

# **Op twee sporen naar duurzaam ondernemen**

*Reguleren en Stimuleren*

A.C. de Bruin  
Studentnummer: 267593  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
capaciteitsgroep Bestuurskunde  
januari 2004



## Voorwoord

Deze scriptie en het onderzoek dat er aan ten grondslag ligt, is geschreven en uitgevoerd in het kader van de dagopleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In dit voorwoord wil ik van de mogelijkheid gebruik maken iedereen te bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan deze scriptie en mij heeft geholpen bij de afronding van mijn studie. Mijn bijzondere dank gaat uit naar dr Edwards (capaciteitsgroep Bestuurskunde) en mr dr Van Ast (capaciteitsgroep Milieukunde) van de Erasmus Universiteit voor de begeleiding en de adviezen. Op deze plaats moet ook dank uitgaan naar de medewerkers van de gemeente Dordrecht en de Milieudienst Zuid-Holland Zuid voor hun medewerking gedurende de onderzoeksstage. In dit kader wil ik speciaal de heer Kooman bedanken voor zijn hulp en adviezen bij het uitvoeren van het empirische onderzoek. Op grond van de gesprekken die ik met hun heb gevoerd, heb ik mij een beeld kunnen vormen van de zaken die in de praktijk komen kijken wanneer een gemeente duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf wil bevorderen.

A.C. de Bruin  
Hardinxveld-Giessendam, 7 januari 2004

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	6
Hoofdstuk 1 Probleemanalyse.....	8
1.1 Inleiding .....	8
1.2 Het begrip duurzaam ondernemen .....	8
1.3 De casus.....	9
1.4 Aanpak van het empirisch onderzoek .....	10
1.5 Theoretische component .....	11
1.6 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen .....	13
1.7 Onderzoeksmethode .....	14
1.8 Leeswijzer.....	15
Hoofdstuk 2 Duurzaam ondernemen; een begripsbepaling .....	17
2.1 Inleiding .....	17
2.2 De begrippen Duurzaam en Duurzame ontwikkeling .....	17
2.3 Het begrip Duurzaam ondernemen.....	18
2.3.1 Maatschappelijk verantwoord ondernemen .....	19
2.3.2 Definitie van duurzaam ondernemen .....	19
2.3.3 Aspecten van duurzaam ondernemen .....	20
Hoofdstuk 3 Sturing van maatschappelijke ontwikkelingen door overheden.....	21
3.1 Inleiding .....	21
3.2 De eerste generatie sturingsinstrumenten .....	21
3.2.1 Instrumenten van de eerste generatie .....	22
3.2.2 Beperkingen .....	24
3.3 De tweede generatie sturingsinstrumenten.....	26
3.3.1 Instrumenten van de tweede generatie .....	27
3.4 Complex netwerk .....	29
3.4.1 De kenmerken.....	30
3.5 Relatie met de sturingsinstrumenten.....	33
3.5.1 Meerzijdige instrumenten .....	33
3.5.2 Persoonsgerichte instrumenten.....	34
3.5.3 Incentives .....	34
3.5.4 Kengetallen .....	35
3.5.5 Communicatieve instrumenten .....	36
Hoofdstuk 4 De huidige aanpak nader bezien .....	37
4.1 Inleiding .....	37
4.2 Milieuzorg Drechtsteden .....	37
4.3 Dordtse Kil III .....	38
4.4 Verruimde Reikwijdte Wet milieubeheer .....	39
4.5 Landelijk doelgroepenbeleid industrie .....	41
4.6 Eindoordeel huidige aanpak.....	42
Hoofdstuk 5 Op twee sporen naar duurzaam ondernemen .....	43
5.1 Inleiding .....	43
5.2 Het regulerende spoor .....	43
5.2.1 Sterke en zwakke punten .....	44
5.3 De aanpak .....	44
5.3.1 Vergunningverlening .....	46
5.3.2 Toezicht en handhaving .....	47

5.4 Het stimulerende spoor.....	48
5.5 Rol van stimulator .....	49
5.5.1 Sterke en zwakke punten .....	49
5.6 Rol van stimulator vanuit drie beleidsvelden .....	50
5.6.1 Economisch beleid .....	50
5.6.2 Ruimtelijk beleid .....	52
5.6.3 Milieubeleid .....	53
5.7 Rol van katalysator .....	54
5.7.1 Sterke en zwakke punten .....	54
5.8 Rol van katalysator vanuit drie beleidsvelden.....	55
5.8.1 Economisch beleid .....	55
5.8.2 Ruimtelijk beleid .....	56
5.8.3 Milieubeleid .....	56
 Hoofdstuk 6 De duurzaamheidsaanpak.....	 58
6.1 Inleiding .....	58
6.2 Het model .....	58
6.3 Criteria voor duurzaam ondernemen.....	59
6.4 De aanpak .....	60
6.5 Interactie tussen de sporen.....	62
6.6 Valkuilen .....	64
 Hoofdstuk 7 Koppeling empirie aan theorie.....	 65
7.1 Inleiding .....	65
7.2 De omgeving nader bezien .....	65
7.3 Eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten .....	67
7.3.1 Het regulerende spoor.....	68
7.3.2 Het stimulerende spoor .....	68
7.4 De duurzaamheidsaanpak in een complex netwerk .....	74
 Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen.....	 77
8.1 Inleiding .....	77
8.2 De vraagstelling en onderzoeksvragen .....	77
8.3 Conclusies .....	79
8.4 Aanbevelingen .....	81
 Literatuurlijst.....	 83

**Bijlage:**

Overzicht geïnterviewde personen

## Samenvatting

In de hedendaagse samenleving dragen bedrijven bij aan de economische vooruitgang, maar hebben ook vaak een negatieve invloed op mensen en het milieu. Deze negatieve invloed heeft in het afgelopen decennium geleid tot de gedachte dat bedrijven meer op hun omgeving gericht moeten zijn. Dit streven heeft zich geuit in het ontstaan van het begrip duurzame ontwikkeling. Eén manier om aan dit begrip invulling te geven, is het bedrijfsleven duurzaam te laten ondernemen. Door duurzaam te ondernemen heeft een onderneming naast economische aspecten ook aandacht voor sociaal/ethische en ecologische aspecten.

Aangezien een duurzame bedrijfsvoering het maatschappelijke belang dient, is er voor de overheid een rol weggelegd bij het bevorderen van duurzaam ondernemen. Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie heeft daarom als doel een beeld te krijgen van de mogelijkheden die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf (MKB) te bevorderen. Om dit doel te bereiken is gekozen voor een instrumenteel perspectief. De centrale vraagstelling van de scriptie is zodoende als volgt: *“welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten om duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf te bevorderen en in hoeverre zijn deze geschikt voor sturing in een complex netwerk”*.

Om deze vraagstelling te beantwoorden is een verkennend onderzoek uitgevoerd, met de gemeente Dordrecht als casus. Dit empirische onderzoek is tot stand gekomen door zowel geschreven bronnen te bestuderen, als ook door het voeren van gesprekken met betrokken personen. De hieruit voortkomende duurzaamheidsaanpak is in deze scriptie benaderd vanuit de theorie van complexe netwerken.

Om te beginnen is het begrip duurzaam ondernemen duidelijk gemaakt. Hierbij is allereerst ingegaan op de relatie met het begrip duurzame ontwikkeling. Vervolgens zijn verschillende definities van duurzaam ondernemen aan bod gekomen, waarbij de volgende als uitgangspunt bij deze scriptie heeft gediend: “duurzaam ondernemen houdt in dat een onderneming zich in de bedrijfsvoering richt op elk van de volgende drie aspecten: (people) sociaal/ethische aspecten, (planet) ecologische aspecten, (profit) economische aspecten. Dit is de zogenaamde Triple P-gedachte” (Provincie Zuid-Holland, 2002:8). Een duurzame ondernemer zoekt anders gezegd een evenwicht tussen financieel economische resultaten, sociale belangen en reductie van de milieubelasting.

Vervolgens is aandacht besteed aan de rol die overheden hebben bij het beïnvloeden van maatschappelijke ontwikkelingen. Hiertoe is aansluiting gezocht bij de indeling in eerste generatie instrumenten en tweede generatie instrumenten (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Op grond hiervan is in de scriptie gebruik gemaakt van de volgende definitie van een sturingsinstrument: “een middel om doeleinden mee te bereiken” (De Bruijn et al., 1991:4).

Als eerste manier om te sturen kan de overheid eerste generatie sturingsinstrumenten inzetten. Tot deze generatie behoren de regulerende instrumenten, juridische instrumenten en (administratief-rechtelijke) wet- en regelgeving. Kenmerkend voor deze instrumenten is dat ze eenzijdig en direct zijn. De overheid neemt met toepassing van deze instrumenten een bovengeschiedte rol in, zodat wordt gesproken van de klassieke benadering van sturen. De overheid kan echter ook tweede generatie sturingsinstrumenten inzetten. Deze instrumenten zijn in staat om te sturen in een context waar zich de volgende barrières voordoen: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Een dergelijke context wordt een complex netwerk genoemd. De positie van de overheid is niet meer bovengeschiedt, maar nevensgeschiedt. Naast een inhoudelijke bespreking van instrumenten van de eerste en tweede generatie is ook ingegaan op de drie kenmerken van een complex netwerk. Tot slot is de wijze bespro-

ken waarop de tweede generatie instrumenten omgaan met de kenmerken van een complex netwerk.

De empirische component van de scriptie begon met een onderzoek naar de huidige aanpak van de gemeente ter bevordering van duurzaam ondernemen. In dit kader is een viertal activiteiten beschreven en geëvalueerd. De conclusie hieruit was dat de aanpak op dit moment niet of weinig gestructureerd plaatsvindt. Dit is de reden dat het tweede deel van de empirische component bestond uit een onderzoek naar de sturingsinstrumenten die door gemeenten kunnen worden ingezet. Hierbij zijn twee sporen onderscheiden die de gemeente kan bewandelen: het regulerende en het stimulerende spoor. Vervolgens zijn beide sporen in hun onderlinge samenhang bekeken. Door de aanpak te splitsen in negen categorieën is tevens rekening gehouden met het feit dat bedrijven wat betreft de mate van duurzaam ondernemen sterk kunnen verschillen.

Na de behandeling van de empirische component van de scriptie is de vraag gesteld in hoeverre de duurzaamheidsaanpak geschikt is voor een effectieve sturing in een context waar zich de drie barrières voordoen: het complexe netwerk. Ter beantwoording van deze vraag is ten eerste beargumenteerd dat de omgeving waarin de gemeente Dordrecht stuurde, de kenmerken bezit van een complex netwerk. Ten tweede is met behulp van de definities van beide generaties instrumenten naar voren gekomen dat het regulerende spoor tot de eerste generatie sturingsinstrumenten behoort. Het sturingsinstrument uit dit spoor is immers eenzijdig en direct van karakter. Het stimulerende spoor daarentegen behoort tot de tweede generatie sturingsinstrumenten. De instrumenten uit dit spoor blijken namelijk alle in staat om (één of enkele van) de barrières in een sturingsproces te verdisconteren.

Na deze bevindingen is ingegaan op de vraag of de duurzaamheidsaanpak geschikt is voor een effectieve sturing in een complex netwerk. Het regulerende spoor blijkt niet of nauwelijks geschikt voor sturing in een complex netwerk. Het eenzijdige en directe karakter van het instrument zorgt ervoor dat zij niet geschikt is om de barrières te overwinnen. Het stimulerende spoor blijkt echter wel geschikt voor toepassing in een complex netwerk. Dit laatste spoor bevat immers instrumenten van de tweede generatie, welke recht doen aan de barrières in het sturingsproces en de kansen benutten die in de complexiteit van het netwerk besloten liggen.

Met deze conclusies in het achterhoofd is vervolgens ingegaan op de vraag welke functie het regulerende spoor nog heeft in de duurzaamheidsaanpak. Hieruit is gebleken dat het regulerende spoor weldegelijk een functie heeft bij het sturen in een complex netwerk. Het onderscheid tussen het regulerende en stimulerende spoor moet zodoende relatief worden gezien. Aan de complexiteit van een netwerk kan niet door beide sporen volledig recht worden gedaan. De mate waarin zij dit niet doen verschilt echter. De eindconclusie is dan ook dat gemeenten beide sporen moeten bewandelen om tot een effectieve bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB te komen.

Bovenstaande conclusies leidde ertoe dat een aantal aanbevelingen zijn geformuleerd. Ten eerste wordt aanbevolen beide sporen in te zetten om bedrijven een stap verder te tillen richting een duurzame bedrijfsvoering. Ook moet duidelijkheid bestaan over welk spoor op een bepaald moment wordt toegepast. Hieruit volgt ten tweede dat het regulerende en stimulerende spoor zodanig op elkaar dienen te worden afgestemd, dat versterking optreedt. Ten derde wordt aanbevolen om vanuit het regulerende spoor de aandacht te richten op de achterblijvers ten aanzien van duurzaam ondernemen. In de praktijk blijken namelijk juist koplopers extra te worden gecontroleerd. Ten slotte is een tweetal aanbevelingen gedaan over de opstelling van de gemeente in de duurzaamheidsaanpak. Ten eerste wordt aanbevolen om op regelmatige basis in contact te treden met derde partijen over duurzaam ondernemen. Ten tweede zal de gemeente gebruik moeten maken van de voordelen die kunnen voortkomen uit het landelijk ingezette beleid.

# Hoofdstuk 1 Probleemanalyse

## 1.1 Inleiding

In 1997 is de nota Milieu en Economie verschenen. Deze nota vormt het product van verschillende ministeries, in het bijzonder van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Economische Zaken (EZ). Het doel van de nota is om een perspectief van een duurzame economische ontwikkeling te schetsen. Hiermee wordt bedoeld dat wordt gestreefd naar: “[h]et realiseren van een maatschappelijke ontwikkeling waarin economische groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid worden gecombineerd met een beter beheer van ruimte, natuur, biodiversiteit, een vermindering van de milieudruk en een aanmerkelijke vermindering van de inzet van fossiele brandstoffen en niet-vernieuwbare voorraden” (Ministerie van VROM, 1997:15). Het kabinet streeft hiermee naar een absolute ontkoppeling van milieudruk en economische groei. Dit houdt in dat de groei van de economie niet automatisch gepaard gaat met een groei van de milieubelasting. Anders gezegd wordt in de nota gekozen voor een benadering van synergie tussen ecologie en economie. Om tot deze duurzame economische ontwikkeling te komen, is een maatschappelijk veranderingsproces nodig waarbij milieu en economie verder geïntegreerd worden. Bedrijven, overheden en burgers spelen een belangrijke rol bij dit veranderingsproces.

Een vraag die zich in dit kader voordoet, is hoe de betrokken partijen deze belangrijke rol bij het veranderingsproces invullen. Deze veelomvattende vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Wel is het mogelijk om een gedeeltelijk antwoord op deze vraag te geven. Dit kan door de vraag voor een deelgebied van de economie en het milieu te beantwoorden. In deze scriptie richt ik me daarom op één onderdeel van duurzame economische ontwikkeling: het bevorderen van duurzaam ondernemen door gemeenten. Op deze manier wordt inzicht gegeven in de sturingsinstrumenten die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen te bevorderen.

In dit inleidende hoofdstuk komt ten eerste in paragraaf 1.2 het begrip duurzaam ondernemen aan de orde. Ten tweede wordt in paragraaf 1.3 de casus geschetst waarbinnen het empirisch onderzoek heeft plaatsgehad. In paragraaf 1.4 is vervolgens aandacht voor de opzet van dit onderzoek. Paragraaf 1.5 gaat in op de theoretische component van de scriptie, waarna in paragraaf 1.6 de doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen ten behoeve van de scriptie zullen worden benoemd. De onderzoeksmethode komt aan bod in paragraaf 1.7. Het laatste deel van dit hoofdstuk (paragraaf 1.8) bestaat uit een leeswijzer welke aangeeft hoe de rest van de scriptie is opgebouwd.

## 1.2 Het begrip duurzaam ondernemen

In deze scriptie draait het om de vraag hoe gemeenten in staat zijn duurzaam ondernemen te bevorderen. Voordat iets kan worden gezegd over de casus waarbinnen het empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden en over de wijze waarop het onderzoek is opgezet, is het allereerst nuttig kort aan te geven wat moet worden verstaan onder de begrippen duurzame ontwikkeling en duurzaam ondernemen.

De meest bekende definitie van ‘duurzame ontwikkeling’ is afkomstig uit het rapport ‘Our Common Future’ van de World Commission on Environment and Development. In dit zogenoemde Brundtlandrapport wordt duurzame ontwikkeling compact geformuleerd als: “de mensheid moet streven naar een ontwikkeling die recht doet aan huidige behoeften zonder die van komende generaties in het gedrang te brengen” (WCED, 1987). Vanwege het feit



dat deze definitie algemeen wordt erkend als dé definitie van 'duurzame ontwikkeling', zal deze in het kader van deze scriptie dan ook als zodanig worden gebruikt.

Na deze definitie van het begrip duurzame ontwikkeling, komt de vraag naar voren wat moet worden verstaan onder het begrip duurzaam ondernemen? Tussen de twee begrippen is een duidelijk verband aan te wijzen. Dit verband blijkt uit het feit dat bedrijven door duurzaam te ondernemen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een duurzame ontwikkeling van de maatschappij. Vanuit dit oogpunt vormt duurzaam ondernemen een middel om tot een duurzame economische ontwikkeling te komen. Maar wat houdt het hebben van een duurzame bedrijfsvoering nu concreet in? Bedrijven die duurzaam ondernemen stellen zich kwetsbaar op naar hun omgeving en combineren het zakelijke met zorg voor mens en milieu. In dit verband wordt vaak gesproken over de drie dimensies: profit, people en planet. Anders gezegd zoekt een onderneming in haar streven naar duurzaam ondernemen een evenwicht tussen financieel economische resultaten, sociale belangen en reductie van de milieubelasting. De Sociaal Economische Raad geeft dit in het rapport 'De winst van waarden' aan door twee elementen van duurzaam ondernemen te benoemen:

- het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten op waardecreatie in drie dimensies - Profit, People, Planet - en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op de langere termijn;
- een relatie met de verschillende belanghebbenden onderhouden op basis van doorzichtigheid en dialoog, waarbij antwoord wordt gegeven op de gerechtvaardigde vragen uit de maatschappij (SER, 2000:86).

Met deze elementen in het achterhoofd is in deze scriptie gekozen voor de volgende definitie van duurzaam ondernemen: "duurzaam ondernemen houdt in dat een onderneming zich in de bedrijfsvoering richt op elk van de volgende drie aspecten: (people) sociaal/ethische aspecten, (planet) ecologische aspecten, (profit) economische aspecten. Dit is de zogenaamde Triple P-gedachte" (Provincie Zuid-Holland, 2002:8). Deze definitie bezit naar mijn mening voldoende handvatten om richting te geven aan het onderzoek.

### **1.3 De casus**

In deze scriptie staat de vraag centraal hoe gemeenten in staat zijn duurzaam ondernemen te bevorderen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een verkennend onderzoek uitgevoerd, waarbij één casus als uitgangspunt is genomen. In het kader van een onderzoekstage ben ik in staat geweest om bij de gemeente Dordrecht vanuit de afdeling beleid, vakgroep Milieu onderzoek te doen naar de sturingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan om duurzaam ondernemen te bevorderen. Voordat iets kan worden gezegd over de wijze waarop het empirisch onderzoek is aangepakt, is het allereerst nuttig de aanleiding van dit onderzoek te bespreken.

Op landelijk niveau vormt de nota Milieu en Economie (Ministerie van VROM, 1997) de grondslag voor het integreren van een ontkoppeling van milieudruk en economische groei in het gehele overheidsbeleid. De bedoeling van deze integratie is dat een betekenisvolle stap wordt gezet in het proces van duurzame ontwikkeling. De rijksoverheid is echter niet de enige actor met dit streven. Realisatie van deze landelijke doelstelling kan en moet immers ook lokaal gestalte krijgen (Ministerie van VROM, 2001). Zo ook in het geval van de gemeente Dordrecht. De basis hiervoor is gelegd in de nota Milieu- en Leefomgevingsbeleid 2001-2005 (Gemeente Dordrecht, 2002). Deze nota beschrijft het milieubeleid van de gemeente voor de komende jaren. Dit beleid is gericht op een wijkgerichte uitwerking van de stedelijke milieudoelen, een jaarlijkse monitoring van de resultaten en de samenwerking met anderen. In deze nota is nadrukkelijk aandacht besteed aan duurzaamheid. De gemeente wil hieraan samen met burgers, maatschappelijke organisaties, onderwijs en bedrijfsleven invulling ge-

ven. Een manier om dit te doen is om te proberen het bedrijfsleven meer duurzaam te laten ondernemen.

Het gemeentelijke milieubeleid vormt hiermee één van de redenen voor het opzetten van een onderzoek naar de mogelijkheden voor het bevorderen van duurzaam ondernemen. Naast deze beleidsmatige aanleiding voor het onderzoek, is ook nog een andere meer juridische aanleiding aan te wijzen. Gemeenten, en zodoende ook de gemeente Dordrecht, hebben de plicht invulling te geven aan hun wettelijke taken. Op milieugebied gaat het dan voornamelijk om de Wet milieubeheer (Wm). Sinds deze wet in 1993 de Hinderwet heeft vervangen, kent deze een zogenaamde verruimde reikwijdte. De wet richt zich hiermee niet alleen op leefbaarheid, maar ook op duurzaamheid. Op grond van deze verruimde reikwijdte dient een gemeente bij vergunningverlening en wetshandhaving rekening te houden met de volgende duurzaamheidsaspecten: energie-, waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding en vervoermanagement. Het volledig en op de juiste wijze invulling geven aan deze wettelijke taak, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het streven van een gemeente om duurzaamheid te bevorderen.

