijn met heersende waardepatronen, een nieuwe manier van denken is nodig.

De status-quo-groep zal er, volgens Bachrach en Baratz, alles aan doen om de andere groep dwars te zitten gedurende het hele proces. Deze groep zal bestaande waardepatronen, mythen en geloven aanwenden om de kracht van bestaand beleid te bevestigen, dit moet ervoor zorgen dat ideeën voor een nieuw beleid niet serieus worden genomen.

2.3.2 Barrières

Er worden door Bachrach en Baratz (1970, p. 52) vier barrières onderscheiden in het kanaal van beleidskeuzen (*Channel of Policy Choices*). Deze dienen alle vier te worden overwonnen om te komen tot een effectieve beleidsverandering. De barrières worden in schema 2 weergegeven. Daarna wordt per barrière weergegeven wat ze inhouden.



Schema 2: Beleidskeuzekanaal

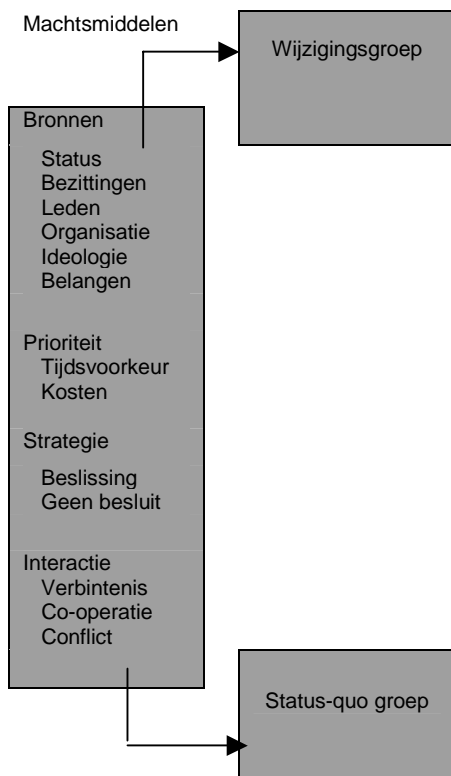
Het beleid moet het hele beleidskeuzekanaal goed doorlopen, dat wil zeggen iedere barrière volledig overwinnen, om te komen tot een effectieve beleidsverandering.

2.3.3 Barrière 1 Waarden en ideologieën

Bij de eerste barrière moet de wijzigingsgroep proberen de bestaande waardepatronen en ideologieën te veranderen. De wijzigingsgroep probeert door middel van aanwending van hun machtsmiddelen de samenleving zo te beïnvloeden dat de status-quogroep wordt verslagen, met als resultaat de wijziging van bestaande waardepatronen en of ideologieën. Als de status-quogroep echter een sterkere positie inneemt zal dit het einde zijn van de pogingen van de wijzigingsgroep in deze ronde.

De eerste barrière zorgt ervoor dat iedere eis voor verandering van heersend beleid wordt gemeten aan de heersende waarden en normen in de samenleving. Deze barrière voorkomt dat ideeën die in strijd zijn met de heersende normen, waarden en ideologieën toch in de besluitvormingsfase terecht kunnen komen.

Van zowel de wijzigingsgroep als de status-quogroep moeten de middelen, prioriteiten, strategieën en de interactie met andere groepen worden geanalyseerd alvorens gekeken wordt naar het eventueel slechten van de eerste barrière. Naast materiele zaken machtsmiddelen als financiële middelen, aantal leden etc. nemen ook immateriële zaken als de status van een organisatie in de samenleving en de overeenkomst van de ideologie van een organisatie met de heersende ideologie in de samenleving een belangrijke plaats in. Vaak kan met immateriële machtsmiddelen net zoveel of zelfs meer macht worden uitgeoefend als met materiële machtsmiddelen. Dat een organisatie over een indrukwekkend pakket machtsmiddelen beschikt wil niet zeggen dat ze die bij het minste of geringste zal aanwenden om haar zin door te drukken. Schema 3 geeft een overzicht van de machtsmiddelen waarover de twee groepen over kunnen beschikken.



Schema 3: Overzicht machtsmiddelen wijzigingsgroep en status-quo groep

2.3.4 Barrière 2 Procedures en instituties

Bij barrière twee moet de institutionele context worden overwonnen; nieuw beleid kan in strijd zijn met gevestigde procedures en de structuur van de samenleving. Rekening moet worden gehouden met individuele of groepen van actoren van de status-quogroep, met name diegenen werkzaam binnen de overheid, die hun machtsmiddelen aanwenden om invloed uit te oefenen op de creatie van nieuw beleid, bestaande politieke procedures gebruiken of instituties ondersteunen om te voorkomen dat, volgens hen, 'onveilige' onderwerpen de tweede barrière overwinnen en zo in de fase van besluitvorming terecht komen. Als de wijzigingsgroep hier een sterkere positie inneemt dan de status-quogroep zal deze fase tot gevolg hebben dat bestaande instituties, politieke structuren en procedures worden aangepast voor het nieuwe gedachtegoed. Het besluitvormingsproces dat volgt na barrière twee, kan worden geanalyseerd aan de hand van vier vragen:

1. Wie maakt de beslissing, en welke individuen en groepen spelen een belangrijke rol in het proces?
2. Wat vinden beleidsmakers relevante factoren en voorwaarden die hun keus of aanpak beïnvloeden?
3. In hoeverre worden beleidsmakers begrensd door inaccurate informatie, imperfecties in het netwerk dat alle belanghebbenden met elkaar in contact moet brengen, prioriteiten die hun keuzen beperken, hun eigen perceptie van het probleem in haar context, en de aanwezigheid van middelen om het besluit in te voeren?
4. Wat zijn bepalende factoren voor het gedrag van de actor. In welke mate wordt de keuze van iedere speler gedictieerd door zijn competenties (formele functies, plaats in de hiërarchie, strategisch inzicht), door ingeburgerde regels van wie met wie praat, door zijn mening van welke doelen nagestreefd moeten worden, waarom deze doelen nagestreefd moeten worden volgens de actor, en door zijn eigen persoonlijkheid?

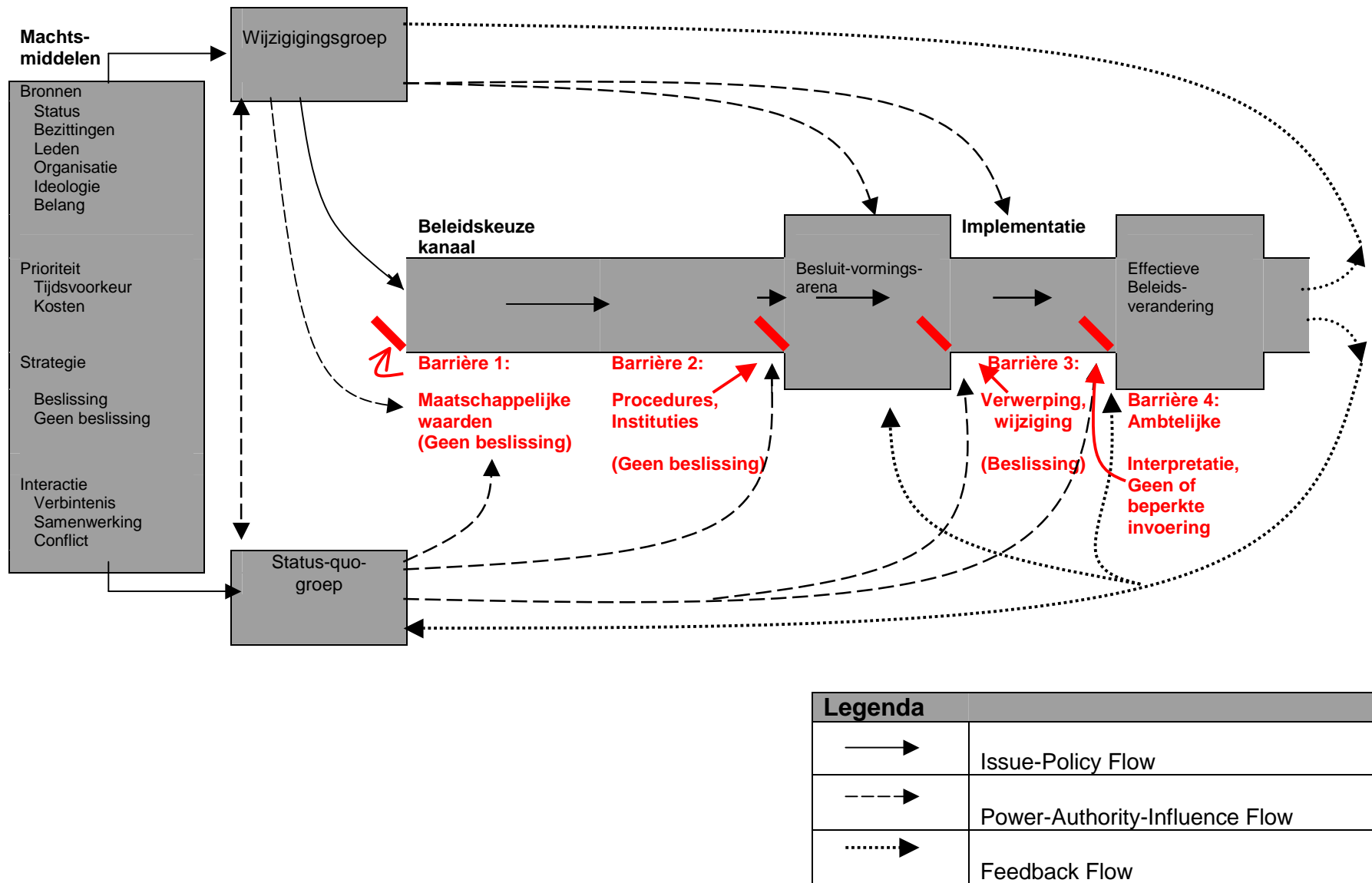
2.3.5 Barrière 3 Wijziging of verwerping

Voordat het implementatieproces kan beginnen moet nog een barrière, nummer drie, worden overwonnen. Bij deze barrière moet voorkomen worden dat beleidsvoorstellen gewijzigd of verworpen worden.

Tijdens zowel de besluitvormingsfase als de implementatiefase oefenen groepen en individuen, binnen en buiten de overheid, hun macht uit op het politieke systeem dat deze fasen vormt. Deze laatste fasen kunnen ook aan de hand van de bovenstaande vier vragen worden geanalyseerd om oorzaken te vinden van het eventueel niet overwinnen van de barrières.

2.3.6 Barrière 4 Ambtelijke interpretatie

Voordat gesproken kan worden over een effectieve verandering van het beleid moet nog een laatste barrière worden overwonnen, deze wordt *administrative interpretation* genoemd, ofwel de interpretatie van de uitvoerende ambtenaar. De vrijheid van ambtenaren en de imperfecties van communicatieprocessen geven de ambtenaar soms nog zoveel vrijheid om macht, gezag en invloed uit te oefenen dat ze hun eigen politieke voorkeuren kunnen doorvoeren in het nieuwe beleid. Of het nieuwe beleid dus uiteindelijk wel, niet, of deels wordt uitgevoerd, is afhankelijk van de mate waarin ambtenaren bereid zijn het te accepteren. Het bovenstaande is terug te vinden in schema 4.



Schema 4: Barrièremodel (Bachrach en Baratz, 1973, p.54)

2.4 Operationalisatie

Implementatie is de term waar deze scriptie om draait, tijd om deze term te definiëren. Hill en Hupe (Hill en Hupe, 2002, p.7) stellen in hun boek dat de definitie van Mazmanian en Sabatier de meest invloedrijke definitie van implementatie is. Een goede reden om deze definitie in deze scriptie te hanteren:

'Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways 'structures' the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of basic statute followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.' (Sabatier en Mazmanian, 1983, p.20-21)

Op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde theorieën ben ik gekomen tot een aantal centrale begrippen. Deze begrippen bieden een systematiek binnen de scriptie: in ieder hoofdstuk zullen de begrippen worden besproken. Deze begrippen zijn:

- Beleid van de VOH
- Karakteristieken van de uitvoerende organisatie
- Communicatie tussen organisaties
- Houding *street-level bureaucrats*
- Uitvoering implementatie
- Externe factoren
- Relatie
- Barrières

Aan de hand van de volgende vragen worden de begrippen geoperationaliseerd. In de komende hoofdstukken wordt informatie verzameld om vervolgens antwoord te kunnen geven op deze vragen, die zullen leiden tot een theoretisch gefundeerd antwoord op de centrale vraag. De vragen bieden een leidraad aan de hand waarvan onderzoek gedaan kan worden naar de implementatie van de VOH en de keuze voor de VOH. De vragen zijn in twee delen gesplitst. De eerste ronde vragen zal antwoord geven op de ontwikkeling van de implementatie van de VOH bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. De vragen luiden als volgt:

- Hebben beleidsmakers duidelijke en consistente uitspraken gedaan over de eisen of richtsnoeren (*standards*) en doelen van het beleid? Of zijn de uitspraken vaag, dubbelzinnig of tegenstrijdig geweest?
- Wat zijn de karakteristieken van in- en uitvoerende organisatie? Wat is de institutionele structuur van de organisatie en hoe zijn de formele en informele relaties met de beleidsmakende (*policy making*) en *policy enforcing* organisaties?
- Hoe is de communicatie tussen de organisaties? Hoe wordt het beleid gecommuniceerd vanuit het ministerie naar de uitvoerende organisaties?

- Hoe is de houding van de in- en uitvoerders? Hoe is hun begrip van het beleid? Hoe is hun reactie (acceptatie, neutraal, verwerping) en hoe is de intensiteit van die reactie?
- Zijn er voldoende middelen en prikkels aanwezig om de implementatie uit te voeren naar de ideeën van de beleidsmakers?
- Hoe is de relatie tussen ExxonMobil Chemical; Holland B.V. en de DCMR Milieudienst Rijnmond? Zijn er voldoende prikkels aanwezig om de implementatie uit te voeren naar de ideeën van de beleidsmakers?

Het tweede deel van de vragen kijkt naar de factoren van invloed op de keuze voor de VOH:

- Waren er sociale, economische of politieke factoren van invloed op de implementatie van de VOH?
- Zijn de barrières, zoals geformuleerd door Bachrach en Baratz overwonnen?

De vraag waar het uiteindelijk om draait bij de implementatie van de VOH is of de implementatie overeen komt met de ideeën van de beleidsmakers. Op deze vraag formuleert Geul (1996, p.98) zes mogelijke antwoorden:

- Beleid is conform de beleidsplannen uitgevoerd;
- Beleid is gedeeltelijk conform de plannen uitgevoerd;
- Beleid is in het geheel niet uitgevoerd;
- Beleid is marginaal inhoudelijk gewijzigd;
- Beleid heeft een geheel andere inhoud gekregen;
- Beleid is op een betere, want effectievere en goedkopere wijze uitgevoerd.

Als in deze scriptie over beleidsmakers wordt gesproken bedoel ik politici en hooggeplaatste ambtenaren.

Het bovenstaande wordt samengevat in het onderstaande operationalisatieschema. De indicatoren helpen om te beredeneren hoe de implementatie zich heeft ontwikkeld, waarbij concluderend gekeken kan worden in welke van de zes categorieën van Geul de implementatie valt.

Begrippen	Indicatoren
Beleid van de VOH	1. Consistente uitspraken over eisen of <i>standards</i> beleid 2. Consistentie uitspraken over doelen beleid
Karakteristieken van de uitvoerende organisatie	1. Institutionele structuur van de organisatie 2. (In-)formele relaties met <i>policy making</i> en <i>-enforcing</i> organisaties
Communicatie tussen organisaties	1. Communicatie van beleid van ministerie naar uitvoerende organisatie 2. Communicatie tussen uitvoerende organisatie en bedrijf
Houding <i>street-level bureaucrats</i>	1. Begrip beleid 2. Reactie op beleid 3. Intensiteit reactie
Uitvoering implementatie	1. Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te kunnen voeren
Externe factoren	1. Invloed sociale factoren op VOH 2. Invloed economische factoren op VOH 3. Invloed politieke factoren op VOH
Relatie uitvoerende organisatie en bedrijf	1. Communicatie tussen uitvoerende organisatie en bedrijf 2. Wederzijdse verwachtingen
Barrières: barrière 1 maatschappelijke waarden barrière 2 aanpassing procedures en instituties barrière 3 verwerping of wijziging beleid barrière 4 ambtelijke interpretatie	1. Formulering beleid 1. Beleid komt in besluitvormingsarena 1. Beleid wordt aangenomen 1. Beleid wordt ingevoerd volgens ideeën beleidsmakers

2.5 Afsluitend

Dit theoretische hoofdstuk heeft een kader geschetst aan de hand waarvan later in de scriptie de case wordt geanalyseerd. De beleidsimplementatie theorieën hebben de nadruk gekregen. Zowel de top-down benadering, bottom-up benadering als de netwerktheorieën zijn behandeld om een volledig beeld te krijgen van de implementatie van beleid. Daarnaast is aandacht besteed aan het barrièremodel van Bachrach en Baratz. Dit barrièremodel plaats de VOH in een breder perspectief om antwoord te krijgen op de vraag waarom er is gekozen voor een VOH. Er wordt niet alleen gekeken naar de implementatie van beleid, maar naar de hele beleidscyclus en welke barrières een voltooiing van de cyclus in de weg kunnen staan. Voortvloeiend uit de theorieën zijn kernbegrippen geformuleerd. Deze begrippen geoperationaliseerd in de vorm van vragen. De vragen uit deze paragraaf vormen de leidraad aan de hand de scriptie verder vorm en inhoud krijgt. Nu volgt eerst een beschrijving van de case.

Hoofdstuk 3 De vergunning op hoofdzaken en Exxon Mobil Corporation

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de case beschrijving van de drie fabrieken welke onderwerp zijn van deze scriptie. Gekeken wordt ook naar het milieubeleid van ExxonMobil wereldwijd en de specifieke aanpak van RAP, RPI en de raffinaderij betreffende milieu. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de partijen waar ExxonMobil in Nederland mee te maken krijgt op milieugebied. Eerst wordt echter ingegaan op de vergunning op hoofdzaken (VOH).

3.2 De vergunning op hoofdzaken

Tien jaar geleden was er maar één soort milieuvergunning: de klassieke milieuvergunning. Een nieuw soort milieuvergunning, de VOH, is opgekomen en de implementatie van deze nieuwe milieuvergunning vormt het onderwerp van deze scriptie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud van de VOH en het verschil met de klassieke milieuvergunning. Ook worden de vereisten om voor een VOH in aanmerking te komen kort geformuleerd. In bijlage 3 wordt uitgebreid ingegaan op de juridische en bestuurlijke context van de VOH, en worden de drie vereisten voor de VOH uit in meer detail besproken.

De VOH is een milieuvergunning. Onder milieuvergunning wordt het volgende verstaan:

'een schriftelijke toestemming voor het verrichten van activiteiten die een bedreiging voor het milieu zouden kunnen vormen, onder de voorwaarde dat aan een reeks gestelde voorschriften wordt voldaan'. (Aalders, 2002B, p. A2)

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de vergunning op hoofdzaken (VOH) en de klassieke vergunning. Een klassieke vergunning is een vergunning met een groot aantal vergunningvoorschriften waar in detail is vastgelegd hoe het bedrijf de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk moet voorkomen en beperken. In een klassieke vergunning zijn veel middelvoorschriften opgenomen, het bedrijf krijgt weinig ruimte om haar eigen middelen te kiezen. Bovendien worden nauwelijks prioriteiten gesteld ten aanzien van de milieutaakstellingen en is het niet mogelijk de inrichting te veranderen zonder vergunningverlening.

Invoering van de VOH had tot doel het beter op elkaar aansluiten van milieuzorgsysteem en bedrijfsmilieuplannen op de milieuvergunning. Het biedt een bedrijf meer flexibiliteit binnen de grenzen die wet en jurisprudentie aan de milieuvergunning verbinden. De extra flexibiliteit wordt geboden op:

- materieel gebied: de vergunninghouder krijgt meer vrijheid bij het kiezen van middelen om milieunadelige gevolgen te voorkomen en te beperken;
- procedureel gebied: de mogelijkheid om veranderingen door te voeren in de bedrijfsvoering zonder dat daarvoor een vergunning nodig is;

- temporeel gebied: het stellen van prioriteiten ten aanzien van het tijdstip van uitvoering van milieutaakstellingen van het bedrijf.

Flexibiliteit wil hier niet alleen zeggen dat bedrijven meer vrijheid krijgen, ze moeten tevens meer verantwoordelijkheid op zich nemen. In de VOH worden daartoe naast doelvoorschriften, ook zorgplichten, onderzoeksvoorschriften, meet-, registratie- en verslagvoorschriften opgenomen.

Een vergunning wordt in principe voor onbepaalde tijd verstrekt, niettemin kunnen wijzigingen worden aangebracht en vergunningen worden ingetrokken.

De mogelijkheden van de VOH worden uiteen gezet in de Wegwijzer Vergunning Op Hoofdzaken, Vergunningverlening Op Maat (VROM, 1999B). 'Eén pagina vergunning', 'doelvergunning' en 'flexibele vergunning' zijn verschillende namen voor een zelfde vergunning. De VOH is voor te stellen als een continuüm met twee extremen. Aan de ene kant vinden we het ideaalbeeld, de meest stringente, maar wel met de meeste flexibiliteit: enkel doelvoorschriften. Aan de andere kant van het continuüm vinden we de vergunning op maat, deze vergunning is meer flexibel dan een klassieke milieuvergunning, in de zin dat er aanpassingen kunnen worden gemaakt, als een bedrijf of het bevoegd gezag dat wenst. Onderdelen van de vergunning krijgen een middelvergunning aanpak, de materiële, procedurele en of temporele flexibiliteit van het bedrijf wordt hierdoor ingeperkt.

Hierboven wordt onderscheid gemaakt tussen doelvoorschriften en middelvoorschriften. Dit verschil moet worden toegelicht omdat het onderscheid tussen de VOH en de klassieke milieuvergunning hier op gebaseerd is. Doelvoorschriften geven enkel aan welk doel moet worden bereikt door de vergunninghouder, met welke middelen het doel wordt bereikt wordt overgelaten aan de vergunninghouder. Middelvoorschriften geven daarentegen wel aan welke middelen moeten worden aangewend om het vastgestelde doel te bereiken. De Wet Milieubeheer geeft voorkeur aan doelvoorschriften.

Om een vergunning op hoofdzaken te krijgen moet een bedrijf voldoen aan de volgende drie voorwaarden:

- een gecertificeerd milieuzorgsysteem (BIM), gelijkwaardig aan ISO 14001;
- beschikken over een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan (BMP);
- een milieujaarverslag (MJV)

Deze drie voorwaarden worden in detail besproken in bijlage 3.

3.3 Geschiedenis Exxon Mobil Corporation

Op 30 november 1999 zijn Exxon Corporation en Mobil Corporation formeel samengegaan als Exxon Mobil Corporation. ExxonMobil is een wereldwijde marktleider in petroleum en de petrochemische zakenwereld (ExxonMobil, 2002). ExxonMobil is werkzaam in meer dan tweehonderd landen en regio's wereldwijd.

Aan het einde van de negentiende eeuw begint de geschiedenis van zowel Exxon als Mobil. De petroleum industrie begon te groeien vanwege de toenemende vraag naar kerosine, smeeroliën (*lubricants*) en vetten (*greases*). John D. Rockefeller richtte in 1882 Standard Oil Trust op, wat niet alleen petroleum vervaardigde, maar ook uit twee raffinaderijen en marketing organisaties bestond, namelijk Standard Oil Co. of New Jersey en Standard Oil Co. of New York, respectievelijk 'Jersey Standard' en 'Socony' in

de volksmond. Deze twee ondernemingen waren de voorlopers van Exxon en Mobil. Tot het einde van de eeuw werden de twee ondernemingen aanzienlijk uitgebreid.

In 1911 werd Standard Oil Trust, waaronder Jersey Standard en Socony, verdeeld in 34 ondernemingen, naar aanleiding van een uitspraak van de U.S. Supreme Court. In hetzelfde jaar werden de mogelijkheden van het bijproduct van kerosine, benzine, ontdekt. Dit leidde in 1920 tot het product Mobiloil, van Socony.

De volgende jaren bouwden de twee ondernemingen, hun bedrijven op van productie en pijpleidingen, tot raffinage en onderzoek. Tot de Tweede Wereldoorlog was de uitbreiding van de ondernemingen immens, door aankopen, overnames en fusies, van Amerika, naar Azië, van Oost-Afrika tot Nieuw-Zeeland. In 1931 fuseerde Socony met Vacuum Oil Co. en ging het bedrijf Socony-Vacuum heten.

Het einde van de oorlog en de nieuwe rijkdom in de Verenigde Staten zorgde ervoor dat Jersey Standard en Socony-Vacuum wereldwijd door konden groeien. De jaren daarop leerden de twee ondernemingen bijproducten van raffinage om te vormen tot basis petrochemische en afgeleide producten. De voorlopers van ExxonMobil hadden markten in meer dan honderd landen.

Mobil Chemical Company werd gevestigd in 1960. In 1999 bestonden de voornaamste producten uit basis-olefinen en aromaten, ethyleen glycol en polyethyleen. Het bedrijf produceerde synthetische smeeroliën, smeerolie toevoegingen, propyleen verpakkingsfilms en catalysatoren. In meer dan tien landen stonden in 1999 fabrieken.

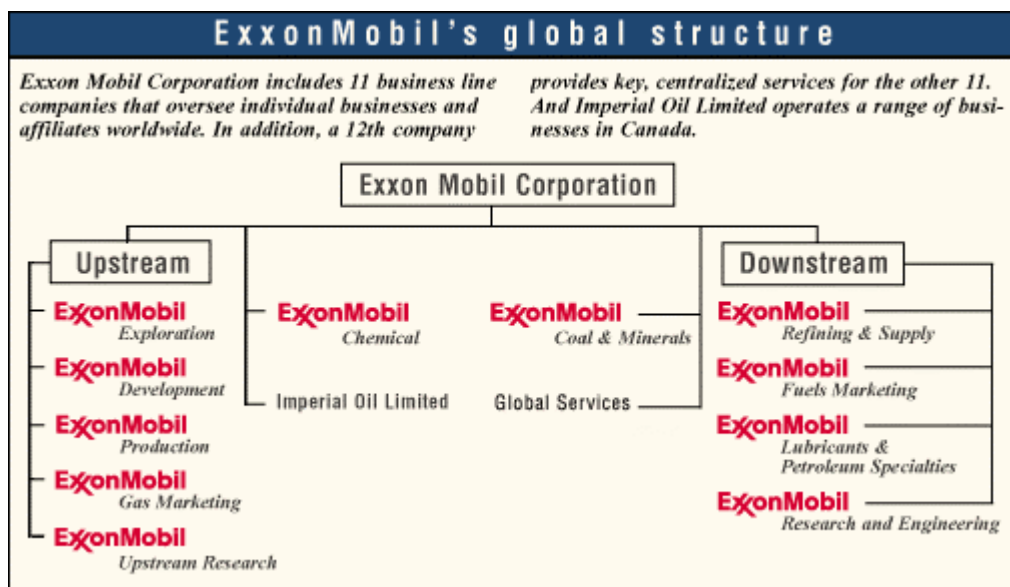
Exxon Chemical Company werd een wereldwijde organisatie in 1965 en in 1999 was het één van de grootste producenten en afzetters van olefinen, aromaten, polyethyleen en polypropyleen naast specialistische producten zoals elastomeren, weekmakers, oplosmiddelen, procesvloeistoffen, oxo alcoholen en kunstharsen voor lijmen (zie bijlage 5 voor een overzicht van producten die hieruit voortkomen).

De twee chemische bedrijven zijn gecombineerd in ExxonMobil Chemical.

In 1955 werd Socony-Vacuum, Socony Mobil Oil Co. en in 1966 Mobil Oil Corp. Jersey Standard veranderde haar naam in 1972 naar Exxon Corporation. In de Verenigde Staten werd alleen het handelsmerk Exxon gebruikt, in andere delen van de wereld werd Esso nog gebruikt. Vanaf de jaren zeventig werden de ondernemingen meer efficiënt, de kosten gingen omlaag en de aandelen gingen omhoog, concurrentie werd heviger.

In 1999 werden Exxon en Mobil gefuseerd tot Exxon Mobil Corporation. (exxonmobil, 2002)

Exxon, Esso, Mobil, Mobil 1, Mobil 1 Tri-Synthetic, Esso Ultron en Speedpass zijn handelsmerken van ExxonMobil. Exxon Mobil Corporation bestaat uit elf *'business lines'* en een organisatie welke diensten biedt aan de andere elf ondernemingen. De laatste onderneming, Imperial Oil Limited is alleen actief in Canada (zie schema 5).



Schema 5: Organogram Exxon Mobil Corporation (ExxonMobil, 2002)

3.4 Milieubeleid Exxon Mobil Corporation

Exxon Mobil Corporation heeft een milieubeleid waarin de bedrijfsvoering de economische en milieubehoefte van de gemeente of regio waarin zij werkt balanceert met het algemene beleid zoals voorgeschreven door de Corporation. Exxon Mobil Corporation legt zich toe op het continu verbeteren van milieu-prestaties in haar bedrijfsvoering. Het beleid van Exxon Mobil Corporation wordt vastgelegd op de volgende punten:

- Voldoen aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en verantwoordelijke standaards aanhouden waar geen wet- of regelgeving voor bestaat;
- Interesse en respect voor het milieu stimuleren, de verantwoordelijkheid van iedere werknemer voor milieu-prestaties benadrukken en passende werkwijze en training verzekeren;
- Samenwerken met overheden en industrie-groepen om tijdige ontwikkeling van van kracht zijnde wet- en regelgeving te stimuleren, gebaseerd op stevig gefundeerd wetenschappelijk onderzoek, rekening houdend met risico's, kosten, winst en effecten op energie- en product-voorraad;
- Aansturen van bedrijfsvoering met als doel het voorkomen van incidenten en uitstoot en afval onder schadelijke niveaus houden; design, werk en onderhoud voorzieningen met dit doel voor ogen;

- Snel en effectief reageren op incidenten voortkomend uit werkzaamheden, samenwerken met organisaties voor de industrie en geautoriseerde overheidsinstellingen;
- Onderzoek uitvoeren en ondersteunen om begrip te ontwikkelen en verbeteren voor de invloed van de werkzaamheden op het milieu, om methoden van milieubescherming te verbeteren en de capaciteit om werkzaamheden en producten in meer overeenstemming met het milieu te maken vergroten;
- Communiceer met het publiek over milieuzaken en deel ervaringen met anderen om te voorzien in verbeteringen van industriële prestaties;
- Neem deel aan passende inspecties (*reviews*) en evaluaties van werkzaamheden om voortgang te meten en overeenstemming met het beleid te kunnen verzekeren.

Bovendien moet er op lange termijn rekening gehouden worden met:

- Gepaste en voortdurende verbeteringen in milieu-prestatie-doelen, in onderdelen zoals het constant fakkelen (*flaring*), uitstoot, geluidshinder, geur, en of afval verminderen onafhankelijk wettelijke status; elimineren van lekkage of morsen (*spills*), het aantal en de frequentie van gerapporteerde incidenten verminderen, producten of grondstoffen veranderen;
- Toepassen van nieuwe regelgeving voordat het van kracht gaat;
- Acties anticiperen van mogelijke of potentiële wetgeving.

Om zeker te stellen dat beleid wordt toegepast verplicht Exxon Mobil Corporation al haar bedrijven om te voldoen aan het Operations Integrity Management System (OIMS) (ExxonMobil, 2002). ExxonMobil houdt haar OIMS-systeem aan, onder andere als milieuzorgsysteem. Het OIMS-systeem is een paraplu waaronder alle aspecten van ExxonMobil's werkzaamheden (*operations*), van kantoor tot technologie, van fabrieken tot distributiecentra, vallen. Het OIMS-systeem heeft drie doelen:

- Het voorkomen van ongelukken waarbij mensen of het milieu worden beschadigd;
- Een leider zijn in veiligheid-, gezondheid- en milieuprestaties;
- Overeenkomen met geldende wet- en regelgeving.

Het OIMS-systeem bestaat uit 21 Operations Integrity Management Practices (OIMPs). De milieu-onderdelen van het OIMS-systeem voldoen aan de voorwaarden gesteld door ISO 14001 Environmental Management System Standard (zie bijlage 6 Overeenkomsten tussen ISO 14001 en OIMS).

Onder OIMS vallen ook milieu-prestatie-eisen. Ieder bedrijf van Exxon Mobil Corporation moet een milieuplan maken welke wordt geëvalueerd tijdens de algemene OIMS-evaluatie.

3.5 RAP, RPI en de raffinaderij

De drie fabrieken die onderdeel zijn van dit onderzoek zijn de Raffinaderij, RAP en RPI. De productielijnen van de Esso-raffinaderij, RAP en RPI staan met elkaar in verbinding (zie bijlage 7). De RAP en RPI zijn chemische fabrieken. Het zijn kapitaalintensieve

bedrijven, niet zozeer arbeidsintensief. De drie fabrieken worden achtereenvolgens behandeld.

De Raffinaderij Rotterdam heet officieel Esso Nederland B.V. en is in 1960 opgericht. De fabriek staat in de Botlek. De verwerkingscapaciteit van de raffinaderij is ongeveer tien miljoen ton ruwe olie per jaar. Grondstoffen voor Esso zijn onder andere bijproducten van het productieproces van RAP en ruwe olie. Eindproducten van de raffinaderij zijn LPG, benzine, dieselolie, nafta, zwavel, kerosine, huisbrandolie, petroleum, cokes en grondstoffen voor de chemische industrie waar we onder andere aromaatrijke stromen voor RAP onder kunnen verstaan.

RAP (Rotterdam Aromatics Plant) of ExxonMobil Chemical Holland B.V. is in 1965 opgericht in de Botlek. RAP maakt 1,4 miljoen ton product per jaar, waarmee het één van de grootste aromatenfabrieken ter wereld is. RAP krijgt haar grondstoffen, aromaatrijke stromen, onder andere van de raffinaderij. Haar eindproducten zijn benzeen, toluen, paraxyleen, gemengde xylenen, orthoxyleen en cyclohexaan. Orthoxyleen is weer een grondstof voor één van de fabrieken van RPI. Bijproducten van het productieproces van RAP gaan naar de raffinaderij als grondstof. De RAP heeft 140 werknemers. RAP heeft een uitstekende veiligheidsreputatie: al zevenentwintig jaar is het werk veilig uitgevoerd.

RPI (Rotterdam Plasticizers and Intermediates Plant), of ExxonMobil Chemical Holland LLC heeft 200 werknemers. RPI bestaat uit drie fabrieken. De oxo-alcoholenfabriek, ROP, bestaat sinds 1982. Deze fabriek staat in Rozenburg. De productiecapaciteit van de fabriek is 280000 ton product per jaar. Grondstoffen voor ROP zijn aardgas, olefins en syngas. ROP maakt oxo-alcoholen, een grondstof voor de weekmakersfabriek. De tweede fabriek is de ftaalzuuranhydridefabriek, PAN, deze bestaat sinds 1991. PAN staat in de Botlek. De productiecapaciteit is 70000 ton product per jaar. PAN krijgt haar grondstof, orthoxyleen van RAP, haar eindproduct, ftaalzuuranhydride, gaat naar de weekmakersfabriek. De weekmakersfabriek, RPP, is de derde fabriek van RPI. RPP staat in de Botlek sinds 1978. RPP is met een productiecapaciteit van 400000 ton product per jaar qua productie de grootste weekmakersfabriek van Europa. De grondstoffen voor RPP, oxo-alcoholen en ftaalzuuranhydride komen van ROP, PAN en fabrieken van ExxonMobil in Engeland en Frankrijk. De eindproducten van RPP zijn weekmakers (Exxon Mobil Corporation, 1999).

3.6 De drie fabrieken en hun keuze voor de milieuvergunning

RAP beschikt over een vergunning op hoofdzaken (VOH) sinds 1995. RPI en de Raffinaderij hebben een klassieke milieuvergunning. Het beschikken over de verschillende typen vergunningen betekent dat de drie fabrieken ieder een andere relatie hebben met DCMR Milieudienst Rijnmond. Het meest treffende voorbeeld hiervan is dat de Raffinaderij en DCMR elkaar meer dan vijftientig keer per jaar spreken, terwijl het overleg tussen de dienst en de RAP op één hand te tellen zijn.

Om over een VOH te beschikken moet een bedrijf voldoen aan de in hoofdstuk twee besproken voorwaarden:

- beschikken over een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan (BMP);
- een goedgekeurd milieuzorgsysteem (BIM), gelijk aan ISO 14001;
- een milieujaarverslag (MJV).

Uit het milieuconvenant tussen de overheid en de chemische industrie vloeide de implementatie van bedrijfsmilieuplannen voort. De chemische industrie heeft daarnaast vrijwillig het Responsible Care systeem (zie ook paragraaf 2.5.4, p.21) aangenomen. Dat betekende voor RAP en RPI, beide chemische fabrieken, dat zij over een milieuzorgsysteem en een bedrijfsmilieuplan moesten beschikken. Het maken van milieujaarverslagen was onderdeel hiervan en werd bovendien in 1999 wettelijk verplicht voor een bepaalde categorie bedrijven waar zij ook onder vielen.

RAP beschikte al voor zij aanvraag deed voor een VOH over een bedrijfsmilieuplan, een milieuzorgsysteem en had al een aantal een milieujaarverslag gemaakt. De extra flexibiliteit welke de VOH biedt was doorslaggevend voor RAP om voor een VOH te kiezen.

RPI beschikt over een milieuzorgsysteem, bedrijfsmilieuplan en milieujaarverslagen. Zij heeft er vooralsnog voor gekozen om de klassieke milieuvergunning te behouden.

De Raffinaderij hoeft niet naar aanleiding van een convenant, een milieubeleidsplan of een milieuzorgsysteem te hebben, in tegenstelling tot de RAP en RPI. Wel is zij wettelijk verplicht om een milieujaarverslag te maken. Bovendien is de raffinaderij vanuit de company verplicht om OIMS in te voeren en na te leven. De Raffinaderij heeft er voor gekozen om de middelvergunning te behouden.

Schema 6 geeft een overzicht van de drie fabrieken en of zij wel of niet over de drie voorwaarden van een VOH beschikken.

	RAP	RPI	Raffinaderij
Milieuzorgsysteem	Ja	Ja	Ja
Bedrijfsmilieuplan	Ja	Ja	Nee
Milieujaarverslagen	Ja	Ja	Ja

Schema 6: De fabrieken en de drie voorwaarden voor een VOH

3.7 Milieurelaties

De drie fabrieken hebben direct of indirect te maken met verschillende overheidsinstellingen. Hieronder wordt ingegaan op het ministerie van VROM en DCMR Milieudienst Rijnmond. Indirect hebben de drie fabrieken te maken met de Europese Unie, deze relatie is besproken in bijlage drie.

3.7.1. Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) is een politiek aangestuurde organisatie, ten dienste van de minister en secretaris-generaal. De bewindslieden moeten verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal over het belastinggeld dat VROM mag uitgeven. De missie van VROM is zorg voor een duurzame kwaliteit van de leefomgeving. Uitvoering van beleid gemaakt door VROM berust bij provincies, gemeenten, organisaties en bedrijven. VROM maakt beleid en scheidt kaders. Specifieker betekent dit:

- VROM legt zijn visie op het beleidsterrein vast in de vorm van nota's;
- Samen met de uitvoeringspartner maakt VROM wetten en regelgeving;

- De VROM-inspectie zorgt voor handhaving van de regelgeving door controle op de uitvoering;
- Organisaties en particulieren kunnen een beroep doen op subsidie van VROM;
- VROM zorgt ervoor dat belangrijke onderwerpen en standpunten op de politiek agenda komen te staan.

Het ministerie is onderverdeeld in verschillende directoraten. Hier wordt verder ingegaan op het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM). Het DGM verzorgt de coördinatie en voert de regie van het nationale milieubeleid. De onderwerpen waar het directoraat zich mee bezig houdt lopen erg uiteen: klimaatverandering, geluidhinder, biotechnologie en groene belastingen. Het DGM zet zich in voor een duurzaam milieubeheer; medewerkers bereiden het milieubeleid voor, geven het vorm, voeren het uit, laten het uitvoeren, zorgen voor handhaving van en toezicht op de (wettelijke) voorschriften met betrekking tot het milieu. De Inspectie Milieuhygiëne ziet toe op de naleving van de milieuregelgeving.

Eén van de onderwerpen dat de komende jaren bijzondere aandacht krijgt van VROM is een herziening van de Wet Milieubeheer, met als doel effectievere regels om mogelijk milieuvriendelijk gedrag te bevorderen en zo nodig af te dwingen (VROM, 2002).

3.7.2 DCMR Milieudienst Rijnmond

DCMR Milieudienst Rijnmond (Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond) is de milieudienst voor het Rijnmondgebied. DCMR stelt de concept-milieuvergunningen op en controleert of bedrijven zich aan de Wet milieubeheer houden. Verder adviseert DCMR over milieuzorg, het meten van milieukwaliteit en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten zoals milieuzorgsystemen, bedrijfsmilieuplannen, audits en milieuverslaglegging. Het Servicepunt handhaving is ondergebracht bij en geïntegreerd met DCMR. Verdere taken van DCMR omvatten het beoordelen van bodemsaneringen, beheren van de klachtentelefoon, adviseren over Besluit Risico's Zware Ongevallen. DCMR is een samenwerkingsverband van achttien gemeenten en de provincie Zuid-Holland in het Rijnmondgebied (zie schema 7). Milieuproblemen in de regio Rijnmond worden aangepakt door intensieve samenwerking tussen alle betrokken overheden, bedrijven en milieuorganisaties. Elk vanuit hun eigen rol, maar actief en oplossingsgericht.



Schema 7: Werkgebied DCMR

3.8 Afsluitend

In dit hoofdstuk is uiteengezet wat de VOH precies inhoud en wat de verschillen zijn met de klassieke milieuvergunning. Ook is aangegeven aan welke drie vereisten een bedrijf moet voldoen om in aanmerking te komen voor een VOH. In dit hoofdstuk is tevens een beeld gegeven van het bedrijf dat onderwerp is van deze scriptie: ExxonMobil. De geschiedenis en het milieubeleid geven een marktleider weer, strevend naar veiligheid en zorg voor het milieu, naast haar winststreven. Er is een overzicht gegeven van de productie- en marktsituatie van de drie fabrieken waar het om draait: RAP, de raffinaderij en RPI. De fabrieken hebben verschillende milieuvergunningen: RAP een VOH, de twee andere fabrieken een klassieke milieuvergunning.

Hoofdstuk 4 De implementatie van de vergunning op hoofdzaken onder de loep

4.1 Inleiding

Een twintigtal interviews is gehouden om een beeld te vormen van de implementatie van de vergunning op hoofdzaken (VOH). Tijdens het interviewen bleek dat het onderwerp, de VOH gevoelig lag. Uitspraken werden bijvoorbeeld genuanceerd tijdens het goedkeuren van gespreksverslagen. Deze gevoeligheid is onder andere ontstaan na uitspraken van de rechter tegen vergunningen op hoofdzaken. Daarnaast waren partijen voorzichtig in uitspraken over de andere partij, bang om iemand voor het hoofd te stoten. De VOH is een relatief nieuw verschijnsel, er moet geleerd worden van de praktijk. Een proces dat met vallen en opstaan gepaard gaat. Dit is kennelijk moeilijk te accepteren van en voor het openbaar bestuur. Ook de vuurwerkcramp in Enschede en de brand in het café 't Hemeltje in Volendam zijn in een grote meerderheid van de gesprekken aangehaald om de behoedzaamheid op vergunninggebied, handhaving en nieuw (milieu-)terrein, te verduidelijken en uit te leggen.

Om nuanceringen zoveel mogelijk te beperken en betrokkenen hun persoonlijke beeld te laten geven in plaats van een sociaal wenselijk beeld, is er voor gekozen de uitgewerkte interviews niet op te nemen in de bijlagen van de scriptie. Ook is er om dezelfde reden voor gekozen om uitspraken geanonimiseerd in het onderzoeksrapport op te nemen.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de uitkomsten van deze interviews. Ook geeft het een beeld van de informatie vergaard middels documentatie-analyse. Het hoofdstuk is ingedeeld in twee delen. Eerst wordt de visie van de verschillende betrokkenen, daarna worden de bevindingen met elkaar vergeleken.

4.3 Interview bevindingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op ervaringen met de implementatie van de VOH. Aan bod komen aspecten van de VOH welke invloed hebben op de implementatie van en keuze voor deze vergunning. Deze paragraaf is als ingedeeld volgens de operationalisatie in het theoretische hoofdstuk (p. 23)

4.3.1 Beleid van de Vergunning op Hoofdzaken

Bij bespreking van het beleid van de VOH in hoofdstuk twee zijn twee indicatoren onderscheiden. De eerste is consistentie van uitspraken over de doelen van de VOH, de tweede is of er consistente uitspraken zijn gedaan over eisen of *standards* van beleid. De twee indicatoren worden nu besproken.

Het doel van de VOH is het beter op elkaar aansluiten van milieuzorgsysteem en bedrijfsmilieuplannen op de milieuvergunning om een beter milieurendement te bereiken, aldus het ministerie van VROM (VROM, 1999B, p.12). Medewerkers van ExxonMobil delen deze visie over het doel van de VOH. DCMR ziet het doel van de VOH echter primair als beloningsmiddel. Dit onderwerp wordt verder uiteengezet in paragraaf 4.3.3 'communicatie tussen organisaties'.

De richtlijnen of *standards* van het VOH bieden bedrijven extra flexibiliteit ten opzichte van een klassieke milieuvergunning. De VOH biedt een bedrijf meer flexibiliteit binnen de grenzen die wet en jurisprudentie aan de milieuvergunning verbinden. De extra flexibiliteit wordt geboden op:

- materieel gebied: de vergunninghouder krijgt meer vrijheid bij het kiezen van middelen om milieunadelige gevolgen te voorkomen en te beperken;
- procedureel gebied: de mogelijkheid om veranderingen door te voeren in de bedrijfsvoering zonder dat daarvoor een vergunning nodig is;
- temporeel gebied: het stellen van prioriteiten ten aanzien van het tijdstip van uitvoering van milieutaakstellingen van het bedrijf.

Dat is de versie van het ministerie van VROM gepresenteerd in de Wegwijzer Vergunning Op Hoofdzaken, Vergunningverlening Op Maat (VROM, 1999B, p.10). Al snel is de rechter met een uitspraak gekomen over de vergunningen op hoofdzaken in de GEP zaak en de EMI zaak (zie bijlage 8 en 9). Deze zaken zijn gekomen tot de Raad van State. Door de uitspraken van de Raad van State is een expliciete koppeling tussen het milieuzorgsysteem en het bedrijfsmilieuplan met de vergunning verplicht geworden. Bovendien moet er aan de wet worden vastgehouden wat betreft emissie-eisen: deze moeten per bron worden vastgesteld. VROM heeft gesteld dat de reactie van de rechter op de VOH niet in lijn was met de gedachten van het ministerie. In het voorjaar van 2003 worden voorstellen gedaan tot wijziging van de Wet milieubeheer voor de VOH. Deze voorstellen moeten voorkomen dat rechters in de toekomst uitspraken doen die niet in lijn zijn met de ideeën van de beleidsmakers van de VOH. Deze voorstellen houden het volgende in:

- Invoering algemene zorgplicht;
- Milieudiensten kunnen voorschrijven dat bedrijven verplicht moeten verbeteren;
- Milieuzorgsystemen kunnen verplicht worden gesteld door de milieudienst;
- Meet- en registratiesystemen kunnen verplicht worden gesteld door de milieudienst;
- ALARA wordt uit de wet gehaald, BAT wordt erin opgenomen;
- Emissie-eisen kunnen per jaarvracht worden vastgesteld;
- Het BMP wordt verplicht gekoppeld aan de vergunning.

De wijziging van de Wet milieubeheer neemt vrijheid van bedrijven voor een deel weg: milieudiensten kunnen algemene zorgplicht, verbetering, milieuzorgsystemen, meet- en registratiesystemen en een koppeling aan het BMP verplichten. Aan extra flexibiliteit wordt gewonnen door emissie-eisen per jaarvracht vast te stellen, in plaats van per emissiepunt. Al met al zijn deze eisen voor koploper-bedrijven (bedrijven die op milieugebied vooruitlopen op wet- en regelgeving) en met name bedrijven al in bezit van een VOH niet erg beperkend, omdat zij over het algemeen al aan een meerderheid of alle eisen voldoen.

Het ministerie van VROM had er niet voor gekozen om de VOH op te laten nemen in de Wet milieubeheer, omdat deze wet volgens de beleidsmakers voldoende ruimte bood voor een VOH. De Wet milieubeheer geeft immers de voorkeur aan doelvoorschriften, waar de VOH uit bestaat. De extra beperkingen opgelegd door de Raad van State zorgen echter voor een onduidelijk en verwarrend beeld: het spreekt het beeld en doel van de VOH, geschetst door het ministerie, tegen.

Over de *standards* van het beleid; de verschillende soorten flexibiliteit die de VOH zou bieden, is onduidelijkheid. De uitspraken van het ministerie en de rechter spreken elkaar tegen. Er bestaat geen consistentie in de uitspraken over de *standards* van het beleid.

Over de eisen van de VOH, de drie voorwaarden gesteld om in aanmerking te komen voor een VOH worden in beginsel consistente uitspraken gedaan. De drie eisen zijn een

gecertificeerd milieuzorgsysteem, een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan en een milieujaarverslag. Door de eerder genoemde uitspraken van de rechter worden echter extra eisen aan de drie bestaande te worden toegevoegd. Dit leidt tot inconsistente uitspraken over de eisen van de VOH.

4.3.2 Karakteristieken van de uitvoerende organisatie

In deze paragraaf wordt de institutionele structuur van DCMR Milieudienst Rijnmond besproken evenals de formele en informele structuur met *policymaking* en *policy enforcing* organisaties.

De milieudienst DCMR wordt gekenmerkt door een scheiding tussen de leidinggevenden binnen het bedrijf en de eerstelijnsuitvoerders: de *street-level bureaucrats*. Niet alleen hun functie verschilt maar er is ook een sterk verschil in hun opvatting van de VOH (zie paragraaf 'Houding *street level bureaucrats*'). DCMR heeft verschillende taken die uiteenlopen van het beantwoorden telefoontjes over milieuklachten van burgers, tot het verlenen en handhaven van milieuvergunningen. DCMR is een samenwerkingsverband van achttien gemeenten en de provincie Zuid-Holland. De werkdruk bij vergunningverleners- en handhavers is hoog. De druk vanuit de samenleving is hoog voor leidinggevenden. De laatste drie decennia is het milieu een belangrijk onderwerp geworden: media duiken op milieuschandalen en weten snel hun weg te vinden naar de verantwoordelijke instanties.

De *policymaking* organisatie waar DCMR mee te maken heeft is het ministerie van VROM. Een *policy enforcing* organisatie is DCMR zelf: zij handhaaft het beleid. De relatie van DCMR met VROM is hiërarchisch. DCMR valt onder het ministerie van VROM. Deze hiërarchische verhouding komt ook naar voren bij de ontwikkeling van de VOH waar DCMR niet of nauwelijks betrokken bij is geweest. De haalbaarheid van een plan wordt niet gespiegeld aan de middelen van DCMR. De relaties tussen de twee organisaties is formeel en hiërarchisch te noemen.

4.3.3 Communicatie tussen organisaties

De communicatie tussen organisaties kan het best worden bekeken door te vragen naar de opvatting van de organisaties naar de VOH. Het doel van de VOH volgens het ministerie is het beter op elkaar aansluiten van milieuzorgsysteem en bedrijfsmilieuplannen op de milieuvergunning om zo een beter milieurendement te behalen. De VOH moet een bedrijf meer flexibiliteit bieden binnen de grenzen die wet en jurisprudentie aan de milieuvergunning verbinden.

DCMR kijkt anders aan tegen de VOH. In bijna alle gesprekken met medewerkers van DCMR is naar voren gekomen dat zij de VOH primair zien als een beloningsmiddel voor het bedrijfsleven. DCMR toont met het verlenen van dit soort vergunningen dat zij vertrouwen heeft in de milieuhandelingen van het bedrijf. De milieudienst hoopt erop dat bedrijven door het verkrijgen van een VOH een eergevoel krijgen en hiernaar handelen. Een aantal geïnterviewden zeggen dat bedrijven meer eigen verantwoordelijkheid krijgen met een VOH. DCMR gaat er van uit dat de relatie met het bedrijf gelijkwaardiger wordt met een VOH; het bedrijf zal niet meer als een kind op de vingers getikt hoeven worden.