Het onderzoek ten behoeve van deze scriptie heeft als onderwerp de wijze waarop gemeenten duurzaam ondernemen bij het bedrijfsleven kunnen bevorderen. Op deze plaats verdient de exacte definiëring van de doelgroep enige aandacht. Binnen het empirisch onderzoek is als doelgroep gekozen voor de ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf (MKB). Voor deze keuze zijn twee redenen aan te geven. De eerste reden is meer juridisch en houdt in dat de gemeente ten aanzien van deze bedrijven het bevoegd gezag Wet milieubeheer vormt. Dit betekent dat de gemeente van al haar bevoegdheden gebruik kan en mag maken. Met betrekking tot het grootbedrijf ligt het bevoegd gezag veelal bij de provincie. De zeggenschap van de gemeente is hier beperkt. Bij de doelgroep MKB heeft ze echter voldoende mogelijkheden tot beïnvloeding. Hier komt bij dat het overgrote deel van de bedrijven in Dordrecht behoort tot het MKB. De tweede reden heeft te maken met specifieke eigenschappen van het MKB. Het MKB bestaat uit een grote groep meestal kleinere bedrijven. Over het algemeen geldt dat de financiële ruimte en de beschikbare tijd voor milieumaatregelen bij deze bedrijven relatief beperkt is. In de meeste gevallen geldt dit ook voor de beschikbare kennis. De kleinschaligheid van de ondernemingen leidt er verder toe dat het primaire bedrijfsproces vaak alle aandacht krijgt. Het voortbestaan van de onderneming komt op de eerste plaats. De interesse in milieuzaken wordt zodoende vanuit deze optiek benaderd. Conclusie hieruit kan zijn dat het MKB een achterstand heeft ten opzichte van het grootbedrijf als het gaat om de integratie van milieu in de bedrijfsvoering (DHV Milieu en Infrastructuur, 2002). Voor de gemeente vormt dit de reden dat bij het bevorderen van duurzaam ondernemen de pijlen worden gericht op het MKB. Daar is immers nog de nodige milieuwinst te behalen.

#### **1.4 Aanpak van het empirisch onderzoek**

Hiervoor is duidelijk gemaakt wat de aanleiding voor het onderzoek vormt. Ook is een verklaring gegeven voor de keuze van het MKB als doelgroep waarop wordt gericht. In deze paragraaf wordt kort iets gezegd over de wijze waarop het empirisch onderzoek is aangepakt.

In de eerste plaats is onderzoek gedaan naar de huidige activiteiten van de gemeente Dordrecht ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB. Hiertoe is een viertal activiteiten van de gemeente beschreven en geëvalueerd. Aan de orde komt het project Milieuzorg Drechtsteden, de ontwikkeling van het duurzame bedrijventerrein Dordtse Kil III, het toepassen van de verruimde reikwijdte Wet milieubeheer en tot slot het landelijk doelgroepenbeleid industrie. De uitkomst van dit gedeelte van het onderzoek is, dat zowel duidelijk wordt wat de effectiviteit is van iedere activiteit afzonderlijk als van de huidige aanpak als geheel.

In de tweede plaats richt het onderzoek zich op welke sturingsinstrumenten door de gemeente Dordrecht kunnen worden ingezet en geeft op basis van ervaringen uit de praktijk aan welke sturingsinstrumenten in een bepaald geval het meest geschikt zijn. Er wordt anders gezegd een mogelijke toekomstige aanpak gepresenteerd, waarmee gemeenten duurzaam ondernemen op een zo effectief mogelijke wijze bij het MKB kunnen bevorderen. Het onderzoek heeft zich toegespitst op de verschillende rollen die de gemeente richting het MKB inneemt. Hieruit bleek dat de gemeente een vergunningverlenende en toezichhoudende rol, een stimulerende rol en tot slot de rol van katalysator heeft. Vanuit deze rollen was het mogelijk de aanpak te splitsen in twee sporen die kunnen worden bewandeld: het regulerende en stimulerende spoor. In de eerste plaats is onderzocht welke bijdrage het regulerende spoor kan leveren aan het bevorderen van duurzaam ondernemen. Het gaat hier om het toepassen van wet- en regelgeving, in dit geval de Wet milieubeheer. Op basis van de verruimde reikwijdte van deze wet is het mogelijk duurzaamheidsaspecten mee te nemen in vergunningverlening en toezicht. In de tweede plaats heeft het onderzoek zich gericht op de manier waarop het stimulerende spoor kan worden toegepast. Toepassing van dit spoor houdt in dat met uiteenlopende maatregelen en/of activiteiten wordt getracht duurzaam ondernemen bij het MKB te stimuleren. Gedurende het onderzoek bleek het nuttig onderscheid te maken tussen de beleidsvelden die in dit kader het meest relevant zijn, namelijk het economisch, ruimtelijk en milieubeleid, aangezien de rol van de gemeente als stimulator vanuit ieder beleidsveld anders kan worden ingevuld. Binnen het stimulerende spoor is tevens onderzoek gedaan naar de katalysatorrol van de gemeente. De gemeente beoogt vanuit deze rol via beïnvloeding van actoren op een indirecte wijze duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Zodoende is onderzocht welke actoren door de gemeente als intermediair kunnen worden gebruikt en op welke manier. Ook hier is de invulling van de rol vanuit drie beleidsvelden benaderd.

Nadat is nagegaan op welke wijze de gemeente Dordrecht deze twee sporen kan invullen, is de aandacht in het empirisch onderzoek vervolgens uitgegaan naar de onderlinge samenhang tussen beide sporen. Dit houdt in dat wordt ingegaan op een juiste afstemming tussen de benadering van bedrijven via de milieuvergunning (regulerend) en stimulerende activiteiten. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met het feit dat bedrijven wat betreft de mate van duurzaam ondernemen sterk kunnen verschillen. De uitkomst van het onderzoek is een duurzaamheidsaanpak, waarbij negen verschillende situaties worden onderscheiden. Hiermee kan recht worden gedaan aan de specifieke situatie waarin een bedrijf zich bevindt, waardoor de effectiviteit van de aanpak kan toenemen.

### **1.5 Theoretische component**

Het onderzoek dat heeft plaatsgehad bij de gemeente Dordrecht vormt de empirische component van de scriptie. Hiervan is in de voorgaande paragraaf een schets gegeven. Op deze plaats komt de theoretische component aan de orde. In deze scriptie is ervoor gekozen om de te beschrijven duurzaamheidsaanpak te benaderen vanuit de theorie van complexe netwerken. Voordat verder wordt ingegaan op de kenmerken van een complex netwerk, wordt allereerst iets gezegd over de wijze waarop de overheid maatschappelijke ontwikkelingen kan sturen.

Op het moment dat een overheid probeert bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden, kan worden gezegd dat ze bezig is met sturing. De manier waarop invulling wordt gegeven aan dit sturen kan verschillen. Zo onderscheiden Hoogerwerf en Herweijer (1998) drie basisvormen van sturing: de informatie-overdracht, de financiële prikkel en het voorschrift. De auteurs spreken in dit verband van communicatieve, economische en juridische sturing. In deze scriptie is echter een andere wijze van sturing als uitgangspunt genomen. Er wordt aansluiting gezocht bij de indeling in eerste generatie sturingsinstrumenten en tweede generatie sturingsinstrumenten, zoals deze door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) is gemaakt.

Deze onderverdeling maakt duidelijk dat een overheid maatschappelijke ontwikkelingen kan sturen via de inzet van twee generaties sturingsinstrumenten. Onder een sturingsinstrument wordt in dit verband verstaan: een middel om doeleinden mee te bereiken (De Bruijn et al., 1991:4). De vraag is nu welke instrumenten hiertoe kunnen worden gerekend? Tot de eerste generatie behoren de traditionele instrumenten. Hieronder vallen regulerende instrumenten, juridische instrumenten en (administratief-rechtelijke) wet- en regelgeving. Kenmerkend voor deze instrumenten is dat ze eenzijdig en direct zijn. Aan het gebruik van instrumenten van de eerste generatie zijn verschillende beperkingen verbonden. Deze beperkingen brengen De Bruijn et al. (1991) ertoe te concluderen dat bepaalde problemen zich door deze eerste generatie instrumenten niet laten oplossen. De klassieke benadering van sturing op basis van wetgeving voldoet in een dergelijke situatie niet meer. Hiervoor zijn andere instrumenten noodzakelijk.

In een sturingsproces kan een overheid worden geconfronteerd met een aantal maatschappelijke barrières. De Bruijn et al. (1991) onderscheiden in dit kader drie barrières voor overheidssturing: maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren, zowel publieke als private. Veel juridische instrumenten hebben als eigenschap dat zij niet geschikt zijn om deze barrières te overwinnen. Anders gezegd, wanneer wet- en regelgeving worden toegepast in een context waar genoemde barrières zich voordoen, is het niet onwaarschijnlijk dat de aan het gebruik van eerste generatie instrumenten verbonden beperkingen zich in alle hevigheid zullen manifesteren. De aandacht zal zich zodoende moeten richten op instrumenten die, in tegenstelling tot regulerende instrumenten, in staat zijn om in een dergelijke context toch actoren in de gewenste richting te sturen. Dit is de reden dat de tweede generatie sturingsinstrumenten wordt geïntroduceerd. De Bruijn et al. (1991:13) hanteren de volgende omschrijving: “een instrument van de tweede generatie kan worden omschreven als een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet”. Voordat verder wordt ingegaan op het bestaan van barrières, worden allereerst de instrumenten genoemd die tot de tweede generatie kunnen worden gerekend. Verderop in deze scriptie zullen deze instrumenten uitgebreid worden beschreven, zodat de aandacht op deze plaats beperkt blijft tot een opsomming. Tot de tweede generatie behoren zodoende: meerzijdige instrumenten, persoonsgerichte instrumenten, incentives, kengetallen en communicatieve instrumenten.

### Complex netwerk

In het vorige gedeelte is aangegeven dat de overheid in een sturingsproces kan worden geconfronteerd met een aantal maatschappelijke barrières. Op deze plaats wordt stilgestaan bij deze barrières door ze in verband te brengen met het begrip netwerk. Een netwerk kan worden omschreven als een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn (De Bruijn et al., 1991:27). Netwerken waarin de kenmerken pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie zich manifesteren, worden ‘complexe netwerken’ genoemd. Een complex netwerk omvat anders geformuleerd de drie genoemde maatschappelijke barrières die een overheid kan ontmoeten in een sturingsproces. Pluriformiteit betekent dat een actor of een doelgroep als geheel niet als homogeen kan worden beschouwd, maar juist vaak uit verscheidene delen bestaan. Het tweede kenmerk van een netwerk houdt in dat rekening wordt gehouden met het feit dat te sturen actoren soms nauwelijks ontvankelijk zijn voor stuursignalen vanuit de overheid. Ze zijn met andere woorden gesloten. Het laatste kenmerk wijst erop dat in netwerken overheden en te sturen actoren wederzijds afhankelijk zijn. Van een hiërarchie waarbij de overheid bovengeschikt is aan te sturen actoren is in een complex netwerk zodoende geen sprake.

Wanneer de overheid wil sturen in een complex netwerk, zal ze dus rekening moeten houden met de kenmerken hiervan. Op deze plaats kan, gezien het voorgaande, de opmerking worden gemaakt dat eerste generatie sturingsinstrumenten, gelet op hun beperkingen, niet of nauwelijks geschikt zijn om met de kenmerken van een complex netwerk om te gaan. Instrumenten van de tweede generatie zijn beter geschikt, aangezien deze in staat zijn de

barrières te verdisconteren. Op basis hiervan is de verwachting dat tweede generatie instrumenten beter zullen omgaan met de kenmerken van een complex netwerk dan wanneer eerste generatie instrumenten worden toegepast.

Na deze korte bespreking van de theoretische component van de scriptie, komt de vraag naar voren welke rol de theorie speelt bij het beantwoorden van de vraagstelling. Anders gezegd gaat het hier om de vraag welke betekenis de theorie heeft in relatie tot het genoemde empirische onderzoek. Hiertoe wordt in de eerste plaats bezien of de omgeving waarin de gemeente Dordrecht probeert duurzaam ondernemen te bevorderen, voldoet aan de kenmerken van een complex netwerk. In de tweede plaats wordt in deze scriptie bekeken hoe de instrumenten vanuit het regulerende en stimulerende spoor zich verhouden ten opzichte van de beschreven eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Ten slotte wordt nagegaan in hoeverre de instrumenten die door de gemeente Dordrecht kunnen worden ingezet om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen (de zogenaamde duurzaamheidsaanpak), in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk.

## **1.6 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen**

Nadat in het voorgaande aandacht is besteed aan het begrip duurzaam ondernemen, de aanleiding en opzet van het empirische onderzoek en de theoretische component, is het mogelijk in deze paragraaf de doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen te benoemen.

### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is een beeld te krijgen van de mogelijkheden die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf (MKB) te bevorderen. Met de gemeente Dordrecht als onderzoekscasus richt het onderzoek zich in de eerste plaats op een evaluatie van de huidige aanpak. De gemeente Dordrecht heeft de afgelopen jaren een aantal activiteiten opgezet met als doel bedrijven tot een meer duurzame bedrijfsvoering te brengen. In de tweede plaats richt het onderzoek zich op welke sturingsinstrumenten door gemeenten (in casu de gemeente Dordrecht) kunnen worden ingezet en geeft op basis van ervaringen uit de praktijk aan welke instrumenten in een bepaald geval het meest geschikt zijn. De scriptie geeft, op basis van het uitgevoerde onderzoek, conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het door gemeenten bevorderen van duurzaam ondernemen bij het MKB. Om het onderzoek in te kaderen wordt gewerkt met een centrale vraagstelling die beantwoord wordt. Samen met de doelstelling vormt deze de probleemstelling van de scriptie.

### Vraagstelling

“Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten om duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf te bevorderen en in hoeverre zijn deze geschikt voor sturing in een complex netwerk”.

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden is een verkennend onderzoek uitgevoerd, welke is gebaseerd op één casus. Gedurende een stageperiode van ruim drie maanden bij de gemeente Dordrecht ben ik in staat geweest om vanuit de afdeling beleid, vakgroep Milieu onderzoek te doen naar de sturingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. De hieruit voortkomende duurzaamheidsaanpak wordt in het vervolg van deze scriptie benaderd vanuit de theorie van complexe netwerken.

Om de vraagstelling meer concreet en beter onderzoekbaar te maken, wordt in de scriptie een aantal onderzoeksvragen beantwoord. Deze verdere uitwerkingen van de hoofdvraagstelling zijn de volgende:

1. Wat wordt verstaan onder duurzaam ondernemen?
2. Welke rol kunnen overheden hebben bij het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen (zoals het bevorderen van duurzaam ondernemen)?
3. Over welke instrumenten beschikken overheden om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en wat zijn de kenmerken van deze instrumenten?
4. Welke activiteiten onderneemt de gemeente Dordrecht momenteel ter bevordering van duurzaam ondernemen en hoe kunnen deze activiteiten worden gewaardeerd?
5. Welke sturingsinstrumenten kunnen door gemeenten (in casu de gemeente Dordrecht) worden ingezet om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen?
6. In hoeverre zijn deze instrumenten in de context van de gemeente Dordrecht in staat om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk?

## 1.7 Onderzoeksmethode

Zoals uit het voorgaande is gebleken, heeft het onderzoek dat aan deze scriptie ten grondslag ligt een theoretische en een empirische component.

Bij het theoretisch onderzoek is aan de hand van beschikbare literatuur een definitie van de belangrijkste begrippen gegeven. Tevens is aan de hand van literatuur een beschrijving gegeven van de wijze waarop overheden maatschappelijke ontwikkelingen kunnen sturen en de instrumenten die de overheid hiervoor ter beschikking staan. Ook is aandacht besteed aan de eigenschappen van een complex netwerk en op welke manier instrumenten in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een dergelijk netwerk.

Hierna is op basis van beschikbare informatie over het bevorderen van duurzaam ondernemen en gesprekken met ambtenaren die zijn betrokken bij het ontwikkelen van een duurzame bedrijfsvoering door ondernemers in de praktijk gekeken:

- welke activiteiten de gemeente Dordrecht momenteel onderneemt om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen;
- welke sturingsinstrumenten gemeenten kunnen inzetten ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB.

Vervolgens is een koppeling gemaakt tussen de twee componenten, door te bekijken in hoeverre de instrumenten die door de gemeente Dordrecht kunnen worden ingezet, in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk. Tot slot is de verzamelde informatie gebruikt voor het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen over de inzet van sturingsinstrumenten ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB.

Op deze plaats is het nuttig de methodologie van het onderzoek te bespreken. Concreet houdt dit in dat per onderzoeksvraag wordt aangegeven welke stappen zijn gezet om tot beantwoording van de vraag te komen.

### Onderzoeksvraag 1

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op het begrip duurzaam ondernemen. Hierbij is het van belang ook te kijken naar de meer omvattende begrippen 'duurzaam' en 'duurzame ontwikkeling'. Door het bestuderen van verscheidene bronnen is het mogelijk een beschrijving te geven van wat deze begrippen inhouden en kan op basis hiervan voor een bepaalde definitie worden gekozen. Gedacht kan worden aan bestudering van overheidsnota's, onderzoeksrapporten en literatuur aangaande dit onderwerp.

### Onderzoeksvragen 2 en 3

De tweede en derde vraag liggen in elkaars verlengde, zodat deze in dit kader gezamenlijk kunnen worden behandeld. Centraal staat namelijk welke rol overheden hebben bij het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen en welke instrumenten beschikbaar zijn om deze

ontwikkelingen te sturen. Om deze vragen te beantwoorden is bestudering van bestuurskundige literatuur noodzakelijk. Met name literatuur op het gebied van overheidsbeleid, overheidssturing en sturingsinstrumenten is hier relevant. Met behulp van deze bronnen is het mogelijk iets te zeggen over de wijze waarop overheden maatschappelijke ontwikkelingen kunnen sturen en welke instrumenten ze hiervoor beschikbaar hebben.

#### Onderzoeksvraag 4

Bij dit onderdeel staat de huidige aanpak van de gemeente Dordrecht ter bevordering van duurzaam ondernemen centraal. Het gaat hier concreet om een viertal activiteiten. Deze worden beschreven en geëvalueerd. De informatie die hiervoor nodig is, is afkomstig uit interviews gehouden met personen uit het veld. Het betreft hier voornamelijk vraaggesprekken met medewerkers van de gemeente Dordrecht en de Milieudienst Zuid-Holland Zuid. Op basis van deze interviews kunnen zowel uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van iedere activiteit afzonderlijk als over de effectiviteit van de huidige aanpak als geheel.

#### Onderzoeksvraag 5

Deze vijfde vraag vormt een belangrijk onderdeel van het onderzoek zoals dit bij de gemeente Dordrecht heeft plaatsgevonden. In dit gedeelte wordt ingaan op de sturingsinstrumenten die door gemeenten kunnen worden ingezet om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Een tweetal bronnen is bij de behandeling van dit onderwerp relevant. In de eerste plaats geschreven bronnen. Door het bestuderen van overheidsnota's, onderzoeksrapporten, websites en voorlichtingsbrochures ontstaat een beeld van de mogelijkheden die gemeenten in dit kader hebben. In de tweede plaats blijkt het houden van interviews met mensen uit het veld een zeer waardevolle bron van informatie. Hiertoe is niet alleen gesproken met medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente Dordrecht en van de regionale milieudienst. Ook met ambtenaren van andere gemeenten, zoals Schiedam, Ridderkerk en Vlaardingen, is contact opgenomen. Door deze twee bronnen bij het onderzoek te betrekken, is het mogelijk het geheel vanuit verschillende gezichtspunten te bezien.

#### Onderzoeksvraag 6

Met de vraag in hoeverre de sturingsinstrumenten die door gemeenten kunnen worden ingezet in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk, wordt een relatie gelegd tussen onderzoeksvragen 2 en 3 en onderzoeksvraag 5. Anders gezegd: de empirische resultaten worden in verband gebracht met de resultaten van de theoretische beschouwing. Door deze koppeling kan in de context van de gemeente Dordrecht iets worden gezegd over de effectiviteit van de voorgestelde duurzaamheidsaanpak in een complex netwerk.

### **1.8 Leeswijzer**

Het vervolg van deze scriptie is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 gaat in op de voor deze scriptie relevante begrippen. Naast een keuze van een definitie van het begrip duurzaam ondernemen, wordt ook aandacht besteed aan de meer omvattende begrippen 'duurzaamheid' en 'duurzame ontwikkeling'. Tevens wordt de relatie met het begrip 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' gelegd en wordt ingegaan op drie aspecten van duurzaam ondernemen.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de manier waarop overheden in staat zijn om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Twee manieren worden belicht: sturen via eerste generatie instrumenten en sturen via tweede generatie instrumenten. Ook op de positionering van de overheid ten aanzien van deze manieren wordt ingegaan. Verder worden de verschillende sturingsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan besproken. Aan de orde komen ook de kenmerken van een complex netwerk en de wijze waarop de twee manieren van sturing en hun instrumentarium omgaan met deze kenmerken.

In hoofdstuk 4 staat de huidige aanpak van de gemeente Dordrecht ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB centraal. Hiertoe wordt een viertal activiteiten beschreven en geëvalueerd. Met behulp van dit hoofdstuk wordt zowel duidelijk wat de effectiviteit is van iedere activiteit afzonderlijk als van de huidige aanpak als geheel.

De hoofdstukken 5 en 6 van de scriptie zijn gebaseerd op het empirische onderzoek zoals dit bij de gemeente Dordrecht heeft plaatsgehad. De vraag is hier aan de orde welke sturingsinstrumenten gemeenten hebben om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. In hoofdstuk 5 worden de twee sporen besproken die door de gemeente Dordrecht kunnen worden bewandeld: het regulerend en stimulerend spoor. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 beide sporen in hun onderlinge samenhang bekeken. Dit houdt in dat wordt ingegaan op een juiste afstemming tussen de inzet van beide sporen. Aangezien bedrijven verschillen vertonen in de mate van duurzaam ondernemen, is de aanpak gesplitst in negen situaties.

In hoofdstuk 7 wordt een koppeling gemaakt tussen hetgeen in hoofdstuk 3 en de hoofdstukken 5 en 6 aan de orde is gekomen. Er zal hiertoe antwoord moeten worden gegeven op de vraag in hoeverre de sturingsinstrumenten die door gemeenten kunnen worden ingezet, in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk. In de eerste plaats wordt antwoord gegeven op de vraag of de omgeving waarin de gemeente Dordrecht probeert duurzaam ondernemen te bevorderen, de kenmerken van een complex netwerk heeft. In de context van de gemeente Dordrecht wordt in de tweede plaats bekeken hoe de instrumenten vanuit het regulerende en stimulerende spoor zich verhouden ten opzichte van de eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Tot slot wordt nagegaan in hoeverre de duurzaamheidsaanpak in staat is om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk.

Tot slot wordt in hoofdstuk 8 de verzamelde informatie uit de voorgaande hoofdstukken gebruikt voor het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen over de inzet van sturingsinstrumenten door gemeenten ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB.

Na de conclusies is nog een lijst met bronnen opgenomen. Naast deze literatuurlijst wordt hier ook een aantal websites genoemd. Deze sites zijn voornamelijk bezocht om een beter beeld te krijgen van de stand van zaken op het gebied van duurzaam ondernemen in Nederland. In de bijlage is ten slotte een overzicht van geïnterviewde personen opgenomen.