Het doel van de VOH is volgens ExxonMobil milieuwinst behalen op de meest effectieve wijze. DCMR heeft een standaardvoorschriftenboek voor middelvoorschriften, daarbij wordt niet gekeken naar wat voor het specifieke bedrijf het meest kosteneffectief is. Met

een VOH kan een bedrijf zelf optimaliseren: kijken of het beter kan en tegen lagere kosten. Een project van de Aromatenfabriek begon in 1989 onder de naam EM&M (Emission Monitoring and Maintenance). De grootste motivatie voor de fabriek om met dit project te beginnen was om de werknemers zo min mogelijk bloot te stellen aan emissies. Het EM&M-programma pakt de emissies van vluchtige organische stoffen aan. Jaarlijks worden vijftienduizend punten gemeten om de mate van lekkage vast te stellen. Boven een bepaalde emissiegrens wordt de bron gerepareerd, of als dat niet direct mogelijk is, wordt de reparatie bij de volgende onderhoudsstop uitgevoerd. Bronnen zijn onder andere flensverbindingen, asdoorvoeringen van pompen en bewegende delen van afsluiters. In de periode van 1990 tot 1995 is de totale emissie met vijfenvijftig procent gedaald, voornamelijk als gevolg van de invoering van het EM&M-programma. Over de periode van 1995 tot 2001 is de emissie met ruim dertig procent gereduceerd, ondanks een aanzienlijke uitbreiding van de installatie met een nieuwe paraxyleen-fabriek. Uit de meetgegevens van het EM&M-programma wordt geprobeerd patronen af te leiden om te komen tot structurele verbeteringen (Schoen, 2002, p. 11-12). De Aromatenfabriek was één van de eerste chemische fabrieken in Europa om een EM&M-programma op te zetten, inmiddels wordt er door DCMR op aangedrongen bij vergelijkbare fabrieken. Dergelijke effectiviteitsprojecten krijgen meer mogelijkheden met een VOH dan met de klassieke milieuvergunning.

Een ander voorbeeld heeft betrekking op de in 1998 opgestarte paraxyleen-fabriek. Er moest een systeem komen om bij noodsituaties emissies van veiligheidskleppen op te vangen. Het systeem dat nu is geïmplementeerd door de Aromatenfabrieken is betrouwbaarder dan de voorstellen gedaan door de milieudienst. Bovendien zijn de kosten van dit systeem twintig miljoen dollar lager dan de voorstellen van DCMR.

Het is niet te voorspellen wat de acties van de Aromatenfabriek of de eisen van DCMR waren geweest zonder een VOH. Wel kan geconstateerd worden dat er aanzienlijke verminderingen zijn in milieubelasting door de Aromatenfabriek. Bovendien kan geconstateerd worden dat de milieuwinst groter is en de kosten lager zijn dan wanneer men de voorstellen van de milieudienst had gevolgd of had gewacht totdat DCMR met eisen kwam om bepaalde acties te ondernemen.

De communicatie tussen zowel het ministerie van VROM en DCMR als tussen ExxonMobil en DCMR leidt niet tot eenduidige opvattingen over de opvatting van de VOH.

4.3.4 Houding *street-level bureaucrats*

De houding van *street-level bureaucrats* wordt bekeken aan de hand van het begrip van het beleid, de reactie op het beleid en de intensiteit van deze reactie. Het begrip van het VOH-beleid bij de *street-level bureaucrats* laat nogal te wensen over. Gebrek aan tijd om zich te verdiepen in het nieuwe instrument in combinatie met weinig ervaring met het nieuwe instrument zorgt voor weinig kennis over de nieuwe milieuvergunning. Wat betreft de reactie van *street-level bureaucrats* kan het volgende gezegd worden.

Vergunningverleners en -handhavers zijn niet overtuigd van de voordelen van een VOH ten opzichte van een klassieke milieuvergunning. De VOH kost vergunningverleners en -handhaver nu meer tijd dan een klassieke milieuvergunning. Daarnaast roept vooral de handhaafbaarheid van het nieuwe type vergunning veel vragen op. Een vergunninghandhaver stelt de VOH niet aan te raden aan een bedrijf dat wel in aanmerking kan komen voor een VOH, omdat de vergunning slecht handhaafbaar is. Onderliggende gedachte van de vergunningverleners en -handhavers lijkt te zijn dat er

alleen voordelen voor bedrijven aan de VOH zitten en geen voordelen voor de milieudienst.

In dit kader is ook een interessante opmerking gemaakt door Van der Knaap (2002) in het onderzoek dat hij heeft verricht in opdracht van DCMR. Daarin stelt hij 'de wetgever heeft een voorkeur voor doelvoorschriften omdat deze de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven stimuleren.' Tevens stelt hij echter 'De provincie is geen voorstander van doelvoorschriften vanwege de beperkte handhaafbaarheid' (Van der Knaap, 2002, p. 61). Het opmerkelijke van deze uitspraak is dat het geen probleem lijkt te zijn dat de uitvoering van DCMR verschilt met het beleid van de Rijksoverheid. Van der Knaap vertolkt de mening van de uitvoerende laag van de milieudienst. De top van DCMR ziet wel voordelen in de VOH en wil dit soort vergunningen ook vaker gaan verlenen als bedrijven daar voor in aanmerking komen. De tijdswinst die valt te boeken met een VOH spreekt erg aan.

De handhaafbaarheid van de VOH spreekt erg tot de verbeelding van de geïnterviewde *street-level bureaucrats*. Uit de interviews komt naar voren dat vergunningverleners en -handhavers over het algemeen de VOH slechter handhaafbaar vinden dan een klassieke milieuvergunning. De intensiteit van de reactie van de *street-level bureaucrats* spreekt een afkeur van het beleid uit. Als de literatuur wordt bekeken over de handhaafbaarheid van de VOH, blijkt dat de VOH niet slechter handhaafbaar hoeft te zijn dan de klassieke milieuvergunning. De reactie van de *street-level bureaucrats* spreekt een gebrek aan kennis en begrip van de VOH uit.

Dat de VOH minder goed handhaafbaar is in vergelijking met de klassieke milieuvergunning is volgens de literatuur een onterechte constatering. Als voorschriften voor een VOH op een goede manier worden geformuleerd, is de VOH even goed handhaafbaar als een klassieke milieuvergunning. 'De rechtszekerheid en handhaafbaarheid hoeft helemaal niet in gevaar te komen bij doelvoorschriften, zolang deze tenminste geen al te open normen bevatten', stellen Van Gestel en Verschuuren (1999, p. 39). Bij de verlening van vergunningen door een milieudienst moet in het achterhoofd worden gehouden dat de Wet milieubeheer zelf een voorkeur uitspreekt voor doel- boven middelvoorschriften.

Een minimale ervaring met de VOH, in het bijzonder doelvoorschriften, zou kunnen zorgen voor een terughoudendheid bij vergunningverleners en -handhavers. Goed werkbare formuleringen van doelvoorschriften moeten nog worden gezocht en geïmplementeerd. Dat de ideale vorm nog niet helemaal is gevonden of toegepast wil niet zeggen dat doelvoorschriften per definitie niet zouden werken. Vergunningverleners en -handhavers zijn er nu van overtuigd dat doelvoorschriften per definitie minder goed handhaafbaar zijn dan middelvoorschriften. Als doelvoorschriften te open worden geformuleerd en voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, hebben ze gelijk. Vergunningverleners en -handhavers moeten worden overtuigd van de meerwaarde van goed geformuleerde doelvoorschriften ten opzichte van middelvoorschriften.

De meerwaarde van doelvoorschriften in vergelijking met middelvoorschriften worden door Van Gestel en Verschuuren (1999, p.38) als volgt vertaald:

Door waar mogelijk te werken met doelvoorschriften kan de vergunning optimaal worden afgestemd op (de milieuzorg van) het individuele bedrijf. De eigen verantwoordelijkheid en vakkennis van de vergunninghouder worden op die manier zo goed mogelijk benut en de vergunning zal over het algemeen minder snel behoeven te worden aangepast aan de veranderde omstandigheden (...). Doelvoorschriften zijn dus vooral van belang voor de materiële en procedurele flexibiliteit van de Wm-vergunning (...). Doelvoorschriften kunnen bovendien een

zekere temporele flexibiliteit bieden, doordat het bedrijf zelf prioriteiten kan stellen bij het nastreven van de voorgeschreven resultaatsverplichtingen.

Medewerkers van DCMR hebben hun twijfels bij de handhaafbaarheid van een VOH. In de circulaire wordt onder het kopje handhaving onder meer aangegeven dat een handhavingsplan moet worden opgesteld. In dit handhavingsplan wordt duidelijkheid verschaft over:

- Van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
- Het inzicht dat aan de overheid wordt geboden ten aanzien van interne controles en audits door het bedrijf en de rapportages daarvan;
- De wijze waarop het toezicht door de overheid zal plaatsvinden en de wijze waarop het bevoegd gezag met overtredingen omgaat; hiertoe behoort ook de wijze waarop het bedrijf in de gelegenheid wordt gesteld om met geconstateerde afwijkingen en overtredingen om te gaan. (VROM, 1999B, p. 59)

Voornamelijk dit laatste punt zou veel vragen kunnen beantwoorden over de handhaafbaarheid van een VOH. Gepaste stappen van handhaving worden aangegeven in het plan, meer duidelijkheid kan men toch bijna niet wensen. In het handhavingsplan wordt rekening gehouden met het milieuzorgsysteem van het bedrijf; de handhaving wordt hierop aangepast.

Zoals in de volgende paragraaf aangegeven is men bij DCMR nogal huiverig voor de eventuele discussie die kan ontstaan over de interpretatie van voorschriften. In het bijzonder interpretatieverschillen van doelvoorschriften vormen hierbij een probleem. Voordeel van een klassieke milieuvergunning in vergelijking met een VOH is volgens DCMR dat er in dit geval geen discussie kan ontstaan over de interpretatie van voorschriften. Ook is in meerdere interviews aangehaald dat vergunningverleners en -handhavers over een 'gezonde' achterdocht moeten beschikken ten opzichte van bedrijven. Uit de scriptie van Van der Knaap (2002) lijkt deze achterdocht soms ver te strekken:

De doeleinden van de aanvrager zijn primair gericht op economische doelstellingen, ondanks de pogingen van de overheid om milieu- en economische belangen samen te laten gaan. (Van der Knaap, 2002, p.71)

DCMR maakt een onderscheid tussen kernvoorschriften en aanvullende voorschriften. Op kernvoorschriften wordt eerder gehandhaafd dan op aanvullende voorschriften. De VOH bestaat voor het grootste deel of volledig uit kernvoorschriften, wat volgens vergunningverleners en -handhavers eerder zorgt voor een discussie over de interpretatie van voorschriften met een VOH dan met een klassieke milieuvergunning. Kernvoorschriften zorgen in het algemeen sneller voor een discussie, omdat de VOH bijna volledig bestaat uit kernvoorschriften is de VOH minder goed handhaafbaar dan de klassieke milieuvergunning aldus vergunningverleners en -handhavers. De klassieke milieuvergunning bestaat voor het grootste deel uit middelvoorschriften waar geen discussie over kan ontstaan.

Een handhavingsplan verschuift de discussie over interpretatie van voorschriften naar het traject voor de verlening, en neemt zo een deel van de discussie achteraf weg. Bij de verlening van de VOH aan de Aromatenfabriek van ExxonMobil is geen discussie geweest over een eventueel handhavingsplan. Een expliciet handhavingsplan voor dit specifieke geval is ook niet opgesteld door DCMR.

4.3.5 Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te voeren

Om een nieuw beleid adequaat in te voeren zijn middelen en prikkels noodzakelijk. Hierbij valt te denken aan financiële middelen en prikkels, voldoende personeel, maar ook aan een juridische verankering van het beleid.

Milieuvergunningen, ook de VOH zijn opgenomen in de Wet milieubeheer. Beleidsmakers zijn er vanuit gegaan dat de Wet milieubeheer voldoende ruimte bood om het nieuwe beleid te implementeren, de Wet milieubeheer spreekt immers een voorkeur uit voor doelvoorschriften. Bij de implementatie van de VOH bleek dat de Wet milieubeheer op meerdere manieren kon worden opgevat. Vragen zijn gerezen over de juridische basis, of het gebrek daaraan, van de VOH. Deze wankelende juridische basis zorgt er ook voor dat eerstelijnsuitvoerders terughoudend zijn met het verlenen van een VOH.

Uit de interviews blijkt dat er in het algemeen een gebrek aan kennis is over de VOH om het beleid effectief en efficiënt te implementeren. Een voorbeeld is de gedachte dat de VOH moeilijker handhaafbaar zou zijn dan de klassieke milieuvergunning, zoals uitgelegd in de vorige paragraaf. Gebrek aan kennis heeft volgens de geïnterviewden te maken met een gebrek aan tijd. Er is onvoldoende tijd voor het personeel van de milieudienst om zich te verdiepen in nieuwe soorten beleid. Hoofdoorzaak is een personeelstekort. Voldoende personeel is een middel om beleid in te voeren. Vanuit het ministerie zijn onvoldoende extra financiële middelen aangeboden om nieuw personeel te werven, zodat men voldoende tijd en kennis heeft om de VOH op een efficiënte en effectieve wijze te implementeren.

Een prikkel om de VOH in te voeren zou tijdswinst moeten zijn. Meerdere geïnterviewden merken op dat de VOH tot nu toe nog geen tijdswinst heeft ingehouden. Dit komt mede omdat de taken en de rol van de vergunninghandhaver nog niet zijn aangepast voor de VOH. Omdat DCMR maar twee vergunningen op hoofdzaken heeft verleend is er nog niet veel ervaring mee opgedaan. Vergunningverleners en -handhavers worden er hooguit bij één bedrijf mee geconfronteerd. Voor het bedrijf is dit soms frustrerend, zij zijn van mening dat er niet altijd gehandeld wordt in de trant van de VOH.

4.3.6 Sociale, economische en politieke factoren

Sociale, economische en politieke factoren hebben invloed op beleid, en op implementatie van beleid. Zo hebben sociale factoren in de jaren tachtig en negentig sterk aangestuurd op samenwerking van de overheid met bedrijven. De sociale factoren beïnvloeden de politieke factoren en hebben geleid tot de VOH. Bedrijven hadden genoeg kennis in huis en waren bereid om hun best te doen voor het milieu. Sociale factoren hebben deze mening veranderd. Voor de implementatie van de VOH zijn een aantal gebeurtenissen van belang geweest: de uitspraak van de rechter in de GEP-zaak en de rampen in Volendam en Enschede. Deze gebeurtenissen worden hieronder uiteen gezet.

Eén van de onafhankelijken heeft aangegeven dat uitspraken van de rechter zoals de GEP-zaak (GEP-zaak zie bijlage 8) hebben gezorgd voor een onterechte vrees bij bedrijven voor de VOH. Onterecht omdat de vergunningen niet voldeden aan de grenzen gesteld door de Wet milieubeheer. Het is voor de hand liggend dat de rechter vergunningen die niet aan de wet voldoen verworpt. Omdat tot voor kort (EMI-zaak, zie bijlage 9) veel vergunningen op hoofdzaken zijn afgewezen hebben bedrijven het idee gekregen dat het instrument is afgewezen door de rechter, in plaats van de specifiek in dit geval verleende vergunning, volgens de geïnterviewde. Dat de rechter vergunningen

op hoofdzaken die aan de wet voldoen wel goedkeurt bewijst de EMI-zaak. Naar voren is gebracht dat hier twee onzekerheden spelen bij bedrijven: enerzijds een juridische onzekerheid. De vraag is wanneer een VOH juridisch helemaal kloppend is, met als grootste nadeel dat de VOH niet is opgenomen in de wet. Anderzijds speelt de onzekerheid bij bedrijven of ze de VOH wel of niet krijgen. De vraag die direct volgt is of een bedrijf moeite wil doen voor een VOH - milieuzorgsystemen, bedrijfsmilieuplannen opstellen, milieujaarverslagen maken - als er geen garantie is dat het bedrijf een VOH krijgt.

GEP-zaak

In 1997 was een VOH aangevraagd door het chemiebedrijf General Electric Plastics (GEP) in Bergen op Zoom (zie bijlage 8). De belangrijkste voordelen van de VOH: minder procedures en meer flexibiliteit, zijn met de uitspraak van rechter komen te vervallen. Een expliciete koppeling tussen het milieuzorgsysteem, het bedrijfsmilieuplan en de vergunning werd verplicht gesteld. Dat houdt in dat als het milieuzorgsysteem of het bedrijfsmilieuplan wordt gewijzigd, de vergunning moet worden gewijzigd. Een melding of een wijzigingsvergunning zal in dat geval nodig zijn. Dit komt overeen met een klassieke middelvergunning, met dit verschil dat er bij een milieuzorgsysteem en een bedrijfsmilieuplan ook nog een goedkeuringsprocedure verplicht is. De VOH houdt nu niet minder maar meer procedures in. Bovendien heeft de rechter zich tegen emissie-eisen in jaarvrachten uitgesproken. Emissie-eisen moeten per bron worden vastgesteld volgens de Wet milieubeheer. Hier verliest de VOH een grote mate van haar flexibiliteit. De vergunning is in 2000 afgewezen.

EMI-zaak

In 1999 heeft een omwonende beroep aangetekend tegen de verlening van de VOH voor de cd-fabrikant EMI in Uden (zie bijlage 9). De milieuvergunning zou niet goed handhaafbaar zijn en zou EMI te veel vrijheid bieden om wijzigingen in haar inrichting aan te brengen. Bovendien beweerde de omwonende dat meerjarenplannen en milieuverlagen onduidelijk waren. Op 24 oktober 2001 heeft de Raad van State ingestemd met de VOH voor EMI. Wel is hier, in tegenstelling tot de GEP-zaak, een voorschrift opgenomen waar in staat dat het bedrijf moet opereren in overeenstemming met het goedgekeurde bedrijfsmilieuplan.

Door 'onafhankelijken' is de invloed van de uitspraken van de Raad van State meerdere malen aangehaald. Met name de GEP-zaak is van grote invloed geweest op de VOH, de gevolgen van de EMI-zaak zijn nog niet goed te overzien. Een aantal geïnterviewden heeft gezegd dat de uitspraak over de GEP-zaak voor veel stemmingmakerij heeft gezorgd. Het idee is ontwikkeld dat de rechter het instrument, de VOH heeft afgewezen, niet zozeer de specifieke vergunning die hij onder ogen kreeg. De vrees van bedrijven werd door één geïnterviewde 'onterecht' genoemd omdat de vergunningen die door de rechter zijn afgewezen niet binnen de randvoorwaarden geschepd door de Wet milieubeheer waren gebleven. De EMI-zaak heeft dit idee bevestigd: als een vergunning aan de voorwaarden gesteld door de Wet milieubeheer voldoet wordt de vergunning niet afgewezen door de Raad van State.

Enschede en Volendam

Binnen een jaar werd Nederland geschokt door twee rampen: de vuurwerkrampe van 13 mei 2000 in Enschede en de brand in café 't Hemeltje in Volendam op Nieuwjaarsnacht 2001. Bij beide rampen vonden tientallen mensen hun dood. Enschede werd geconfronteerd met een verwoeste woonwijk en Volendam met ruim 250 gewonde cafébezoekers. Uiteenlopende overheidsinstanties en hun medewerkers werden schuld en nalatigheid verweten. Reacties uit de media geven een beeld van de sfeer die heerste:

- Alders sloot zich aan bij de roep om een 'culturele revolutie' bij de overheid. 'Als het om veiligheid gaat, moet de overheid niet terugtreden, maar aantreden.' (Volkskrant, 22 juni 2001)
- Sterker nog: de middelen die het rijk aan de gemeenten beschikbaar stelt om alle regelgeving te implementeren en te controleren zijn in de verste verte niet voldoende. Het Rijk weet dat ook wel maar gaat er impliciet van uit dat niet alles wordt gecontroleerd. Zo krijgt iedere gemeente geld voor een ambtenaar die de rampenbestrijding in zijn portefeuille heeft. Dat betekent dat de betreffende ambtenaar één of twee dagen voor dat doel beschikbaar heeft. En omdat rampen toch 'nooit' gebeuren en ander werk belangrijker wordt geacht, schieten die een of twee dagen er vaak nog bij in. Datzelfde geldt voor het oefenen van rampen. Dat kost veel geld en wat heb je er aan, zo is de redenering. Totdat er een ramp gebeurt. (Volkskrant, 18 januari 2001)
- De belangrijkste les die de overheid uit de rampen in Enschede en Volendam zou kunnen trekken is dat er radicaal in allerlei regelgeving zou moeten worden geschrapt om naleving van regels die echt belangrijk zijn te kunnen afdwingen. En zelfs dan is de enige garantie dat er af en toe een ramp zal gebeuren. (Volkskrant, 18 januari 2001)
- Uit de kleine lettertjes van de gemeentelijke documenten blijkt dat er geen besef was van de gevaren van vuurwerk in de Tollenstraat. In de vergunningen zitten tegenstrijdigheden en fouten die wijzen op een gebrek aan kennis van de materie. (Volkskrant, 2 juni 2000)
- De Inspectie Milieuhygiëne gaat bijvoorbeeld voorbij aan het veldwerk van de eigen 175 inspecteurs. Of liever; aan het gebrek aan veldwerk. Begin jaren negentig werd besloten de inspecteurs aan het bureau te houden. De toenmalige beleidsmakers vonden het zinnvoller om het papierwerk van de gemeentelijke milieudiensten te controleren. (Volkskrant, 17 januari 2001)
- De roep om minder, om heldere, en beter te handhaven regels lijkt gezien de hoeveelheid aanbevelingen niet helemaal tot de rijksinspecties te zijn doorgedrongen. (Volkskrant, 16 januari 2001)
- Zowel bij de ramp in Volendam als bij die in Enschede zijn verwijten te maken aan het adres van de betrokken ondernemers - en justitie is daar in beide gevallen ook mee bezig. Dat neemt niet weg dat de schuldvraag ook gaat over de overheid als toezichthouder op die ondernemers; over de diverse inspecties, de gemeenteambtenaren en de politiek verantwoordelijken. (Volkskrant, 15 januari 2001)
- Beide rampen hebben het plaveisel waarop bestuurlijk Nederland gewoon is te kuieren, opengereten en een moeras aan onkunde blootgelegd. Het afschrikwekkende spiegelbeeld is dat van Nederland als een land waar instanties altijd maar hooguit gedeeltelijk verantwoordelijk zijn, waardoor niemand zich voor het geheel aansprakelijk voelt; waar inspecteurs en ambtenaren de neiging hebben ondernemers lankmoedig tegemoet te treden, ook als de houding allerminst gepast is; en waar politici met het schaamrood op hun kaken moeten bekennen van niets te weten, omdat zij hun zeggenschap aan ambtenaren hebben gedelegeerd. (Volkskrant, 15 januari 2001)

(Volkskrant, 2001)

In bijna alle interviews voor het onderzoek zijn de rampen in Enschede en Volendam aangehaald door de geïnterviewden. De rampen hebben volgens de geïnterviewden gezorgd voor een terughoudendheid bij vergunningverlenende instanties ten opzichte van de VOH. Verschillende overheidsinstanties zijn na de rampen laksheid verweten. Zij zouden niet goed op de hoogte zijn geweest van wat er de bedrijven speelde. De overheid moest volgens de media beter de touwtjes in handen hebben. Met name vergunningverleners en -handhavers vinden dat ze een risico lopen met een VOH omdat een deel van de handhaving uit handen wordt gegeven. Bedrijven moeten vertrouwd worden dat zij de juiste aanpak zullen kiezen. Vergunningverleners en -handhavers vertonen de neiging in de interviews om te kiezen voor meer regulering in plaats van minder, in de vorm van een klassieke milieuvergunning ten opzichte van de VOH, met de veronderstelling dat ze de touwtjes dan beter in handen hebben.

Een voorbeeld waaruit blijkt dat de vergunningverleners en -handhavers vinden dat ze een risico lopen blijkt uit de nadruk die wordt gelegd op de juridische correctheid van een vergunning. Wetgeving verandert regelmatig, zowel door wetswijzigingen als door nieuwe wetgeving uit Brussel. Ook moet rekening gehouden worden uitspraken van de rechter. Doorgaans blijkt het heel moeilijk om juridisch correcte milieuvergunningen op te stellen, of dat een klassieke milieuvergunning of een VOH is, maakt niet uit. Geïnterviewden stellen vast dat het moeilijk is om de nieuwe wetgeving bij te houden, bovendien hebben de direct betrokkenen meestal geen juridische achtergrond. Met de klassieke milieuvergunning wordt er geen punt van gemaakt of deze vergunning juridisch correct is of niet. Uit de reacties blijkt dat hier bij de VOH wel een punt van wordt gemaakt omdat het een vergunning is die veel gevoeliger ligt. Met de VOH durft men (juridisch) minder risico te lopen dan met een klassieke middelvergunning.

De invloed van sociale, economische en politieke factoren moeten niet onderschat worden, het beïnvloedt de meningsvorming van vergunningverleners en -handhavers en hun houding ten opzichte van bepaalde beleidsinstrumenten, zoals een VOH. De stemming opgeroepen door media naar aanleiding van de rampen in Volendam en Enschede was één van een falende overheid die geen invloed meer had op bedrijven die gehandhaafd moesten worden. Uit de stemming die heerste en het uitgangspunt van vergunningverleners en -handhavers dat de VOH slechter handhaafbaar was dan een klassieke milieuvergunning, hebben dezelfde vergunningverleners en -handhavers geconcludeerd dat terughoudendheid met de VOH op zijn plaats was. Dit terwijl één van de conclusies van de enquêtecommissie Oosting, welke onderzoek deed naar de ramp in Enschede, was dat wet- en regelgeving minder moest worden en overzichtelijker (Commissie onderzoek vuurwerkramp, 2001, p.228).

Ook andere factoren als de promotie van een bedrijf aan bepaalde milieu-activiteiten zijn van grote invloed op de publieke meningsvorming. Als een bedrijf ruchtbaarheid geeft aan milieu-activiteiten lijkt dit bedrijf het bijna per definitie beter te doen op milieugebied volgens de publieke opinie, dan haar concurrent die minder aan promotie doet. De keuze is aan het bedrijf of zij ruchtbaarheid geeft aan haar milieu-prestaties. Soms kiest een bedrijf er voor om geen promotie-activiteiten te ondernemen om het publiek op te hoogte te stellen van haar milieu-prestaties, ook als zij beter presteert dan de concurrent. Dit beïnvloedt ook de vergunningverleners en -handhavers: dergelijke 'sociale' beelden blijken uit de interviews grote invloed te hebben op hun perceptie van bedrijven.

4.3.7 Relatie tussen ExxonMobil en de milieudienst

Als indicatoren voor de relatie tussen de uitvoerende organisatie en het bedrijf zijn communicatie tussen de twee organisaties en wederzijdse verwachtingen genoemd.

Ondanks alle voorbereidingen en discussies rondom de VOH waren er bij DCMR en ExxonMobil Chemical Holland B.V. (RAP) toch ook uiteenlopende verwachtingen van de VOH. Uitgangspunt voor het aanvragen van de VOH voor RAP is dat er met de VOH met dezelfde kosten meer milieuwinst valt te boeken dan met een klassieke milieuvergunning door efficiëntere inzet van de middelen. Het bedrijf ziet het belang in van een redelijke afweging tussen bedrijfsvoering en de milieubelasting die daaruit voorkomt. Met behulp van een aantal systemen wordt geprobeerd zo efficiënt mogelijk om te gaan met de milieuro. Het succes van de VOH wordt door RAP afhankelijk gesteld van de belasting op het milieu door emissies en de inzet van middelen.

DCMR aan de andere kant stelt de effectiviteit en efficiëntie van de VOH afhankelijk van de handhaafbaarheid van de vergunning. Zoals eerder naar voren is gekomen is DCMR van mening dat de VOH slechter handhaafbaar is dan de klassieke milieuvergunning. Gevolg hiervan is dat de effectiviteit en efficiëntie van een VOH volgens DCMR minder is dan een klassieke middelvergunning. Het is verbazend dat de milieuwinst die valt te boeken met een VOH door efficiëntere inzet van middelen niet naar voren komt in interviews met medewerkers van DCMR. Zoveel mogelijk milieuwinst zou uiteindelijk het doel moeten zijn van het milieubeleid dat de milieudienst uitvoert.

Van grote invloed op de relatie blijken persoonlijke contacten. Omdat de twee partijen de balans tussen milieu en economie anders leggen zijn discussies onvermijdelijk: wat door de ene partij als redelijk wordt ervaren, kan door de andere partij als onredelijk worden ervaren. Deze interpretatieverschillen zorgen ervoor dat veel geïnterviewden dan ook enkele kanttekeningen plaatsen bij de 'goede' relatie. Uit de reacties lijken deze kanttekeningen niet voor al te grote problemen te zorgen.

Vertrouwen beïnvloedt ook de relatie tussen ExxonMobil en DCMR. Vertrouwen van de milieudienst in een bedrijf moet volgens DCMR nog meer dan nu het geval is, gekoppeld worden aan het milieuzorgsysteem van een bedrijf. Daarnaast baseert DCMR het genoemde vertrouwen op samenwerking met de mensen van het bedrijf en het trackrecord van het bedrijf. Handhaving op maat en de vergunningverlening op hoofdzaken moet volgens DCMR ook nog meer aan elkaar worden gekoppeld. DCMR ziet de VOH weggelegd voor een kleine groep bedrijven. Alledrie de fabrieken van ExxonMobil zijn een VOH waardig volgens DCMR.

Ondanks veelvuldig overleg tijdens de voorfase van de VOH, blijken de twee organisaties niet op één lijn te hebben gezeten. De wederzijdse verwachtingen van DCMR en RAP blijken niet overeen te komen, dit is te wijten aan de communicatie tussen de twee organisaties. Omdat de twee organisaties uit andere achtergronden komen is het moeilijk om te communicatie zo op elkaar af te stemmen, dat de verwachtingen uit komen.

4.4 Voor- en nadelen van de VOH

In deze paragraaf worden de voor- en nadelen van de VOH volgens ExxonMobil en DCMR behandeld.

4.4.1 Voor- en nadelen volgens ExxonMobil

Het grootste voordeel van de VOH volgens ExxonMobil is flexibiliteit. Deze flexibiliteit betekent een vrijheid in keuze van middelen om de milieubelasting te verminderen; Dat houdt een optimalisering in de keuze van middelen, prioritering en daarmee kosteneffectiviteit in. Uiteindelijk is het milieu ook het meest gebaat bij deze flexibiliteit volgens ExxonMobil: een bedrijf kan beter inschatten wat de mogelijkheden zijn van haar fabrieken dan een andere partij, zoals de milieudienst. Een voordeel dat wordt genoemd is een verbetering van de relatie met de milieudienst.

Nadeel van de VOH volgens ExxonMobil is de verantwoordelijkheid die een bedrijf op zich neemt. Daarnaast zorgt de onduidelijkheid rondom de VOH voor andere verwachtingen van het bedrijf dan van de milieudienst. Een voorbeeld hiervan is dat het bedrijf vragen verwacht over hoofdzaken. De aandacht voor minder significante zaken van DCMR verbaast hen, met name als hier diep op in wordt gegaan door de milieudienst.

4.4.2 Voor- en nadelen volgens DCMR

Als voordelen voor het bedrijf noemt DCMR flexibiliteit. Eén medewerker van de milieudienst noemt als voordeel voor bedrijven dat er alleen naar hoofdzaken wordt gekeken door DCMR. Een ander groot voordeel voor zowel bedrijf als overheid is het feit dat DCMR vertrouwen uitspreekt in het bedrijf, de relatie tussen de twee partijen kan verbeteren en beide partijen weten wat ze de komende jaren kunnen verwachten. Tijdsbesparing is vaak naar voren gebracht als voordeel van de VOH voor de overheid, het aantal contacten tussen de organisaties neemt ook inderdaad af. Maar als het fout loopt of als de meest optimale werking van de VOH nog gevonden moet worden, kost de VOH doorgaans meer tijd dan de klassieke middelvergunning. Goed presterende bedrijven nemen sneller en makkelijker contact op, stelt DCMR. Slechts één geïnterviewde van alle overheidsinstanties noemt milieuwinst als voordeel van de VOH. Groot nadeel volgens DCMR is de moeilijker handhaafbaarheid van de VOH, net als de juridische gebreken waarmee de VOH nog omgeven wordt. Een enkele geïnterviewde noemt een nadeel voor bedrijven: de extra verantwoordelijkheid die zij op zich nemen. Een ander noemt als nadeel dat er te weinig rekening wordt gehouden met de omgeving door de VOH, met name bij grote internationale bedrijven vormt dit een probleem. De invloed van de groep omwonenden zal de komende jaren toenemen volgens de voorspelling van DCMR, ze kunnen zelfs hogere eisen gaan stellen dan de BAT-eisen. Met het opstellen van de vergunning wordt door DCMR 'uitsluitend zaken gedaan met het bedrijf', met de omgeving wordt wel rekening gehouden. DCMR heeft het voorstel gedaan dat er een soort considerans naast de VOH zou moeten komen waarin waarborgen voor de omgeving zouden komen. Dit hoeft niet gedetailleerd te gebeuren.

Vooraf vergunningverleners en -handhavers zeggen het extra nut van de VOH ten opzichte van de klassieke milieuvergunning niet in te zien: de voor- en nadelen vallen tegen elkaar weg. Wel staan ze er open voor om overtuigd te worden.

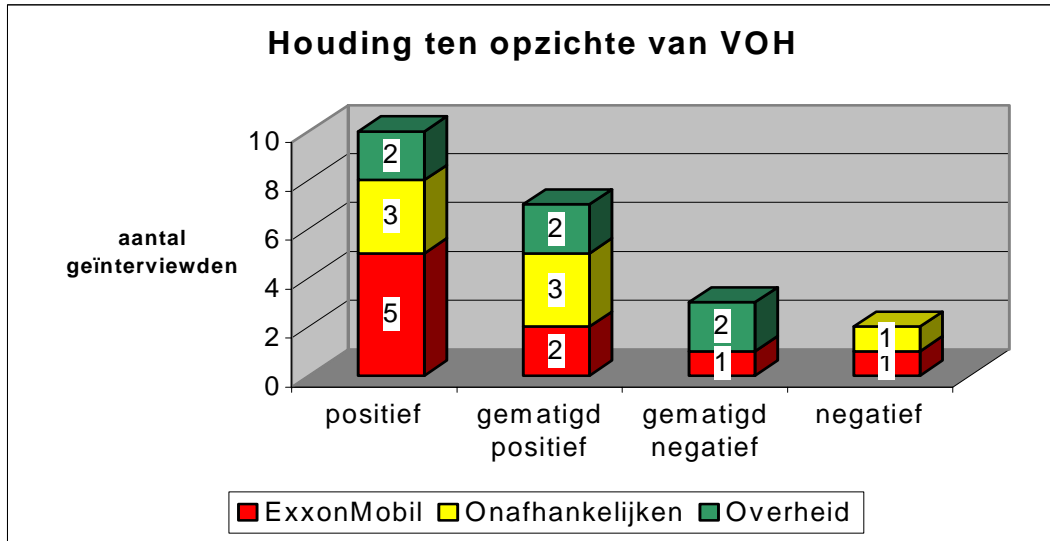
4.5 De balans wordt opgemaakt

Het doel van de VOH voor beide partijen is een beter milieurendement behalen dan met een klassieke milieuvergunning, stelt VROM. Door het beter op elkaar aansluiten van het milieuzorgsysteem en bedrijfsmilieuplannen op de milieuvergunning kan tegen dezelfde kosten een beter milieurendement worden behaald. Dit betekent dat de VOH voor bedrijven doorgaans een effectievere inzet van middelen in houdt en voor de DCMR tijdswinst. De uitvoerende organisatie kan tijdswinst behalen omdat een deel van de handhaving wegvalt: deze is niet meer nodig omdat de kwaliteit van het milieubeleid wordt gewaarborgd door het milieuzorgsysteem en de bedrijfsmilieuplannen van het bedrijf. De balans moet opgemaakt worden: hoe zwaar wegen deze factoren tegen de nadelen van een VOH?

Voor de milieudienst lijkt deze balans minder positief uit te vallen dan voor bedrijven. Een meerderheid van de vergunningverleners en -handhavers is niet overtuigd van de voordelen van een VOH: de voor- en nadelen vallen volgens hen tegen elkaar weg. Opvallend is dat de nadelen zich vooral op procedureel niveau manifesteren: meer discussies over de inhoud van voorschriften; juridische gebreken zorgen voor een zwakkere positie van de vergunninghandhaver. De voordelen geformuleerd door deze groep bevinden zich ook op procedureel niveau: meer flexibiliteit voor bedrijven; betere relatie tussen bedrijf en de milieudienst. Slechts één medewerker van een overheidsinstantie heeft milieuwinst als voordeel genoemd van de VOH.

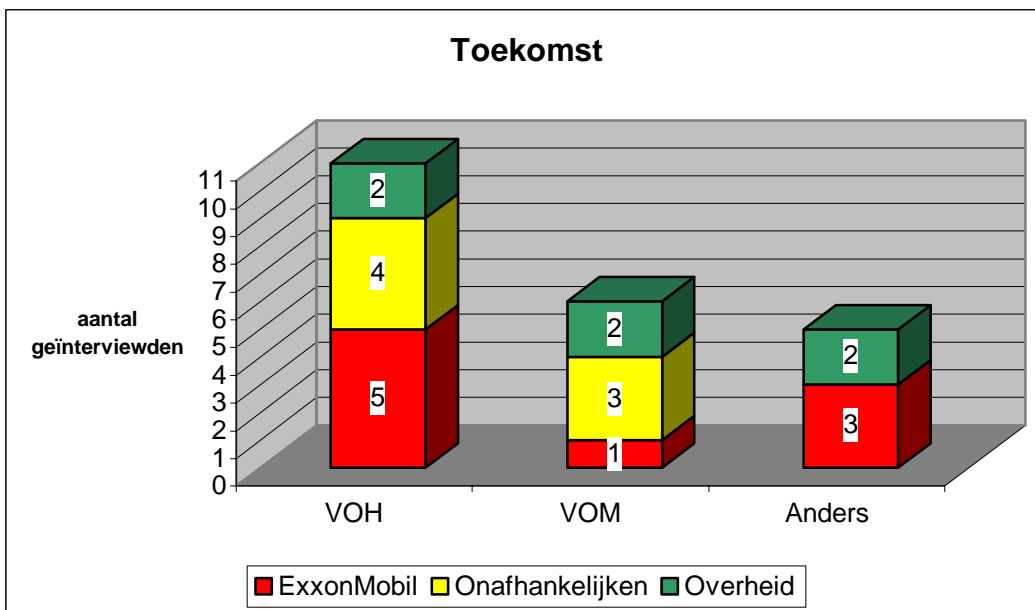
Bedrijven zien de balans positiever. Ze moeten inderdaad veel investeren in milieu, maar dan liever op de meest effectieve en efficiënte manier. Dat betekent winst in financieel opzicht (efficiëntie), maar ook zeker een grote winst voor het milieu (effectiviteit). De medewerkers van de Aromatenfabriek van ExxonMobil durven het risico te nemen van werken met een nieuw instrument omdat volgens hen zowel het bedrijf, het milieu, als de milieudienst daar baat bij hebben. In vergelijking kijken er ook meer medewerkers van ExxonMobil positief tegen de VOH aan dan medewerkers van DCMR.

Tabel 2 geeft een overzicht van de visie van de geïnterviewden op de VOH. De geïnterviewden zijn ingedeeld per organisatie. ExxonMobil kijkt positief tegen de VOH aan. De overheid lijkt daarin iets genuanceerder; zij zijn gelijk verdeeld van positief tot gematigd negatief.



Tabel 2: Houding ten opzichte van de VOH

Tabel 3 laat zien of de VOH, de vergunning op maat dan wel een andere soort milieuvergunning de toekomst heeft volgens de geïnterviewden. Ook hier is te zien dat de overheid een gedifferentieerd beeld vertoont, terwijl het bedrijf een voorkeur voor de VOH laat zien.



Tabel 3: Toekomstvisie geïnterviewden

4.6 Afsluitend

Dit hoofdstuk heeft de visie van de geïnterviewden laten zien op de implementatie van de VOH en de keuze voor de VOH. De meningen van de geïnterviewden lopen uiteen. Het bedrijf en het ministerie zien voordelen in de VOH, evenals de leidinggevenden binnen DCMR. De *street-level bureaucrats* houden er een andere mening op na: zij geven de voorkeur aan de klassieke milieuvergunning. Accenten worden gelegd door medewerkers van DCMR op de handhaafbaarheid, de extra tijd dat de VOH vergt. Bij medewerkers van ExxonMobil komt naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over wat de rol van DCMR is met de VOH. Wetenschappers duiden op problemen veroorzaakt door de Wet milieubeheer, waar de VOH niet expliciet in is opgenomen. Geen van de partijen draait om de nadelen van de VOH heen; er gaan grote investeringen mee gepaard van beide kanten. Zowel bedrijf als overheid moet investeren in het nieuwe instrument. Daarnaast zijn de partijen overgeleverd aan het lot als ieder ander; de rampen in Enschede en Volendam blijken een bijzonder grote invloed te hebben gehad op de VOH, blijkt uit de interviews. In het volgende hoofdstuk zullen deze data worden geanalyseerd aan de hand van de eerder beschreven theorieën.

Hoofdstuk 5 Analyse van de implementatie van de Vergunning op Hoofdzaken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de implementatie van de VOH geanalyseerd aan de hand van de in hoofdstuk twee gepresenteerde theorieën. De vragen geformuleerd in de operationalisatie vormen de leidraad en tevens de indeling van dit hoofdstuk. Aan het laatste begrip van de operationalisatie, de barrières, wordt extra aandacht besteed omdat dit aanvullende inzichten geeft in de keuze voor de VOH. Uit deze analyse moet blijken of de implementatie van de VOH overeenkomt met de ideeën van de beleidsmakers. Deze top-down benadering wordt genuanceerd door aandacht te geven aan de invloed van *street-level bureaucrats* op de implementatie van de VOH bij ExxonMobil Chemical Holland B.V.

5.2 De analyse

5.2.1 Beleid van de Vergunning op Hoofdzaken

Een voorwaarde om te komen tot implementatie van beleid zoals de beleidsmakers het gezien hebben is dat beleid consistent moet zijn. Beleid wordt in eerste instantie gevormd door politici en hooggeplaatste ambtenaren. De rechterlijke macht moet dit beleid toetsen aan de wet, dat in de meeste gevallen overeen komt met het beleid. Immers, de wet moet worden aangepast voor nieuw beleid. Toch blijkt dat bij deze case niet zo voor de hand liggend. De VOH is niet opgenomen in de Wet milieubeheer omdat gedacht werd, door VROM en door sommige wetenschappers, dat de Wet milieubeheer al genoeg ruimte bood voor de VOH. Hoofdrede voor deze gedachte is dat de Wet milieubeheer voorkeur geeft aan doelvoorschriften boven middelvoorschriften. Uitspraken van de rechterlijke macht hebben de flexibiliteit die de VOH zou moeten beiden volgens de beleidsmakers echter aan banden gelegd. De Wet milieubeheer vertolkte toch niet de ideeën van de beleidsmakers? Volgens medewerkers van VROM heeft de rechterlijke macht de wet verkeerd geïnterpreteerd. Niettemin heeft dit tot onduidelijkheid rondom de VOH geleid. Er is onduidelijkheid over het doel van VOH, dat volgens de beleidsmakers in eerste instantie tot flexibiliteit moest leiden. Beleid wordt niet alleen gevormd door politici en ambtenaren, het wordt ook gevormd door de wet. Als de wet niet wordt aangepast voor een nieuw instrument dan spreekt vrouwe justitia toch de waarheid in dit land.

Uit de interviews is tevens gebleken dat er geen consistentie is tussen het doel van de VOH dat het ministerie formuleert en het doel dat DCMR formuleert, meer hierover in de paragraaf over communicatie.

5.2.2 Karakteristieken van de uitvoerende organisatie

Uit de bespreking van de karakteristieken van DCMR in het vorige hoofdstuk blijkt dat de milieudienst wordt gekenmerkt door een sterke scheiding in opvatting tussen leidinggevend en de eerstelijnsuitvoerders of *street-level bureaucrats*. Deze constatering leidt tot de vraag waar de macht ligt. Leidinggevend blijken voorstander te zijn van de VOH, ze zien er voordelen in. De *street-level bureaucrats* zien echter meer nadelen dan voordelen. Uit de interviews blijkt dat ze bedrijven negatief advies geven over het aanvragen van een VOH. Ook blijkt dat maar een paar bedrijven in het werkgebied van DCMR een VOH hebben, meer bedrijven komen er voor in aanmerking. De macht over de implementatie van de VOH ligt bij de eerstelijnsuitvoerders.

5.2.3 Communicatie tussen organisaties

Een interessant punt dat naar voren komt in de interviews is dat DCMR niet of nauwelijks betrokken is bij de ontwikkeling van de VOH bij het ministerie. Er is geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en middelen die DCMR ter beschikking staat om de VOH uit te voeren. Er is ook niet op zoek gegaan naar andere manieren om DCMR deze middelen aan te reiken.

Uit de formulering van het doel van VOH blijkt ook dat er weinig communicatie is tussen VROM en DCMR. VROM ziet het doel van de VOH om meer afstemming te krijgen tussen bedrijfsmilieuplannen, milieuzorgsystemen en de milieuvergunning. Tevens moet de VOH meer flexibiliteit bieden aan het bedrijf. DCMR ziet de VOH primair als een beloningsmiddel: het stelt de bedrijven gerust, ze krijgen een klopje op de schouder en moet ze uit dagen om hard te blijven werken aan hun goede reputatie bij de milieudienst. De formulering van het doel van de VOH volgens ExxonMobil leidt weer tot een heel ander punt. De geïnterviewden bij ExxonMobil zien de VOH als een manier om milieuwinst te boeken op een effectievere en efficiëntere manier.

5.2.4 Houding *street-level bureaucrats*

De houding van de vergunninghandhavers en -verleners strookt niet met de houding van de leidinggevend binnen DCMR. Vergunningverleners en -handhavers zien meer nadelen van de VOH dan voordelen. De VOH is volgens hen slechter handhaafbaar dan de klassieke milieuvergunning en het kost ze ook meer tijd. De enorme werkdruk bij deze mensen zorgt ervoor dat dit aspect zwaar weegt: ze hebben nauwelijks tijd om zich te verdiepen in een nieuw soort vergunning. Ze hebben hun handen vol om de bedrijven na te lopen waarvan ze precies weten welke voorschriften ze moeten gebruiken. Ze nieten niet te wachten op een nieuw en onbekend instrument. Weinig ambtenaren worden geconfronteerd met de VOH, omdat nog maar een paar bedrijven er één bezitten. De vergunninghandhavers zijn onvoldoende op de hoogte van de VOH om te weten hoe ze met opstartproblemen moeten omgaan. Voorbeelden hiervan zijn het juist formuleren van doelvoorschriften en het opstellen van een handavingsplan. Deze voorstellen zijn kant en klaar aangeboden door wetenschappers. De VOH wordt op zeer kleine schaal uitgevoerd, maar de algemene houding van de *street-level bureaucrat* is verwerping van het beleid. Bovendien is de reactie van de geïnterviewden intens: ze stonden niet open voor de positieve aspecten van de vergunning.

5.2.5 Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te voeren

Uit de interviews blijkt dat er nauwelijks prikkels zijn om de VOH uit te voeren. De tijdswinst die geboekt zou kunnen worden met het nieuwe instrument, wordt overschaduwed door de extra tijd die in de opstart gaat zitten. De milieuwinst die met de VOH behaald kan worden lijkt ook geen prikkel voor de milieudienst: maar één medewerker noemde dit als voordeel van de VOH.

Aan middelen is een gebrek bij de milieudienst. Te weinig personeel leidt tot grote werkdruk bij de vergunningverleners en –handhavers. Ze hebben nauwelijks tijd om de bedrijven in hun portefeuille te woord te staan, te controleren en te helpen bij de aanvraag van een nieuwe vergunning. Het ministerie heeft geen middelen ter beschikking gesteld om een implementatie van de VOH, zoals beleidsmakers dat wilde, te realiseren. Er is ook niet op zoek gegaan naar andere manieren om de middelen te vergaren. De middelen waar gebrek aan is, is tijd en geld voor extra personeel om dit probleem op te heffen.

5.2.6 Sociale, economische en politieke factoren

Uit de interviews blijkt dat de sociale en politieke factoren van grote invloed zijn geweest op de implementatie van de VOH. De GEP en EMI zaak hebben geleid tot terughoudendheid bij bedrijven om een VOH aan te vragen. Daarnaast hebben de rampen in Enschede en Volendam gezorgd voor een omslag in de perceptie van de vrijheid van bedrijven. De overheid moet bedrijven beter gaan controleren: handhaving. Door de gebeurtenissen is de publieke opinie omgeslagen: bedrijven kunnen vrijheid niet aan, strenge regels moeten worden opgelegd. Dit is tegenstrijdig met de gedachte van de VOH en heeft daardoor de implementatie bemoeilijkt.

5.2.7 Relatie tussen ExxonMobil en de milieudienst

De communicatie tussen ExxonMobil en de milieudienst heeft geleid tot verschillende wederzijdse verwachtingen. Ondanks uitgebreide gesprekken ter voorbereiding van de verlening van de VOH, blijken de uiteenlopende achtergronden van de organisaties tot een communicatiestoornis te leiden. Om dezelfde reden is er verschil in inzicht over het doel van de VOH. Ondanks irritaties van beide kanten verloopt de samenwerking goed, en zijn beide partijen voldoende geprikkeld om de implementatie van de VOH goed te laten verlopen.

5.3 Analyse van de barrières

5.3.1 Barrière 1: Waarden, ideologieën

De eerste barrière moet, volgens Bachrach en Baratz, geanalyseerd worden door te kijken naar de mate waarin verschillende (groepen) actoren, afzonderlijk of in combinatie, proberen de bestaande geloven, mythen en waarden te versterken, die het

bestaande beleid ondersteunen. Dit moet een barrière vormen tegen het in overweging nemen van wijziging van het bestaande beleid. (Bachrach en Baratz, 1970, p. 57)

In de inleiding van deze scriptie is de aanleiding voor VROM om het instrument de VOH te ontwikkelen als volgt omschreven:

De afgelopen jaren zien we een trend dat handhaving steeds meer wordt verschoven van de publieke sector naar de private sector. De publieke sector moet krimpen, moet effectiever te werk gaan, en een manier om dat te bereiken is het verschuiven van uitvoering naar de private sector. (VROM, 1999B, p. 34)

Er is een combinatie van twee factoren aan te wijzen voor de beleidswijziging: enerzijds moet de overheid effectiever en efficiënter te werk gaan; deregulering, aan de andere kant is het bedrijfsleven zich de afgelopen decennia zo milieubewust gaan gedragen, dat zij volgens de overheid klaar is om meer verantwoordelijkheid te gaan dragen op milieugebied.

Het verlangen naar een nieuw instrument is met name door VROM vertolkt, met steun van het bedrijfsleven verenigt in organisaties als VNO-NCW (werkgevers- en werknemersorganisatie) en VNCI (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie). De VOH heeft als groot voordeel voor het bedrijfsleven dat zij zelf mogen beslissen hoe de milieuverbeteringen het best kunnen worden ingevoerd. Het is ook in het voordeel voor bedrijven om zich milieubewuster op te stellen, dat is iets waar de klant prijs op stelt en, in sommige gevallen zorgt milieubewuster optreden voor een veiligere werkomgeving voor werknemers.

Vóór het ontstaan van de VOH hielden de waarden in de samenleving in dat de overheid bedrijven moest controleren om te kijken of ze milieubewust op traden. Bedrijven legden hun prioriteiten bij economische winst, niet bij milieu. Dit is nog steeds de visie van de status-quo-groep in dit onderzoek. De waarden in de samenleving zijn inmiddels veranderd en vertaald door de wijzigingsgroep: de overheid moet effectiever en efficiënter te werk gaan. Bedrijven moeten gecontroleerd worden op hun emissies, hoe ze die bereiken moeten ze zelf weten. Bedrijven hebben de expertise en verantwoordelijkheidszin om milieuverbeteringen verantwoordelijk aan te pakken.

In de interviews is naar voren gekomen dat medewerkers van VROM, ExxonMobil, VNO-NCW en de top van DCMR de visie van de wijzigingsgroep delen. Zij vinden genoeg steun bij elkaar en in de samenleving om barrière één te overwinnen. Ook is uit de interviews gebleken dat de rechter met zijn uitspraak over de GEP-zaak, en de uitvoerende ambtenaren, de visie over de VOH niet delen. Zij vinden dat bedrijven niet te veel flexibiliteit mogen krijgen. Bedrijven zullen de balans tussen economische winst en milieuwinst nooit in het voordeel kiezen voor het milieu.

Deze analyse is echter veranderd na de rampen in Enschede en Volendam. De ideologie van samenleving, de mening die heerst in het land, is gewijzigd. De overheid moet weer meer gaan controleren, de touwtjes in handen nemen, want bedrijven houden zich niet aan de wet, dus laat staan dat ze goed weten om te gaan met flexibiliteit die de VOH biedt. Deze verandering is pas opgetreden toen het beleid al verder in de *Channel of Policy Choices* zat, er waren al vergunningen op hoofdzaken verleend. Volgens de theorie van Bachrach en Baratz was het beleid van de VOH de eerste barrière al gepasseerd, toch blijken later, zelfs na implementatie, veranderde waarden en ideologieën nog een barrière te kunnen vormen. Deze ideologische verandering blijft invloed houden op de *Effective policy change*. De praktijk laat dus niet een cyclisch verloop zien van het beleid op dit punt. Ná het passeren van de eerste barrière of de

signalerings- en erkenningfase zoals Winsemius het noemt, blijven nieuwe waarden en ideologieën ontwikkeld welke invloed uitoefenen op het (te ontwikkelen) beleid. Het netwerkperspectief lijkt hier een uitleg te bieden: verschillende (groepen van) actoren blijven invloed uitoefenen op het beleid waarin zij verschillende perspectieven vertegenwoordigen. De verschillende actoren vertegenwoordigen verschillende waarden en ideologieën en zullen constant proberen hun invloed en hun visie door te laten klinken in het beleid.