## Hoofdstuk 2 Duurzaam ondernemen; een begripsbepaling

### 2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat het doel van het onderzoek is een beeld te krijgen van de sturingsinstrumenten die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf (MKB) te bevorderen. Voordat hierover iets wordt gezegd, is het nuttig duidelijk te maken wat wordt verstaan onder het begrip 'duurzaam ondernemen'.

Het begrip duurzaam ondernemen valt onder de paraplu van de bredere begrippen 'duurzaam' en 'duurzame ontwikkeling'. Voor de duidelijkheid wordt in paragraaf 2.2 eerst aandacht besteed aan deze veel omvattende termen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 het begrip 'duurzaam ondernemen' als geheel ingevuld. Hierbij wordt tevens de relatie met het begrip 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' gelegd en wordt ingegaan op drie aspecten van duurzaam ondernemen.

### 2.2 De begrippen Duurzaam en Duurzame ontwikkeling

De meest bekende definitie van 'duurzame ontwikkeling' is afkomstig uit het rapport 'Our Common Future' van de World Commission on Environment and Development. In dit zogenoemde Brundtlandrapport wordt duurzame ontwikkeling compact geformuleerd als: "de mensheid moet streven naar een ontwikkeling die recht doet aan huidige behoeften zonder die van komende generaties in het gedrang te brengen" (WCED, 1987). Vanwege het feit dat deze definitie algemeen wordt erkend als dé definitie van 'duurzame ontwikkeling', zal deze in het kader van deze scriptie dan ook als zodanig worden gebruikt.

Deze definitie wordt in onder andere het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (Ministerie van VROM, 2001) en de nota Milieu en Economie (Ministerie van VROM, 1997) als uitgangspunt genomen en verder geconcretiseerd. In de laatst genoemde nota komt dit naar voren in het streven van het kabinet naar een absolute ontkoppeling van milieudruk en economische groei. Dit houdt in dat de groei van de economie niet automatisch gepaard gaat met een groei van de milieubelasting. Op grond van de plannen van de rijksoverheid betreft duurzame ontwikkeling veel meer dan alleen de duurzaamheid in ecologische zin. Het heeft niet alleen betrekking op het gebied van de natuur en het milieu, maar ook op dat van de economie en van de sociale kwaliteit. Volgens genoemde beleidsplannen ligt de essentie van duurzame ontwikkeling in het in hun onderlinge balans beheren en behouden van deze drie dimensies. Deze invalshoek van de regering impliceert dat ernaar wordt gestreefd om bij alle besluitvorming een systematische afweging te maken tussen de economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten van nieuw beleid. Het resultaat zou dan zijn dat uiteindelijk het beleid op alle onderdelen als duurzaam kan worden gekenschetst.

Deze benadering van duurzame ontwikkeling is niet geheel zonder kritiek. Zo stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport 'Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid' (WRR, 2001) dat een alomvattende doelstelling 'duurzame ontwikkeling' voor de ontwikkeling van beleid niet gewenst is. Dit veronderstelt een vorm van integrale beleidsvoering die in de ogen van de raad onmogelijk is. Ieder beleid kent immers zijn eigen merites en kan niet zonder meer onder een allesomvattende doelstelling van 'duurzame ontwikkeling' worden gebracht. De raad stelt daarom voor om voor de bestuurlijke vormgeving van het beleid de ecologische invalshoek voorop te stellen en van daaruit de afweging met de economische en sociaal-culturele aspecten te maken. In plaats van dat de vorming van beleid uitsluitend wordt gedomineerd door de doelstelling 'duurzame ontwikkeling', zorgt de insteek van de WRR ervoor dat beleid vanuit meer speci-

fieke en duidelijker afgebakende doelstellingen ontstaat. Dit komt tevens de noodzakelijke politieke afwegingen ten goede.

Het is in deze scriptie echter niet de bedoeling na te gaan of sociale, economische en ecologische aspecten worden meegenomen bij beslissingen. Voor de onderzoeksvraag die ik wil beantwoorden voldoet hetgeen in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan en de nota Milieu en Economie over duurzame ontwikkeling is vermeld. Het betreft hier immers opvattingen die in de bestuurlijke praktijk breed worden gedragen.

### **2.3 Het begrip Duurzaam ondernemen<sup>1</sup>**

Na de behandeling van het begrip duurzame ontwikkeling, komt nu de vraag naar voren wat verstaan moet worden onder duurzaam ondernemen? Er blijkt een duidelijk verband te zijn tussen deze twee begrippen. Bedrijven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame ontwikkeling van de maatschappij door duurzaam te ondernemen. Om met de woorden van Kofi Annan te spreken: "...let's choose to unite the powers of markets with the authority of universal ideals. Let us choose to reconcile the creative forces of private entrepreneurship with the needs of the disadvantaged and the requirements of the future generations...".

Een gezonde financiële situatie, investeren in mensen, afvalpreventie, energiebesparing, milieuvriendelijk productontwerp, vervoersmanagement, gedragscode, afwijzen van kinderarbeid en corruptie, respecteren van mensenrechten, samenwerken met toeleveranciers en afnemers, ondersteunen van maatschappelijke activiteiten, lange termijn visie, etc. Dit zijn allemaal aspecten die vallen onder de term duurzaam ondernemen. Bedrijven die duurzaam ondernemen stellen zich kwetsbaar op naar hun omgeving en combineren het zakelijke met zorg voor mens en milieu. In dit verband wordt vaak gesproken over de drie dimensies: profit, people en planet. Anders gezegd zoekt een onderneming in haar streven naar duurzaam ondernemen een evenwicht tussen financieel economische resultaten, sociale belangen en reductie van de milieubelasting.

Bij een duurzame ondernemer is winstmaximalisatie is niet (meer) het enige doel, het creëren van waarde staat centraal. Waarde voor de klanten, de werknemers, de aandeelhouders en de maatschappij. Dit wordt ook wel een stakeholder-benadering genoemd. Stakeholders zijn actoren wiens belangen kunnen worden beïnvloed door de activiteiten van de onderneming of die zelf invloed op de belangen van de onderneming uitoefenen. Bewustwording van de belangrijkste stakeholders en hun belangen geeft inzicht in risico's en kansen waarmee het bedrijf te maken krijgt. Door daaruit voortvloeiende risico's te beheersen en kansen te benutten, stelt het bedrijf haar continuïteit voor de lange termijn veilig.

Wanneer duurzaam ondernemen bij een bedrijf een prominente rol speelt bij de bepaling van het toekomstig beleid, kunnen bij deze onderneming de volgende voordelen zich voordoen:

- een positief en krachtig imago;
- gemotiveerde werknemers en aantrekkelijk voor nieuwe werknemers;
- kostenbesparing door efficiënter produceren en efficiëntere ketens;
- inzicht in en verzilveren van marktkansen;
- beheersing van risico's (imago, schandalen, ongelukken, enz.).

---

<sup>1</sup> Voor de informatie ten behoeve van deze paragraaf is onder andere gebruikgemaakt van de website van de BECO Groep: <http://www.duurzaamondernemen.nl>.

### 2.3.1 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

In publicaties, maar ook in de media, komt regelmatig de term maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) naar voren. Deze term lijkt vaak als synoniem van duurzaam ondernemen te worden gebruikt. Helemaal onterecht is dit niet. De kernelementen van maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn immers in essentie gelijk aan die van duurzaam ondernemen: bijdrage aan maatschappelijke welvaart op langere termijn en relatie met stakeholders. Ook hier spreekt men over de drie dimensies: profit, people en planet. In het gebruik van de term is echter een verschil waar te nemen. Bij MVO ligt de nadruk vaak op sociaal ethische aspecten van (internationaal) ondernemen (zoals kinderarbeid en mensenrechten) en op de rol van het bedrijf in de lokale omgeving. In het geval van duurzaam ondernemen ligt de nadruk vaak op het behoud van de aarde voor toekomstige generaties en dus vooral op milieuaspecten, zoals klimaatverandering, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen.

Gezien de grote mate van overeenkomst tussen beide begrippen wordt in het kader van deze scriptie hiertussen geen onderscheid gemaakt. Daar waar de term duurzaam ondernemen wordt gebruikt, kan zodoende impliciet ook de term maatschappelijk verantwoord ondernemen worden gelezen. Op deze plaats is het tevens nuttig te wijzen op de term preventie. Wanneer een bedrijf duurzaam onderneemt, wordt ook wel gezegd dat dit bedrijf zich bezig houdt met preventie. Met de term preventie worden maatregelen bedoeld tot het voorkomen dan wel het beperken van het ontstaan van afval en emissies of het verminderen van de milieuschadelijkheid daarvan door reductie aan de bron of intern hergebruik (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001). In het vervolg van deze scriptie, met name in het gedeelte waar de duurzaamheidsaanpak wordt besproken, wordt zodoende het bevorderen van duurzaam ondernemen ook wel aangeduid als het nemen van preventie maatregelen.

### 2.3.2 Definitie van duurzaam ondernemen

Hiervoor is het begrip duurzaam ondernemen omschreven en is aangegeven hoe dit begrip zich verhoudt ten opzichte van het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen. Voor het onderzoek is het nu van belang om de term duurzaam ondernemen van een meer hanteerbare definitie te voorzien.

Er is een aantal definities in omloop. De eerste die ik wil noemen is afkomstig van het programma 'Met preventie op weg naar duurzaam ondernemen'. Dit programma is een gezamenlijk initiatief van het Inter Provinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Economische Zaken. In dit programma wordt uitgegaan van de volgende definitie van duurzaam ondernemen: "het leveren van concurrerend geprijsde goederen en diensten, die in de behoeften van de mens voorzien en die kwaliteit aan het leven geven, waarbij geleidelijk de milieubelasting en het grondstof- en energieverbruik door de levenscyclus en in de keten gereduceerd worden tot een niveau dat ten minste in balans is met de draagkracht van de aarde"<sup>2</sup>.

Een volgende en tevens meest bekende definitie van duurzaam ondernemen is afkomstig van de Sociaal Economische Raad. In het rapport 'De winst van waarden' stelt de raad dat in de kern twee elementen bepalen of in deze tijd met recht van duurzaam ondernemen kan worden gesproken:

- het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten op waardecreatie in drie dimensies - Profit, People, Planet - en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op de langere termijn;

---

<sup>2</sup> Bron: <http://www.novem.nl/default.asp?documentId=13245>

- een relatie met de verschillende belanghebbenden onderhouden op basis van doorzichtigheid en dialoog, waarbij antwoord wordt gegeven op de gerechtvaardigde vragen uit de maatschappij (SER, 2000:86).

Met deze elementen in het achterhoofd is in deze scriptie gekozen voor de definitie gebaseerd op het landelijke uitvoeringsprogramma 'Met preventie op weg naar duurzaam ondernemen' en het SER-advies van 15 december 2000: "Duurzaam ondernemen houdt in dat een onderneming zich in de bedrijfsvoering richt op elk van de volgende drie aspecten: (people) sociaal/ethische aspecten, (planet) ecologische aspecten, (profit) economische aspecten. Dit is de zogenaamde Triple P-gedachte" (Provincie Zuid-Holland, 2002:8).

Deze definitie bevat naar mijn mening alle elementen zoals deze in de omschrijving van duurzaam ondernemen aan de orde zijn geweest. Zodoende bezit deze definitie voldoende handvatten om richting te geven aan het onderzoek. Ten behoeve van de duidelijkheid wordt in de volgende subparagraaf kort ingegaan op de drie aspecten van duurzaam ondernemen.

### 2.3.3 Aspecten van duurzaam ondernemen

De hiervoor genoemde definitie van duurzaam ondernemen wordt gekenmerkt door een drietal aspecten. Het betreft de zogenaamde Triple P-gedachte, bestaande uit people, planet en profit. Hieronder wordt ieder aspect kort toegelicht.

#### People

De sociale dimensie van duurzaam ondernemen uit zich in het aspect 'people'. Kort gezegd houdt dit in dat de duurzame ondernemer rekening houdt met de gevolgen voor mensen, binnen en buiten de onderneming. Belangrijke vragen hierbij zijn hoe het bedrijf met haar personeel omgaat en hoe zij presteert op het gebied van de maatschappij in ruimere zin. Behartiging van mensenrechten, omkoping en fraude, kinderarbeid, man vrouw verhoudingen, discriminatie, medezeggenschap en gedragscodes zijn allemaal thema's die spelen bij het aspect people (Solidaid Online, 2001).

#### Planet

Op het moment dat de zorg voor de natuurlijke leefomgeving is geïntegreerd in de bedrijfsvoering van een ondernemer, kan worden gesteld dat wordt voldaan aan de ecologische dimensie van duurzaam ondernemen. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is de overstap naar procesgeïntegreerde technologie. Deze overstap houdt in dat milieubesparende aspecten in het ontwerp- en productieproces worden geïntegreerd en zoveel mogelijk de milieubelasting gedurende de levenscyclus van het product wordt bekeken (SER, 2000). Actuele thema's die behoren tot het domein planet zijn: milieuzorg, eco-efficiency, schoner produceren, duurzame technologie ontwikkeling en duurzame bedrijventerreinen.

#### Profit

Tot het derde en laatste aspect van duurzaam ondernemen worden meestal niet de pure financiële prestaties gerekend, zoals winst en omzet. Daarentegen staat het scheppen van waarde centraal. Deze waardeschepping uit zich in het voortbrengen van goederen en diensten en door het scheppen van werkgelegenheid en inkomen. De wijze waarop het aspect 'profit' door de ondernemer kan worden ingevuld, heeft invloed op de prestaties op het gebied van People en Planet. De behaalde winst bepaalt immers voor een belangrijk deel de continuïteit van een bedrijf. Vanwege deze afhankelijkheid kan worden gesteld dat het aspect 'profit' hiermee zowel basis als randvoorwaarde vormt voor het goed vormgeven van de twee andere dimensies van duurzaam ondernemen (SER, 2000).

## **Hoofdstuk 3 Sturing van maatschappelijke ontwikkelingen door overheden**

### **3.1 Inleiding**

De overheid speelt in de maatschappij een bijzondere rol. De overheidsorganisatie is immers het loket waar veel maatschappelijke problemen worden gedeponereerd. Van de overheid wordt verwacht dat zij deze problemen waar mogelijk voorkomt en in ieder geval vermindert of oplost. Op het moment dat een overheid probeert bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden, kan worden gezegd dat ze bezig is met sturing. Door dit verwachtingspatroon vanuit de samenleving neemt de behoefte aan overheidsbemoeienis op vele beleidsterreinen toe. Er is anders gezegd sprake van een toenemende sturingsbehoefte. Wanneer de overheid aan deze behoefte wil voldoen, komt de vraag naar voren over welke sturingsmogelijkheden de overheid eigenlijk kan beschikken.

Voor de beantwoording van deze vraag is in deze scriptie gekozen voor een instrumenteel perspectief. Dit betekent dat de aandacht uitgaat naar de sturingsinstrumenten die een overheid kan inzetten. Bij de definiëring van instrumenten valt op dat deze in twee groepen zijn in te delen. De eerste groep bestaat uit de zogenaamde smalle definities. Een instrument wordt vanuit dit gezichtspunt gezien als een ding of een zaak. Om deze reden staan papieren of formele instrumenten, zoals een wettelijke regeling, in dit kader centraal. De tweede groep betreft de brede definities van instrumenten. De definitie omvat niet alleen de formele, maar ook juist de informele instrumenten. Een voorbeeld hiervan is het voeren van onderhandelingen. Naast dit onderscheid in twee groepen definities, is het mogelijk instrumenten nog op een andere manier in te delen. Het betreft hier de indeling in groepen instrumenten. Hoewel niet alle instrumenten op een zuivere manier zijn te categoriseren, is toch een drietal groepen van instrumenten met overeenkomstige kenmerken aan te wijzen (Van der Doelen, 1993). Het gaat hier om de communicatieve, de economische en de juridische instrumentengroep.

In deze scriptie wordt een andere indeling van instrumenten als uitgangspunt genomen. In dit hoofdstuk wordt namelijk ingegaan op de rol die overheden kunnen spelen bij het beïnvloeden van maatschappelijke ontwikkelingen. Hiertoe wordt aansluiting gezocht bij de indeling in eerste generatie sturingsinstrumenten en tweede generatie sturingsinstrumenten, zoals deze door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) is gemaakt. Met behulp van deze onderverdeling is het mogelijk iets te zeggen over de manier waarop een overheid in de samenleving kan sturen. Op grond hiervan wordt gebruik gemaakt van een eenvoudige definitie van een sturingsinstrument: een middel om doeleinden mee te bereiken (De Bruijn et al., 1991:4). Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Ten eerste komt in paragraaf 3.2 de eerste generatie sturingsinstrumenten aan de orde. Naast een beschrijving, wordt ook aandacht besteed aan de instrumenten die tot deze generatie behoren. Verder wordt een aantal beperkingen van deze manier van sturen genoemd. In paragraaf 3.3 wordt de tweede generatie sturingsinstrumenten behandeld. Aangegeven wordt op welke wijze de overheid met deze tweede generatie instrumenten kan sturen. Verder worden de instrumenten genoemd die hiertoe kunnen worden gerekend. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens het begrip complex netwerk geïntroduceerd. Hierbij wordt aandacht besteed aan de kenmerken van een dergelijk netwerk. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op de wijze waarop de twee manieren van sturing omgaan met deze kenmerken.

### **3.2 De eerste generatie sturingsinstrumenten**

Zoals gezegd staat dit hoofdstuk in het teken van de rol die binnen de maatschappij door de overheid wordt gespeeld. In deze paragraaf wordt een eerste invulling gegeven van deze rol door aandacht te besteden aan sturing via eerste generatie instrumenten. Hiertoe wordt al-

Iereerst een aantal algemene opmerkingen gemaakt over deze wijze van sturing. Vervolgens komen de instrumenten die tot deze generatie behoren aan de orde. Ten slotte wordt een aantal beperkingen van deze manier van sturen genoemd. Bij dit alles is met name gebruik gemaakt van de beschouwingen van De Bruijn et al. (1991). Als van andere bronnen gebruik is gemaakt, is dit in de tekst vermeld.

De overheid kan maatschappelijke ontwikkelingen dus allereerst sturen door eerste generatie instrumenten in te zetten. De vraag is over wat voor soort instrumenten het nu gaat? Tot de eerste generatie behoren de traditionele instrumenten. Hieronder vallen regulerende instrumenten, juridische instrumenten en (administratief-rechtelijke) wet- en regelgeving. Kenmerkend voor deze instrumenten is dat ze eenzijdig en direct zijn. De eenzijdigheid uit zich in het gegeven dat de overheid normen (geboden of verboden) oplegt aan te sturen actoren. Er is dus sprake van éénrichtingsverkeer. Het feit dat regulerende instrumenten zich richten op de gewenste of verboden handeling, komt tot uitdrukking in het directe karakter hiervan. Voordat een aantal voorbeelden van deze juridische instrumenten kan worden genoemd, is het nuttig eerst de positie van de overheid binnen deze benadering duidelijk te maken.

Het uitgangspunt bij het inzetten van een eerste generatie instrument, in casu een juridisch instrument, is dat de overheid wordt gezien als de centraal sturende actor. Vanuit deze positie heeft de overheid helder zicht op de te bereiken doelen en de hiervoor in te zetten instrumenten. Essentieel is dat de overheid als één actor optreedt en dat de overheid autonoom beslist over het uit te voeren beleid. Het toepassen van regulerende instrumenten is een benadering die sterk steunt op het concept van de maakbare samenleving. Uitgangspunt is dat, als de juiste instrumenten worden gekozen en deze instrumenten op de juiste wijze worden ingezet, maatschappelijke processen zodanig gestuurd kunnen worden dat zij tot de door de overheid gewenste uitkomst leiden. Het idee achter sturen via eerste generatie instrumenten is dat alle relevante variabelen die van invloed zijn op de maatschappij, kenbaar en manipuleerbaar zijn. Deze vorm van top-down sturing waarbij de overheid als bovengeschatte optreedt, brengt Martens (1999) ertoe in dit verband van de klassieke benadering van sturen te spreken.

### 3.2.1 Instrumenten van de eerste generatie<sup>3</sup>

Het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen via eerste generatie instrumenten betreft zoals gezegd het inzetten van juridische instrumenten. Op deze plaats zal een aantal van deze instrumenten worden behandeld. Daaraan voorafgaand is het nuttig een paar algemene opmerkingen over sturen via regelgeving te maken. Voor deze manier van sturen doet de overheid een beroep op het recht. Van den Heuvel (1998:45) beschrijft dit als volgt: "het recht is een stelsel van verbindende voorschriften of normen, waarin voor burgers, rechtspersonen en ambtsdragers is vastgelegd wat toegestaan, toelaatbaar of verplicht is en welke afdwingbare gevolgen partijen aan elkaars handelen mogen verbinden". In het recht is dus, wat eenvoudiger geformuleerd, vastgelegd welke rechten en verplichtingen partijen (kunnen) hebben.

De volgende vier sturingsinstrumenten kunnen tot de eerste generatie worden gerekend: wetten, beleidsregels, plannen en beschikkingen (vergunningen, concessies en ontheffingen).

---

<sup>3</sup> Voor de beschouwing over juridische instrumenten is gebruikgemaakt van onder anderen: J.H.J. van den Heuvel (1998) *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht. J.Th.A. Bressers, P. de Jong, P.-J. Klok & A.F.A. Korsten (1993) *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen/Maastricht. A.T. Martens (1999) *De eerste generatie versus de tweede generatie sturingsinstrumenten: De Rotterdamse duurzaamheidsclub als boeiend experiment*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

## Wetten

In wetten legt de (rijks)overheid vast wat binnen de samenleving wel en niet is toegestaan. Wetten leggen gedragingen op, kennen bevoegdheden toe, leggen plichten op of erkennen rechten. In het verleden, tot ongeveer 1900, was het recht vooral volgend. Dit betekent dat reeds geaccepteerde waarden en normen werden vastgelegd. Er was sprake van zogenaamde codificerende wetgeving. Het recht was met name gericht op het bewaren van de orde in de samenleving.

Na 1900 kreeg het recht een andere rol. Het recht werd steeds meer gebruikt om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en te wijzigen. Door het maken van wetten worden sinds het begin van de twintigste eeuw ook sociale, economische en politieke doelen nagestreefd. We spreken dan van het gebruik van de wet in instrumentele zin. In de sociale rechtstaat is instrumentele wetgeving dominant geworden. De wetgever schrijft de koers van de samenleving voor door vele gedragsbeïnvloedende regels en voorschriften op te leggen aan haar burgers. In de laatste jaren is hierin overigens wel verandering gekomen, mede doordat de samenleving minder 'maakbaar' blijkt te zijn dan beleidsmakers in het verleden dachten. Onder andere via privatisering, deregulering en het toelaten van meer marktwerking toont de overheid tegenwoordig een zekere terughoudendheid bij het toepassen van wetten. Deze ontwikkeling komt voort uit de constatering dat van vele (instrumentele) wetten de naleving en de handhaving te wensen overlaten. De wetten, en de wijze waarop zij werken, zijn blijkbaar niet toereikend om de samenleving in voldoende mate te sturen.

Als wetten niet worden nageleefd, is het effect ervan nihil. Aangezien naleving van regels (wetten) noodzakelijk is voor het goed functioneren van een rechtstaat, behoeft de handhaving de nodige aandacht. Bij niet naleving moet de wetgever zich afvragen of de problematiek waarvoor de regels zijn bedacht wel door wetgeving kan worden opgelost. Uiteraard moet deze afweging ook al in een veel vroeger stadium, bij de beleidsontwikkeling, worden gemaakt. Belangrijke voorwaarden voor de naleving van een wet is dat de wet zorgvuldig is vormgegeven, dat de wet geloofwaardig is en dat overtredingen ook daadwerkelijk worden gesanctioneerd.

## Beleidsregels

Het handelen van overheden is gebonden aan algemeen verbindende voorschriften en moet een wettelijke grondslag hebben. Vaak is echter in een wet niet voorgeschreven welke handeling exact door de overheid moet worden verricht. Belanghebbenden kunnen niet altijd uit de wet halen of deze wel of niet op hun van toepassing is. In de praktijk ontwikkelt zich dan vaak een bepaalde werkwijze die wordt vastgelegd in handelingsrichtlijnen en normen. Deze worden aangeduid als beleidsregels. Beleidsregels zijn algemene regels over hoe een bestuursbevoegdheid richting bestuursorganen wordt ingevuld. Ze worden vastgelegd door de bevoegde instantie zelf of door een hiërarchisch hogere bestuursinstantie.

Beleidsregels hebben bindende kracht en bevorderen de rechtszekerheid voor burgers. Verder wordt het door deze regels mogelijk om bestuursorganen te controleren. Beleidsregels kunnen niet in strijd zijn met wetten, maar kunnen wel een nadere invulling geven aan deze wetten. Indien zij behoorlijk zijn gepubliceerd en zich naar inhoud en strekking ertoe lenen, vormen zij zogenaamde 'pseudo-wetgeving'. Beleidsregels zijn dan wel geen algemeen verbindende voorschriften en hebben dus ook een minder sterke status, overheden en burgers kunnen wel rechten eraan onttelen.

## Plannen

Plannen kunnen verschillende functies vervullen. Ze kunnen instrumenteel of informatief van karakter zijn. Beide soorten worden tot het juridische instrumentarium gerekend. De bedoeling van een plan is om een aantal complexe en samenhangende voornemens en factoren naar tijd en plaats overzichtelijk te maken, teneinde één of meer doelstellingen te bereiken. Plannen met rechtsgevolgen worden planwetgeving genoemd. Een voorbeeld is het be-

stemmingsplan dat een dwingend toetsingskader vormt bij de afgifte van bouwvergunningen (Van Ast en Geerlings, 1995). Naast de ruimtelijke ordening komt planwetgeving ook voor op het terrein van het milieu, het onderwijs en de gezondheidszorg. Plannen met een informatief karakter hebben die rechtswerking niet. Informatieve plannen bestaan meestal uit toekomstverkenningen en een schets van de gewenste ontwikkelingen, zonder dat de overheid of een particulier direct erdoor wordt gebonden.

### Beschikkingen

Een beschikking is een schriftelijke (rechts)beslissing van een bestuursorgaan die is gebaseerd op een publiekrechtelijke bevoegdheid en die leidt tot een rechtsgevolg. Een beschikking heeft geen algemene strekking, maar richt zich op één of meer individuen en/of heeft betrekking op één of meer concrete zaken of situaties.

Beschikkingen kunnen op aanvraag of uit eigen beweging door een bestuursorgaan worden gegeven. Er zijn rechtvaststellende en rechtscheppende beschikkingen. Rechtvaststellende beschikkingen veranderen eigenlijk niets aan een situatie (rechtstoestand), maar stellen slechts een situatie vast. Rechtscheppende beschikkingen wijzigen wel wat in een rechtstoestand. Ze leggen bijvoorbeeld een plicht op of geven aan dat iets wat eigenlijk niet is toegestaan, in een bepaalde situatie wel mag worden gedaan. Het onderscheid tussen beide soorten is niet altijd eenduidig en helder.

Vergunningen, concessies en ontheffingen zijn voorbeelden van beschikkingen. Deze instrumenten hebben met elkaar gemeen dat ze betrekking hebben op een individueel geval. Een vergunning is een toestemming van een daartoe bevoegd bestuursorgaan om een bepaalde activiteit te verrichten of een vaststelling door het bestuursorgaan van een bepaald recht. Met het verlenen van een vergunning geeft het bestuursorgaan aan dat een activiteit mag worden uitgevoerd. Aan de wijze van uitvoering zijn voorwaarden gesteld. De Algemene Rekenkamer (in Van den Heuvel, 1998:55) omschrijft een vergunning als: "een beschikking op een aanvraag die het de begunstigde toestaat te handelen in strijd met een in een wet- of regelgeving geformuleerd verbod en die gegeven wordt met het doel het maatschappelijk handelen te reguleren". Om het instrument vergunningverlening tot zijn recht te laten komen, is het nodig dat wordt toegezien op de naleving van de aan de vergunning verbonden voorwaarden. Enkele praktijkgevallen uit de laatste jaren hebben pijnlijk aangetoond dat zowel het verlenen van vergunningen als het toezicht en de handhaving tekort kunnen schieten.

De tegenhanger van een vergunning is de ontheffing of dispensatie. Een ontheffing heft een verbod op. Het verschil tussen een vergunning en een ontheffing is dat een vergunningstelsel bedoeld is om, in principe verboden, activiteiten, onder voorwaarden, op grote schaal toe te staan. Een ontheffing is daarentegen bedoeld om slechts in bijzondere omstandigheden (op kleine schaal) een uitzondering op een verbod te maken.

Met het verlenen van een concessie geeft een bevoegd bestuursorgaan een partij toestemming (het recht) om iets te doen. Hierbij kan worden gedacht aan zaken als het uitzenden van televisieprogramma's of het exploiteren van bepaalde voorzieningen. Met concessies wil de overheid een bepaalde activiteit slechts aan één of enkele partijen toestaan. De toegestane activiteiten betreffen veelal nutsfuncties waarop de overheid in het algemeen belang enige invloed wil houden. Vaak is het zo dat aan de concessie min of meer de plicht is verbonden om de toegestane activiteit uit te voeren.

### 3.2.2 Beperkingen

In het voorgaande is aandacht besteed aan de sturingsinstrumenten van de eerste generatie. Concreet gaat het hier om het inzetten van juridische instrumenten. Hiervoor zijn verschillende van deze instrumenten genoemd en beschreven. Wanneer de overheid met behulp van deze instrumenten probeert maatschappelijke ontwikkelingen te sturen, kan ze tegen een aantal beperkingen aanlopen. Op deze plaats wordt zodoende antwoord gegeven



op de vraag welke beperkingen aan het sturen via eerste generatie sturingsinstrumenten kleven?

In de eerste plaats is het van belang te wijzen op het feit dat wet- en regelgeving geen neutraal instrumentarium is. Het normeert immers het overheidshandelen, bijvoorbeeld door middel van de keuze van doeleinden of de te volgen besluitvormingsprocedure. Voor bestuurden vormen wet- en regelgeving tevens een waarborg tegen bepaalde vormen van overheidshandelen. Dit heeft als gevolg dat de sturingsmogelijkheden van juridische instrumenten beperkt zijn. Een burger die wordt gestuurd door wet- en regelgeving, kan immers dezelfde wet- en regelgeving gebruiken om zijn positie af te schermen. Hierbij kan met name worden gewezen op de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht. Door deze wet zijn de mogelijkheden voor bestuurden om zich te onttrekken aan de sturende werking van wet- en regelgeving toegenomen.

In de tweede plaats kennen regulerende instrumenten de beperking dat ze vaak traag tot stand komen, waardoor ze een sterk reactief karakter kunnen hebben. Hierdoor lijken deze instrumenten niet erg geschikt voor het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen, aangezien hiervan bekend is dat deze snel verlopen en onderhevig zijn aan voortdurende verandering. Hieruit volgt dat, wanneer wet- en regelgeving met deze dynamiek willen omgaan, ze zich snel en flexibel aan gewijzigde omstandigheden moeten kunnen aanpassen. Mede vanwege het waarborgkarakter richten wet- en regelgeving zich juist op stabiliteit. Dit contrast tussen dynamiek in de maatschappelijke omgeving en stabiliteit ten aanzien van wet- en regelgeving, heeft een beperkende werking op sturing via regulerende instrumenten.

De derde beperking heeft te maken met het feit dat de overheid vaak over gedetailleerde informatie moet beschikken, indien ze bepaalde zaken door middel van wetgeving wil voorschrijven. Deze informatie is niet altijd beschikbaar voor degenen die erbij zijn betrokken. Het gevolg is dat de overheid voor het achterhalen van noodzakelijke informatie vaak afhankelijk is van allerlei soorten deskundigen en wetenschappers. De oordelen van deskundigen worden veelvuldig opgevolgd. Conclusie hieruit kan zijn dat bij sturing door recht deskundigen een disproportioneel sterke invloed hebben op het sturingsproces.

Bij de introductie van de eerste generatie sturingsinstrumenten is als één van de kenmerken aangegeven dat ze eenzijdig zijn. Dit houdt in dat de overheid normen (geboden of verboden) eenzijdig oplegt aan te sturen actoren. Dit éénrichtingsverkeer kan echter contraproductief werken. Vooral in situaties waarin de relatie tussen de overheid en de te sturen actoren wordt gekenmerkt door een sterk wantrouwen, zullen harde regels een averechts effect hebben. Regels die van bovenaf op gebiedende wijze worden opgelegd, leiden in dit geval tot verzet. Een oplossing hiervoor kan worden gevonden in het geven van medeverantwoordelijkheid voor beleid. De verwachting is dat deze medeverantwoordelijkheid leidt tot een positieve houding ten opzichte van het beleid en gedrag dat met het beleid overeenstemt.

Een vijfde beperking van wet- en regelgeving kan worden gevonden in het gegeven dat deze veelal onvoldoende zijn berekend op de confrontatie met complexe organisaties. Voorheen werd bij het opstellen van wetten voornamelijk gekeken naar waar het individu zich door laat motiveren en sturen. In de huidige moderne samenleving bevinden zich echter steeds meer complexe organisaties. Wanneer op deze organisaties een regulerend instrument wordt toegepast, zal de reactie anders zijn dan bij natuurlijke personen. Complexe organisaties worden immers niet persoonlijk geraakt door wet- en regelgeving en zijn daardoor minder gevoelig voor juridische instrumenten.

Als een zesde beperking van regulerende instrumenten moet worden gewezen op de mogelijkheid dat bestuurden de gehanteerde regels overtreden. De overheidsorganisatie kent hierdoor een aantal problemen. Ten eerste kan de bewijslast ten aanzien van een overtreding moeilijk te achterhalen zijn. Problemen kunnen immers dusdanig complex zijn en zoveel

actoren betreffen, dat het leveren van bewijs erg lastig wordt. Ten tweede vormt het toezicht op de naleving van rechtsregels een probleem. Het handhaven van naleving van deze regels vergt van de overheid een enorme inspanning. Een oorzaak hiervan is de grote hoeveelheid regels die toezicht en zondig handhaving behoeven. Verder blijkt handhaving van rechtsregels voornamelijk problematisch in het geval de legitimiteit van bepaalde regulering ter discussie staat. De basis om te handhaven is dan immers dun. Vanwege deze problemen kan de overheid in bijzondere gevallen besluiten af te zien van handhaving, ofwel te gedogen.

Tot slot is het van belang te wijzen op de onderlinge verhouding tussen de genoemde beperkingen. De sturende werking van wet- en regelgeving wordt op twee manieren beperkt. Ten eerste door de normerende en waarborgfunctie van het recht. Ten tweede door een groot aantal factoren dat meer uitvoeringstechnisch van aard is. Hierdoor ontstaat een contrast tussen normatieve en feitelijke beperkingen van wet- en regelgeving. Concreet houdt dit in dat de uitvoeringstechnische beperkingen de normerende en waarborgfunctie van het recht kunnen aantasten. Voor de overheidsorganisatie is het als gevolg hiervan niet altijd mogelijk om het instrument van wet- en regelgeving volgens de maatstaf van de normerende en de waarborgfunctie te gebruiken.

### 3.3 De tweede generatie sturingsinstrumenten<sup>4</sup>

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat aan het gebruik van instrumenten van de eerste generatie verschillende beperkingen zijn verbonden. Deze beperkingen brengen De Bruijn et al. (1991) ertoe te concluderen dat bepaalde problemen zich door deze instrumenten niet laten oplossen. De klassieke benadering van sturing met behulp van het juridische instrumentarium voldoet in een dergelijke situatie niet meer. Hiervoor zijn instrumenten noodzakelijk die op een andere manier werken dan regulerende instrumenten.

In een sturingsproces kan een overheid worden geconfronteerd met een aantal maatschappelijke barrières. De Bruijn et al. (1991) onderscheiden in dit kader drie barrières voor overheidssturing: maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren, zowel publieke als private. Veel juridische instrumenten hebben als eigenschap dat zij niet geschikt zijn om deze barrières te overwinnen. Anders gezegd, wanneer wet- en regelgeving worden toegepast in een context waar genoemde barrières zich voordoen, is het niet onwaarschijnlijk dat de in de vorige paragraaf genoemde beperkingen zich in alle hevigheid zullen manifesteren. De aandacht zal zich dus moeten richten op instrumenten die, in tegenstelling tot regulerende instrumenten, in staat zijn om in een dergelijke context toch actoren in de gewenste richting te sturen. Dit is de reden dat op deze plaats de tweede generatie sturingsinstrumenten worden geïntroduceerd. De Bruijn et al. (1991:13) hanteren de volgende omschrijving: “een instrument van de tweede generatie kan worden omschreven als een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet”. Voordat verder wordt ingegaan op de instrumenten die tot de tweede generatie kunnen worden gerekend, is het wederom nuttig de positie van de overheidsorganisatie binnen deze manier van sturen duidelijk te maken.

Bij het inzetten van een eerste generatie instrument wordt de overheid gezien als de centraal sturende actor. De overheid treedt als één actor op en beslist autonoom over het uit te voeren beleid. Deze positie is echter steeds meer ter discussie komen te staan. Het idee dat de overheid bestaat uit meerdere onderdelen die in onderlinge samenspraak proberen bepaalde doeleinden te bereiken, heeft het laatste decennium aan overtuigingskracht gewonnen. Dit houdt onder meer in dat de overheid rekening houdt met de context waarin beleid moet worden ontwikkeld. Ook wordt aandacht besteed aan andere partijen die een rol spelen in

---

<sup>4</sup> Voor de beschouwing over de tweede generatie sturingsinstrumenten is gebruikgemaakt van: J.A. de Bruijn & E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden.

het betrokken beleidsgebied. Aangezien de overheid vanuit deze positie niet meer per definitie de bovengeschatte actor is, heeft dit ook gevolgen voor de in te zetten sturingsinstrumenten. Waar in de klassieke benadering van sturen via eerste generatie instrumenten de overheid zich beperkt tot het bepalen van het beleid wat zij nodig vindt voor de maatschappij en dit beleid (veelal via wet- en regelgeving) oplegt aan de betrokken partijen, is deze werkwijze gezien het voorgaande geen reële optie. Er zal op deze plaats dan ook eerder voor instrumenten van de tweede generatie worden gekozen. Deze vorm van sturing waarbij de overheid rekening houdt met andere betrokken actoren en met de context waarin instrumenten worden toegepast, brengt Martens (1999) ertoe in dit verband te spreken van de moderne benadering van sturing, ook wel de netwerkbenadering genaamd.

### 3.3.1 Instrumenten van de tweede generatie

Het toepassen van tweede generatie instrumenten moet het mogelijk maken de barrières die de overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet, te verdisconteren. De vraag is nu uit welke instrumenten de tweede generatie bestaat. Door een vijftal instrumentenfamilies te introduceren wordt op deze plaats antwoord gegeven op deze vraag.

In de eerste plaats zijn er de meerzijdige instrumenten. Bij deze instrumenten ligt de nadruk op een wilsovereenstemming tussen partijen. De volgende omschrijving is van toepassing: “overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan” (De Bruijn et al., 1991:82). Deze omschrijving maakt duidelijk dat er verschillende varianten van meerzijdige instrumenten zijn. Zo bestaan er verschillen tussen een contract, een convenant en een herenakkoord. De afspraken die in één van deze overeenkomsten worden gemaakt, kunnen op allerlei zaken betrekking hebben. Ten eerste kan de afspraak inhoudelijk van aard zijn. Denk hier bijvoorbeeld aan een afspraak tussen overheid en bedrijven om tot beperking van milieubelasting te komen. Ten tweede kan het een procedurele afspraak betreffen, bijvoorbeeld over de wijze waarop samenwerking zal worden gezocht. Ten derde kan een meerzijdig instrument ook de kaders aangeven, waarbinnen betrokken partijen met elkaar omgaan. Tot slot kunnen meerzijdige instrumenten zowel een inspanningsverplichting als een resultaatverplichting voor partijen inhouden.

In de tweede plaats worden de persoonsgerichte instrumenten tot de tweede generatie gerekend. Bij sturingsactiviteiten in dit kader staat een individuele persoon centraal. Hierbij kunnen twee uitersten worden genoemd. Aan de ene kant kan een individu als doel fungeren, waarop stuursignalen zich richten. Aan de andere kant kan een individu zélf een instrumentele functie hebben. Als voorbeeld van dit laatste kan een veiligheidsinspecteur worden genoemd, die bij een te sturen actor is aangesteld om het door de overheid gewenste gedrag tot stand te brengen. De gedachte hierachter is dat een natuurlijk persoon de drager is van bepaalde vaardigheden. Door deze persoon binnen een te sturen organisatie te plaatsen, is invloed op deze organisatie mogelijk. De Bruijn et al. brengen deze twee uitersten als volgt onder woorden: “in het eerste geval fungeert het individu in een organisatie als mikpunt, in het tweede geval is hij een ijkpunt” (1991:98). In het kader van deze scriptie zal de nadruk liggen op sturingsprocessen, waarin individuele personen een instrumentele functie hebben (individu als ijkpunt). In het geval instrumenten op personen worden gericht (individu als mikpunt), is er geen sprake van een alternatief voor instrumenten van de eerste generatie. In de meeste gevallen gaat het immers om regulerende instrumenten, die op individuen in een organisatie worden toegepast. Ten slotte is meer in het algemeen de opmerking van belang dat in een sturingsproces een netwerk van persoonlijke contacten vaak een cruciale rol speelt. Een dergelijk proces staat of valt veelal met de kwaliteit van de persoonlijke contacten tussen ambtenaren en vertegenwoordigers van te sturen actoren.

Ten derde wordt het gebruik van financiële prikkels als sturingsinstrumenten genoemd. Een dergelijke prikkel wordt een incentive genoemd. Een incentive kan worden omschreven als een gedragsprikkel met een niet-dwangmatig karakter (De Bruijn et al., 1991:114). Het is van belang onderscheid te maken in positieve en negatieve incentives. Van een positieve incentive is sprake als de financiële prikkel een beloning betreft. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het verstrekken van een subsidie. Het opleggen van een boete kan als een negatieve incentive worden beschouwd; als voorbeeld kunnen de diverse milieuheffingen fungeren. Het niet-dwangmatige karakter van een incentive houdt in dat het een te sturen actor vrij staat om niet te reageren op de prikkel. In dit kader is wel een verschil waar te nemen tussen positieve en negatieve incentives. Een positieve incentive biedt een bestuurd vooral keuzevrijheid-ex ante. Dit houdt in dat een actor een positieve incentive, zoals een subsidie, kan weigeren of in eerste instantie al niet verplicht is aan te vragen. Nadat de subsidie eenmaal is verstrekt, heeft de bestuurd die keuzevrijheid niet meer. De actor is, al dan niet vastgelegd in een contract, verplicht zijn gedrag overeenkomstig de subsidie aan te passen. Bij een negatieve incentive is dit anders; hierbij geldt een keuzevrijheid-ex post. Wanneer een actor bepaald gedrag vertoont waaraan een sanctie is verbonden, heeft de overheid de mogelijkheid een boete op te leggen. Deze boete verplicht de bestuurd echter niet om zijn eigen gedrag aan te passen. De bestuurd heeft zodoende vrijheid ex post nadat het instrument is toegepast.

In de vierde plaats wordt aandacht besteed aan het gebruik van kengetallen als sturingsinstrument. Een kengetal kan worden omschreven als "een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of geldeenheden en dat de toestand van, of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt" (De Bruijn et al., 1991:130). Als voorbeeld van een vast te stellen grootte kan het aantal verleende vergunningen worden genoemd. Wanneer een overheidsorganisatie door middel van een kengetal probeert te sturen, deelt deze mee of komt overeen dat de prestatie van de te sturen actor op één of enkele variabelen kwantitatief wordt gemeten. De uitkomst van deze meting kan dan vervolgens bepaalde gevolgen hebben, zoals een sanctie of beloning. Het uitgangspunt hierbij is dat de overheid niet is geïnteresseerd in de manier waarop de prestatie wordt geleverd. Alleen de gekwantificeerde prestatie is van belang. Anders geformuleerd is hier sprake van sturing op afstand.

Er blijken verschillende manieren te zijn om kengetallen op te stellen. Ten eerste kunnen kengetallen in absolute aantallen worden uitgedrukt. Denk hier aan het eerder genoemde voorbeeld van het aantal verleende vergunningen. Ten tweede kan een kengetal betrekking hebben op een geleverde prestatie. Er is hier dan sprake van output sturing. Echter ook input sturing behoort tot de mogelijkheden. In dit geval wordt een kengetal bijvoorbeeld gebruikt bij het toewijzen van een budget aan een te sturen actor. Ten derde is ook het niveau waarop kengetallen worden ingezet van belang. Zo kunnen ze gericht zijn op een individuele actor, maar ook op een doelgroep als geheel. Tot slot is verschil waar te nemen tussen normatieve en feitelijke kengetallen. Een normatief kengetal heeft betrekking op de verwachte prestatie, terwijl een feitelijk kengetal de geleverde prestatie van een te sturen actor in beeld brengt. Vergelijking van beide prestaties levert inzicht in de mate waarin de geleverde prestatie overeenkomt met wat wordt verwacht.