5.3.2 Barrière 2 Procedures, Instituties

De tweede te overwinnen barrière is de aanpassing van procedures en instituties, nu bedoeld voor het bestaande beleid, voor het nieuwe beleid.

Opvallend aan deze case is dat de Wet milieubeheer niet is aangepast voor de nieuwe milieuvergunning, VOH. Volgens een aantal geïnterviewden biedt de Wet milieubeheer in zijn huidige vorm al genoeg ruimte voor een VOH. Vergunningen moeten volgens deze wet al zoveel mogelijk uit doelvoorschriften bestaan. Opmerkelijk is echter dat de rechter in zijn uitspraak over de GEP-zaak de wet niet zo uitlegt. Aan alle kanten is de flexibiliteit die de VOH oorspronkelijk bood teruggenomen. Dit is precies wat Bachrach en Baratz voorspellen:

He (the analyst -AMB) should also consider the possibility that 'status-quo-oriented' individuals and groups, especially those within the governmental structure, will exert power-authority-influence to create new or to support existing political procedures, customs, and institutions that tend to block 'unsafe' issues from reaching the decision-making arena (barrier 2 in the diagram) (Bachrach en Baratz, 1970, p.57).

Echter, het verschil tussen theorie en praktijk is dat Bachrach en Baratz deze tegenwerking van status-quo-georiënteerde personen voorspellen bij barrière twee. In de case zien we echter dat de GEP-uitspraak plaatsvindt nadat er al enkele vergunningen op hoofdzaken zijn verleend, de implementatie is al begonnen. Er is al sprake van ambtelijke interpretatie bij verlening van een VOH, met die ambtelijke interpretatie is de rechter het namelijk niet eens. Niettemin vormt de uitspraak van de rechter een obstakel voor verdere in- of uitvoering van het instrument en daarmee de effectieve beleidsverandering. Begin 2003 is een voorstel gedaan om de Wet milieubeheer alsnog te wijzigen voor de VOH, om te voorkomen dat deze verkeerd kan worden uitgelegd. Bij de tweede barrière, net als bij de eerste, kan gesteld worden dat het verloop van het beleid betreffende de VOH niet volledig cyclisch loopt zoals gesteld wordt in het barrièremodel in de theorie van de beleidslevenscyclus. Deze voortdurende invloeden van status-quo-georiënteerde personen is uit te leggen aan de hand van de netwerktheorie. Deze theorieën stellen dat verschillende groepen voortdurend hun uiteenlopende perspectieven zullen vertegenwoordigen en zullen proberen invloed uit te oefenen op het beleid.

Hiernaast kan opgemerkt worden dat instituties niet zijn aangepast voor het nieuwe instrumentarium. Er zijn geen nieuwe afdelingen opgericht, functies of taakgroepen in het leven geroepen die zich bezig moeten gaan houden met de VOH. DCMR houdt vast aan haar manier van werken zoals bij de klassieke milieuvergunning.

5.3.3 Besluitvormingsfase

Het besluitvormingsproces dat volgt na barrière twee kan worden geanalyseerd aan de hand van de vier vragen.

De eerste vraag richt zich op wie de beslissing maakt, en welke individuen en groepen een belangrijke rol spelen in het proces. Uit de interviews is gebleken dat de beslissingen voor het VOH-beleid zijn genomen door politici, waarin ook ambtenaren een belangrijke rol spelen als adviseurs van de politici. VNO-NCW en de VNCI zijn geconsulteerd over hun standpunt. DCMR speelt in deze fase geen rol.

De tweede vraag spitst zich toe op de relevante factoren en voorwaarden die de keus of aanpak van de beleidsmakers beïnvloeden. De meest relevante factor voor het ministerie is het milieu en vooruitgang: er moet zowel een verbetering zijn voor de kwaliteit van het milieu als de werksituatie voor betrokken actoren: de VOH zal effectiever en efficiënter moeten werken dan de klassieke milieuvergunning. Door een effectievere en efficiëntere inzet van middelen van de overheid kan de VOH zelfs goedkoper uitvallen dan de klassieke milieuvergunning, en kan er beter voor het milieu worden gezorgd. Daarnaast is een belangrijke voorwaarde voor het ministerie dat bedrijven de verantwoordelijkheid die de nieuwe vergunning met zich mee neemt aankunnen. Inzet van bedrijven is een belangrijke factor waaruit moet blijken of bedrijven deze verantwoordelijkheid aankunnen. De afgelopen decennia hebben een aantal bedrijven veel inzet getoond op milieu-gebied, zij zijn de bedrijven waar aan wordt gedacht bij het opstellen van het VOH-beleid.

De besluitvormingsfase wordt verder geanalyseerd aan de hand van de derde vraag: In hoeverre beleidsmakers worden begrensd. Die begrenzing kan plaatsvinden door een vijftal factoren:

- inaccurate informatie;
- imperfecties in het netwerk dat alle belanghebbenden met elkaar in contact moet brengen;
- prioriteiten die hun keuzen beperken;
- eigen perceptie van het probleem in haar context;
- aanwezigheid van middelen om het besluit in te voeren.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het ministerie van VROM bekend was met de capaciteit van DCMR: de medewerkers van DCMR hebben weinig tijd om zich, bijvoorbeeld, te verdiepen in nieuw beleid van het ministerie. Dat een beleid wordt ingevoerd, waar de uitvoerende dienst eigenlijk niet de capaciteit voor heeft valt onder inaccurate informatie als het ministerie niet precies weet in hoeverre de beperkte capaciteit van DCMR, de invoering van de VOH belemmert.

Omdat het VOH-beleid is ingevoerd zonder expliciet contact te hebben gehad met uitvoeringsinstellingen als DCMR, de test in de praktijk, kan gesteld worden dat er imperfecties zijn in het netwerk dat alle belanghebbenden met elkaar in contact brengt; in dit geval imperfecties in de contacten tussen VROM en DCMR. Dit is een opvallend punt omdat VROM op haar website stelt samen met de uitvoeringspartner wetten en regelgeving te maken.

Bij de derde vraag van de analyse van de besluitvormingsfase wordt gekeken of beleidsmakers worden begrensd door prioriteiten die hun keuzen beperken. Dit is niet gebleken uit de interviews, noch uit de desk-study.

De begrenzing van beleidsmakers door hun eigen perceptie van het probleem in haar context blijkt een probleem te zijn. Anders dan door de beleidsmakers verwacht schijnt er maar een gering enthousiasme te zijn bij een groot aantal bedrijven (niet ExxonMobil) om een VOH aan te vragen. Zo stelt ook de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer:

'Er blijkt helemaal niet zoveel behoefte te zijn aan een echte VOH. Sommige bedrijven hechten aan de zekerheid van een gedetailleerde vergunning, andere bedrijven willen alleen flexibiliteit ten aanzien van een bepaald onderdeel van de vergunning.' (ECWM, 2002, p.11)

Als laatste factor bij de derde vraag wordt begrenzing van beleidsmakers door (gebrek aan) aanwezigheid van middelen om het besluit in te voeren. Noch uit de interviews, noch uit de desk-study is naar voren gekomen dat dit een probleem vormt.

De vierde, en laatste vraag, om de besluitvormingsfase te analyseren, luidt als volgt: Wat zijn bepalende factoren voor het gedrag van de actor? In welke mate wordt de keuze van iedere speler gedicteerd door:

- zijn competenties (formele functies, plaats in de hiërarchie, strategisch inzicht);
- door ingeburgerde regels van wie met wie praat;
- door zijn mening van welke doelen nagestreefd moeten worden en waarom, en;
- door zijn eigen persoonlijkheid?

Uit het onderzoek is niet gebleken dat een actor in dergelijke mate wordt gedicteerd door de vier genoemde punten dat dit een doorslaggevende invloed heeft gehad op uitkomst van het beleid.

Aan de hand van de vier bovenstaande vragen is de besluitvormingsfase geanalyseerd. Gebleken is dat in deze fase het ministerie van VROM een grote rol heeft gespeeld. Niet altijd heeft zij rekening gehouden met de belangrijke taak en invloed van de uitvoerende organisaties van het beleid, zoals DCMR.

5.3.4 Barrière 3 Verwerping of wijziging van voorstellen voor het nieuwe beleid

De implementatiefase kan op een zelfde wijze als het besluitvormingsproces worden geanalyseerd. De eerste vraag is wie beslissingen neemt, dat zijn de uitvoerders: vergunningverleners en –handhavers van DCMR. Bedrijven waarmee wordt samen gewerkt nemen geen beslissingen maar spelen wel een belangrijke rol in het proces. Relevante factoren en voorwaarden welke de keus of aanpak van uitvoerders beïnvloeden zijn het risico dat zij lopen door te werken met het nieuwe instrument, de kans op fouten en handhaafbaarheid van de VOH.

Uitvoerders van het beleid kunnen begrensd worden door vijf factoren. Deze factoren zijn ook hierboven bij de analyse van het besluitvormingsproces genoemd. Ze worden nu behandeld voor de implementatiefase. De eerste factor is inaccurate informatie. De vergunningverleners en –handhavers van DCMR zijn niet overtuigd van het nieuwe instrument, dit is te wijten aan onvoldoende en of inaccurate informatie. Daarnaast is er een verschil in de bedoeling en uitvoering van het beleid, dit is naast inaccurate informatie, te wijten aan imperfecties in het netwerk dat alle belanghebbenden met elkaar in contact moet brengen, de tweede factor. De derde en vierde factor: prioriteit en perceptie van het probleem zijn bij de uitvoerders van het beleid anders dan bij het management van DCMR. Waar het management zegt de VOH te willen implementeren waar het kan, zeggen vergunningverleners en –handhavers dat de nieuwe milieuvergunning teveel tijd kost in vergelijking met de klassieke milieuvergunning en dat het bovendien moeilijker handhaafbaar is. Prioriteit bij uitvoerders ligt bij het af krijgen van zoveel mogelijk werk, er is geen of te weinig tijd om zich te verdiepen in nieuwe

instrumenten en beleid. Dat de percepties van de uitvoerders en het management bij DCMR verschilt, blijkt uit het uiteenlopen van de uitvoering en het beleid: de VOH wordt niet op grote schaal uitgevoerd, wat wel de bedoeling is van het management. De laatste factor welke begrenzend zou kunnen werken tijdens de implementatiefase is de aanwezigheid van middelen om het besluit in te voeren. Uit de interviews blijkt dat dit inderdaad een begrenzing is: er is een gebrek aan middelen bij DCMR om het besluit in te voeren: gebrek aan tijd, arbeidskracht ofwel capaciteit.

De vierde vraag welke dient ter analyse van de implementatiefase: dictatie van de keuze van iedere actor door competenties, ingeburgerde regels, nastreving van doelen volgens de uitvoerder en persoonlijkheid, blijkt ook bij de implementatiefase geen doorslaggevende invloed te hebben op het beleid.

Een aantal van de bovengenoemde obstakels van bij het implementatieproces zijn ook door Winsemius (1986, p. 82-83) aangehaald. Zo noemde hij dat de beschikbaar gestelde personele en financiële middelen voor de uitvoering van het milieu-beleid niet altijd voldoende zijn gebleken. Ook noemde Winsemius de onwennigheid in de omgang met nieuw beleid, hij noemde daarbij specifiek de uitvoering van nieuwe milieuwetgeving.

5.4.4 Barrière 4 Ambtelijke interpretatie, geen of beperkte invoering van het ontwikkelde beleid

Uit de interviews blijkt dat de vierde barrière een obstakel vormt voor een effectieve beleidsverandering. Doel van de VOH was om bedrijven flexibiliteit te geven in overeenstemming met haar milieuzorgsysteem. Op basis van milieuzorgsystemen zouden meer bedrijven een VOH kunnen krijgen en binnen de VOH meer flexibiliteit winnen, dan nu het geval is.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat uitvoerende ambtenaren bij DCMR huiverig zijn om de VOH te verlenen omdat het instrument volgens hen slechter handhaafbaar is dan de klassieke milieuvergunning; het risico dat er iets mis gaat met de handhaving is groter, en daarmee te groot volgens de ambtenaren. Een ander risico vormt de juridische onduidelijkheid waarmee de VOH blijft omgeven, volgens de vergunningverleners. Een laatste reden genoemd door de uitvoerende ambtenaren voor hun matig enthousiasme is de tijdsinvestering. Omdat de VOH nu meer uitzondering dan regel is, houdt de vergunning een grote tijdsinvestering in, in vergelijking met de klassieke milieuvergunning. Dit wordt het beste weergegeven met de woorden van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer:

- *Belangrijkste bezwaar van het bevoegd gezag tegen een VOH is dat zo'n vergunning moeilijker handhaafbaar is en dat het afdwingen van goed milieuedrag lastiger is. Dit resulteert dan weer in een VOM (Vergunning Op Maat – AMB) of tot meer middelvoorschriften. Ook staat het bevoegd gezag meermalen huiverig en onwennig tegenover een VOH, waardoor het de boot afhoudt.*
- *Het bevoegd gezag moet serieus en tijdig nota nemen van de bedrijfsrapportages en daarop reageren, hetgeen een extra belasting voor het bevoegd gezag betekent. Hiervoor is niet altijd menskracht beschikbaar.*
- *Het bezwaar van de moeilijke handhaafbaarheid wordt versterkt door de uitspraak van de Raad van State inzake GEP (ECWM, 2002, p.9).*

De uiteindelijke, effectieve beleidswijziging (*Effective policy change*) wordt in grote mate beperkt door de ambtelijke interpretatie en omgang met het instrument de VOH. Omdat de uitvoerende ambtenaren in de interviews hebben gezegd open te staan om overtuigd te worden van de voordelen van een VOH, kan nog een poging worden gewaagd om deze laatste barrière weg te nemen.

5.4.5 Feedback

De VOH bleek al snel na de eerste invoeringen te worden omgeven door een twijfelachtig succes. Diverse acties zijn door het ministerie van VROM ondernomen om er achter te komen wat nu precies de knelpunten voor de succesvolle implementatie van de VOH waren. Twee rapporten van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer zijn hieruit voort gekomen: de VOH/VOM (VROM, 1999B) en het vervolgonderzoek VOH/VOM (VROM, 2001E).

Ook directe acties zijn ondernomen: de invoering van de term en het instrument de 'VOM' (vergunning op maat) en het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer voor de VOH. De VOM is een VOH maar schrijft nog middelvoorschriften voor op de punten waar het betreffende bedrijf tekort schiet. Of de VOM een oplossing biedt is tot op heden een onderwerp van discussie.

Verder speelt de rechtspraak een rol in feedback. Door verschillende uitspraken wordt nu anders tegen een VOH aangekeken en, belangrijker, worden de eisen gesteld aan de verlening van een VOH nu anders geïnterpreteerd. De eerder genoemde GEP-uitspraak is hierin toonaangevend geweest. De vermeende vrijheden die men dacht te kunnen vergaren met een VOH werden daarin sterk aan banden gelegd. Daarmee werd het verschil, of de aantrekkelijkheid van de VOH in vergelijking met de klassieke milieuvergunning, ook grotendeels weggenomen.

5.5 Afsluitend

Dit hoofdstuk heeft een analyse gegeven van de implementatie van de VOH. Hiervoor zijn de theorieën gebruikt die gepresenteerd zijn in hoofdstuk twee. De operationalisatie heeft als rode draad door dit hoofdstuk en het voorgaande hoofdstuk gelopen. De beleidsimplementatie theorieën hebben geholpen bij de ontrafeling van de interviews. Het barrièremodel heeft door een andere zienswijze hetzelfde probleem op een andere manier bekeken. Voor een deel bestrijken de twee manieren van aanpak dezelfde onderwerpen. Het barrièremodel legt iets meer nadruk op de ontwikkeling van beleid in fasen. Terwijl de beleidsimplementatie theorieën meer nadruk legt op implementatie van het beleid door de uitvoerende organisatie en het bedrijf.

Hoofdstuk 6 Conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag geformuleerd in hoofdstuk één. De centrale vraag is:

Hoe heeft de implementatie van de Vergunning op Hoofdzaken bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. zich ontwikkeld en hoe is de keuze voor de Vergunning op Hoofdzaken te beredeneren?

Beantwoording van deze vraag gebeurt op basis van het onderzoek zoals uiteengezet in de voorgaande hoofdstukken. Centraal in de vorige hoofdstukken stond de operationalisatie uit hoofdstuk twee. De begrippen en vragen gepresenteerd hebben een leidraad geboden aan de hand waarvan de case is geanalyseerd. Laten we het operationalisatieschema nog een keer bekijken:

Begrippen	Indicatoren
Beleid van de VOH	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consistente uitspraken over eisen of <i>standards</i> beleid 2. Consistentie uitspraken over doelen beleid
Karakteristieken van de uitvoerende organisatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutionele structuur van de organisatie 2. (In-)formele relaties met <i>policy making</i> en <i>-enforcing</i> organisaties
Communicatie tussen organisaties	<ol style="list-style-type: none"> 1. Communicatie van beleid van ministerie naar uitvoerende organisatie 2. Communicatie tussen uitvoerende organisatie en bedrijf
Houding <i>street-level bureaucrats</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Begrip beleid 2. Reactie op beleid 3. Intensiteit reactie
Uitvoering implementatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te kunnen voeren
Externe factoren	<ol style="list-style-type: none"> 1. Invloed sociale factoren op VOH 2. Invloed economische factoren op VOH 3. Invloed politieke factoren op VOH
Relatie uitvoerende organisatie en bedrijf	<ol style="list-style-type: none"> 1. Communicatie tussen uitvoerende organisatie en bedrijf 2. Wederzijdse verwachtingen
Barrières: barrière 1 maatschappelijke waarden barrière 2 aanpassing procedures en instituties barrière 3 verwerping of wijziging beleid barrière 4 ambtelijke interpretatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulering beleid 1. Beleid komt in besluitvormingsarena 1. Beleid wordt aangenomen 1. Beleid wordt ingevoerd volgens ideeën beleidsmakers

De implementatie van de VOH moet nu gewaardeerd worden. Geul heeft in zijn boek zes mogelijke uitkomsten gegeven voor de ontwikkeling van de implementatie:

- Beleid is conform de beleidsplannen uitgevoerd;
- Beleid is gedeeltelijk conform de plannen uitgevoerd;
- Beleid is in het geheel niet uitgevoerd;
- Beleid is marginaal inhoudelijk gewijzigd;
- Beleid heeft een geheel andere inhoud gekregen;
- Beleid is op een betere, want effectievere en goedkopere wijze uitgevoerd.

(Geul, 1996, p.98)

De deelvragen geformuleerd in hoofdstuk één zijn beantwoord in de voorgaande hoofdstukken.

6.2 Conclusies

Deze paragraaf zal de begrippen van de operationalisatie één voor één aflopen, te beginnen bij het beleid van de VOH.

6.2.1 Beleid van de Vergunning op Hoofdzaken

Voor een implementatie conform de ideeën van de beleidsmakers, of uitgevoerd op een betere wijze, is consistentie van beleid vereist. Gebleken is dat er geen consistentie is tussen het beleid van het ministerie van VROM en justitie. Dit is te wijten aan het feit dat de Wet milieubeheer niet is aangepast voor de VOH. Deze wetswijziging moet voorgesteld worden door politici en ambtenaren die het nieuwe beleid willen invoeren. Er is een inschattingfout gemaakt over de ruimte die de Wet milieubeheer biedt. Geconcludeerd kan worden dat er inconsistentie is: het beleid van de VOH wordt onduidelijk gepresenteerd op deze manier. Deze conclusie geldt niet alleen voor de implementatie van de VOH bij ExxonMobil Chemical Holland B.V., maar voor alle vergunningen op hoofdzaken. De inconsistentie van uitspraken over het nieuwe zijn grotendeels op landelijk niveau gedaan. De inconsistentie tussen het ministerie en de rechterlijke macht zorgde voor onduidelijkheid.

Er is ook inconsistentie over de doelen van de VOH: dit betrof een verschil van mening tussen ExxonMobil Chemical Holland B.V. en DCMR Milieudienst Rijnmond. ExxonMobil zag het doel van de VOH als een beter milieurendement, terwijl DCMR de VOH zag als een beloningsmiddel.

6.2.2 Karakteristieken van de uitvoerende organisatie

De analyse van de karakteristieken van de uitvoerende organisatie leidt tot de conclusie dat er sprake is van een scheiding tussen leidinggevenden en vergunninghandhavers en -verleners. Tevens moet geconcludeerd worden dat de macht bij de laatste groep ligt: de *street-level bureaucrats*. Deze groep zal het dus eens moeten zijn met de beleidsmakers om te komen tot een succesvolle implementatie. Uit de interviews is gebleken dat er geen overeenstemming is tussen de ideeën van de beleidsmakers en de *street-level bureaucrats*.

De relatie tussen DCMR en het ministerie van VROM is te beschrijven als hiërarchisch en formeel. DCMR is niet betrokken bij de ontwikkeling van de VOH door het ministerie van VROM.

6.2.3 Communicatie tussen de organisaties

VROM, DCMR en ExxonMobil gaven alledrie een andere invulling aan het doel van de VOH. Binnen DCMR werden er ook een verschillende invullingen gegeven aan de VOH. Een goede communicatie tussen de organisaties moet zorgen voor overeenstemming over minstens het doel van het beleid, de invulling nog daar gelaten. De verschillende definities van het doel van de VOH, evenals de uiteenlopende wederzijdse verwachtingen, leiden tot de conclusie dat er een ernstig defect was in de communicatie tussen de drie organisaties, en ook binnen DCMR. Deze conclusie is specifiek voor het geval van DCMR en ExxonMobil. De reden voor de miscommunicatie, waarschijnlijk de verschillende achtergronden van de organisaties, kunnen ook gelden bij de implementatie van de VOH bij een ander bedrijf en door een andere uitvoerende organisatie. Een bedrijf redeneert altijd vanuit een winst oogmerk, terwijl DCMR als achtergrond een handhavingsbeleid heeft. Deze conclusie is opmerkelijk omdat DCMR niet blijkt te streven naar een beter milieurendement volgens de geïnterviewden. DCMR streeft naar handhaving: de meest veilige manier om milieurendement te behalen. De eventuele onzekerheid van een VOH, omdat de VOH volgens *street-level bureaucrats* slechter handhaafbaar, zorgt voor terughoudendheid bij de verlening van deze vergunning.

6.2.4 Houding *street-level bureaucrats*

De *street-level bureaucrats* stelden dat de VOH moeilijk handhaafbaar zou zijn in vergelijking met de klassieke milieuvergunning. Omdat de vergunningverleners en –handhavers weinig tijd hebben is er een gebrek aan kennis en begrip van de VOH. De *street-level bureaucrats* waren niet op de hoogte van de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp. Hun reactie ten opzichte van de VOH ging van neutraal naar verwerping, waarbij het zwaartepunt lag bij verwerping. De intensiteit van de reactie van de *street-level bureaucrats* was hoog: ze stonden niet open voor de positieve aspecten van de VOH. Deze conclusie kan niet gegeneraliseerd worden, de conclusie zou kunnen gelden voor allen de geïnterviewde *street-level bureaucrats*. De geïnterviewde wetenschappers gaven echter ook een terughoudendheid van *street-level bureaucrats* ten opzichte van de VOH aan.

6.2.5 Aanwezigheid middelen en prikkels om implementatie uit te voeren

Uit de interviews bleek dat er een gebrek aan middelen was bij DCMR om de implementatie van de VOH te laten verlopen volgens de ideeën van de beleidsmakers. Het grootste probleem was tijdsgebrek. Dit werd veroorzaakt door een gebrek aan voldoende personeel. Het ministerie van VROM heeft niet de financiële middelen beschikbaar gesteld om meer personeel aan te kunnen nemen, ook niet in het kader van de VOH.

De voornaamste prikkel om de VOH in te voeren is milieuwinst ten opzichte van de klassieke milieuvergunning. Dit voordeel van de VOH werd echter maar door één werknemer van DCMR verwoord.

6.2.6 Sociale, economische en politieke factoren

Sociale, politieke en economische factoren kunnen de implementatie van beleid beïnvloeden. Bij deze case is daar zeker sprake van geweest. Uitspraken van de rechter hebben het enthousiasme van bedrijven snel gedempt.

Daarnaast hebben de rampen in Enschede en Volendam een uitzonderlijke invloed gehad op de perceptie van vrijheden van bedrijven. Overheden moeten volgens de veranderde publieke opinie meer regels opleggen aan bedrijven en strenger controleren. Dit is echter in tegenspraak met de ideeën van de VOH, die bedrijven meer vrijheid biedt.

6.2.7 Relatie tussen ExxonMobil en de milieudienst

Een goede relatie tussen de ExxonMobil Chemical Holland B.V. en DCMR Milieudienst Rijnmond is een vereiste voor een goede implementatie van de VOH. Ondanks een paar kanttekeningen omschrijven alle betrokkenen de relatie als 'goed'. Niettemin is er sprake van een slechte communicatie tussen ExxonMobil en de milieudienst wat zich uit in uiteenlopende wederzijdse verwachtingen en verschil in opvatting over het doel van de VOH. (zie paragraaf 6.2.3 communicatie tussen de organisaties)

6.2.8 Barrières

Er zijn vier barrières onderscheiden door Bachrach en Baratz:

- Barrière 1: waarden en ideologieën
- Barrière 2: procedures en instituties
- Barrière 3: verwerping of wijziging voorstel beleid
- Barrière 4: ambtelijke interpretatie

Uit de analyse van de barrières blijkt dat geen van de barrières volledig is overwonnen. Hoewel de ontwikkeling van het beleid van de VOH niet geheel via het fasenmodel zijn verlopen, is iedere barrière wel ergens opgedoken. Geconcludeerd kan worden dat de waarden en ideologieën en de ambtelijke interpretatie barrières uiteindelijk helemaal niet zijn overwonnen. Tijdens de implementatie van de VOH zijn de waarden en ideologieën veranderd, aanleiding hiervoor zijn de rampen in Enschede en Volendam. Deze verandering heeft grote invloed op de implementatie van de VOH. Het nieuwe instrument geeft bedrijven meer flexibiliteit, volgens de nieuwe waarden en ideologieën is dit niet nastrevenswaardig: bedrijven moeten meer gehandhaafd worden door uitvoerende organisaties. Deze barrière in combinatie met de ambtelijke interpretatie vormen de zwaarste barrières voor het VOH beleid. De ambtelijke interpretatie leidt tot minimale verlening van de VOH. De *street-level bureaucrats* laten hun macht gelden als vergunningen verleent worden, en proberen de verlening van een VOH te minimaliseren. Zowel vanuit de samenleving als door street-level bureaucrats wordt de VOH niet meer gesteund: dit zorgt voor een minimale implementatie van de VOH. Deze twee barrières blijken de belangrijkste: ze dwarsbomen het VOH beleid.