Ten slotte komt de inzet van communicatieve instrumenten aan de orde. Een communicatief instrument kan als volgt worden omschreven: "wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en te sturen actoren" (De Bruijn et al., 1991:142). De term 'communicatief' houdt zodoende een meerzijdige informatie-overdracht in. In de praktijk wordt in dit verband vaak de term 'voorlichting' gebruikt. Voorlichting is echter een vorm van eenzijdige informatie-overdracht. 'Communicatief' is hiermee breder dan alleen voorlichting. Op grond hiervan kan worden gezegd dat voorlichting slechts één van de instrumenten is die tot de familie van communicatieve instrumenten kan worden gerekend.

Naar aanleiding van de genoemde omschrijving is een viertal opmerkingen te maken. Ten eerste kunnen communicatieve instrumenten zowel verruimend als beperkend zijn. De bepalende factor hierbij is de mate van dwang die van het instrument uitgaat. Zo is in het geval van verruimende informatie-overdracht sprake van kennisvermeerdering. Een te sturen actor wordt over bepaalde zaken geïnformeerd zonder hiermee zijn keuzevrijheid te willen aantasten. Een beperkend communicatief instrument kent echter een ander doel. Het instrument in deze vorm wil juist de keuzevrijheid van de te sturen actor beperken en deze hiermee een oordeel opdringen. Ten tweede wordt aandacht gevraagd voor het onderscheid tussen een passieve en actieve inzet van communicatieve instrumenten. Van een actieve inzet is sprake als de overheid het initiatief neemt tot de informatie-overdracht. De rol van de overheid is meer passief op het moment dat pas informatie wordt gegeven indien actoren hierom vragen. De verwachting is dat de kans dat de inzet van deze instrumenten tot gedragsverandering leidt, groter wordt naar mate de informatie-overdracht door de bestuurde als hulp wordt ervaren. Het op passieve wijze inzetten van communicatieve instrumenten maakt deze mogelijkheid aannemelijker. Ten derde kan worden gewezen op het belang van informatie-overdracht bij de inzet van andere instrumenten. Hierdoor ontstaat de zogenaamde instrumentenmix. Het communicatieve instrument kan in dit kader de rol innemen van een gebruiksaanwijzing bij de inzet van andere instrumenten of een meer politieke rol om de aanvaardbaarheid van bepaald beleid te bevorderen. Tot slot een opmerking over de ethische aspecten van de toepassing van communicatieve instrumenten. Het gaat hier dan voornamelijk over de grens tussen propaganda en overheidsvoorlichting. Tegenwoordig wordt informatie-overdracht die politiek geladen is in veel gevallen getolereerd. Als oorzaak hiervoor wordt gewezen op het feit dat de overheid nu steeds minder als monopolist optreedt. De legitimiteit van de inzet van communicatieve instrumenten wordt hierdoor bevorderd.

### 3.4 Complex netwerk<sup>5</sup>

In de paragrafen hiervoor zijn twee manieren genoemd waarmee de overheid maatschappelijke ontwikkelingen kan sturen. Allereerst is aandacht geschonken aan de eerste generatie sturingsinstrumenten. De instrumenten die binnen deze generatie vallen, zijn samen te vatten onder de noemer juridische instrumenten. Over het sturen met deze instrumenten is hiervoor opgemerkt dat bepaalde problemen zich door deze instrumenten niet laat oplossen. In een sturingsproces kan een overheid namelijk worden geconfronteerd met drie maatschappelijke barrières. Veel juridische instrumenten hebben als eigenschap dat zij niet geschikt zijn om deze barrières te overwinnen. Anders gezegd, wanneer wet- en regelgeving worden toegepast in een context waar de barrières zich voordoen, is het niet onwaarschijnlijk dat de in paragraaf 3.2.2 genoemde beperkingen zich in alle hevigheid zullen manifesteren. De aandacht heeft zich zodoende gericht op instrumenten die, in tegenstelling tot instrumenten van de eerste generatie, in staat zijn om in een dergelijke context toch actoren in de gewenste richting te sturen. Dit is de reden dat in de vorige paragraaf de tweede generatie sturingsinstrumenten zijn geïntroduceerd.

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de context waar genoemde barrières zich voordoen. Hiertoe wordt ten eerste een typering gegeven van een dergelijke context. Ten tweede komen de kenmerken hiervan uitgebreid aan de orde. Dit alles mondt in paragraaf 3.5 uit in beschrijving van de wijze waarop de tweede generatie sturingsinstrumenten omgaan met deze kenmerken.

---

<sup>5</sup> Voor de beschouwing over complexe netwerken en de kenmerken hiervan is gebruikgemaakt van onder anderen: J.A. de Bruijn & E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden. J.A. de Bruijn & E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*. Utrecht.

### 3.4.1 De kenmerken

De overheid kan in een sturingsproces worden geconfronteerd met een aantal maatschappelijke barrières. De Bruijn et al. (1991) onderscheiden in dit kader drie barrières voor overheidssturing: maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren, zowel publieke als private. Deze barrières blijken in verband te kunnen worden gebracht met het begrip netwerk. Een netwerk is een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn (De Bruijn et al., 1991:27). Netwerken waarin deze drie karakteristieken zich manifesteren worden 'complexe netwerken' genoemd. Een complex netwerk omvat anders geformuleerd de drie genoemde maatschappelijke barrières die een overheid kan ontmoeten in een sturingsproces. Op deze plaats wordt aandacht besteed aan de kenmerken van een complex netwerk door ze achtereenvolgens te bespreken.

#### Pluriformiteit

Het eerste kenmerk dat aan bod komt, heeft betrekking op de pluriformiteit van netwerken. Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat te sturen actoren niet als homogeen zijn te beschouwen. Het tegenovergestelde blijkt het geval te zijn. Actoren in een netwerk zijn vaak pluriform. Dit houdt in dat ze uit verscheidene delen bestaan, die niet altijd in een harmonische relatie tot elkaar staan. In dit kader zijn twee niveaus relevant. Ten eerste kan de enkele te sturen actor pluriform zijn. Als voorbeeld kan een bedrijf worden genoemd dat bestaat uit verschillende divisies en afdelingen. Ten tweede kan ook een doelgroep als geheel pluriform zijn. Een groot aantal bedrijven kan samen een doelgroep vormen, waarbij ze onderling wat betreft omvang en aard sterk kunnen verschillen. Samengevat kan over een netwerk dat wordt gekarakteriseerd door pluriformiteit worden gezegd dat dit bestaat uit veel ongelijksoortige actoren, waarbij die actoren intern ook pluriform kunnen zijn.

Wat betekent deze pluriformiteit voor de mogelijkheden die de overheid heeft om in netwerken te sturen? In het geval stuursignalen zich richten op een enkele actor, kan het pluriforme karakter van deze actor ervoor zorgen dat de sturingsinstrumenten niet in staat zijn om de actor als geheel te beïnvloeden. Het is waarschijnlijk dat slechts invloed kan worden uitgeoefend op een deel van de actor, zoals een bepaalde divisie of afdeling. Ditzelfde beeld doet zich voor in het geval van een pluriforme doelgroep. Een doelgroep die bestaat uit actoren die onderling sterk verschillen, is moeilijk te sturen. Vanwege deze onderlinge verschillen zal iedere actor immers op een andere manier gevoelig zijn voor sturingsinstrumenten. Als voorbeeld kan het verstrekken van een subsidie worden genoemd. Een klein bedrijf zal als gevolg van een subsidie zijn gedrag eerder aanpassen dan een groot bedrijf. Voor een dergelijk bedrijf vormt de subsidie dan geen voldoende prikkel om zich in een bepaalde richting te laten sturen. Dit alles betekent voor de overheid dat het pluriforme karakter van een actor of een doelgroep van actoren het sturingsproces sterk bemoeilijkt.

Pluriformiteit kent echter niet alleen barrières van sturing, het kan ook kansen bieden in het sturen van actoren. Zo kan de overheid in het sturingsproces ten eerste gebruik maken van de variëteit van een actor. De kans dat een deel van de actor gevoelig is voor de stuursignalen van de overheid, wordt door deze variëteit vergroot. Pluriformiteit verhoogt zodoende, in tegenstelling tot uniformiteit, de kans dat sturingsinstrumenten in ieder geval bij een deel van een actor een gedragsverandering tot gevolg hebben. Ten tweede kan een pluriforme actor bepaalde onderdelen hebben die sterk gevoelig zijn voor bepaalde sturingsinstrumenten. Dit gegeven zorgt ervoor dat de overheid in ieder geval een deel van een te sturen actor kan beïnvloeden, indien ze dergelijke instrumenten inzet. Dit brengt verder de kans met zich mee dat het gedrag van de actor als geheel wordt beïnvloed. Dit is alleen mogelijk als het deel van de actor waarop de sturingsinstrumenten zich hebben gericht over een voldoende machtspositie beschikt. In de derde plaats wordt gewezen op het feit dat bepaalde delen van te sturen actoren relatief veel invloed kunnen hebben op het gedrag van de delen als geheel. De overheid richt de sturingsinstrumenten in dit kader op één of enkele segmenten van

de pluriforme doelgroep, met als doel een gedragsverandering in een dergelijk deel van de te sturen actoren teweeg te brengen. Vanwege de invloed van dit deel van de actoren bestaat de kans dat hierdoor ook de resterende delen van de doelgroep tot gedragswijziging overgaan. Tot slot is de opmerking van belang dat pluriformiteit kan leiden tot kwetsbaarheid van de te sturen actor. Door deze kwetsbaarheid hebben de stuursignalen van de overheid meer kans om tot beïnvloeding van een actor te komen.

### Geslotenheid

De tweede barrière waartegen de overheid in haar sturingsactiviteiten aanloopt en daarmee het tweede kenmerk van een complex netwerk vormt, is de geslotenheid van actoren. De gedachte hierachter is dat te sturen actoren soms nauwelijks ontvankelijk zijn voor stuursignalen vanuit de overheid. In dit kader is het ten eerste relevant aandacht te besteden aan de grenzen van organisaties. Een organisatie is meer gesloten, naarmate het moeilijker wordt een grens te overschrijden. Een voorbeeld van de doordringbaarheid van organisatorische grenzen zijn de mogelijkheden die personen hebben voor toe- en uitreding. De doordringbaarheid kan ook betrekking hebben op de signalen die door de organisatie van buiten af worden opgenomen. Om deze signalen te kunnen opvangen beschikt een organisatie over een zogenaamd 'managementfilter'. De omvang van dit filter bepaald de mate waarin signalen van buiten af tot een organisatie doordringen. In dit verband wordt ook wel van een referentiekader gesproken. Dit referentiekader zorgt ervoor dat te sturen actoren een gekleurd beeld van hun omgeving hebben. Ontwikkelingen die aansluiten bij dit kader maken een grotere kans om onder de aandacht van de actoren te komen. Ten tweede is de opmerking van belang dat organisatorische grenzen nooit geheel gesloten kunnen zijn. Ze zijn altijd relatief gesloten of relatief open. Dit betekent dat actoren soms sterker op zichzelf zijn gericht dan op hun omgeving. De geslotenheid van een organisatie voor de omgeving heeft overigens niet per definitie een probleem te zijn. Een organisatie kan immers niet met alle signalen afkomstig uit een complexe omgeving rekening houden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de stuurmogelijkheden van de overheid door de geslotenheid van te sturen actoren wordt beperkt. Vanwege het referentiekader waarover ze beschikken, zullen actoren slechts gevoelig zijn voor signalen die passen binnen dit kader. Is dit niet het geval dan is de kans groot dat de stuursignalen van de overheid hun doel zullen missen. Om toch met succes een actor in de gewenste richting te sturen, zal de inzet van sturingsinstrumenten daarom moeten aansluiten bij het referentiekader van deze actor. Naast het feit dat geslotenheid de stuurmogelijkheden van de overheid beperkt, biedt het ook mogelijkheden voor sturing. Hierbij is in de eerste plaats het verband tussen geslotenheid en autonomie van belang. Dit verband blijkt uit het gegeven dat een actor slechts gesloten kan zijn wanneer hij autonoom is. Wat betekent deze autonomie nu als het gaat om het sturen van actoren? Antwoord op deze vraag moet zijn dat autonomie een noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen sturen. Een actor die relatief autonoom kan handelen, beschikt over een zeker leervermogen om zijn eigen gedrag te veranderen. De overheid kan vervolgens dit vermogen benutten om de actor in de gewenste richting te sturen. Geslotenheid van actoren biedt voor de overheid nog een tweede mogelijkheid om te kunnen sturen. Wanneer actoren geheel open zouden staan voor signalen van buiten, zou dit tot een extreme gevoeligheid voor deze signalen leiden. Op ieder signaal wordt dan gereageerd, wat tot gevolg kan hebben dat de diverse onderdelen van een actor ieder anders reageren. Gerichte sturing is in een dergelijke situatie erg lastig. Daarom heeft de overheid belang bij een zekere geslotenheid van actoren, aangezien dit voorkomt dat de actor vanwege de variëteit aan stuursignalen alle kanten dreigt uit te gaan. Hiertoe kunnen ook de stuursignalen van de overheid worden gerekend, aangezien deze een versturende werking op actoren kunnen hebben.

### Interdependentie

Het derde en laatste kenmerk van een complex netwerk heeft betrekking op de interdependenties of wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren in een netwerk. Dit betekent dat de overheid bij het realiseren van doelstellingen afhankelijk is van de medewerking van te

sturen actoren en andersom. Deze wederzijdse afhankelijkheid doet zich op verschillende gebieden voor. Als voorbeeld kan het terrein van de werkgelegenheid worden genoemd. De overheid kan door middel van het sturingsinstrument subsidie proberen bij een bepaalde groep mensen de werkloosheid te verminderen. Wanneer vervolgens blijkt dat werkgevers niet bereid zijn om deze groep in het arbeidsproces op te nemen, zal het instrument weinig succes hebben. De overheid is in deze situatie dus afhankelijk van de medewerking van private partijen. Nu geldt de interdependentie niet alleen tussen overheid en private partijen. Ook overheden onderling kunnen wederzijds afhankelijk zijn. Denk hier bijvoorbeeld aan het feit dat de centrale overheid voor de uitvoering van haar beleid veelal afhankelijk is van de medewerking van lagere overheden, zoals gemeenten.

In een complex netwerk kunnen verschillende soorten interdependenties bestaan. In dit kader zijn vijf opmerkingen van belang. Ten eerste zijn interdependenties in complexe netwerken meervoudig van aard. Dit betekent dat actoren van elkaar afhankelijk zijn voor meerdere zaken, zoals geld, informatie, steun. Ten tweede geldt in een complex netwerk de situatie dat veel actoren interdependent zijn. De relatie tussen actoren is in dit geval multilateraal. Ten derde lopen de wederzijdse afhankelijkheden in een complex netwerk dikwijls asynchroon. De afhankelijkheid doet zich niet op hetzelfde moment voor, maar kan soms lange tussenpozen met zich mee brengen. Ten vierde is in complexe situaties sprake van sequentiële interdependentie. Hiermee wordt bedoeld dat een handeling door de ene actor pas mogelijk is indien de andere actor een handeling verricht. Tot slot kan worden gezegd dat interdependenties in een complex netwerk dynamisch van aard zijn. Ze zijn niet onveranderlijk, maar kunnen als gevolg van bijvoorbeeld politieke wisselingen, nieuwe en verbroken coalities en de introductie van nieuwe technologieën veranderen.

Het feit dat een overheid haar stuursignalen moet inzetten in een omgeving die wordt gekenmerkt door vele afhankelijkheden, levert een aantal problemen op. In de eerste plaats is de opmerking van belang dat het gaat om wederzijdse afhankelijkheden. De nadruk ligt hier op het woord 'wederzijds'. De overheid kan gebruik maken van het gegeven dat te sturen actoren van haar afhankelijk zijn. Het omgekeerde geldt echter ook. De overheid is in een stuurproces tevens afhankelijk van de te sturen actoren om bepaalde doeleinden te bereiken. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan een gedragswijziging door beide partijen tot gevolg hebben. Er ontstaat hierdoor een dynamiek van posities en ambities. Deze dynamiek kan tot gevolg hebben dat een overheid zich terughoudend gaat opstellen en zodoende niet optimaal gebruik maakt van het gegeven dat te sturen actoren van haar afhankelijk zijn. In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de onderlinge afhankelijkheidsrelaties die kunnen gelden bij de te sturen actoren. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat interdependenties uit verschillende soorten bestaan, zoals asynchroon, multilateraal en dynamisch. Dit kan tot een zeer complex beeld van wederzijdse afhankelijkheden leiden. Dit beeld kan tot gevolg hebben dat stuursignalen van de overheid allerlei onbedoelde neveneffecten met zich meebrengen, wat het gedrag van die actoren kan beïnvloeden waarop de signalen helemaal niet waren gericht. Dit alles leidt bij de overheid tot onzekerheid over de gevolgen van een sturingsinterventie. Hierop aansluitend kan als laatste barrière worden genoemd het grote aantal andere actoren waaraan iedere actor is verbonden. Als oorzaken hiervoor kunnen het multilaterale karakter en de complexiteit van de interdependenties dienen. De barrière heeft een beperkte bewegingsvrijheid voor actoren tot gevolg. In een complex netwerk is het hierdoor erg lastig om voor iedere actor het voordeel van veranderingen inzichtelijk te maken, waardoor het netwerk zeer moeilijk in beweging komt.

Naast genoemde problemen bieden interdependenties ook kansen in het sturingsproces. Een eerste kans heeft betrekking op het doorbreken van de geslotenheid van te sturen actoren. In het geval een actor gesloten is voor stuursignalen van de overheid, biedt het feit dat deze actor afhankelijk is van andere actoren de mogelijkheid deze geslotenheid te doorbreken. Deze 'gesloten' actor staat immers open voor diegene waarvan hij afhankelijk is. Een tweede kans kan zich voordoen in het geval de overheid de afhankelijkheid van een te sturen actor benut of uitbuit. Hiertoe zal ze nauwkeurig moeten nagaan welke interdependen-



ties er bestaan tussen zichzelf en de te sturen actoren. Bij het uitbuiten van interdependenties moet wel rekening worden gehouden met de keerzijde hiervan. De overheid kan immers ook door de te sturen actoren worden uitgebuit. Vanuit het oogpunt van de overheid is het dus zaak om de relatie met de afhankelijke actor uit te buiten en tegelijkertijd te voorkomen dat deze actor de relatie met de ook afhankelijke overheid uitbuit. Er kan zodoende worden gesproken van een 'hit-and-run'-strategie. Een dergelijke strategie is echter niet altijd toepasbaar. Het soort interdependentie blijkt hierbij een verklarende factor. Hoe complexer de interdependenties, des te meer mogelijkheden er zijn om van de strategie van 'hit-and-run' gebruik te maken. Deze strategie heeft nog een tweede eigenschap in zich. Het kan de te sturen actoren verleiden om op een gegeven moment terug te slaan richting de overheid. Deze zogenaamde 'lik op stuk-respons' kan ervoor zorgen dat de overheid terughoudend is in het uitbuiten van van haar afhankelijke actoren.

### **3.5 Relatie met de sturingsinstrumenten**

In de vorige paragraaf is ingegaan op het begrip 'complex netwerk' door de drie kenmerken hiervan te bespreken. Zoals gezegd vormt het complexe netwerk de context waar zich de maatschappelijke barrières voordoen waarmee de overheid in het sturingsproces wordt geconfronteerd. Uit het voorgaande is af te leiden dat de eerste generatie sturingsinstrumenten niet of nauwelijks geschikt zijn om met deze barrières om te gaan. Om die reden zijn de tweede generatie sturingsinstrumenten geïntroduceerd en besproken. Deze hebben immers als eigenschap dat ze in staat zijn om de drie barrières te verdisconteren. Anders gezegd kunnen instrumenten van de tweede generatie toch een sturende werking hebben in een context waar deze barrières zich voordoen: het complexe netwerk. In deze paragraaf wordt door de instrumenten achtereenvolgens te behandelen, nagegaan op welke wijze ze omgaan met de kenmerken van een complex netwerk.

#### **3.5.1 Meerzijdige instrumenten**

Op deze plaats is de vraag aan de orde op welke wijze een meerzijdig instrument geschikt is om te gebruiken in situaties van interdependentie, geslotenheid en pluriformiteit. De beantwoording van deze vraag begint door aandacht te besteden aan het onderdeel interdependentie. Een belangrijk kenmerk van een meerzijdig instrument is dat de nadruk ligt op wils-overeenstemming tussen partijen. Dit betekent dat betrokken partijen zich bij de inzet van een dergelijk instrument afhankelijk van elkaar weten. Deze afhankelijkheid kan zich uiten in een onderhandelingsproces dat ten behoeve van de totstandkoming van het meerzijdige instrument moet worden doorlopen. Als voorbeeld kan hier worden gedacht aan de onderhandelingen over een convenant. De relatie tussen overheid en te sturen actoren wordt gekenmerkt door gelijkwaardigheid, respect voor elkaars belangen en het streven naar wils-overeenstemming. De overheid treedt zodoende niet meer op als hiërarchisch bovengeschikt, maar is zich bewust van het feit dat ze voor bepaalde zaken afhankelijk is van de medewerking van te sturen actoren.

De inzet van meerzijdige instrumenten kan ook de geslotenheid van organisaties doorbreken. Dit kan als volgt werken. Bij de inzet van een meerzijdig instrument streven betrokken partijen naar wilsovereenstemming en zodoende gaan ze verplichtingen aan ten opzichte van elkaar. Deze wederzijdse verplichtingen impliceren dat partijen zich voor elkaar gaan openstellen. Een organisatie kan immers niet gesloten blijven in het geval aan een bepaalde verplichting moet worden voldaan. Ditzelfde geldt wanneer bij de inzet van een meerzijdig instrument wordt onderhandeld tussen partijen. Betrokken actoren leren elkaar hierdoor beter kennen, waardoor wederzijds begrip kan ontstaan. In een dergelijke situatie zal een organisatie haar geslotenheid moeilijk kunnen handhaven.