6.3 De implementatie van de VOH: ingevoerd of uitgevoerd?

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat een goede implementatie niet alleen afhankelijk van de inzet van ExxonMobil en DCMR. Een heel koor aan organisaties als het ministerie van VROM, de rechtsprekende macht, enquêtecommissies, media

enzovoort moet overtuigd zijn van de voordelen van de VOH wil het beleid goed worden geïmplementeerd. Van grote invloed op de beeldvorming en uitvoering van het VOH-beleid zijn de rampen in Enschede en Volendam geweest. Geen van de partijen welke onderwerp zijn geweest in deze scriptie hebben iets kunnen doen aan de veranderingen die deze rampen met zich mee brachten.

Zoals het netwerkperspectief stelt zijn verschillende partijen van invloed op het succes van het VOH-beleid. Het netwerkperspectief stelt als voorwaarde om te spreken van een succesvol beleid dat de verschillende partijen komen tot gezamenlijke actie. In deze case is daar geen sprake van. Er is verschil van interpretatie over het doel van de VOH tussen DCMR en ExxonMobil. Er zijn verschillen van opvatting tussen het management en de uitvoerende ambtenaren van DCMR over het te voeren VOH-beleid. Er is geen eenduidigheid over de bedoeling van het ministerie van VROM en de interpretatie van de rechter van die bedoeling. De stemmen uit de samenleving die een milieuvergunning wilden waarin meer verantwoordelijkheid aan bedrijven zou worden gegeven, zijn gedempt na de rampen in Enschede en Volendam. Dit in tegenstelling tot de conclusies verbonden aan de ramp in Enschede door de Commissie onderzoek vuurwerkcramp. Alle partijen betrokken bij het beleid betreffende de VOH verschillen nog in hun opvattingen en aanpak, geconcludeerd wordt dat de verschillende partijen niet tot gezamenlijke actie zijn gekomen.

Uit de bovenstaande conclusies blijkt dat de VOH bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. niet is geïmplementeerd volgens de ideeën van de beleidsmakers. Redenen hiervoor zijn de inconsistentie van uitspraken over de eisen, *standards* en doelen van het beleid; de scheiding tussen leidinggevenden en *street-level bureaucrats* bij DCMR evenals de formele relatie tussen DCMR en het ministerie van VROM; de miscommunicatie tussen DCMR en VROM, en tussen ExxonMobil en DCMR. Verdere redenen zijn het gebrek aan kennis van de VOH bij *street-level bureaucrats* en hun afkeur van het beleid; het gebrek aan middelen en prikkels om de implementatie uit te voeren, waarbij te denken valt aan financiële middelen voor extra personeel en het uitblijven van de tijdswinst als prikkel. De relatie tussen ExxonMobil Chemical Holland B.V. en DCMR Milieudienst Rijnmond duidt op slechte communicatie, wat zich uit in uiteenlopende wederzijdse verwachtingen en een verschil in opvatting over het doel van de VOH. De vier barrières zijn ook opgedoken, niet na elkaar zoals de theorie stelt, maar tijdens de implementatie. Met name de verandering van waarden en ideologieën en de ambtelijke interpretatie hebben hun invloed uitgeoefend op de implementatie van de VOH.

Sociale, politieke en economische factoren zijn van invloed geweest op de implementatie van de VOH en de keuze voor de VOH. Toen de VOH verleend werd aan de fabriek van ExxonMobil was men nog vol enthousiasme. De nieuwe milieuvergunning zou de eerste van velen zijn die DCMR ging verlenen aan bedrijven die vooruit liepen op milieugebied. De extra flexibiliteit zou leiden tot een beter milieurendement. Dit enthousiasme is minder geworden door de rampen in Enschede en Volendam waardoor het enthousiasme van de politiek en de samenleving al gauw daalde. Zonder duwkrachten uit deze hoeken kan een nieuw beleid niet worden geïmplementeerd volgens de originele ideeën van de beleidsmakers. De beleidsmakers hebben de eerdere ideeën van politiek en samenleving vertolkt, een verandering hierin zorgt voor ervoor dat het beleid niet meer de ideeën van politiek en samenleving vertolkt. De macht van de *street-level bureaucrats* neemt hierdoor ook toe: ze worden niet aangesproken op een gebrek aan of weinig inzet voor het nieuwe beleid. Hun afkeur van de VOH wordt dan uitgevoerd, er zijn geen vergunningen op hoofdzaken meer verleend door DCMR aan grote fabrieken als ExxonMobil Chemical Holland B.V. De implementatie van de VOH heeft zich bij ExxonMobil Chemical Holland B.V. is gedeeltelijk conform de

plannen ontwikkeld. Er is een VOH verleend met doelvoorschriften. Hoewel de uitvoering van de vergunning naar wens verloopt, is het enthousiasme gedempt. Deze VOH vormt nu een uitzondering tussen de klassieke milieuvergunningen. Door het gebrek aan politieke en sociale steun lijkt de VOH geen vogelvlucht te nemen: de VOH zal niet aan veel bedrijven verleend worden. Omdat een verdere implementatie bij andere bedrijven uitblijft, kan gesteld worden dat de politiek terug komt op haar beleidskeuze. Er worden geen acties ondernomen om de VOH nieuw leven in te blazen. De argumenten voor invoering: beter milieurendement, tijdswinst voor de uitvoerende organisatie en flexibiliteit voor het bedrijf hebben hun waarde verloren. Een beter milieurendement is voor DCMR onvoldoende reden om risico's te lopen. De rampen in Enschede en Volendam hebben volgens de geïnterviewde medewerkers van DCMR aangetoond dat handhaafbaarheid van belang is: zij willen niet laksheid of onvoldoende grip op de milieubedrijfsvoering worden verweten. Bovendien valt de flexibiliteit die de VOH biedt aan het bedrijf in vergelijking met de klassieke milieuvergunning tegen door de uitspraken gedaan door de rechter. Ook het argument tijdswinst heeft geen waarde meer: tot nu toe heeft de VOH DCMR alleen maar meer tijd gekost.

De implementatie van de VOH bij ExxonMobil Chemical B.V. is gedeeltelijk conform de plannen verlopen. Een VOH is verleend met de voorgeschreven doelvoorschriften. De verdere uitvoering van de VOH had echter obstakels. De flexibiliteit van de VOH viel het bedrijf tegen. Evenals de tijdswinst die DCMR tegenviel, de VOH kostte meer tijd dan een klassieke milieuvergunning. Van een beter milieurendement was volgens medewerkers van ExxonMobil Chemical Holland B.V. wel sprake, dit is echter moeilijk aan te tonen, we weten niet hoe het milieurendement was geweest met een klassieke milieuvergunning. De voordelen van de VOH ten opzichte van de klassieke milieuvergunning vallen tegen tijdens de implementatie van de VOH: de implementatie is niet verlopen volgens de ideeën van beleidsmakers omdat er nauwelijks valt te spreken van flexibiliteit of tijdswinst.

Wat betreft de keuze voor de VOH kan gesteld worden dat men daar op terug gekomen is. De sociale en politieke factoren in de vorm van de gevolgen van de rampen in Enschede en Volendam, in combinatie met de macht van de *street-level bureaucrats* hebben zoveel invloed op de VOH, dat de voordelen zijn weggefallen. De voordelen waren een beter milieurendement, tijdswinst voor de uitvoerende organisatie en flexibiliteit voor het bedrijf hebben. Hierboven is uitgelegd waarom zij hun waarde hebben verloren.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

7.1 Inleiding

Naar aanleiding van de in het vorige hoofdstuk getrokken conclusies zullen in dit hoofdstuk aanbevelingen worden geformuleerd.

7.2 Aanbevelingen voor de wetenschap

In deze scriptie heb ik inzichten gegeven in de implementatie van de VOH. De case is beperkt tot ExxonMobil en DCMR. Alhoewel mensen met uiteenlopende interviews bereid zijn geweest tot een interview blijft de vraag liggen hoe ervaringen waren bij andere bedrijven en milieudiensten.

Een andere aanleiding tot verder onderzoek is de veelheid aan gebreken die de analyse van de implementatie bloot legt: hoe kan het beleid zover zijn gekomen; waarom bestaat de VOH nog steeds; trekt de overheid lessen uit gebrekkige beleidsimplementatie?

Als laatste kan een uitgebreider theoretisch onderzoek gedaan worden naar het barrièremodel van Bachrach en Baratz. Uit deze case bleek dat de barrières niet één voor één opdoken, maar lukraak: fasen waren nauwelijks te ontdekken in de ontwikkeling van het VOH-beleid. Wetenschappelijk onderzoek kan het barrièremodel testen aan meerdere cases.

7.2 Aanbevelingen voor DCMR en VROM

Een aspect dat de implementatie van het VOH-beleid beïnvloedt is de afstemming tussen beleidsvorming en uitvoering bij DCMR. Hierbij wordt zowel bedoeld op de wisselwerking tussen DCMR en VROM, als de wisselwerking tussen beleidsmakers en uitvoerders binnen DCMR. Hier geldt dat een expliciete verplichting van uitvoering van het nieuwe beleid ontbreekt. Dit zorgt ervoor dat VROM een nieuw beleidsinstrument, de VOH heeft ontwikkeld; de beleidsmakers van DCMR nemen dit idee officieel over, maar het wordt niet op grote schaal uitgevoerd. Hoofdrede daarvoor is dat de uitvoerende medewerkers niet of onvoldoende zijn overtuigd van de voordelen van het nieuwe instrument. Het beleid moet zo worden afgestemd dat beleid en uitvoering samen overtuigd zijn van de meerwaarde van de VOH.

Op een ander niveau geldt dit ook. De wet geeft voorkeur voor doel- boven middelvoorschriften. DCMR volgt dit standpunt echter niet omdat zij doelvoorschriften slechter handhaafbaar vindt. DCMR geeft de voorkeur aan middelvoorschriften. Beleidsvoerders moeten niet alleen een standpunt innemen, zij moeten de uitvoerders overtuigen van het nieuwe beleid. Alleen dan zal beleid en uitvoering goed afgestemd zijn en op elkaar in kunnen spelen. Verbetering in de communicatie is essentieel.

7.3 Aanbevelingen voor DCMR en ExxonMobil

Van niet onaanzienlijk belang is het feit dat het bedrijf en de milieudienst uiteenlopende verwachtingen van elkaar hadden betreffende het werken met de VOH. Zoals eerder vermeld had RAP een meer motiverende en stimulerende houding van DCMR verwacht. DCMR daarentegen ging er vanuit dat RAP zonder meer de aanwijzingen van DCMR zou volgen. Volgens DCMR zal een bedrijf altijd haar bedrijfsvoering moeten aanpassen op de aanwijzingen aangereikt door DCMR. Deze uiteenlopende verwachtingen zorgen soms voor irritatie en teleurstelling, in het uiterste geval kan het zelfs de werking op basis van de VOH beëindigen. Om dit te voorkomen zullen beide partijen hun verwachtingen moeten communiceren naar elkaar. Tevens moet geprobeerd worden de verwachtingen op elkaar af te stemmen. Dit is moeilijker omdat de partijen andere belangen hebben. Aan de andere kant zijn beide partijen bereid om zich in te zetten voor een betere milieuwinst. Voor beide partijen moet de VOH voordelen hebben, het kan niet van één kant komen.

7.4 De toekomst

Een laatste punt is gericht op de toekomst. Tot nu toe willen beide partijen, RAP en DCMR doorgaan met het werken met de VOH. We hebben gezien dat ook andere partijen een niet onaanzienlijke rol spelen het succes van het VOH-beleid. Door een goed voorbeeld te stellen en actieve promotie van deze samenwerking kunnen ExxonMobil en DCMR onder andere het ministerie van VROM overtuigen van de voordelen van het VOH. Misschien dat goede ervaringen de VOH op grote schaal nieuw leven inblazen. De VOH kan dan bij meerdere bedrijven worden geïmplementeerd.

Literatuurlijst

- Aalders, dr. M.V.C., *Duidelijke uitspraak bestuursrechter: Vergunning-op-hoofdzaken kan niet zomaar*, Arena, juni/juli 1998, nummer 4, blz. 10-11
- Aalders, dr. M.V.C.; Ravenstein, drs. R.; Ronday, ir. R.; Stevers, mr. J.; Uylenburg, mr. R. (red.), *Milieuvoorschriften - Deel 1, Milieu(voorschriften) in de praktijk*, 2002, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage, MVS 87, ISBN 9057491435 (Aalders, 2002A)
- Aalders, dr. M.V.C.; Ravenstein, drs. R., Ronday, ir. R.; Stevers, mr. J.; Uylenburg, mr. R. (red.), *Milieuvoorschriften - Deel 1, Vergunningen*, 2002, Delwel Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, MVS 36, ISBN 9057491435 (Aalders, 2002B)
- Aalders, dr. M.V.C.; Ravenstein, drs. R.; Ronday, ir. R.; Stevers, mr. J.; Uylenburg, mr. R. (red.), *Milieuvoorschriften - Deel 3, Milieubeleid hoofdstuk 1 t/m 3*, 2002 Delwel, Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, MVS 36, ISBN 9057491435 (Aalders, 2002C)
- Aalders, dr. M.V.C.; Ravenstein, drs. R.; Ronday, ir. R.; Stevers, mr. J.; Uylenburg, mr. R. (red.), *Milieuvoorschriften - Deel 4, Handhaving en aansprakelijkheid*, 2002, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage, MVS 46, ISBN 9057491435 (Aalders, 2002D)
- Anonymus, *Vergunning op hoofdzaken: Modegril of blijvertje?*, Milieuzorg nieuwsbrief september 1999, nummer 9, blz. 6-7
- Anonymus, project Milieumonitoring Stadsregio Rotterdam, *Het milieu in de regio Rotterdam 2001*, Drukkerij Salland de Lange, Deventer, juni 2001, ISBN 90-802579-7-4
- Babbie, E. R., *The practice of social research - eighth edition*, Wadsworth Publishing Company, An International Thomson Publishing Company, United States of America, 1998, ISBN 0-534-50468-X
- Bachrach, P.; Baratz, M.S., *Power and Poverty - Theory and Practice*, Oxford University Press, New York, Library of Congress Catalogue Card No.: 71-108342
- Bloemers, Mw. Mr. F.W.; Kraaij, Ing. H., *Vertrouwen is goed maar controle is beter*, Milieu & Recht, maart 1987, nummer 3, blz. 87-93
- Broek, mr. J.H.G. Van den, *EMI blaast VOH nieuw leven in*, Milieunieuws, februari 2002, blz. 7
- Broek, mr. J.H.G. Van den, *Europa op we naar een integrale milieuvergunning: IPPC in werking getreden*, Milieu & Recht, januari 1997, nummer 1, blz. 7-15

- Broek, mr. J.H.G. Van den, *Rechter duwt bedrijven terug in keurslijf: Recht doen aan milieukoplopers*, Arena, november 2000, nummer 7, blz. 8
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp, *De vuurwerkcramp Eindrapport*, Enschede/Den Haag, 2001, (Druk: Phoenix & den Oudsten bv, Rotterdam), ISBN 9071082679
- Drewes, J.B.; Koenen, M.J., *Wolters' Woordenboek Nederlands Koenen*, achtentwintigste druk, samengesteld door C.A. de RU, Wolters-Noordhoff bv, Groningen, 1990, ISBN 90 01 96822 8
- ExxonMobil Corporation, *ExxonMobil, The world's premier petroleum and petrochemical company, Financial and operating review 2000*, code 3300-F&O-401
- ExxonMobil Corporation, *Milieujaarverslag RR, RAP, RPI 1999 - Het milieu leeft bij Esso en ExxonMobil Chemical*
- Gestel, R.A.J. Van, Verschuuren, J.M., *Juridische handleiding bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1999, ISBN 9027150885
- Gestel, mr. R.A.J. Van; Verschuuren, Prof. Mr. J.M., *Alara: minimumregel of beginsel met aspiraties?*, Milieu & Recht, maart 2000, nummer 3, blz. 56-63
- Geul, A., *Beleid in uitvoering*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 1996, ISBN 9051896530
- Glasbergen, Prof. dr. P., *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage, 1989, ISBN 905250017
- Graven, Ing. E.J.; Schakel, Ir. A.M., *Het sinterklaasgevoel van de vergunning op hoofdzaken*, Milieu & Recht, juni 1999, nummer 6, blz. 160-161
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Uitgeverij Eburon, Delft, 1996, ISBN 90-5166-493-1
- Hardin, G. and Baden, J., ed., *Managing the Commons*, W.H. Freeman and Company, San Fransisco, 1977, ISBN 0716704765
- Hazeu, C.A., *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2000, ISBN 9062831850 CIP
- Hill, M., Hupe, P., *Implementing Public Policy*, Sage Publications Ltd., London, 2002, ISBN 0761966285
- Hobbes, T., *Leviathan*, Boompers drukkerijen bv, Meppel, 1985, ISBN 9060094298geb., ISBN 9060094301ing.
- ISO 14001, *Environmental Management Systems - Specification with guidance for use*, Zwitserland, 1996, reference number ISO 14001:1996(E)

- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M., ed., *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*, Sage Publications Ltd. London, 1999, ISBN 0761955488
- Knaap, van der M., *De Milieuvergunning: Onderzoek naar gebruik van het instrument vergunning op het gebied van het milieu*, 2002, scriptie Faculteit der Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam
- Knoppers, R., *Vertrouwen tot op de hoek*, Milieumagazine, juli 1998, nummer 6, blz. 45-47
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980, ISBN 0871545241
- Pelikaan, H. en Hout, W., red., *Economische modellen en politieke besluitvorming – Inleiding in de rationele keuzetheorie*, Uitgeverij Coutinho b.v., Bussem 1998, ISBN 9062831079
- Roelfsema, M., *Uitvoering milieuvergunning is onduidelijk*, Milieuzorg nieuwsbrief 1997, nummer 10, blz. 8-9
- Sabatier, P.A., *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis*, Journal of Public Policy, 1986, volume 6, aflevering 1, blz.22
- Sabatier, P.A., en Mazmanian, D.A., *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman, Glenview, Illinois, 1983, ISBN 0673165612
- Schoen, R.J., *Milieujaarverslag 2001- ExxonMobil Chemical Holland B.V., Rotterdam Aromatics Plant*, maart 2002
- Sliggers, J.; Dame, E., e.a., *Op weg naar duurzame niveaus voor gezondheid en natuur: Overzichtspublicatie thema Verzuring en Grootschalige luchtverontreiniging*, Den Haag, 2001, Distributiecode 17529/187 (VROM)
- Stege, C. Ter, *Vergunning op hoofdlijnen moeilijk te handhaven*, Binnenlands Bestuur, november 1998, nummer 50, blz. 15
- Taylor, M., *Anarchy and Cooperation*, John Wiley & Sons Ltd., London, 1976, ISBN 0 471 84647 3
- Tellegen, E., en Wolsink, M., *Milieu en samenleving, Een sociologische inleiding*, 1992, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen, ISBN 9020720902
- Van Meter, D., en Van Horn, C.E., *The implementation process: A conceptual framework*, Administration and Society, 1975, volume 6, aflevering 4, blz. 463 - 472
- Veering, A., *Flexibele vergunning bewijst zich in de praktijk*, MilieuMarkt, december 1995, nummer 12, blz. 12 -15

- VROM, *Handreiking BMP-3, Chemische industrie*, Den Haag, 21 september 2001, distributiescode R010808 d (VROM, 2001A)
- VROM, *Handreiking veranderende rol vergunningverlener en handhaver*, Utrecht, januari 1999, CIP/SCM/ES/RvD/im/99176 Versie 1.5, distributiescode Bc98069 handr (VROM, 1999A)
- VROM, *Informatieblad VROM- Verzuring en grootschalige luchtverontreiniging-Algemeen*, Den Haag, oktober 2001, distributiescode 17530/187 (VROM, 2001B)
- VROM, *Met recht verantwoordelijk: Toekomst milieuwetgeving*, Den Haag, maart 2001, distributiescode 17968/190 (VROM, 2001C)
- VROM, *Nationaal Milieubeleidsplan 4 - samenvatting: Een wereld en een wil - werken aan duurzaamheid*, Den Haag, september 2001, distributiescode 14546/176 (VROM, 2001D)
- VROM, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat VOH/VOM*, Den Haag, februari 2001, distributiescode 17830/189, ISBN 9075155271 (VROM, 2001E)
- VROM en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Wegwijzer Vergunning op Hoofdzaken, Vergunningverlening op Maat*, Den Haag, augustus 1999, distributiescode 20610/201 (VROM, 1999B)
- Wiggers-Rust, mr. L.F. (red.), *De flexibele milieuvergunning en bedrijfsinterne milieuzorg*, Koninklijke Vermande b.v., Lelystad, 1997, ISBN 9054584599
- Winsemius, P., *Gast in eigen huis – Beschouwingen over milieumanagement*, Samson H.D. Tjeenk Willink Uitgeverij b.v., Alphen aan den Rijn, 1986, ISBN 9060922352
- Yin, R.K., *Case Study Research, Design and Methods, Second Edition, Applied Social Research Methods Series, Volume 5*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks, Californië, 1994, ISBN 0803956630

Adressen van gebruikte websites

- ExxonMobil Corporation, <http://emcc.ea.xom.com>, 2002
- ExxonMobil Corporation, <http://emcorp.na.xom.com/she/>, 2002
- ExxonMobil Corporation, www.exxonmobil.com/overview/overview.html, 2002
- ExxonMobil Corporation, www.exxonmobil.com/emhistory/index_context.html, 2002
- European Integrated Pollution and Prevention Control Bureau, <http://eippcb.jrc.es/pages/FAbout.htm>, 2002
- De Volkskrant, www.volkskrant.nl, 2002
- VROM, www.vrom.nl, 2002

Afkortingenlijst

- ALARA: As Low As Reasonably Achievable
- BAT: Best Available Technology of Best Available Techniques
- BIM: BedrijfsInternMilieu systeem (ISO 14001 = OIMS)
- BMP: Bedrijfsmilieu Plan
- BREF: Best Available Techniques - Reference Document
- CAFE-programma: Clean Air For Europe-programma
- DCMR Milieudienst Rijnmond: Directoraat Centrale Milieudienst Rijnmond
- DGM: Directoraat-Generaal Milieubeheer
- EPV: Eén Pagina Vergunning
- EU: Europese Unie
- EMAS: Eco Management and Auditscheme
- EM&M: Emission Monitoring and Maintenance
- GEP: General Electric Plastics
- HM: Heavy Metals
- H₂S: zwavelwaterstof
- IMP: Integrale Milieu Plannen
- IMT: Integrale Milieutaakstelling
- IPPC: Integrated Pollution Prevention Control
- ISO: The International Organization for Standardization
- KWS: koolwaterstof (=VOS)
- MJV: Milieujaarverslag
- NEC: National Emission Ceilings
- NH₃: Ammoniak
- NMP: Nationaal MilieubeleidsPlan
- NO_x: stikstofoxide
- OIMPs: Operations Integrity Management Practices
- OIMS: Operations Integrity Management System
- PAN: Ftaalzuuranhydridefabriek (1991)
- POP: Persistent Organic Polutants (persistente organische stoffen)
- PR: Public Relations
- Prov. Z.H.: Provincie Zuid-Holland
- Raff.: Raffinaderij (Esso Nederland B.V.)
- RAP: Rotterdam Aromatics Plant (ExxonMobil Chemical Holland B.V.)
- RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
- ROP: Rotterdam Oxo-alcohols Plant (1982) (Rozenburg)
- RPI: Rotterdam Plasticizers & Intermediates Plant (ExxonMobil Chemical Holland LLC)
- RPP: Rotterdam Plasticizers Plant (1978)
- RR: Raffinaderij Rotterdam (Esso Nederland B.V.) (1960)
- SHE: Safety, Health and Environment
- SO₂: zwaveldioxide
- VOH: Vergunning op Hoofdzaken
- VOM: Vergunning op Maat
- VOS: Vluchtige Organische Stoffen (=KWS)
- VROM: Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- WvO: Wet verontreiniging Oppervlaktewateren

Begrippenlijst

- **Beleidsmakers:**
Politici en hooggeplaatste ambtenaren
- **Beperkingen:**
Begrenzungen (Drewes e.a., 1990, blz. 168)
- **BIM: BedrijfsIntern Milieuzorgsysteem:**
Kern van de ISO 14001 norm voor milieuzorgsystemen is dat het bedrijf zodanige (organisatorische) maatregelen implementeert dat het minimaal in staat is om te voldoen aan de wet- en regelgeving en invulling geeft aan het continu verbeteren van de milieuprestaties. (VROM, 1999B, blz. 8)
- **BMP: BedrijfsMilieuPlan**
"Het BMP is een integraal plan met concrete doelstellingen voor de huidige situatie en voor de langere termijn. De overheid dient in te stemmen met het plan en het bedrijf rapporteert jaarlijks over de voortgang. Daarmee is het kader voor de milieuprestaties van het bedrijf aangegeven door de overheid. In het BMP wordt de totale milieuproblematiek en de bijdrage van dat bedrijf aan de realisatie van de Integrale Milieu Taakstelling (IMT) voor de sector zichtbaar gemaakt." (VROM, 2001A, blz.7)
- **ExxonMobil Chemical Holland B.V.:**
Bestaat uit:
RAP (Rotterdam Aromatics Plant)
- **ExxonMobil Chemical Holland LLC:**
Bestaat uit:
RPI (Rotterdam Plasticizers and Intermediates plant).
De RPI is onderverdeeld in drie fabrieken:
ROP: Rotterdam Oxo-alcohols Plant
RPP: Rotterdam Plasticizers Plant
PAN: Ftaalzuuranhydride fabriek
- **Esso Nederland B.V.:**
Bestaat uit:
RR: Raffinaderij Rotterdam
- **Handhaving:**
Elke handeling die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen. (Van Gestel e.a., 1999, blz. 107)

- **Implementatie:**

'Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways 'structures' the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of basic statute followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.' (Hill en Hupe, 2002, p.7)

- **Invloed:**

Gezag, vermogen (Drewes e.a., 1990, blz. 581)

- **Juridische beperkingen:**

Grenzen gesteld door de rechtspraak

- **Middelvergunning;** Traditionele vergunning; klassieke milieuvergunning:

"De klassieke milieuvergunning wordt gekenmerkt door een groot aantal voorschriften, waarin de vergunningverlener vaak tot in details vastlegt hoe een bedrijf nadelige gevolgen voor het milieu moet voorkomen en beperken. Een dergelijke milieuvergunning geeft een bedrijf weinig ruimte om zelf de middelen te kiezen om nadelige milieugevolgen te voorkomen, betekent vaak dat de milieuvergunning steeds moet worden aangepast bij veranderingen in de bedrijfsvoering en biedt nauwelijks mogelijkheden om prioriteiten te stellen ten aanzien van de te realiseren milieutaakstellingen." (VROM, 1999B, blz. 6)

- **Milieuvergunning:**

Geeft het kader aan waarbinnen de bedrijfsvoering dient te worden uitgevoerd met betrekking tot het milieu.