Tot slot blijken meerzijdige instrumenten ook geschikt om om te gaan met de pluriformiteit van een complex netwerk. De meerzijdigheid van de instrumenten zorgt ervoor dat te sturen

actoren de instrumenten in een hun welgevallige richting kunnen laten verkleuren. In theorie betekent dit dat evenveel meerzijdige instrumenten kunnen worden gehanteerd als er te sturen actoren zijn. Deze differentiatie betreft niet alleen actoren binnen een doelgroep, maar kan ook leiden tot relaties tussen actoren binnen een doelgroep. Door deze relaties kan een doelgroep zich verplichten om de afspraken na te komen die in een meerzijdig instrument zijn neergelegd. Dit alles kan ertoe leiden dat, vanwege de inzet van een meerzijdig instrument, een pluriforme doelgroep tot een bepaalde onderlinge organisatie komt. Meerzijdige instrumenten kunnen echter niet tot in het oneindige recht doen aan de pluriformiteit van een netwerk. Het op grote schaal inzetten van deze instrumenten kan leiden tot onoverzichtelijkheid en maakt de voorspelbaarheid van de werking steeds moeilijker. Ook het gelijkheidsbeginsel zorgt ervoor dat grenzen worden gesteld aan de mogelijkheid om onbeperkt te differentiëren tussen te sturen actoren.

### 3.5.2 Persoonsgerichte instrumenten

Het tweede instrument waarvan wordt nagegaan hoe deze omgaat met de kenmerken van een complex netwerk, is het persoonsgerichte instrument. Om te beginnen is hierbij de opmerking van belang dat bij sturing veelal sprake is van interdependenties. De overheid is om haar doeleinden te bereiken afhankelijk van andere actoren. Door het gebruik van persoonsgerichte instrumenten kan deze afhankelijkheid enigszins worden beheerst. Wanneer bijvoorbeeld door de overheid een actor als ijkpunt binnen een te sturen organisatie wordt geplaatst, kan deze een belangrijke rol spelen in het leveren van informatie. Op deze manier heeft de overheid de mogelijkheid haar afhankelijkheid in kaart te brengen en enigszins te sturen.

Hetgeen hiervoor is gezegd gaat ook grotendeels op ten aanzien van het pluriforme karakter van een netwerk. Stuursignalen komen, vanwege deze pluriformiteit, slechts bij een deel van de te sturen actoren terecht. Deze pluriformiteit kan door de inzet van persoonsgerichte instrumenten beter worden beheerst. Net als hiervoor bij interdependentie, biedt het gebruik van deze instrumenten voor de overheid een aantal ijkpunten in de te sturen, pluriforme actor. Hierdoor is het voor de overheid mogelijk een beeld te schetsen van de positie van de diverse delen van een netwerk. Tevens biedt dit de mogelijkheid om stuursignalen te richten op sleutelfiguren. Hiervan wordt immers verwacht dat deze in staat zijn om het gedrag van de actor als geheel richting te geven.

Ten slotte kunnen persoonsgerichte instrumenten ook van nut zijn in situaties waarin actoren gesloten zijn. Wanneer een individu als ijkpunt binnen een te sturen actor wordt geplaatst, houdt dit in dat deze actor voor een moment zijn geslotenheid moet opgeven. De inzet van een persoonsgericht instrument zorgt zodoende, al is het maar kortstondig, voor een doorbreking van de geslotenheid van een actor. Nadat de overheidsorganisatie eenmaal beschikt over een ijkpunt binnen de actor, kan niet meer worden gesproken van een volledig gesloten actor.

### 3.5.3 Incentives

In dit gedeelte wordt de vraag beantwoord op welke wijze incentives omgaan met de kenmerken van een complex netwerk. Allereerst wordt gekeken naar het kenmerk interdependentie. In een sturingsproces zijn overheid en te sturen actoren dikwijls wederzijds afhankelijk, wat ervoor zorgt dat de overheid geen hiërarchisch bovengeschiedte rol kan innemen. Met dit gegeven wordt bij het gebruik van incentives rekening gehouden. Het niet-dwangmatige karakter van incentives is hierbij van essentieel belang. Bij de inzet van incentives beschikt de bestuurde immers over een keuzevrijheid (ex-post of ex-ante), waardoor de afhankelijkheid van de bestuurde wordt erkend. Verder kan het gebruik van positieve of negatieve incentives de positie van bepaalde actoren versterken of juist verzwakken. Door incentives op

deze manier te gebruiken, biedt dit voor de overheid de mogelijkheid om relaties van wederzijdse afhankelijkheden in een voor haar gunstige richting te beïnvloeden.

Door het gebruik van incentives wordt ook rekening gehouden met de geslotenheid van een actor. Hierbij is wederom het niet-dwangmatige karakter van een incentive van belang. Dit houdt in dat het de te sturen actor vrijstaat om zijn gedrag al dan niet te wijzigen als gevolg van een incentive. De geslotenheid van een actor wordt hiermee erkend, aangezien de overheid niet de bedoeling heeft op een directe wijze het besluitvormingsproces van de actor te beïnvloeden, maar juist indirect via verandering van kosten en baten. Deze focus op kosten en baten houdt een verdere erkenning van de geslotenheid van de te sturen actor in. Veel actoren, zowel privaat als publiek, denken in termen van kosten en baten. De stuursignalen die hiermee rekening houden, sluiten zodoende aan bij het referentiekader van actoren. Dit verhoogt de effectiviteit van een sturingsproces.

Incentives blijken tot slot ook toepasbaar in pluriforme netwerken. Een actor maar ook een doelgroep bestaande uit diverse actoren, leveren vanwege het pluriforme karakter een zeer gevarieerd beeld op wat het sturen kan bemoeilijken. Incentives kunnen in de eerste plaats met dit beeld omgaan, doordat ze de mogelijkheid hebben om op een gedifferentieerde wijze te sturen. Per te sturen actor of per doelgroep kan de incentive immers anders zijn. Een incentive kan zodoende worden toegepast in situaties waarin één te sturen actor een pluriform beeld vertoont, doordat alle organisatiedelen in principe afzonderlijk door incentives kunnen worden benaderd. In de tweede plaats kan door positieve incentives de positie van een organisatiedeel worden versterkt en door negatieve incentives worden verzwakt. Door bijvoorbeeld het toekennen van een subsidie aan een bepaalde afdeling, kan de overheid de positie van deze afdeling versterken. In het geval een boete wordt opgelegd, geldt het tegenovergestelde. In beide gevallen heeft de overheid echter mogelijkheden om in ieder geval een deel van de organisatie te beïnvloeden.

#### 3.5.4 Kengetallen

Het vierde instrument dat tot de tweede generatie wordt gerekend is het kengetal. Op deze plaats wordt wederom bekeken hoe het instrument omgaat met de kenmerken van een complex netwerk. Allereerst wordt iets opgemerkt over de relatie tussen kengetallen en geslotenheid. Zoals reeds vermeld in paragraaf 3.3.1 is het uitgangspunt bij kengetallen dat de overheid niet is geïnteresseerd in de manier waarop de prestatie wordt geleverd. Alleen de gekwantificeerde prestatie is van belang. Zodoende is de bemoeienis van de overheid met de te sturen actoren zeer beperkt. Kengetallen lijken op grond hiervan bij uitstek geschikt voor situaties waarin te sturen actoren gesloten zijn. De actor kan zijn geslotenheid handhaven, met uitzondering van het moment dat het kengetal moet worden afgegeven.

Doordat de overheid de gewenste gekwantificeerde prestatie vaststelt, heeft deze manier van sturen met kengetallen echter een element van eenzijdigheid in zich. Een dergelijke eenzijdige relatie tussen overheid en te sturen actoren verhoudt zich hierdoor waarschijnlijk slecht in situaties waarin partijen wederzijds afhankelijk zijn. Een manier om dit te verbeteren kan zijn het voeren van overleg tussen overheid en te sturen actoren over het normatieve kengetal en/of de wijze waarop het feitelijke kengetal wordt gerekend. Indien met kengetallen op deze manier wordt gestuurd, kan wel rekening worden gehouden met bestaande interdependenties.

Tot slot het kenmerk pluriformiteit. Kengetallen blijken uitermate geschikt voor het sturen van pluriforme actoren. Dit instrument biedt de mogelijkheid om zo nodig per actor afspraken te maken over het te gebruiken kengetal. Zodoende kan met de specifieke situatie van iedere actor rekening worden gehouden. Wanneer actoren bijvoorbeeld wat betreft hun milieubelasting sterk van elkaar verschillen, kan met het kengetal hierop worden ingespeeld.

### 3.5.5 Communicatieve instrumenten

Het laatste instrument dat in dit kader wordt behandeld is het zogenaamde communicatieve instrument. Gekoppeld aan de kenmerken van een complex netwerk blijkt dit instrument in de eerste plaats erg geschikt voor de confrontatie met gesloten organisaties. Doordat bij toepassing van dit instrument alle dwang ontbreekt, wordt de te sturen actor alle vrijheid gelaten om zelf te beslissen over eventuele gedragswijzigingen. In dit kader is het echter belangrijker om te kijken naar de mogelijkheid die communicatieve instrumenten bieden om de identiteit van een organisatie te beïnvloeden. Bij de beschrijving van het kenmerk geslotenheid is aangegeven dat iedere organisatie over een referentiekader beschikt, waardoor bepaalde signalen wel en andere niet tot de organisatie doordringen. Het is van belang bij de keuze van een instrument met dit referentiekader rekening te houden. Verder kunnen instrumenten ook worden ingezet om de samenstelling van het referentiekader te veranderen. Om dit te bewerkstelligen lijkt de inzet van communicatieve instrumenten de beste keus. Het feit dat het referentiekader van een organisatie is veranderd, kan ervoor zorgen dat de ontvankelijkheid voor andere stuursignalen wordt vergroot. Vanuit deze rol hebben communicatieve instrumenten een belangrijke bijdrage in het proces van overheidssturing.

In de tweede plaats is de relatie met het kenmerk interdependentie aan de orde. Wanneer een communicatief instrument wordt toegepast, kunnen hiermee de doeleinden van zowel de overheid als de te sturen actoren aan elkaar duidelijk worden gemaakt. Voor wederzijds afhankelijke actoren ontstaat duidelijkheid over elkaars intenties, waardoor een onjuiste beeldvorming van de ander wordt voorkomen. Communicatieve instrumenten kunnen echter ook bijdragen aan een gemeenschappelijke beeldvorming in een situatie van interdependenties. Dit kan inhouden dat overeenstemming ontstaat over de situatiedefinitie, waarna vervolgens andere instrumenten kunnen worden ingezet. In situaties waarin sprake is van wederzijdse afhankelijkheden worden de sturingsmogelijkheden hierdoor vergroot. Communicatieve instrumenten spelen als gevolg hiervan niet alleen een rol aan het einde van het sturingsproces, maar kan vanwege de complexiteit van netwerken ook in eerdere fasen van het proces van belang zijn.

In de derde en laatste plaats gaat de aandacht uit naar het kenmerk pluriformiteit. Kort gezegd betekent dit zowel dat een te sturen actor uit verschillende delen kan bestaan, als dat diverse actoren die samen één doelgroep vormen een gevarieerd en pluriform beeld opleveren. Ten aanzien van communicatieve instrumenten betekent dit ten eerste dat de reeds genoemde gemeenschappelijke beeldvorming ook in situaties van pluriformiteit van belang kan zijn. Ten tweede kan de pluriformiteit van een organisatie leiden tot een gevarieerde informatiebehoefte van de verschillende delen van de organisatie. Communicatieve instrumenten kunnen zo worden ingezet dat recht wordt gedaan aan deze variëteit. Hieruit volgt dat het verschil kan uitmaken wie op een gegeven moment, als gevolg van pluriformiteit, kennis en informatie ontvangt. Door het toepassen van communicatieve instrumenten kan de positie van het informatie-ontvangende deel van de organisatie verbeteren, maar ook verslechteren.

De voorgaande theoretische beschouwingen spelen een belangrijke rol bij het beantwoorden van de in paragraaf 1.6 geformuleerde vraagstelling. In hoofdstuk zeven van de scriptie worden namelijk de resultaten van het empirische onderzoek (hoofdstuk 4-6) in verband gebracht met deze theorie. Hiertoe wordt ten eerste bekeken of de omgeving van de gemeente Dordrecht de kenmerken van een complex netwerk heeft. Ten tweede wordt nagegaan hoe de instrumenten die door de gemeente Dordrecht kunnen worden ingezet, zich verhouden ten opzichte van de besproken eerste en tweede generatie instrumenten. Tot slot wordt de vraag beantwoord in hoeverre deze sturingsinstrumenten in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk.

## **Hoofdstuk 4 De huidige aanpak nader bezien**

### **4.1 Inleiding**

Nadat in het vorige hoofdstuk de theoretische component is behandeld, wordt in de komende hoofdstukken aandacht besteed aan de empirische component van de scriptie. Deze empirische component bestaat uit een verkennend onderzoek, waarbij één casus als uitgangspunt is genomen. In het kader van een stage ben ik namelijk in staat geweest om bij de gemeente Dordrecht vanuit de vakgroep Milieu (als onderdeel van de afdeling beleid) onderzoek te doen. Het onderzoek had als doel invulling te geven aan het gemeentelijke streven om tot verbetering te komen van de wijze waarop het bedrijfsleven omspringt met het milieu. Dit streven is onder meer vastgelegd in de nota Milieu- en Leefomgevingsbeleid 2001-2005 (Gemeente Dordrecht, 2002). De gemeente staat in dit streven echter niet alleen. Ook op landelijk niveau wordt dit streven gedeeld. De nota Milieu en Economie (Ministerie van VROM, 1997) is één van de landelijke bronnen waar wordt gepleit voor een ontkoppeling van milieudruk en economische groei, met als doel een betekenisvolle stap richting een duurzame ontwikkeling te zetten. Een vergelijkbaar pleidooi vindt men terug in het rapport 'De winst van waarden' (SER, 2000) en in het advies 'Milieu en Economie: Ontkoppeling door Innovatie' (VROM-raad, 2002). Een manier om deze stap richting een duurzame ontwikkeling te zetten, is te bevorderen dat bedrijven duurzaam (gaan) ondernemen.

De empirische component van deze scriptie betreft zodoende een onderzoek naar de mogelijkheden die de gemeente Dordrecht heeft om duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf (MKB) te bevorderen. Voor de uitvoering van dit onderzoek is gekozen voor een instrumenteel perspectief. Dit betekent dat de aandacht uitgaat naar de sturingsinstrumenten die door de gemeente Dordrecht kunnen worden ingezet. Met als grondslag de context van de gemeente Dordrecht wordt anders gezegd een mogelijke toekomstige aanpak gepresenteerd, waarmee gemeenten duurzaam ondernemen bij het MKB op een zo effectief mogelijke wijze kunnen bevorderen. Om een beter beeld van het milieubeleid te krijgen, is echter allereerst onderzoek gedaan naar de huidige aanpak van de gemeente Dordrecht ter bevordering van duurzaam ondernemen. In dit hoofdstuk zijn de resultaten van dit onderzoek opgenomen. Een viertal, door de gemeente Dordrecht opgezette activiteiten, is in dit kader relevant. In paragraaf 4.2 wordt allereerst een beschrijving gegeven van het project Milieuzorg Drechtsteden. De ontwikkeling van Dordtse Kil III als duurzaam bedrijventerrein komt in paragraaf 4.3 aan de orde. In de derde plaats wordt aandacht besteed aan de toepassing van de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer (paragraaf 4.4). Als laatste wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op het landelijk doelgroepenbeleid industrie. De behandeling van iedere activiteit wordt steeds afgesloten met een evaluatie. In paragraaf 4.6 wordt vervolgens ten aanzien van alle activiteiten een eendoordeel gegeven van de huidige aanpak van de gemeente Dordrecht ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB.

### **4.2 Milieuzorg Drechtsteden**

De eerste activiteit waarmee de gemeente Dordrecht duurzaam ondernemen bij het MKB wil bevorderen betreft het project Milieuzorg Drechtsteden (MZD). Dit project is oorspronkelijk opgezet als werkgelegenheidsproject. Vanuit de afdeling Welzijn van de gemeente Dordrecht werd gezocht naar een invulling van de zogenaamde Instroom- en Doorstroombanen (I/D banen), destijds ook wel Melkert-banen genoemd. Hiertoe zijn ze in contact gekomen met stichting Collusie. Deze had onder meer in Rotterdam reeds met succes een project opgezet waarbij langdurig werklozen worden opgeleid tot energie- en milieuadviseurs en vervolgens het MKB adviseren op het gebied van energie- en milieubesparende maatregelen. In navolging hiervan is in 1999 het project Milieuzorg Drechtsteden gestart. Hierbij zijn de gemeenten betrokken die vallen onder de Drechtsteden, te weten: Dordrecht, Zwijnd-

recht, Alblasserdam, Papendrecht, Sliedrecht, 's-Gravendeel, Hendrik Ido Ambacht en Heerjansdam.

Het project is zodanig opgezet dat het een tweeledig doel dient. In de eerste plaats het stimuleren van concrete milieu- en energiebesparende maatregelen bij kleine ondernemers door het verrichten van doorlichtingen en uitbrengen van kosteloze adviesrapporten. In de tweede plaats heeft het project als doel het stimuleren van werkgelegenheid door omscholing van langdurig werklozen tot milieuzorgadviseurs. Kort samengevat houdt het project in dat vrijblijvende milieuzorgadviezen worden verstrekt om tot vermindering van milieubelasting te komen, met name op het gebied van energiebesparing, afvalpreventie, waterbesparing en schoonmaakmiddelen.

Het MKB in de Drechtsteden vormt de primaire doelgroep van het project. Het betreft hier dan de kleinere bedrijven uit het MKB (de zogenaamde onderkant van het MKB). Ook non-profit organisaties, zoals basisscholen en welzijnsinstellingen, kunnen worden bezocht. Door de inzet van I/D banen is het mogelijk om een veelvoud aan kleine bedrijven en instanties daadwerkelijk te bezoeken. Voorheen had de Milieudienst Zuid-Holland Zuid (hierna: MZHZ) minder dan 15 uur per week beschikbaar voor toezichttaken op het kleinbedrijf. Omgerekend betekende dit dat een dergelijk bedrijf eens in de vijftien jaar een toezichthouder op bezoek kreeg. Nu wordt de formatieruimte voor deze 15 uur per week ingezet voor de aansturing van de acht milieuzorgadviseurs. Het toezicht van de MZHZ op het kleinbedrijf is in dit geval dus vervangen door advisering. Een bedrijf kan echter dermate groot zijn dat de bedrijfssituatie te specifiek is om advies te geven. Deze valt dan buiten de doelgroep van het project, zodat dit bedrijf onder het reguliere toezicht van de MZHZ blijft vallen.

#### Evaluatie

Sinds de start in 1999 zijn met de inzet van milieuzorgadviseurs positieve ervaringen opgedaan. In de gemeente Dordrecht is inmiddels ongeveer 65% van de doelgroep benaderd. Aan ongeveer de helft van het aantal benaderde bedrijven is uiteindelijk een heel praktisch advies verstrekt op basis waarvan vrij eenvoudig milieubesparende maatregelen kunnen worden genomen. Desondanks moet een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste zorgde problemen met de continuïteit van de projectleiding ervoor dat de kwaliteitsbewaking niet altijd optimaal was. Ten tweede kan de vraag worden gesteld of met dit project wel de juiste doelgroep wordt benaderd. Het betreft immers kleine ondernemers met een beperkte milieubelasting. Hoewel alle kleine beetjes helpen, is het wellicht beter de aandacht te richten op bedrijven met een wat grotere milieubelasting. De te behalen milieuwinst is daar immers groter. Zoals gezegd kan een bedrijf echter dermate groot zijn dat de bedrijfssituatie te specifiek is voor advisering. Deze valt dan buiten de doelgroep van het project. Een laatste punt betreft de nazorg. Nadat aan een bedrijf advies is verstrekt, zal na een aantal maanden nagegaan moeten worden of het bedrijf de maatregelen heeft uitgevoerd. Het vermoeden bestaat dat voor deze nazorg op dit moment nog onvoldoende aandacht bestaat. Exacte cijfers over vermindering van de milieubelasting als gevolg van de adviezen zijn zodoende niet bekend.

### **4.3 Dordtse Kil III**

Binnen de gemeente Dordrecht bevinden zich verschillende bedrijventerreinen. Momenteel is de gemeente bezig met de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein: Dordtse Kil III. Bijzonder hierbij is dat het om de totstandkoming van een duurzaam bedrijventerrein gaat. Het initiatief om van Dordtse Kil III een duurzaam bedrijventerrein te maken, is ontstaan binnen de afdeling beleid (vakgroep milieu) van de gemeente Dordrecht. De milieuambtenaren zagen hiertoe mogelijkheden op het moment dat sprake was van de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein. Een factor die ook heeft meegespeeld, is het feit dat de provincie Zuid-Holland op zoek was naar geschikte terreinen voor proefprojecten op het gebied van duurzame bedrijventerreinen. Omdat Dordtse Kil III als proefproject kon dienen, was het

mogelijk een extra geldbron aan te boren om eventuele extra kosten te dekken. Daarnaast speelde mee dat bij andere bedrijventerreinen binnen de gemeente door verpaupering een achteruitgang van de kwaliteit is te constateren. De verwachting is dat door te kiezen voor een duurzaam bedrijventerrein deze verpaupering niet of minder snel optreedt, omdat bewuster met het terrein wordt omgegaan.

Dordtse Kil III wordt een duurzaam bedrijventerrein, maar wat houdt dit precies in? Een duurzaam bedrijventerrein wil zeggen dat al vanaf de ontwikkeling rekening wordt gehouden met de volgende aspecten: de kwaliteit van de openbare ruimte, het verminderen van de milieubelasting, het realiseren van een prettig bedrijventerrein met aandacht voor veiligheid en arbeidsomstandigheden en het realiseren van bedrijfseconomisch voordeel door samenwerking. Kortom: het realiseren van winst voor mens, milieu en economie. Al in een vroeg stadium is een viertal speerpunten benoemd, te weten afval, energie, vervoer en parkmanagement. Andere belangrijke aspecten zoals het behoud van de natuur- en landschappelijke waarden (onder andere de killenstructuur) en groenvoorzieningen zijn via het bestemmingsplan en de grondexploitatie geregeld. Verder is een waterhuishoudingsplan opgesteld door het waterschap. Wanneer bij de ontwikkeling van Dordtse Kil III al deze aspecten op de juiste wijze worden ingevuld, ontstaat niet alleen een bedrijventerrein dat vanwege zijn opzet zelf duurzaam kan functioneren. De kans dat bedrijven die zich daar vestigen duurzaam zullen ondernemen wordt hierdoor ook groter. Samengevat is hier sprake van twee invalshoeken: een duurzame inrichting van het bedrijventerrein en duurzame bedrijfsprocessen (KPMG, 1998).