- **MJV: Milieu Jaar Verslag:**

"Een jaarrapportage over de voortgang van de milieuprestaties van het bedrijf geeft overheid en derden een regelmatig helder inzicht in de milieuprestaties van het bedrijf. Het afleggen van verantwoording aan de overheid door middel van het overheidsverslag dient twee doelen: het verstrekken van gegevens op basis waarvan kan worden gecontroleerd of de vergunningvoorschriften zijn/ worden nageleefd (handhaving) en het verstrekken van gegevens die (na optelling) het mogelijk maken te beoordelen of beleidsdoelstellingen voor de betrokken doelgroepen worden gehaald." (VROM, 1999B, blz. 18)

- **Relevante actoren:**
Actoren die van belang zijn voor het tot stand komen, onderhouden en naleven van de verstrekte vergunning, of die op een andere manier essentiële invloed uitoefenen op de vergunning.
- **Vergunninghouder:**
Het bedrijf in bezit van de vergunning, in dit geval ExxonMobil Holland B.V. dat in bezit is van verschillende milieuvergunningen.
- **Vergunningverlener:**
De instantie welke de vergunning verleent, in dit geval DCMR die de vergunningverlener voorbereidt en de Provincie die het besluit van DCMR bekrachtigt.
- **VOH: Vergunning op Hoofdzaken**
"Onder het verlenen van een VOH verstaan we een stijl van vergunningverlening, waarbij het bevoegd gezag binnen de bestaande wettelijke en jurisprudentiële randvoorwaarden zoveel mogelijk vrijheid laat aan de vergunninghouder wat betreft:
 - a) de keuze van middelen waarmee de milieunadelige gevolgen kunnen worden voorkomen; dit wordt aangeduid als materiële flexibiliteit; en/of
 - b) het doorvoeren van veranderingen in de inrichting zonder dat hiervoor veel/uitgebreide procedures moeten worden gevoerd; dit wordt aangeduid als procedurele flexibiliteit; en/of
 - c) het stellen van prioriteiten ten aanzien van de te realiseren taakstellingen; dit wordt aangeduid als temporele flexibiliteit.""De VOH is een wijze van vergunning verlenen die het bedrijf binnen de bestaande wettelijke kaders zo veel mogelijk flexibiliteit biedt." (VROM, 1999B, blz. 10)
- **VOM: Vergunning op Maat**
"Voor de gehele vergunningverlening op maat wordt de VOH als uitgangspunt genomen. Door rekening te houden met het ontbreken van bepaalde aspecten van de voorwaarden voor de VOH wordt in de vergunning aangegeven welke voorschriften daarvoor in de plaats moeten komen."
("Bijvoorbeeld kunnen deze voorschriften inhouden: auditverplichtingen van het milieuzorgsysteem; emissiegrenzen op installatieniveau in plaats van jaarvrachten; maatregelen ter borging van de realisatie van doelen; aanvullende rapportageverplichtingen.") (VROM, 1999B, blz. 31)
- **Winst:**
Hetgeen men wint, in een voordelige positie staan. (Drewes e.a., 1990, blz. 1417)
Niet alleen in geld en vervuilingseenheden uitgedrukt, maar ook goodwill kweken bij onderhandelingspartners, en burgers.

Bijlagen

Bijlage 1 Synoniemen

DE FABRIEKEN				
RAP	ExxonMobil Chemical Holland B.V	Rotterdam Aromatics Plant		
RPI	ExxonMobil Chemical Holland LLC	Rotterdam Plasticizers & Intermediates Plant	RPI = ROP + RPP + PAN	RPI = Rotterdam Oxo-alcohols Plant + Rotterdam Plasticizers Plant + Ftaalzuuranhydride- fabriek
RR	Esso Nederland B.V.	Raffinaderij Rotterdam	raffinaderij	Raff.

MILIEU- VERGUNNINGEN			
	Klassieke milieu- vergunning	Middel- vergunning	
VOH	Vergunning op Hoofdzaken	doelvergunning	Eén-pagina- vergunning

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie	Functie
Dr. M.V.C. Aalders	Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam	Coördinator milieubeleidsonderzoek
Prof. dr. C.W. Backes	Universiteit Utrecht	Hoogleraar milieurecht
L.A.A. Bollen	RAP, ExxonMobil	Plant Manager RAP
F. De Borman	ExxonMobil Europa	Environmental Compliance Coordinator
Mr. J.H.G. Van den Broek	VNO-NCW	Secretaris milieuzaken
C. Duyvesteijn	Raffinaderij, ExxonMobil	Environmental Coordinator raffinaderij
Mr. R.A.J. van Gestel	Schoordijk Instituut, Katholieke Universiteit Brabant	Postdoc
U. Jacobsson	ExxonMobil Europa	SHE director
Mr M.P. Jongma	Universiteit Utrecht	Assistent in opleiding
R. Koning	RPI, ExxonMobil	Environmental & Emergency Preparedness Coordinator RPI
R. De Loenen	Raffinaderij, ExxonMobil	Plant Manager raffinaderij
H. Nijland	RPI, ExxonMobil	Plant Manager RPI
Ir. W.J. Okkerse	DCMR Milieudienst Rijnmond	Vergunningverlener RAP
Ing. R.A.C. Ruigrok	DCMR Milieudienst Rijnmond	Vergunninghandhaver RAP
Ir. A.M. Schakel	Ingenieursbureau Witteveen + Bos	Hoofd adviesgroep milieutechnologie
R.J. Schoen	RAP, ExxonMobil	Environmental Engineer RAP
J.M.J. Schoenmakers	VROM Inspectie Zuid	
P. Thomassen	ExxonMobil Nederland	Environmental Affairs manager
Mr. E Topman	VROM Directoraat-Generaal Milieubeheer	Directie Strategie en Bestuur, Afdeling Recht en Beleid
Van Tongeren	DCMR Milieudienst Rijnmond	Directeur
O. Verhappen	DCMR Milieudienst Rijnmond	Vergunninghandhaver raffinaderij
Prof. mr. J.M. Verschuuren	Katholieke Universiteit Brabant	Hoogleraar Europees en internationaal milieurecht

Bijlage 3 Bestuurlijk en juridisch kader: de vergunning op hoofdzaken onder de loep

3.1 Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op het juridisch en bestuurlijk kader. Verder worden de voorwaarden aan het verkrijgen van een vergunning op hoofdzaken (VOH) behandeld.

3.2 Juridisch kader: Wet milieubeheer

Op basis van de Elsevier uitgave '*Milieuvoorschriften*' wordt hier de Wet milieubeheer uiteen gezet (Aalders, 2002B). De Wet milieubeheer vormt het juridische kader voor alle milieuactiviteiten gebonden door de wet. Hier wordt ingegaan op alle onderwerpen van toepassing op milieuvergunningen.

Milieuvergunningen vormen het onderwerp van deze scriptie. Een definitie is dan ook gepast. De officiële definitie van een milieuvergunning luidt: 'een schriftelijke toestemming voor het verrichten van activiteiten die een bedreiging voor het milieu zouden kunnen vormen, onder de voorwaarde dat aan een reeks gestelde voorschriften wordt voldaan'. (Aalders, 2002B, p. A2)

Voor de invoering van de Wet milieubeheer in 1993, moest men voor de gevolgen van één activiteit bij verschillende sectoren vergunningen aanvragen: de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidhinder, de Afvalstoffenwet, en de Wet chemische afvalstoffen. Om deze situatie overzichtelijker te maken bracht de Wet milieubeheer de mogelijkheid van een integrale milieuvergunning met zich mee. De afzonderlijke vergunningen gaan dan op in de Wet milieubeheervergunning, dat betekent dat in één vergunning de gevolgen van één activiteit voor verschillende sectoren worden gereguleerd. Toch zijn er nog vergunningplichten in bijzondere milieuwetten, te denken valt aan de Wet verontreiniging Oppervlaktewateren.

Milieuvergunningen op basis van de Wet milieubeheer zijn verbonden aan inrichtingen. In artikel 1.1 van dezelfde wet wordt de volgende definitie van het begrip inrichting opgenomen: 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht' (Aalders, 2002B, p. A2). Volgens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer mag zonder een vergunning een inrichting niet worden opgericht; de inrichting mag niet worden veranderd of de werking ervan worden veranderd; de inrichting mag ook niet in werking zijn zonder een vergunning.

3.2.1 Bevoegd gezag en aanvraag

Het bevoegd gezag inzake de verlening van de Wet milieubeheervergunning is doorgaans de burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen. Het gaat hierbij dan om midden- en kleinbedrijf. Voor grote inrichtingen is de provincie het bevoegd gezag, zij zal de

verlening van de Wet Milieubeheervergunning moeten goedkeuren. De verlening van vergunningen aan grote inrichtingen kan worden gedelegeerd. De provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld heeft deze taak gedelegeerd aan de DCMR Milieudienst Rijnmond. De minister van VROM kan bij besluit bepalen dat hij voor een bepaalde individuele inrichting bevoegd gezag is, als dat in het belang van de veiligheid van de Staat zou zijn. Na vooroverleg tussen bevoegd gezag en de aanvrager kan een vergunningaanvraag schriftelijk worden ingediend. Bij dit vooroverleg zijn derden meestal niet betrokken. De Wet milieubeheervergunning kan alleen worden geweigerd in het belang van bescherming van het milieu. Dat betekent: de zorg voor doelmatige verwijdering van afvalstoffen, de zorg voor zuinig gebruik van energie en grondstoffen en de zorg voor beperking van de nadelige gevolgen van het verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting. Aan de vergunning worden voorschriften verbonden die nodig zijn in het belang van bescherming van het milieu. De voorschriften moeten nadelige gevolgen voor het milieu voorkomen of een zo groot mogelijk bescherming bieden tegen nadelige gevolgen, als dat niet voorkomen kan worden.

3.2.2 Voorschriften

Onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten voorschriften: doelvoorschriften en middelvoorschriften. Doelvoorschriften geven enkel aan welk doel moet worden bereikt door de vergunninghouder, met welke middelen het doel wordt bereikt wordt overgelaten aan de vergunninghouder. Middelvoorschriften geven daarentegen wel aan welke middelen moeten worden aangewend om het vastgestelde doel te bereiken. De Wet Milieubeheer geeft voorkeur aan doelvoorschriften.

Verder kunnen voorschriften worden opgenomen in een vergunning waarin verplichtingen voor metingen, berekeningen, onderzoek en registratie worden opgelegd. Ook zorgplichten kunnen worden opgenomen, dat houdt in dat de vergunninghouder bij zijn doen en laten de nodige zorgvuldigheid betracht om schade aan het milieu mogelijk te voorkomen en te beperken.

3.2.3 Algemene regels

Ook algemene regels kunnen eisen stellen aan inrichtingen, naast de vergunningen. Specifiek worden hier de algemene maatregelen van bestuur (AMvB) bedoeld, deze richten zich op bepaalde categorieën inrichtingen, waarbij te denken valt aan bakkerijen, garages, kantoorgebouwen enzovoort. Voordelen van deze algemene regels zijn besparing van bestuurslasten, zodat er meer tijd vrijkomt voor handhaving. Bovendien worden eventuele ongelijkheden tussen inrichtingen uit een zelfde categorie opgeheven, en bestaat er de mogelijkheid om snel te voldoen aan richtlijnen van de Europese Unie. Nadelen van de algemene regels zijn dat er geen maatwerk kan worden geleverd en dat derden geen inspraak hebben in of beroep kunnen instellen tegen algemene regels.

3.3 Bestuurlijk kader: Milieubeleid VROM

3.3.1 Milieubeleid VROM van de jaren zeventig tot nu

Rond 1970 is het milieubeleid van VROM op gang gekomen. Twee gebeurtenissen in het bijzonder hebben het milieudebat gestimuleerd: de wereldmilieuconferentie van de Verenigde Naties in 1972 en het rapport van de commissie-Brundtland in 1987. Op de

wereldmilieuconferentie werd er voor het eerst door overheden op wereldniveau over aantasting van het milieu gesproken. De commissie-Brundtland rondde in 1987 het rapport 'Our Common Future' af, waarin zij een koppeling legde tussen de grote milieuproblemen, sociale problemen en een stagnerende economie.

In 1972 bracht het kabinet Biesheuvel de Urgentienota Milieuhygiëne uit, waarin een aantal milieuproblemen werden aangestipt. Een groot aantal van deze milieuproblemen is in de afgelopen dertig jaar beheersbaar geworden. De aandacht in het milieubeleid heeft zich verschoven van maatregelen achteraf naar preventie en beheer. Ook heeft de sectorale wetgeving plaats moeten maken voor een geïntegreerd beleid: een systeem van wetten en regels die intern steeds beter op elkaar zijn afgestemd. (VROM, 2001D, p. 6-9)

In de beginjaren werd het milieubeleid verdeeld in drie compartimenten: water, lucht en bodem. In 1982 verschenen de eerste Integrale Milieu Plannen (IMP). Deze integrale aanpak nam een aantal centrale beleidsthema's als uitgangspunt: verzuring, vermisting, verwijdering, verstoring en verspreiding. In 1989 verscheen het eerste Nationale milieubeleidsplan als reactie op het rapport Zorgen voor Morgen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) waarin de milieuproblematiek zo indringend werd beschreven dat het als baanbrekend bekend staat. In het eerste Nationale Milieubeleidsplan (NMP) werden doelen gesteld zoals het terugdringen van vervuiling op allerlei gebieden met gemiddeld zeventig tot negentig procent. Het milieu werd centraal gesteld en men maakte uitvoerige analyses van milieuproblemen. De eerder genoemde centrale beleidsthema's werden uitgebreid met klimaatverandering, verdroging en verspilling. In 1990 verscheen het NMP Plus welke een aantal beleidsintensivering ten opzichte van het vorige NMP bevatte. In NMP 2 werden geen probleemschetsen gemaakt of actiepunten opgesteld, de uitvoering werd nu centraal gesteld. NMP 3 hield een verdere intensivering van het milieubeleid in en NMP 4, verschenen in juni 2001, stelde duurzaamheid centraal.

Na het NMP 1 en NMP 2 heeft het kabinet vastgesteld dat er een nieuwe beleidsfase is ingegaan: van 'milieubeleid' naar 'milieubeheer'. Milieubeleid heeft vooral saneren van milieuverontreinigingen ingehouden, bij milieubeheer zal echter gestreefd worden naar het vasthouden van een absolute ontkoppeling van economische groei en druk op het milieu.

Het milieubeleid wordt vormgegeven aan de hand van de volgende zeven lijnen:

- continue verbetering van een efficiënt gebruik van het milieu;
- gericht gebruik maken van wetenschap en technologie;
- centraal stellen van de kwaliteit van de omgeving;
- vergroten van de integratie, maatwerk en flexibiliteit;
- milieu meer tot uitdrukking laten komen in de prijzen;
- beter handhaven;
- versterken van de internationale inzet.

(Aalders, 2002C)

De hoofddoelstelling van het hedendaagse Nederlandse milieubeleid is gericht op duurzame ontwikkeling, de zorg voor het milieu is onderdeel van een bredere zorg gericht op het vergroten van welzijn en welvaart voor alle - huidige en toekomstige - inwoners van Nederland. Een duurzame ontwikkeling kan alleen internationaal worden bereikt; Nederland is sociaal, economisch en ecologisch onderdeel van een groter geheel. Milieubeleid moet nadrukkelijk in een internationaal perspectief worden geplaatst, afspraken binnen de internationale gemeenschap, zoals afspraken gemaakt

op de klimaatconferentie in Kyoto, zijn van het grootste belang voor een duurzame ontwikkeling.

Het succes van het milieubeleid is niet alleen afhankelijk van de rijksoverheid, zeker zo belangrijk is de bereidheid en aanspreekbaarheid van het bedrijfsleven, andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen en een bijdrage te leveren aan de oplossing van milieuproblemen.

3.3.2 Actoren

Verschillende actoren hebben een rol in het milieubeleid: overheden, doelgroepen, maatschappelijke organisaties en burgers. Tijdens de beleidsformulering en beleidsuitvoering spelen al deze actoren een rol, waarbij overheden en doelgroepen een centrale rol vervullen. Hieronder zullen de overheden en doelgroepen worden behandeld.

De overheden

Vier soorten overheden worden onderscheiden: de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. De Rijksoverheid stelt het nationale beleid vast, zij is hoofdverantwoordelijk voor het milieubeleid, specifiek de minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

De taken en verantwoordelijkheden van provincies betreffende milieubeheer zijn omvangrijk, alleen die taken en verantwoordelijkheden die betrekking hebben op de milieuvergunningen op basis van de Wet Milieubeheer worden hier besproken, hetzelfde geldt voor gemeenten. Provincies zijn verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen aan 'grote' bedrijven zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer inclusief de daarbij behorende handhaving. De provincie moet rekening houden met de landelijk gemaakte doelgroepafspraken bij vergunningverlening en handhaving. Ook moet de provincie bedrijfsinterne milieuzorg bevorderen.

Gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor het verlenen van vergunningen aan kleine en middelgrote bedrijven, zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer, inclusief de daarbij behorende handhaving. Zij moeten meldingen van bedrijven afdoen die zich beroepen op een bedrijfstak-AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur). Daarbij moeten de gemeentelijke overheden rekening houden met de landelijk gemaakte doelgroepafspraken bij vergunningverlening en -handhaving. Gemeenten hebben een meer systematische aanpak van vergunningverlening en vergunninghandhaving aangenomen waardoor ze meer bedrijven van een actuele milieuvergunning hebben kunnen voorzien en meer bedrijven kunnen controleren op het naleven van de voorschriften.

Waterschappen vervullen geen functie voor de Wet milieubeheer, alleen voor de Wet verontreiniging Oppervlaktewateren (Wvo), daarom zal niet verder ingegaan worden op waterschappen.

Doelgroepen

Er worden tien doelgroepen opgenomen in het milieubeleid:

- consumenten;
- landbouw;
- industrie;
- raffinaderijen;

- energiebedrijven;
- detailhandel;
- verkeer en vervoer;
- bouw;
- afvalverwijderingsbedrijven;
- actoren in de waterketen.

Hier wordt ingegaan op de twee doelgroepen van belang voor dit onderzoek: industrie en raffinaderijen.

De doelgroep industrie bestaat uit verschillende sectoren, met zowel gelijksoortige bedrijven als uiteenlopende bedrijven en productieprocessen. Industrie heeft invloed op klimaatverandering, verzuring en verstoring. De milieubelasting als gevolg van productieprocessen van de industrie is op een groot aantal terreinen teruggedrongen. Bovendien nemen steeds meer bedrijven het initiatief om een actief eigen milieubeleid te ontwikkelen en onderdeel te maken van de bedrijfsstrategie. Dit is een belangrijke factor geweest voor het realiseren van emissiereducties. Het kabinet wil verder productgerichte milieuzorgsystemen stimuleren en milieuprofielen voor productgroepen ontwikkelen. Voor 2000 tot 2003 staat op het programma om bestaande milieuregels te blijven herzien in het kader van het kabinetsbeleid 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit'.

De vijf raffinaderijen in Nederland vormen de doelgroep raffinaderijen. Het raffinageproces en de op- en overslag van grondstoffen en producten veroorzaken vooral problemen voor klimaatverandering, verzuring en verspreiding. De uitstoot van SO₂ en NO_x is aanzienlijk verminderd, bovendien zullen de raffinaderijen - conform de afgesloten Meerjarenaafspraken - hun energie-efficiëntie verbeteren. Emissie-eisen voor raffinaderijen worden conform de 'stand der techniek' (Best Available Technology - BAT) aangescherpt.

3.3.3. Instrumenten

De overheid heeft een drietal instrumenten tot haar beschikking om gewenste gedragsveranderingen te bewerkstelligen bij burgers, bedrijven en overheden om doelstellingen in het milieubeleid te realiseren. Deze instrumenten zijn juridische, financiële en sociale instrumenten. Daarnaast zijn er ook handhavingsinstrumenten en informatievoorziening om controle en naleving van de gemaakte afspraken te waarborgen. Het handhavingsinstrumentarium wordt behandeld in de volgende paragraaf.

Als eerste het juridische instrumentarium: de verankering van het milieubeleid in de wet- en regelgeving. Centraal staat hierbij de Wet milieubeheer uit 1993. Het denken over wetgeving als sturingsinstrument is veranderd. Wetgeving wordt als belemmerend ervaren bij het doorvoeren van maatschappelijke ontwikkelingen, mede vanwege lange totstandkomingsprocedures en de geringe flexibiliteit. Zelfsturing en uitvoering op maat moeten hier verandering in brengen. Vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften is een kernzaak. De wetgeving zal op dit punt echter moeten worden aangepast. Verder vervult het milieurecht een functie als normatief kader waarbinnen zelfregulering gestalte kan krijgen. Het voorzorgsbeginsel, preventiebeginsel en ALARA-beginsel (As Low As Reasonably Achievable) is in dit kader opgenomen in de Nederlandse milieuwetgeving.

Het tweede instrument dat overheden ter beschikking staat is het financiële instrument. Via het prijsmechanisme wordt milieuvriendelijk gedrag gestimuleerd met behoud van

eigen keuzevrijheid. Vormen van het financiële instrumentarium zijn subsidies, fiscale maatregelen, verhandelbare emissies en -reducties. Het kabinet heeft in dat kader het belastingstelsel 'vergroend', te denken valt hierbij aan indexatie van bestaande milieubelastingen, verhoging van energiebelasting, nieuwe belastingen op oppervlaktedelfstoffen en bestrijdingsmiddelen, verhoging van de BTW op water, bestrijdingsmiddelen en kunstmest naar het algemene tarief.

Het sociaal instrumentarium richt zich, als laatste, op het verbeteren van het milieu door middel van overleg, overreding, samenwerking, stimulering en het aanbieden van voorzieningen. Informatievoorziening valt hier ook onder.

3.3.4 Handhaving

Het onderwerp handhaving wordt nader toegelicht omdat het een heikel punt is voor de VOH die niet, zoals de klassieke milieuvergunning, is opgebouwd uit middelvoorschriften, maar uit doelvoorschriften (Aalders, 2002D). Meestal ontbreekt het handhavers aan tijd om ieder middelvoorschrift na te lopen, bijvoorbeeld om te kijken of de brandblussers op de juiste plek hangen. Met doelvoorschriften zal een handhaver op een andere manier moeten gaan handhaven: op basis van rapporten die hij of zij krijgt, moet bepaald worden of een bedrijf haar doelen nastreeft en nakomt. Wet- en regelgeving werkt alleen als de normen die daarin zijn vastgelegd worden nageleefd. Om dat te bereiken is handhaving nodig door middel van toezicht, opsporing en het opleggen van sancties. Het bestuur heeft de plicht om wetten te handhaven, het kabinet wil dan ook door een betere handhaving de implementatie van het beleid vergroten en milieucriminaliteit verminderen. Handhaving wordt bemoeilijkt door een andere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheden: meer besturen op maat en minder beleid via wet- en regelgeving.

Aan handhaving kunnen twee definities worden gegeven, men spreekt van repressieve en preventieve handhaving. Preventieve handhaving is het houden van toezicht; controle op de naleving door bedrijven van vergunningvoorschriften of algemene regels. In dit stadium hoeft er geen sprake te zijn van verdenking. Zodra het vermoeden aanwezig is dat er een strafbaar feit gepleegd is begint het stadium van opsporing. Het strafrecht gaat dan een rol spelen. Deze grens tussen toezicht en opsporing vormt de grens tussen preventieve en repressieve handhaving. Repressieve handhaving houdt het toepassen van dwangmaatregelen en sancties in, vooral op strafrechtelijk vlak.

Handhaving wordt hier verder gebruikt als 'handhaving van het milieurecht'. Handhaving wordt ingedeeld in bestuursrechtelijke handhaving, strafrechtelijke handhaving en civielrechtelijke handhaving en aansprakelijkheid.

Bestuursrechtelijke handhaving betreft het toezicht op de naleving van voorschriften in wettelijke regelingen en besluiten en het afdwingen van naleving met behulp van toepassing van bestuurlijke dwangmiddelen. Het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is voor de bestuurlijke handhaving dient de volgende wettelijke taken uit te voeren:

- Zorg dragen voor bestuurlijke handhaving als dit door de wet is bepaald voor bepaalde inrichtingen;
- Gegevens verzamelen en registreren over de inrichting die van belang zijn met het oog op de uitoefening;
- Klachten behandelen die betrekking hebben op de naleving van de wet.

Strafrechtelijke handhaving gaat een rol spelen wanneer rechtsnormen zijn overtreden. Strafrecht is sanctierecht, overtredingen van rechtsnormen worden negatief gesanctioneerd. Milieubescherming en milieubeheer zijn geen primaire doelstellingen van het strafrecht, maar doelstellingen van het beleid van de overheid. Het strafrecht richt zich uitsluitend op overtredingen van gebods- en verbodsbepalingen. Strafrecht is sterk afhankelijk van bestuursrecht in de zin dat strafbaarheid van gedragingen bijna altijd afhankelijk is van de normstellingen van het bestuur.

Privaatrecht is het recht dat betrekkingen regelt tussen burgers onderling. Te denken valt hierbij, in milieurechtelijke context, aan hinder, bijvoorbeeld burenoverlast in de zin van lawaai en stank.

3.3.5 Gedogen

Een actueel onderwerp vanwege de media-aandacht voor het onderwerp, is gedogen door de overheid. Er is sprake van gedogen als de handhaver op de hoogte is van een illegale situatie, maar dit toch toestaat. Hoewel gedogen wettelijk gezien niet is toegestaan komt het toch vaak voor in de praktijk. Er zijn meerdere opties voor de handhaver qua gedogen. De handhaver kan op de hoogte zijn van de situatie en niet handhaven, waar niet schriftelijk of mondeling op wordt ingegaan. De andere optie is dat de handhaver mondeling of schriftelijk toegeeft op te hoogte te zijn van de illegale situatie en tevens vermeldt dat hij niet zal handhaven, er wordt dan gesproken van actief gedogen. De handhaver kan dan ook nog kiezen om en termijn te verbinden aan het gedogen, er wordt dan vaak een gedoogverklaring afgegeven waarin staat vermeld hoe lang de situatie zal worden gedoogd (Aalders, 2002D, p. 2.16-2.17).

3.4 Bestuurlijk kader: Europees industrieel milieubeleid

In Bijlage 4 (Beleid thema Verzuring en Grootchalige Luchtverontreiniging) wordt een specifiek milieubeleid uiteen gezet om te laten zien hoe de Rijksoverheid en de Europese Unie invulling geven aan milieubeleid. Hierin worden een aantal 'Europese' termen aangehaald. Deze begrippen zijn belang voor een beeldvorming van Europees industrieel milieubeleid. ALARA, IPPC, BAT, verhandelbare emissies, BREF en CAFE zijn een paar toverspreuken die hieronder besproken worden.