### Evaluatie

Bij de evaluatie van deze activiteit ter bevordering van duurzaam ondernemen is een aantal punten van belang. Uit de vraaggesprekken bleek ten eerste dat de duurzaamheidsaanpak te laat is ingezet. Het bestemmingsplan was klaar en de overeenkomst met de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) was reeds gesloten. Hierdoor had ROM-D een bepaalde vrijheid van handelen, wat de ontwikkeling richting een duurzaam bedrijventerrein niet altijd positief beïnvloedde. Ten tweede wordt aangegeven dat betrokken partijen te lang zijn blijven hangen in abstracte haalbaarheidstudies. Hierdoor duurde het te lang voordat de aanpak concreet werd. In plaats van zelf het wiel uit te vinden, was het wellicht beter en efficiënter geweest om bestaande ervaringen te inventariseren en te benutten. Het laatste punt heeft betrekking op de rol van de MZHZ in het geheel. Door het geven van een kaveladvies en het hebben van vooroverleg met bedrijven is de MZHZ nauw bij het project betrokken. Doel van dit overleg is om duidelijkheid te creëren over de informatie die de MZHZ wenst van het bedrijf ten behoeve van de vergunningaanvraag of melding. Naast stimulerende activiteiten zoals het geven van advies aan bedrijven, wordt door de betrokkenheid van de MZHZ ook wet- en regelgeving in het proces gebracht. Dit kan voor de betrokken ondernemer onduidelijkheid tot gevolg hebben. Het kan immers een averechts effect hebben als bedrijven eerst door middel van advisering worden gestimuleerd bepaalde maatregelen te nemen en vervolgens hierop direct door de MZHZ worden gecontroleerd in het kader van de vergunning of melding. Een ondernemer staat zodoende voor de vraag of vrijwillige medewerking aan het project in een later stadium geen verplichtingen in een vergunningprocedure oplevert. Indien deze vraag door de ondernemer bevestigend wordt beantwoord, zal slechts dat wat wettelijk moet in het project worden ingebracht. Op deze manier werken stimulerende en regulerende activiteiten elkaar tegen en verzwakken ze elkaar. Beter is het de activiteiten zodanig af te stemmen dat versterking optreedt.

## **4.4 Verruimde Reikwijdte Wet milieubeheer**

Bij het bevorderen van duurzaam ondernemen spelen ook wet- en regelgeving een belangrijke rol. In dit kader gaat het voornamelijk om de Wet milieubeheer (Wm). Dit is de opvolger van de Hinderwet. Ten opzichte van de Hinderwet heeft de Wm een zogenaamde verruimde reikwijdte. Deze biedt de mogelijkheid om duurzaamheidsaspecten mee te nemen in ver-

gunningverlening en toezicht. Bij vergunningverlening en toezicht in het kader van de Hinderwet dienden 'gevaar, schade en hinder' door bedrijfsmatige activiteiten zo veel mogelijk beperkt te worden. De Hinderwet was hiermee met name gericht op de leefbaarheid. De Wm daarentegen richt zich op de 'bescherming van het milieu'. Als gevolg van de verruimde reikwijdte van de wetgeving gaat deze tegenwoordig verder dan de traditionele Hinderwetapecten en richt zich op leefbaarheid én duurzaamheid.

Bij de vergunningverlening en de wetshandhaving in het kader van de Wm vormt het college van Burgemeester en Wethouders van Dordrecht veelal het bevoegd gezag. Het college heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan de MZHZ. Bij het uitoefenen van deze taken dienen zij vanuit de verruimde reikwijdte rekening te houden met de volgende duurzaamheidsaspecten: energie-, waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding en vervoermanagement. Vanzelfsprekend zijn deze aspecten niet in ieder bedrijf in dezelfde mate aanwezig. Anders gezegd, bij het ene bedrijf is meer milieuvoordeel te behalen dan bij het andere. Om nu te bepalen wanneer toepassing van de verruimde reikwijdte nuttig zou zijn, hanteert de MZHZ de algemene landelijke criteria zoals deze onder meer door InfoMil zijn opgesteld<sup>6</sup>.

In hoeverre leidt het toepassen van de verruimde reikwijdte nu tot daadwerkelijke resultaten? Het blijkt dat de effectiviteit afhankelijk is van een aantal factoren. In de eerste plaats is van belang de mate waarin een bedrijf milieubewust opereert. Het ene bedrijf heeft milieuaspecten vergaand geïntegreerd in zijn bedrijfsvoering, terwijl dit bij een ander nagenoeg ontbreekt. De indruk bestaat dat MKB ondernemers doorgaans in de tweede groep vallen, zodat hier nog winst kan worden geboekt. In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met het feit dat concrete cijfers over milieuvoordelen ontbreken. Het is voor de MZHZ niet mogelijk structureel na te gaan tot welke besparing in bijvoorbeeld energie of water de toepassing van de verruimde reikwijdte bij alle bedrijven heeft geleid. Om gegevens over besparingen te achterhalen bestaat de mogelijkheid een registratieplicht in de vergunning op te nemen. Bedrijven worden op deze manier verplicht bepaalde gegevens bij te houden en door te geven aan de MZHZ.

### Evaluatie

Zoals hiervoor aangegeven zal de MZHZ zowel bij het beoordelen van een milieuvergunningaanvraag als bij de beoordeling van een melding op basis van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) rekening moeten houden met de genoemde duurzaamheidsaspecten. Hoe gaat de MZHZ in de praktijk met deze taak om? Het is gebleken dat de MZHZ in het verleden onvoldoende aandacht heeft besteed aan het toepassen van de verruimde reikwijdte Wm. Vanwege deze beperkte aandacht voert de gemeente de wet op dit moment niet volledig uit. Het verdient dan ook aanbeveling om bestaande afspraken en voornemens met betrekking tot het toepassen van de verruimde reikwijdte op te nemen in een uitvoeringsprogramma. Wel moet worden opgemerkt dat de MZHZ momenteel bezig is met een optimaliseringsoperatie, waarbij de landelijke richtlijnen als uitgangspunt dienen. Voor het opstellen van vergunningen, de handhaving en het toezicht hierop zijn voorschriften opgesteld, die ervoor moeten zorgen dat de verruimde reikwijdte hierin in voldoende mate aan bod komt. Met het juist toepassen van de verruimde reikwijdte wordt voldaan aan de wettelijke eisen ten aanzien van duurzaam ondernemen. Het biedt echter slechts een basisniveau. Naast regelgeving is het tevens noodzakelijk aansluiting te zoeken bij andere stimulerende activiteiten, om op die manier bedrijven nog een stap verder te tillen richting een duurzame bedrijfsvoering.

---

<sup>6</sup> In dit kader kan met name worden gewezen op de volgende documenten:  
InfoMil (1996) *Leidraad 'Afval- en emissiepreventie in de milieuvergunning'*  
InfoMil (2001a) *Afvalscheiding bij vergunningplichtige bedrijven*  
InfoMil (2001b) *Prioriteitsstelling Verruimde Reikwijdte Wm*



#### 4.5 Landelijk doelgroepenbeleid industrie

Wanneer het gaat over het landelijk doelgroepenbeleid industrie kan het beste naar de resultaten van dit beleid worden gekeken: de totstandkoming van convenanten. Een convenant kan worden omschreven als “een afspraak tussen bestuursorganen onderling of tussen de overheid en maatschappelijke organisaties, zoals beroepsgroepen en bedrijven en bedrijfsverenigingen, met als doel de verwezenlijking van het overheidsbeleid” (Van den Heuvel, 1998:56). In dit geval gaat de aandacht uit naar convenanten tussen overheden en de 20% meest milieubelastende bedrijfstakken (voor 80% verantwoordelijk voor emissies). Ook MeerJarenAfspraken energiebesparing horen hierbij. Een bedrijfstak wordt doorgaans vertegenwoordigd door een brancheorganisatie of productschap. Bij de overheid gaat het om het rijk, de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar ook gemeenten kunnen een dergelijk convenant ondertekenen. Dit geldt uiteraard ook voor de branchebedrijven. In een convenant worden afspraken gemaakt over te bereiken emissiereducties. In enkele gevallen maakt ook een afspraak om tot een efficiënter energieverbruik te komen deel uit van een convenant. De intentie van het afsluiten van een convenant is om voor een hele bedrijfstak milieuvoordelen te behalen.

Een voorbeeld hiervan vormt de chemische industrie. Samen met overheden heeft deze bedrijfstak in 1993 een convenant afgesloten, met daarin de afspraak om een ambitieus milieubeleid te combineren met technologische en economische vooruitgang. Het bedrijfsleven kreeg hierdoor meer flexibiliteit in zijn milieubeleid. De overheden kregen daar meer grip op het halen van landelijke doelstellingen voor terug. Dit beleid heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen: de reductiedoelstellingen voor 2000 zijn grotendeels en vaak ruimschoots gehaald en de chemische industrie zit goed op koers voor het halen van de richtinggevende doelstellingen voor 2010 (Overleggroep Chemische industrie, 2001:35). Tegen deze achtergrond zijn alle partijen van het convenant het erover eens dat een nieuwe weg naar duurzaam ondernemen moet worden ingeslagen. Dit accent op duurzaam ondernemen betekent dat ondernemers op basis van het convenant niet alleen de verantwoordelijkheid nemen voor wat er binnen hun bedrijf gebeurt, maar ook voor wat zich als gevolg daarvan buiten de hekken afspeelt.

Wanneer het gaat om de toetreding tot convenanten moet binnen de gemeente Dordrecht als eerste worden gedacht aan bedrijven uit de metaal-electro en de grafische industrie. Gezien het relatief grote aantal bedrijven binnen deze branches is het daarom raadzaam deze groep als belangrijkste doelgroep te beschouwen bij het bevorderen van toetreding tot convenanten. Recent zijn convenanten voor de kunststof- en vleesverwerkende industrie afgesloten die mogelijk ook van belang zijn voor een aantal Dordtse bedrijven. De grafische bedrijven zijn allemaal door de MZHZ bezocht, waardoor de standaardmaatregelen termijngebonden zijn of worden doorgevoerd en de milieuvergunningen hierop zijn aangepast. Hierop wordt toezicht gehouden bij controle. Van de bedrijven uit de metaal-electro hebben slechts enkele een bedrijfsmilieuplan (BMP) opgesteld. Deze zijn door de MZHZ getoetst. Bij de overige metaal-electrobedrijven wordt op het moment dat vergunningverlening speelt, bezien welke standaardmaatregelen moeten worden doorgevoerd. De MZHZ is hierin dus volgend en niet pro-actief. De branche is niet hecht georganiseerd en de motivatie om toe te treden ontbreekt vaak. Hieruit blijkt dat binnen het doelgroepenbeleid brancheorganisaties een belangrijke rol spelen als bedrijfsstimulator en -duwer. Een sterke brancheorganisatie leidt daardoor tot een grotere deelname van bedrijven aan convenanten. Dit verband is ook te zien in Dordrecht, waarbij uit de goed georganiseerde grafische industrie veel meer bedrijven zijn toegetreden tot het convenant dan uit de minder hecht georganiseerde metaal-electro branche.

#### Evaluatie

Ten aanzien van het landelijk doelgroepenbeleid industrie als activiteit ter bevordering van duurzaam ondernemen moet het volgende worden opgemerkt. Ten eerste is gebleken dat

tussen branches verschillen bestaan in de mate waarin bedrijven uit een branche toetreden tot een convenant. Zo bevat de grafische industrie zoals gezegd meer toetreders dan de metaal-electro branche. De mate waarin een branche is georganiseerd, kan hiervoor als oorzaak worden genoemd. Ten tweede is het belangrijk dat in de communicatie van de gemeente richting bedrijven voldoende aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid toe te treden tot een convenant. Een bedrijf dat toetreedt tot een convenant committeert zich immers aan bepaalde milieumaatregelen, zodat de aandacht van de gemeente voor deze bedrijven waarschijnlijk kan verminderen. Hierdoor blijft capaciteit over om dié bedrijven te benaderen waar de te behalen milieuwinst significant is. Tot slot kan worden geconcludeerd dat de gemeente Dordrecht zelf niet optimaal gebruik maakt van het doelgroepenbeleid ter bevordering van duurzaam ondernemen. Door als gemeente zelf ook als deelnemende partij op te treden in bijvoorbeeld het BMP chemie, zou de gemeente de mogelijkheid hebben aspecten van duurzaamheid in dit plan op te nemen.

#### **4.6 Eindoordeel huidige aanpak**

Ten aanzien van de huidige aanpak ter bevordering van duurzaam ondernemen moet het eindoordeel zijn dat de aanpak van de gemeente Dordrecht op dit moment niet of weinig gestructureerd plaatsvindt. Er worden zoals uit het voorgaande blijkt wel activiteiten ondernomen, alleen hebben deze een adhoc karakter. Van een consistent beleid is zodoende geen sprake. De activiteiten vertonen weinig samenhang en de onderlinge afstemming tussen de betrokken beleidsvelden is beperkt. Ook de afstemming tussen het toepassen van wet- en regelgeving en stimulerende activiteiten verdient verbetering. Tot slot kan worden gezegd dat de gemeente Dordrecht te weinig gebruik maakt van de voordelen die kunnen voortkomen uit het landelijk ingezette beleid.

Dit alles is de reden dat in het vervolg van het onderzoek de aandacht is gericht op welke sturingsinstrumenten de gemeente kan inzetten om op een gestructureerde wijze duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Deze gestructureerde wijze houdt in dat wordt gekeken naar de verschillende rollen die de gemeente inneemt en naar de verschillende beleidsvelden die als aangrijpingspunt kunnen dienen bij het opzetten van bepaalde activiteiten.

## Hoofdstuk 5 Op twee sporen naar duurzaam ondernemen

### 5.1 Inleiding

Hiervoor is aandacht besteed aan de activiteiten die momenteel door de gemeente Dordrecht worden ondernomen om het bedrijfsleven meer milieubewust te laten opereren. Het oordeel over deze aanpak was dat deze op dit moment niet of weinig gestructureerd plaatsvindt. Om deze reden gaat het empirisch onderzoek nog een stap verder. Vanuit de context van de gemeente Dordrecht is namelijk ook onderzoek gedaan naar de mogelijkheden die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Anders gezegd wordt een mogelijke toekomstige aanpak gepresenteerd, waarmee gemeenten duurzaam ondernemen bij het MKB op een zo effectief mogelijke wijze kunnen bevorderen. Gedurende het onderzoek was het allereerst nuttig te bekijken welke verschillende rollen de gemeente richting het MKB inneemt. Drie rollen bleken in dit kader relevant. Zo heeft de gemeente een vergunningverlenende en toezichhoudende rol, een stimulerende rol en tot slot de rol van katalysator. Deze drie rollen gaven aanleiding voor het onderscheid tussen een tweetal sporen die door de gemeente kunnen worden bewandeld. In het onderzoek wordt de vergunningverlenende en toezichhoudende rol zodoende geschaard onder het regulerende spoor en de stimulerende rol en de rol van katalysator onder het stimulerende spoor. Aangezien het milieubeleid niet in een vacuüm kan plaatsvinden, was het verder noodzakelijk diverse beleidsvelden bij het onderzoek te betrekken. Dit is de reden dat de behandeling van het stimulerende spoor vanuit een drietal aangrijpingspunten is benaderd: het economisch, ruimtelijk en milieubeleid. De rol van de gemeente als stimulator kan immers vanuit ieder beleidsveld anders worden ingevuld.

Wanneer het gaat om de mogelijkheden die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen te bevorderen, is het belangrijk op te merken dat in deze scriptie is gekozen voor een instrumenteel perspectief. Dit betekent dat de aandacht uitgaat naar de sturingsinstrumenten die gemeenten hebben voor dit doel. In het kader van dit onderzoek dient de volgende definitie van een sturingsinstrument als uitgangspunt: een middel om doeleinden mee te bereiken (De Bruijn et al., 1991:4). In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen. Dit houdt in dat in paragraaf 5.2 en verder wordt nagegaan welke sturingsinstrumenten vanuit het regulerende spoor kunnen worden toegepast. Hiertoe wordt begonnen met het geven van een opsomming van de sterke en zwakke punten van dit spoor. In paragraaf 5.4 komt vervolgens het stimulerende spoor aan de beurt. Naast wederom een sterkte/zwakte analyse, wordt aangegeven welke sturingsinstrumenten gemeenten vanuit dit spoor kunnen inzetten om tot een bevordering van duurzaam ondernemen te komen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, zal hierbij rekening worden gehouden met drie relevante beleidsvelden. Bij dit alles moet worden benadrukt dat bij de hierna te bespreken aanpak de context van de gemeente Dordrecht als uitgangspunt heeft gediend. Dit brengt met zich mee dat in het vervolg de sturende actor wordt aangeduid als 'de gemeente' of als 'de overheid' en de bestuurde actor als 'het bedrijf' of 'de ondernemer'.

### 5.2 Het regulerende spoor

In dit gedeelte van het hoofdstuk staat de vraag centraal welke sturingsinstrumenten de gemeente vanuit het regulerende spoor kan inzetten ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB. Het sturingsinstrument dat wordt ingezet om dit doel te bereiken, betreft het toepassen van wet- en regelgeving. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat in dit verband één wet in het bijzonder relevant is: de Wet milieubeheer (Wm). Deze wet heeft in 1993 de Hinderwet opgevolgd. Ten opzichte van de Hinderwet heeft de Wm een zogenaamde verruimde reikwijdte (VR), wat betekent dat duurzaamheidsaspecten een rol zijn gaan spelen bij vergunningverlening en wetshandhaving. Het betreft hier de volgende vier aspek-

ten: energiebesparing, waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding en vervoermanagement<sup>7</sup>. Bij vergunningverlening en wetshandhaving in het kader van de Hinderwet dienden 'gevaar, schade en hinder' door bedrijfsmatige activiteiten zo veel mogelijk beperkt te worden. De Hinderwet was vooral gericht op de leefbaarheid. De Wm daarentegen richt zich op de 'bescherming van het milieu'. Anders gezegd: het milieu is aangemerkt als belanghebbende die bescherming geniet, en de reikwijdte van de wetgeving gaat tegenwoordig verder dan de traditionele Hinderwetaspecten. De Wm richt zich op leefbaarheid én duurzaamheid.

Dit onderdeel staat dus in het teken van de wijze waarop met wet- en regelgeving als sturingsinstrument duurzaam ondernemen bij het MKB kan worden bevorderd. Hiertoe wordt allereerst een inventarisatie gemaakt van de sterke en zwakke punten. Ten tweede wordt op basis van een onderverdeling van bedrijven naar milieubelasting een aanpak ten behoeve van vergunningverlening en handhaving gepresenteerd. Ten derde wordt beschreven op welke wijze in de vergunningverlening rekening wordt gehouden met de duurzaamheidsaspecten van de verruimde reikwijdte. Ditzelfde wordt tot slot gedaan voor het onderdeel toezicht en handhaving.

### 5.2.1 Sterke en zwakke punten

Wanneer het sturingsinstrument wet- en regelgeving wordt ingezet, betekent dit concreet de toepassing van de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer. De aandacht voor de duurzaamheidsaspecten behorend tot deze verruimde reikwijdte binnen vergunningverlening en wetshandhaving kent een aantal sterke en zwakke punten.

Sterke punten:

- De overheid neemt en behoudt het initiatief.
- Veel bedrijven zien de vergunning nog als uitgangspunt voor hun milieugedrag. Het opnemen van voorschriften over preventie zorgt ervoor dat bedrijven hiermee daadwerkelijk aan de slag gaan.
- De VR biedt de mogelijkheid vergunningverlening en handhaving meer toe te spitsen op bedrijven waar nog veel te halen is.

Zwakke punten:

- Het wettelijke spoor sluit niet of nauwelijks aan op de belevingswereld en de investeringscyclus van de ondernemer.
- Het opnemen van duurzaamheidsaspecten in de vergunning neemt de eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid bij ondernemers weg om op die manier duurzaam ondernemen te bevorderen.

### 5.3 De aanpak

De verruimde reikwijdte van de Wm biedt de mogelijkheid om thema's als energiebesparing, waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding en vervoermanagement mee te nemen in vergunningverlening en toezicht. Het betreft hier de zogenoemde duurzaamheidsaspecten, waarbij in deze scriptie de eerste drie aspecten onder de noemer milieubelasting worden geschaard. Uit verschillende bronnen worden ten aanzien van deze aspecten criteria benoemd. Met name de circulaire 'Energie in de milieuvergunning' (Ministeries van VROM en EZ, 1999) en de leidraad 'Afval en emissiepreventie in de milieuvergunning' (Infomil, 1996) zijn hier van toepassing. Op basis van deze criteria is het mogelijk wat betreft milieubelasting een onderverdeling te maken in kleine, middelgrote en grote MKB ondernemingen.

---

<sup>7</sup> De term preventie richt zich op maatregelen tot het voorkomen dan wel het beperken van het ontstaan van afval en emissies of het verminderen van de milieuschadelijkheid daarvan door reductie aan de bron of intern hergebruik (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001).

	Klein	Middelgroot	Groot
Energieverbruik	< 50.000 kWh en/of < 25.000 m <sup>3</sup> aardgas	50.000 - 100.000 kWh en/of 25.000 - 50.000 m <sup>3</sup> aardgas	> 100.000 kWh en/of > 50.000 m <sup>3</sup> aardgas
Waterverbruik	< 5.000 m <sup>3</sup>	5.000 - 10.000 m <sup>3</sup>	> 10.000 m <sup>3</sup>
Afval	< 25 ton en/of < 2,5 ton gevaarlijk	25 - 250 ton en/of 2,5 - 25 ton gevaarlijk	> 250 ton en/of > 25 ton gevaarlijk

Voor het aspect vervoermanagement is het niet mogelijk een dergelijke driedeling te maken. Vervoermanagement is vooral van belang bij bedrijven waar meer dan 100 werknemers werken, waar meer dan 500 bezoekers per dag komen en/of waar meer dan 2 miljoen transportkilometers per jaar worden gereden. Hoewel deze criteria door verschillende milieudiensten en gemeenten in Nederland worden toegepast, zijn deze niet gebaseerd op een officiële richtlijn. In het algemeen geldt dat vervoermanagement voor het MKB een minder relevant aspect is. Zodoende is de aandacht voor dit aspect in deze scriptie zeer beperkt.

Voor de genoemde categorieën (klein, middelgroot en groot) wordt ten aanzien van de verruimte reikwijdte de volgende aanpak voorgesteld.

#### Klein

Bij deze bedrijven is het niet redelijk een besparingsonderzoek te verlangen. Voor deze groep kunnen wel preventie opties worden voorgeschreven door middel van standaardadviezen. In de vergunningaanvraag moet een bedrijf tevens aangeven welke preventiemaatregelen al zijn getroffen.