ALARA is een acroniem, het betekent: As Low As Reasonably Achievable. Dit beginsel is de grondslag voor art. 8.11 lid 3 Wm (Wet milieubeheer). In dit artikel is de regel neergelegd dat aan de milieuvergunning op grond van deze wet de voorschriften worden verbonden, die de 'grootst mogelijke bescherming' bieden tegen milieunadelige gevolgen, 'tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd' (Van Gestel e.a., 2000, p. 56). ALARA is een economisch principe.

De toepassing van ALARA dient nauw aan te sluiten bij de Europese IPPC-richtlijn (Integrated Pollution and Prevention Control). De IPPC-richtlijn dateert van 1988 en is opgezet voor industriële installaties. Uitgangspunt van de richtlijn is dat grotere, milieubelastende inrichtingen pas mogen worden opgericht nadat een milieuvergunning is verleend waarin de Best Available Techniques (BAT) voor de betreffende inrichting

worden voorgeschreven. 'Het doel van de IPPC-richtlijn is - vergelijkbaar met hoofdstuk 8 van de Wm - de invoering van een integrale aanpak van milieuvervuiling door grotere bedrijven, om zo te voorkomen dat problemen worden doorgeschoven van het ene milieucompartment naar het andere' (Wiggers-Rust red., 1997, p. 19). IPPC schrijft emissiegrenswaarden voor. Om een hoge bescherming van het milieu in zijn geheel te bewerkstelligen worden grenswaarden gebaseerd op de 'best beschikbare technieken' of BAT. 'Daarbij moeten de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke omstandigheden in acht worden genomen. Het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt niet voorgeschreven (art. 9 lid 4). IPPC (art, 2 lid 11) bevat een uitgebreide omschrijving van BAT. Volgens de algemene definitie gaat het om het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden, waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen, of wanneer dat niet mogelijk blijkt algemeen te beperken' (Van den Broek, 1997, p. 12). IPPC schrijft voor dat men terughoudend moet zijn met het opleggen van gedetailleerde technische voorschriften. De IPPC richtlijn geeft geen vrijheid voor het verhandelen van emissies en geeft een inrichting ook weinig flexibiliteit. (VROM, 2001C, p. 63)

De leden van de Europese Unie wisselen informatie uit over BAT. Deze informatie wordt vastgelegd in een BAT-reference document (BREF). Voor verschillende sectoren wordt een BREF gemaakt waarin wordt vastgelegd wat de 'best beschikbare technieken' en de bijbehorende emissies zijn voor die bepaalde sector. 'Het is de bedoeling dat de algemene best beschikbare technieken in (deze BREF - AMB) gelden als maatstaf voor de beoordeling van de huidige prestaties van een bestaande techniek. Zo zullen zij fungeren als hulpmiddel voor het bepalen van passende op de best beschikbare technieken gebaseerde voorwaarden voor de installatie of bij de vaststelling van dwingende algemene voorschriften (...) De op de best beschikbare technieken gebaseerde referentiedocumenten bevatten geen wettelijk bindende normen, maar zijn bedoeld als richtsnoeren ten behoeve van de betrokken bedrijfstakken, de lidstaten en het publiek over de met gebruikmaking van gespecificeerde technieken haalbare emissie- en verbruiksniveaus.' (EIPPCB, 2002)

Naar aanleiding van de Kyoto-klimaatconferentie zijn afspraken gemaakt voor emissie-richtlijnen, daarin worden emissie-plafonds voor alle landen vastgesteld. Emissie-handel houdt in dat landen of bedrijven overmatige uitstoot kunnen 'kopen' bij bedrijven of landen die onder de emissie-plafonds blijven.

De vier genoemde begrippen zijn van belang voor de toekomst van de VOH als onderdeel van nationale milieuregelgeving. Al deze begrippen worden gebruikt door de Europese Unie, en wet- en regelgeving afkomstig uit Brussel. De IPPC-richtlijn en BAT zijn gedetailleerd en neigen meer naar middelvoorschriften dan naar doelvoorschriften. ALARA geeft iets meer vrijheid en verhandelbare emissies zijn doelgericht. In de gaten moet worden gehouden welke kant de Europese Unie opgaat met haar wet- en regelgeving, de filosofie die hier achter schuilt en de implicaties deze hebben voor de vergunning op hoofdzaken op termijn. Steeds meer wet- en regelgeving komt uit Brussel. De invloed van de Europese Unie moet niet worden onderschat, zij kan grote invloed hebben op de nationale beleidsontwikkelingen.

3.5 Voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning op hoofdzaken

3.5.1 Inleiding

Om een vergunning op hoofdzaken te krijgen moet een bedrijf voldoen aan de volgende drie voorwaarden:

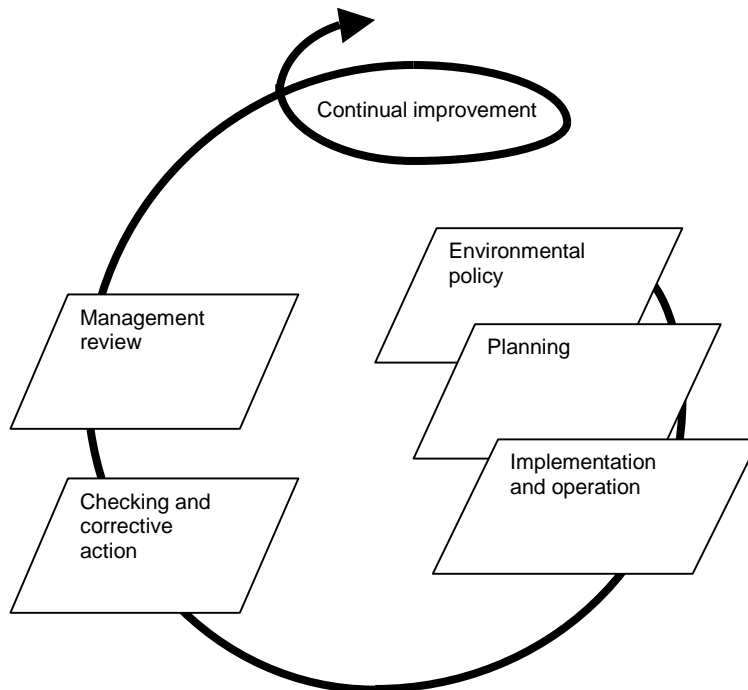
- een gecertificeerd milieuzorgsysteem (BIM), gelijkwaardig aan ISO 14001;
- beschikken over een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan (BMP);
- een milieujaarverslag (MJV)

Deze drie voorwaarden worden hieronder uiteengezet.

3.5.2 Milieuzorgsysteem en ISO 14001

Het Bedrijfsintern Milieuzorgsysteem (BIM) is een hulpmiddel om er voor te zorgen dat een bedrijf de wet- en regelgeving naleeft en de afspraken gemaakt in het bedrijfsmilieuplan (BMP). Een milieuzorgsysteem is: 'dat deel van het algemene managementsysteem dat betrekking heeft op de organisatiestructuur, planningsactiviteiten, verantwoordelijkheden, werkwijzen, procedures, processen en hulpmiddelen voor het ontwikkelen, implementeren, verwezenlijken, beoordelen en bijhouden van het milieubeleid' (VROM B, 1999, p. 167). Als het bedrijf wil bewijzen dat het systeem echt werkt moet zij het laten certificeren door een door de Raad van Accreditatie erkende certificatie-instelling. Het milieuzorgsysteem moet voldoen aan een geaccepteerde norm zoals ISO 14001 of de EMAS-verordening. ISO 14001 is een wereldwijd systeem, EMAS (Eco Management and Auditscheme) is een Europese verordening, welke op ISO 14001 is gebaseerd.

De International Organization for Standardization stelt internationale standaards vast voor uiteenlopende organisatieaspecten. De ISO 14001 norm stelt dat het bedrijf zodanige (organisatorische) maatregelen implementeert dat het voldoet aan de wet- en regelgeving en haar milieuprestaties continu verbetert (VROM, 1999B, p. 15). ISO houdt voor de continue verbetering van milieuprestaties het volgende schema aan:



Schema 1: ISO 14001 (ISO 14001, 1996, p.vi)

Onder continue verbetering verstaat ISO:

(...) process of enhancing the environmental management system to achieve improvements in overall environmental performance in line with the organization's environmental policy (NOTE - The process need not take place in all areas of activity simultaneously) (ISO 14001, 1996, p.vi)

Het ISO systeem stelt eisen aan de in schema 1 genoemde onderdelen om tot continue verbetering te komen: milieubeleid, planning, implementatie en uitvoering, verifiëren en corrigeren, management review. Een milieuzorgsysteem dat wordt gecertificeerd moet aan de eisen van het ISO-systeem, of EMAS voldoen.

3.5.3 Bedrijfsmilieuplan

In het kader van convenanten met de industriële sector wordt een bedrijfsmilieuplan (BMP) opgesteld door bedrijven uit deze sector. Hierin wordt de totale milieuproblematiek behandeld en de bijdrage van dat bedrijf aan de realisatie van de Integrale Milieutaakstelling (IMT) voor de sector zichtbaar gemaakt.

Het bedrijf legt zich vast op de toezeggingen die ze in het bedrijfsmilieuplan doet. Eén keer in de vier jaar wordt een bedrijfsmilieuplan opgesteld, dat moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag. Ook onzekere maatregelen moeten worden vermeld in het bedrijfsmilieuplan, net als onderzoeken die verricht gaan worden en voorwaardelijke maatregelen. Jaarlijks moet het bedrijf rapporteren over de voortgang en dient het concrete plannen voor het komende jaar uit te werken.

Instemming met het bedrijfsmilieuplan door het bevoegd gezag geeft in principe het kader aan voor de milieuprestaties van het bedrijf.

(VROM, 1999B, p. 13-14)

3.5.4 Responsible Care

Responsible Care is geen voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning op hoofdzaken, maar een vrijwillig initiatief van de wereldwijde chemische industrie om het publiek meer te betrekken bij de milieuprestaties van de sector chemische industrie. Bedoeld wordt milieu in de brede zin van het woord: veiligheid (*safety*), gezondheid (*health*) en omgeving (*environment*). Doel van Responsible Care is continue verbetering van milieuprestaties van de chemische industrie. Dit doel komt overeen met het doel van de bedrijfsmilieuplannen. Het Responsible Care programma is in 1988 opgezet. In Nederland wordt de chemische industrie vertegenwoordigd door de Verenigde Nederlandse Chemische Industrie (VNCI).

Verbeteringen worden gemaakt op gebied van het reduceren van emissies tot het veiliger leveren van producten. Door het gebruik van Responsible Care moet het vertrouwen van het publiek in het bedrijf toenemen. Onderdeel van het Responsible Care systeem is daarom onder andere het publiek informeren over de gang van zaken bij de chemische industrie in hun buurt, net als het melden van de vooruitgang die geboekt wordt op de drie gebieden *safety, health and environment*. ExxonMobil werkt mee aan Responsible Care. (ExxonMobil, 2002)

3.5.5 Milieujaarsverslag

In het milieujaarsverslag (MJV) wordt rapportage gedaan over de voortgang van milieuprestaties van het bedrijf. Op deze manier krijgen overheid en derden regelmatig helder inzicht in de milieuprestaties van het bedrijf. Sinds 1999 zijn bepaalde categorieën van bedrijven verplicht tot het jaarlijks uitbrengen van een milieujaarsverslag. Als een bedrijf een gecertificeerd milieuzorgsysteem heeft geeft dat meer zekerheid over de kwaliteit van de geleverde gegevens door het bedrijf. Rapportages over het bedrijfsmilieuplan worden ook in het milieujaarsverslag opgenomen. Het bedrijf dient een publieksverslag te maken en een overheidsverslag.

Het milieujaarsverslag dient twee doelen: op basis van de verstrekte gegevens kan worden gecontroleerd of de vergunningvoorschriften worden nageleefd. Daarnaast kan door optelling van de gegevens worden beoordeeld of de beleidsdoelstellingen van de betrokken groep worden nageleefd. Het milieujaarsverslag vervangt alle andere milieurapportages aan de overheid, waarbij gerapporteerd wordt op inrichtingsniveau.

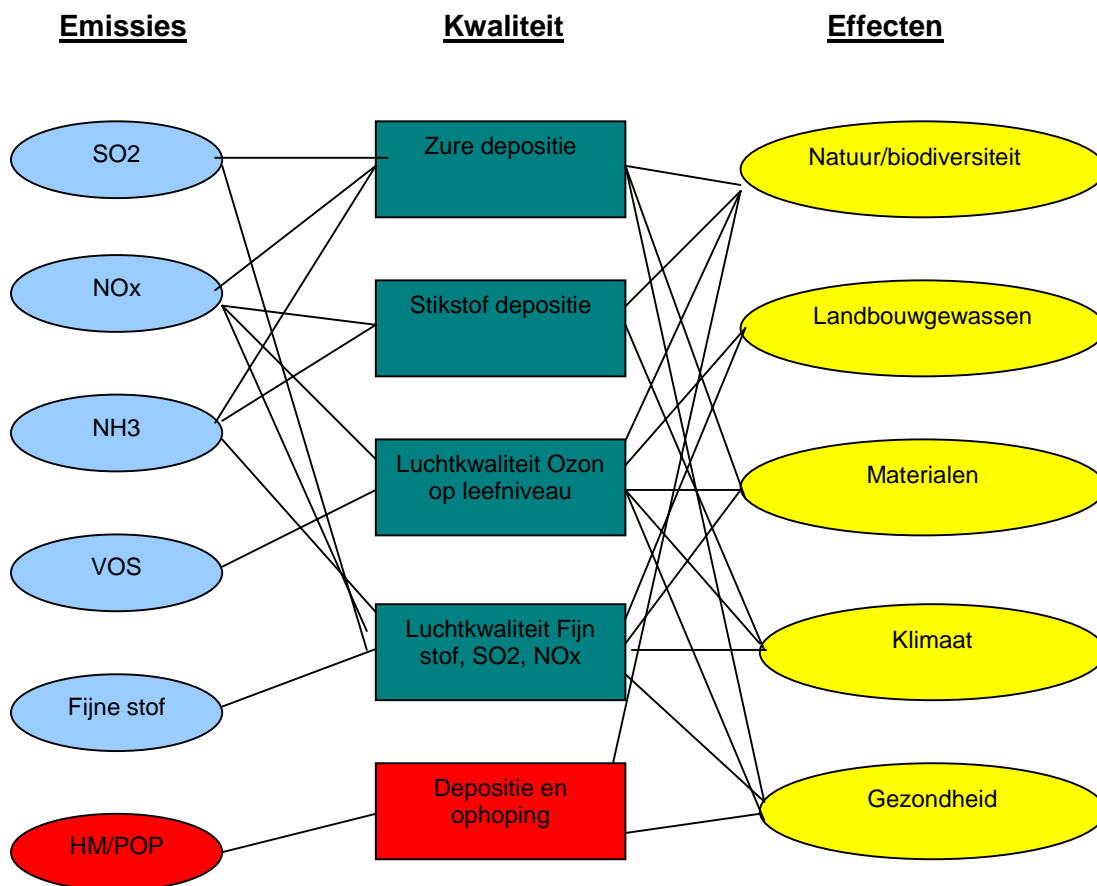
(VROM, 1999B, p. 18-19)

3.6 Afsluitend

Deze bijlage heeft het juridisch en bestuurlijk kader van de VOH geschetst. In het juridisch kader is omschreven welke wet- en regelgeving van toepassing is, en wat deze inhouden. In het bestuurlijk kader is een overzicht gegeven van het milieubeleid van de Rijksoverheid, daarbij is onder andere ingegaan op de actoren die bij dit onderwerp een rol spelen en de instrumenten die gebruikt kunnen worden. Als laatste zijn de drie voorwaarden voor het verkrijgen van de VOH beschreven.

Bijlage 4 Thema Verzuring en Grootschalige Luchtverontreiniging

Als voorbeeld van hoe een specifiek milieubeleid eruit ziet op nationaal en Europees niveau wordt ingegaan op het thema verzuring en grootschalige luchtverontreiniging. Centraal bij het thema Verzuring en Grootschalige luchtverontreiniging staan zes stoffen die door de lucht verspreid worden (zie eerste kolom schema 1). Deze stoffen kunnen de luchtkwaliteit beïnvloeden of neerslaan (zie tweede kolom), de gevolgen hiervan zijn aangegeven in de derde kolom. Zware metalen en Persistente Organische Stoffen (HM en POP) zijn rood (zie schema 1) omdat alleen voor deze stoffen geen emissiedoelen zijn geformuleerd of milieukwaliteitsdoelen.



Schema 1: Relaties tussen emissies, milieukwaliteit en effecten (Sliggers, J., e.a., 2001, p.28)

Bronnen

De stoffen hebben allemaal bronnen waar ze ontstaan en of vandaan komen, korte uitleg wordt daar nu over gegeven.

- Zwaveldioxide (SO₂) ontstaat bij verbranding van zwavelhoudende fossiele brandstoffen zoals steenkool en olie(producten) en bij een aantal chemische processen in de industrie. De belangrijkste bronnen zijn elektriciteitscentrales, raffinaderijen, industrie en verkeer.
- Stikstofoxiden (NO_x) ontstaan ook bij verbrandingsprocessen, vooral als gevolg van de oxidatie van stikstof in de lucht die bij de verbranding worden toegevoerd, en bij chemische processen in de industrie. Ze komen vrijwel bij alle verbrandingsprocessen vrij: motoren van het weg-, water- en luchtverkeer, elektriciteitscentrales, industrie, vuilverbrandingsinstallaties, centrale verwarmingsketels en gasfornuizen.
- Ammoniak (NH₃) is voor 90% afkomstig van dierlijke mest en kunstmest. Overige bronnen zijn industrie, huishoudens en verkeer.
- Vluchtige Organische Stoffen (VOS) zijn, in combinatie met stikstofoxiden en onder invloed van zonlicht, een belangrijke oorzaak van ozon. Deze VOS komen vrij bij gebruik van aardolieproducten en andere organische vloeistoffen. De belangrijkste

bronnen zijn aardolie-industrie, metaalindustrie, wegverkeer, benzinstations en huishoudens.

- Fijn stof wordt enerzijds direct als stof geëmitteerd en anderzijds gevormd uit verzurende stoffen (secundair fijn stof). De concentraties van fijn stof zijn ook in belangrijke mate van natuurlijke oorsprong (opwaaiend stof, zeezout en dergelijke).
- De belangrijkste emittenten van primair stof zijn het verkeer, de industrie en de consumenten (houtkachels en dergelijke).
- Zwarte metalen (HM) komen vrij bij de verbranding van fossiele brandstoffen, industriële processen (metaalindustrie) maar zitten ook in producten (vuurwerk). Belangrijke emittenten zijn industrie (inclusief raffinaderijen), verkeer en consumenten.
- Persistente organische stoffen (POP) zijn in drie groepen in te delen: bestrijdingsmiddelen, stoffen die aan producten worden toegevoegd en stoffen die vrijkomen bij verbranding. Belangrijke emittenten zijn industrie, consumenten (open haarden, allesbranders), verkeer en landbouw.

(Sliggers e.a., 2001, p.27)

Beleid thema Verzuring en Grootschalige Luchtverontreiniging

Het uiteindelijke doel van het beleid Verzuring en Grootschalige Luchtverontreiniging is het bereiken van duurzame niveaus voor de gezondheid en de natuur. Niveaus van concentraties en deposities waar beneden, volgens de huidige wetenschappelijk inzichten, geen schadelijke effecten meer optreden bij mensen, planten, ecosystemen, materialen en dergelijke.

Bij EU-beleid zijn drie richtlijnen en één programma van belang. De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit vormt de basis voor een aantal dochterrichtlijnen waarin grenswaarden voor luchtkwaliteit worden vastgelegd voor een dertiental stoffen. Daarnaast bestaan de Richtlijnen emissie-eisen wat inhoudt dat er voor diverse broncategorieën emissie-eisen van kracht zijn. Voorbeelden van broncategorieën zijn grote stookinstallaties en afvalverbrandingsinstallaties. Een belangrijke internationale basis voor 'stand der techniek' voorschriften bij vergunningverlening is de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention Control). De NEC-richtlijn (National Emission Ceilings), als laatste, geeft nationale emissieplafonds aan voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS.

Het CAFE-programma (Clean Air For Europe) is gestart in het voorjaar van 2001 en heeft een integrale benadering. Het programma ondersteunt het beleidsproces op basis van wetenschappelijke inzichten en met inachtneming van het zorgbeginsel. Binnen het programma worden de NEC-richtlijnen dochterrichtlijnen in 2003/2004 geëvalueerd en eventueel aangepast.

Het nationale beleid houdt zich bezig met het halen van de emissiedoelstellingen voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS voor 2010. Uitstoot van deze stoffen in te hoge mate leiden tot negatieve aantasting van bodemkwaliteit, waterkwaliteit, ecosystemen, volksgezondheid, ozon en schade aan gebouwen en materialen.

Verder zijn er milieukwaliteitsdoelstellingen geformuleerd, welke geen betrekking hebben op de hoeveelheid uitstoot, maar zij geven de gewenste depositie en luchtkwaliteit weer. Milieukwaliteitsdoelstellingen zijn in het Nationaal Milieubeleids Plan 4 geformuleerd voor een langere termijn, ze moeten gezien worden als kwaliteitsbeelden die in 2030 moeten worden bereikt. Verder is het beleid opgesplitst in een beleid voor SO₂, NO_x, NH₃, VOS, fijn stof en ozon, en een beleid met betrekking tot zware metalen en persistente organische stoffen. Voor het eerstgenoemde beleid houdt men emissiedoelstellingen en taakstellingen aan. Het laatstgenoemde beleid maakt gebruik

van de 'Best Available Technologies'-aanpak, wat inhoudt dat zo laag mogelijke emissies worden voorgeschreven. Ook worden andere programma's en taakstellingen aangehouden voor verdere impulsen. Centraal uitgangspunt hierbij is dat een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid bij de bedrijven ligt (VROM, 2001B, p. 4-6).

Bijlage 5 Overview of key products

Bron: ExxonMobil Financial and operating review 2000

In addition to being a leading supplier of ethylene, propylene, and butadiene, ExxonMobil has strong market positions in a wide variety of other petrochemicals and catalysts. New and enhanced products and applications are constantly being developed in response to evolving customer needs.

Polyethylene

Packaging - Flexible food packaging, bags and sacks
Consumer - Milk bottles, storage containers, toys
Automotive - Fuel tanks, storage tanks

Polypropylene

Automotive - Interior and exterior trim parts
Appliances - Clothes washer tubs, dishwasher liners
Consumer - Film, diapers, personal care, health care

Oriented Polypropylene Film

Consumer - Food packaging, labels, photographic paper
Industrial - Tape, protective laminates

Butyl Polymers

Tires - Inner liners, treads, sidewalls
Medical - Syringe stoppers, vial closures
Automotive - Hoses, tubing, engine mounts
Sporting goods - Soccer balls
Construction - Window sealants

Ethylene Elastomers

Automotive - Hoses, belts, door and window seals
Electrical - Cable insulation
Industrial - Roof sheeting

Plasticizers

Automotive - Dashboards, side moldings
Construction - Flooring, wall covering, carpet backing
Consumer - Garden hoses, sports equipment, shoes
Electrical - Electrical insulation

Oxo Alcohols / Acids

Consumer - Tapes, shampoo
Petroleum Additives - Motor oil
Industrial - Cleaners, coatings

Adhesive Polymers

Consumer - Tapes, labels, diaper assembly
Industrial - Glues, packaging, road marking, tires
Medical - Adhesive strips

Petroleum Additives

Transportation - Motor and gear lubricants

Synthetic Base Fluids

Automotive - Synthetic engine, gear and transmission oils
Industrial - Synthetic lubricants, fiber optic cable gel
Consumer - Skin and hair care

Oxygenated Fluids

Industrial - Paints, adhesives, cleaners
Medical - rubbing alcohol
Consumer - Paints, cleaning fluids, coatings

Hydrocarbon Fluids

Industrial - Degreasers, shop cleaners
Consumer - Aerosol products, cosmetics

Aromatics

PET Resins - Bottles, packaging
Fibers - Polyesters and nylon fabrics
Thermoplastics - Compact discs, auto bumpers
Consumer - Paints, coatings

Ethylene Glycol

Consumer - Bottles, packaging, antifreeze, fabrics

Bijlage 6 Vergelijking ISO 14001 en OIMS

A precursor to ISO 14001, OIMS departs from the written structure of the standard but not from its substance. Since OIMS is an integrated SH&E system, it is broader and in some instances exceeds the expectations of ISO 14001. This cross-reference table briefly illustrates how and where OIMS' 11 Elements cover ISO14001 requirements.

ISO 14001	OIMS
Environmental Policy and Planning	Elements
Top management shall define the organization's environmental policy.	1 Policy establishment
The organization shall have procedures to identify environmental aspects of its activities, products or services.	2&3 Risk assessment and management
The organization shall have a procedure to identify and have access to legal and other requirements applicable to its environmental aspects.	4,6&7 Regulatory compliance
The organization shall have documented environmental objectives and targets.	1&6 Goals and objectives
The organization shall have programs for achieving its objectives and targets.	1,6&8 Management leadership, commitment and accountability
Implementation and Operation	Elements
Roles, responsibility and authorities shall be defined, documented and communicated.	1&5 Roles, responsibilities, authorities and accountabilities
The organization shall identify training needs and require appropriate training for personnel whose work may create a significant environmental impact.	5 Personnel and training
The organization shall have procedures for internal and external communications regarding environmental aspects and the EMS.	1,9&10 Community awareness
The organization shall have information describing the EMS, provide direction to related documentation and have procedures for controlling documents required by ISO 14001.	4 Information and documentation
	2&6 Operations and maintenance
The organization shall identify operations and activities with its environmental aspects.	7 Management of change
	8 Third-party services
The organization shall have procedures to identify the potential for emergencies, respond to emergencies and prevent and mitigate environmental impacts.	10 Emergency preparedness and response system
Checking and Corrective Action	Elements
The organization shall have documented procedures to monitor and measure key characteristics of its activities that can have significant environmental impact.	5 Tracking and control of emissions and wastes
The organization shall have procedures for defining responsibility for handling and investigating nonconformance, for mitigating environmental impacts and for corrective and preventive actions.	2,6&11 Regulatory compliance verification
	9 Incident investigation and analysis
The organization shall have procedures for maintenance of environmental records.	4 Information and documentation
The organization shall have procedures for periodic EMS audits.	11 Operations integrity and improvement
Management Review	Elements
The organization's top management shall periodically review the EMS to ensure its continuing suitability, adequacy and effectiveness.	1 Management review and stewardship processes
	11 Resolution of findings from assessments and continuous improvement

Bijlage 7 Overzicht productieschema ExxonMobil Chemical en Esso

Bijlage 8 GEP zaak

Bijlage 9 EMI zaak