#### Middelgroot

Bij dit type bedrijven is sprake van een redelijk potentieel voor besparing. Het is hierbij nuttig een analyse van het energieverbruik te maken. Met behulp van het formulier Analyse Energiegebruik, dat wordt gehanteerd door de milieudienst Zuid-Holland Zuid (MZH), kan de gemeente inzicht krijgen in de stand van zaken rond het onderwerp energie, de omvang en verdeling van het energiegebruik binnen de inrichting, energiebesparende maatregelen die al getroffen zijn en toekomstige veranderingen die van invloed kunnen zijn op energiegebruik en -besparing. Afhankelijk van de uitkomst van deze analyse kan worden bepaald of het nodig is een beperkt besparingsonderzoek (quickscan) van het bedrijf te verlangen. Een quickscan is een snelle en systematische doorlichting van een bedrijf met als doel het bepalen van bedrijfsprocessen of -activiteiten waar preventiemogelijkheden bestaan. Het betreft een relatief klein onderzoek van circa één dag en resulteert in een beperkte standaard rapportage. Een quickscan kost gemiddeld tussen € 900,- en € 1.350,- (exclusief BTW).

#### Groot

Deze bedrijven kunnen een aanzienlijk potentieel aan preventiemogelijkheden hebben. Ook weer afhankelijk van de uitkomst van de hiervoor genoemde analyse moet bij dit type bedrijven een uitgebreid besparingsonderzoek worden verlangd. Deze scan bestaat uit een groot onderzoek dat meerdere dagen kan duren. De kosten hiervan liggen tussen de € 7.000,- en € 9.000,-. Het bedrijf ontvangt een uitgebreide rapportage met daarin maatregelen tot preventie.

#### *Het ALARA-principe*

De gemeente is bij het verlenen van vergunningen en bij het beoordelen van meldingen en opstellen van nadere eisen bij bedrijven die vallen onder een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) gebonden aan het zogenaamde ALARA-principe (As Low As Reasonably Achievable). Dit betekent dat de milieubelasting zo laag als redelijkerwijs haalbaar moet zijn. Daarbij wordt, behalve aan de toestand van het milieu en de leefomgeving, ook aandacht geschonken aan de technische, organisatorische en financiële mogelijkheden. Er kunnen veel eisen ter bescherming van het milieu worden gesteld, maar die moeten in een redelijke

verhouding tot andere belangen staan. De overheid mag aan een bedrijf minstens zo veel maatregelen voorschrijven zodat wordt voldaan aan het ALARA-principe.

De redelijkheid van de te nemen maatregelen wordt vaak uitgedrukt in de terugverdientijd. Dit is de verhouding tussen de investering van de maatregel en de jaarlijkse opbrengsten van de besparingen. Voor de duurzaamheidsaspecten energie en water is het redelijk maatregelen te eisen als de terugverdientijd maximaal vijf jaar is, zowel voor processen, gebouwen als faciliteiten. Afvalpreventiemaatregelen zijn redelijk als sprake is van een terugverdientijd van vijf jaar of minder, of als de maatregel binnen de bedrijfstak algemeen geaccepteerd is. Afvalscheidingsmaatregelen worden redelijk geacht als de meerkosten niet meer bedragen dan € 45,38 per ton gescheiden afval. Bij vervoersmanagement is de terugverdientijd in het algemeen moeilijker te bepalen. Maatregelen kunnen geld opleveren, maar ook geld kosten. Ook dan zijn de maatregelen afdwingbaar, zolang de kosten in redelijke verhouding staan tot de effecten. Ter beoordeling van wat redelijk is, kan onder meer gekeken worden naar vergelijkbare bedrijven in de branche of op het bedrijventerrein. Als maatregelen met een terugverdientijd van meer dan vijf jaar toch een erg groot milieubelang hebben, ligt de bewijslast van de noodzaak tot het treffen van maatregelen bij de overheid.

### 5.3.1 Vergunningverlening

Op grond van de hiervoor beschreven aanpak wordt op deze plaats per categorie de systematiek aangegeven om bedrijven via vergunningverlening op basis van de Wm aan te zetten tot energie-, waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding en vervoermanagement. Hoofdstuk 8 van de Wm geeft aan welke gegevens er bij een vergunningaanvraag moeten worden gevoegd. Over de onderwerpen die de verruimde reikwijdte betreffen, kan het om de volgende gegevens gaan:

- Beschrijving van de aard en hoeveelheid vrijkomende afvalstoffen;
- Maatregelen of voorzieningen ten behoeve van:
  - Het voorkomen of beperken van het ontstaan van afvalstoffen;
  - Het hergebruik of nuttig toepassen dan wel het geschikt maken voor hergebruik of nuttige toepassing van afvalstoffen;
  - Het opslaan van afvalstoffen;
  - Het zich ontdoen van afvalstoffen;
- Het energiegebruik en de wijze van energievoorziening;
- Gegevens met betrekking tot het gebruik van grondstoffen (waaronder water);
- Aard en omvang van de belasting van het milieu die de inrichting tijdens normaal bedrijf kan veroorzaken. Hierbij kan het onder andere gaan om vervoersgegevens;
- Maatregelen of voorzieningen die zijn of worden getroffen om de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of te beperken.

Hieronder volgt de systematiek met betrekking tot vergunningverlening. Aangezien de aanpak voor vergunningplichtige en AMvB-bedrijven globaal overeenkomt, wordt hierna niet specifiek op dit onderscheid ingegaan.

Op basis van de hiervoor genoemde categorieën is het mogelijk voor het bedrijf dat de vergunning aanvraagt te bepalen welke aanpak ten aanzien van de VR het meest geschikt is. Voor de categorie 'klein' is dit het stellen van voorschriften. Bedrijven die vallen in de categorie 'middelgroot' kunnen volstaan met een uitvoeren van een quickscan. Een uitgebreide scan kan noodzakelijk zijn voor bedrijven in categorie 'groot'. Afhankelijk van het besparingspotentieel verlangt de gemeente van de ondernemer een plan van aanpak. Een dergelijk plan kan alleen worden opgesteld als er een gedegen onderzoek aan vooraf is gegaan. In een dergelijk rapport staat de huidige situatie voor de betreffende milieuaspecten beschreven, een analyse van de situatie, mogelijke maatregelen, de economische, technische en organisatorische haalbaarheid van de maatregelen en de te behalen milieuwinst. Op basis van het onderzoeksrapport stelt het bedrijf zelf (eventueel met hulp van een adviesbu-

reau) een plan van aanpak op, waarin een onderbouwde keuze is gemaakt uit de mogelijke maatregelen.

De gemeente toetst het rapport en plan van aanpak op volledigheid en inhoud met behulp van de minimale eisen aan een onderzoek, de informatiebladen van Infomil, en eventueel de hulp van interne of externe deskundigen. Uitgangspunt bij de beoordeling is het hiervoor beschreven ALARA-principe. Vervolgens legt de gemeente de uitvoering van het plan van aanpak vast. Het is toegestaan om concrete maatregelen op te nemen in de vergunning, mits deze zijn voorzien van een goede onderbouwing en motivering. De consequenties van de maatregelen moeten duidelijk zijn, anders geeft dit voor de toekomst een te grote onzekerheid voor de ondernemer.

Het vastleggen van de uitvoering van het plan van aanpak kan op twee manieren. In het eerste geval wordt een afspraak met het bedrijf gemaakt over de uit te voeren maatregelen. Vervolgens meldt het bedrijf dat ze deze afspraken nakomt. Nadeel van deze manier is de beperkte controle en handhavingsmogelijkheden. Dit is de reden dat in de praktijk een plan van aanpak ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de MZHZ. Dit plan van aanpak moet worden uitgevoerd en hierop wordt zonodig direct gehandhaafd. Het is nu dus mogelijk het plan van aanpak als handhavinginstrument te gebruiken. De tweede manier houdt in dat de uitvoering door middel van procedure artikel 8.22 of 8.23 Wm in de vergunning wordt vastgelegd. Bij AMvB-bedrijven wordt het plan van aanpak door middel van een nadere eis gekoppeld aan het voorschrift van de AMvB dat bepaalt dat de rendabele maatregelen moeten worden uitgevoerd. Vervolgens kan worden gehandhaafd.

#### Convenanten, meerjarenafspraken (MJA)

De beschreven methodiek kan ook worden gevolgd bij bedrijven die een convenant hebben ondertekend of die deelnemen aan meerjarenafspraken. Deze afspraken hebben doorgaans betrekking op het duurzaamheidsaspect energie. Op basis van een convenant heeft een bedrijf zich vastgelegd op het uitvoeren van maatregelen tot energiebesparing. Indien uit een (quick)scan zou blijken dat met betrekking tot energie nog meer mogelijkheden zijn voor besparing, is het voor de gemeente niet mogelijk op de maatregelen uit het convenant terug te komen. Kortom, de overheid kan geen extra eisen stellen boven dat wat in het convenant is geregeld. Met betrekking tot afval en waterpreventie is dit wel mogelijk, aangezien deze onderdelen (meestal) niet in een convenant zijn opgenomen. De overheid kan dan een aanvullend onderzoek en/of plan van aanpak verlangen.

#### 5.3.2 Toezicht en handhaving

Nadat aan een bedrijf een milieuvergunning is verstrekt, is het belangrijk dat toezicht wordt gehouden op de naleving hiervan. In dit concrete geval heeft het toezicht betrekking op de mate waarin met de in de vergunning opgenomen aspecten van de verruimde reikwijdte rekening wordt gehouden. Deze toezichthoudende rol wordt uitgevoerd door de MZHZ. Wanneer bij een controle blijkt dat iets niet in orde is, kan het handhavingstraject worden gestart. Bij het beschrijven van de systematiek van toezicht en handhaving is het nuttig verschillende situaties te onderscheiden.

##### 1. 'oude' vergunning zonder VR

Deze eerste situatie betreft vergunningen waarin nog geen aandacht is besteed aan de duurzaamheidsaspecten van de VR. Dit betekent dat de vergunning niet eist dat met betrekking tot deze aspecten een plan van aanpak wordt opgesteld. De werkwijze is als volgt. Het bedrijf in kwestie wordt beoordeeld op basis van de bovengenoemde criteria. Dit bepaalt in welke categorie (klein, middelgroot of groot) het bedrijf valt. Met dit gegeven komt het bedrijf in het vergunningentraject terecht, wat concreet inhoudt dat de vergunning wordt geactualiseerd. Afhankelijk van de categorie wordt door het bedrijf een plan van aanpak opgesteld,

zodat hiermee uitvoering kan worden gegeven aan de maatregelen om milieubelasting tegen te gaan.

## 2. vergunning met VR

Het gaat hier om een vergunning waarin een voorschrift kan zijn opgenomen dat het bedrijf concrete besparingsmaatregelen neemt, een onderzoeksrapport en/of een plan van aanpak opstelt. Hiermee wordt van het bedrijf verlangd dat ze maatregelen neemt om actief aan de slag te gaan met de duurzaamheidsaspecten uit de VR. Nu zijn er vervolgens drie mogelijkheden.

### *2a. het bedrijf heeft de maatregelen doorgevoerd*

Het onderzoeksrapport en het plan van aanpak dat hieruit voortkomt, bevatten per milieuaspect maatregelen om tot vermindering van milieubelasting te komen. Dit rapport en plan van aanpak zijn in het bezit van de gemeente en worden beoordeeld. Wanneer het bedrijf door middel van een melding ex artikel 8.19 Wm aangeeft dat de voorgenomen maatregelen worden uitgevoerd en de gemeente constateert dat dit inderdaad het geval is, betekent dit dat de situatie voor wat betreft de VR in orde is bevonden.

### *2b. het bedrijf heeft de maatregelen niet doorgevoerd*

In deze situatie heeft het bedrijf een rapport en plan van aanpak opgesteld; hiermee voldoet zij aan de voorschriften uit de milieuvergunning. Uit een controle blijkt echter dat het bedrijf geen maatregelen neemt om het plan van aanpak uit te voeren. De gemeente geeft hierop zijn reactie en spreekt het bedrijf aan op de ontstane situatie. Vervolgens kunnen zich twee situaties voordoen. In het eerste geval gaat het bedrijf aan de slag met het plan van aanpak en neemt maatregelen om deze uit te voeren. Op basis van artikel 8.19 Wm maakt het bedrijf hiervan melding richting de gemeente. In het tweede geval is het bedrijf niet voornemens tot uitvoering van het plan van aanpak over te gaan. Dit betekent dat de gemeente overgaat op het actualiseren van de vergunning. In een voorschrift bij de vergunning worden de te nemen rendabele maatregelen uit het plan van aanpak voorgeschreven. Op de uitvoering van deze maatregelen wordt vervolgens door de gemeente gecontroleerd en zonodig gehandhaafd. In de praktijk wordt een plan van aanpak ter goedkeuring voorgelegd aan de MZHZ. Dit plan van aanpak moet worden uitgevoerd en hierop wordt zonodig direct gehandhaafd.

### *2c. het bedrijf voldoet niet aan voorschrift vergunning*

In situatie 2a en 2b voldeed het bedrijf aan het voorschrift in de vergunning dat voorschrijft een onderzoeksrapport en een plan van aanpak op te stellen en ter beschikking te stellen van de gemeente. In deze situatie blijkt uit controle dat een bedrijf niet aan dit voorschrift voldoet. De gemeente zal met betrekking tot dit voorschrift tot handhaving overgaan. Dit houdt in dat, afhankelijk van de categorie waarin het bedrijf valt, van het bedrijf wordt geëist dat een scan of quickscan wordt uitgevoerd. Hiermee wordt het besparingspotentieel in kaart gebracht en kan hieruit het onderzoeksrapport en plan van aanpak worden opgesteld. In het meest ideale geval doet zich vervolgens situatie 2a voor. De kans op situatie 2b is echter groter. Om de voor bedrijven haalbare maatregelen voor te kunnen schrijven, is actualisatie van de vergunning noodzakelijk. Hiermee wordt voorkomen dat het bedrijf wel voldoet aan het voorschrift in de vergunning om een plan van aanpak op te stellen, maar hier vervolgens geen uitvoering aan geeft.

## **5.4 Het stimulerende spoor**

In het voorgaande is beschreven op welke wijze door middel van het sturingsinstrument wet- en regelgeving duurzaam ondernemen bij het MKB kan worden bevorderd. Parallel aan dit regulerende spoor kunnen ondernemers worden gestimuleerd om op vrijwillige basis deel te nemen aan trajecten op het gebied van duurzaam ondernemen. De essentie van dit stimulerende spoor is dat ondernemers samen met overheidsinstellingen hun bedrijfsvoering in de



drie dimensies van duurzaam ondernemen verbeteren: people, planet en profit. Het verbeteren van de bedrijfsvoering op de bovenstaande aspecten gaat verder dan via het regulerende spoor aan bedrijven kan worden opgelegd.

Binnen het empirisch onderzoek is ten aanzien van het stimulerende spoor onderscheid gemaakt tussen de rol van de gemeente als stimulator en de rol als katalysator. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt wat bedoeld wordt met beide rollen. Op deze plaats wordt kort het verschil aangegeven. In de rol van stimulator heeft de gemeente zelf een actieve rol in het bevorderen van duurzaam ondernemen. Het vraagt van de gemeente naast een actieve opstelling richting bedrijven ook dat ze zelf aan de slag gaat met duurzaam ondernemen. Bij de rol van katalysator is dit anders. Hierbij stelt de gemeente zich terughoudend op. Ze faciliteert bepaalde ontwikkelingen, maar laat de daadwerkelijke uitvoering over aan andere actoren. De gemeente gebruikt zodoende actoren als intermediair om het MKB te benaderen. Samengevat uit het onderscheid tussen de twee rollen zich in een verschil tussen een directe en indirecte wijze van beïnvloeding.

Het vervolg van het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Er wordt begonnen met een bespreking van de rol van stimulator. Hiertoe zal allereerst een inventarisatie worden gemaakt van de sterke en zwakke punten van deze rol. In paragraaf 5.6 wordt bekeken welke sturingsinstrumenten de gemeente vanuit de rol van stimulator kan inzetten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie relevante beleidsvelden: het economisch, ruimtelijk en milieubeleid. Vervolgens wordt in paragraaf 5.7 aandacht besteed aan de andere rol die de gemeente vervult binnen het stimulerende spoor, namelijk die van katalysator. Ook hier zal een inventarisatie worden gemaakt van sterke en zwakke punten van deze rol. Ook zal de rol van de gemeente als katalysator vanuit drie betrokken beleidsvelden worden benaderd.

## **5.5 Rol van stimulator**

De rol van stimulator houdt in dat de gemeente een actieve bijdrage levert aan de bevordering van duurzaam ondernemen. Ze adviseert en helpt ondernemers bij het nemen van maatregelen om dit te bereiken. Van de gemeente vraagt deze rol tevens dat ze zelf ook actief aan de slag gaat met duurzaam ondernemen. Dit is noodzakelijk om richting bedrijven geloofwaardig over te komen. Stimulerende maatregelen zullen immers minder overtuigend aan bedrijven kunnen worden voorgelegd, wanneer de gemeente zelf niet of nauwelijks aandacht besteedt aan duurzaam ondernemen.

### **5.5.1 Sterke en zwakke punten**

Wanneer de gemeente sturingsinstrumenten inzet om tot stimulering van duurzaam ondernemen te komen, is het nuttig een inventarisatie te maken van sterke en zwakke punten. Een afweging tussen deze punten kan immers een optimaal gebruik van de rol van stimulator bevorderen.

Sterke punten:

- Stimuleren spreekt de ondernemers meer aan dan reguleren. Het doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en kan aansluiten bij investeringsbeslissingen van ondernemers.
- In de communicatie met de bedrijven ligt de nadruk behalve op milieuwinst ook op economische voordelen. Ook ondernemers die niet veel aandacht voor het milieu hebben, worden zo bereikt. De positieve insteek kan tot een omslag in het denken van deze ondernemers leiden.
- Wanneer wordt gekozen voor een aanpak per bedrijventerrein bevordert dit de uitwisseling van ervaringen en resultaten tussen deelnemende bedrijven en bedrijven die niet deelnemen. Preventieprojecten passen in het beleid van revitaliseren van bedrijventer-

reinen en kunnen dienen als positieve start van directe contacten tussen overheden en ondernemers met het oog op duurzame economische netwerken. Preventie kan de naam van een terrein positief beïnvloeden.

Zwakke punten:

- Stimuleren is vrijblijvend, waardoor niet alle ondernemers in beweging komen.
- Door een gebrek aan kennis, ervaring, tijd en geld kan een ondernemer niet of nauwelijks ontvankelijk zijn voor stuursignalen van de gemeente (geslotenheid).
- Projecten worden door de ondernemer gezien als een eenmalige activiteit. Daardoor blijft continue aandacht voor duurzaam ondernemen vaak uit. Er is binnen de projecten nog te weinig aandacht voor 'onderhoud en nazorg' bij de bedrijven.
- Bij het benaderen van een bedrijf is de timing van groot belang.

## 5.6 Rol van stimulator vanuit drie beleidsvelden

Uit gesprekken met medewerkers van de gemeente Dordrecht is duidelijk geworden dat een beleid ter bevordering van duurzaam ondernemen niet op zichzelf staat. Ook het gezichtspunt van andere beleidsvelden was van belang om bij het onderzoek te betrekken. Zodoende kan de rol van de gemeente als stimulator vanuit de volgende drie aangrijpingspunten worden ingevuld:

1. economisch beleid;
2. ruimtelijk beleid;
3. milieubeleid.

Hieronder wordt per beleidsveld aangegeven welke sturingsinstrumenten de gemeente vanuit de rol van stimulator heeft om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Verder zal bij de behandeling van ieder afzonderlijk beleidsveld steeds aandacht worden besteed aan de rol van het sturingsinstrument communicatie<sup>8</sup>. Zoals uit het vervolg zal blijken, is communicatie een belangrijk instrument om bepaalde maatregelen te kunnen bewerkstelligen. Zonder een doelgerichte wijze van communiceren kunnen zaken onderbelicht blijven en krijgen deze zodoende niet de aandacht die ze verdienen.

### 5.6.1 Economisch beleid

Het economisch beleid vormt een aangrijpingspunt om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Hierbinnen zijn twee rollen van de gemeente relevant:

- als ondernemer ter beïnvloeding van de markt;
- als stimulator van economische activiteiten.

#### Als ondernemer ter beïnvloeding van de markt

Binnen de rol als ondernemer moet in de eerste plaats worden gekeken naar de organisatie zelf. De gemeentelijke organisatie dient zelf ook duurzaam te handelen. Dit is een voorwaarde om richting bedrijven geloofwaardig over te komen. Het hierbij in te zetten sturingsinstrument kan bijvoorbeeld zijn het op milieubelasting laten doorlichten van de gemeentelijke instellingen (zoals het stadskantoor). Bedrijfsinterne milieuzorg (BMZ) is een ander sturingsinstrument dat hier kan worden genoemd. BMZ houdt in dat organisatorische, beleidsmatige, administratieve en technische maatregelen worden getroffen met als doel het verkrijgen van inzicht in, het beheersen van en waar mogelijk verminderen van de effecten van de bedrijfsvoering op het milieu. Concreet gaat het dan om de wijze waarop binnen een organisatie met bijvoorbeeld energie, water en schoonmaakmiddelen wordt omgegaan. Met de inzet van beide instrumenten kan het beeld worden bevestigd dat de gemeente zelf duurzaam ondernemen ook serieus neemt.

---

<sup>8</sup> In deze scriptie wordt het begrip communicatie onderscheiden van het begrip voorlichting, in die zin dat met communicatie wederkerige informatie-overdracht wordt bedoeld en met voorlichting een eenzijdige informatie-overdracht.

In de tweede plaats kent de gemeente als ondernemer de rol van opdrachtgever/klant. De gemeente als klant heeft de mogelijkheid duurzaam ondernemen te bevorderen, door het inkoopbeleid als sturingsinstrument te gebruiken, als specifiek onderdeel van BMZ. Bij de inkoop van goederen ten behoeve van de gemeentelijke organisatie is het immers in veel gevallen mogelijk voor een duurzaam alternatief te kiezen. Het mechanisme werkt als volgt. De gemeente kan voor deze leverancier een grote klant zijn. Indien dit bedrijf de gemeente als klant wil behouden, zal deze aanpassingsdruk voelen om over te gaan tot het leveren van duurzame alternatieven. Om het belang van duurzaam inkopen te onderstrepen kan de gemeente zich bijvoorbeeld aansluiten bij het programmabureau duurzaam inkopen. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente zelf voorschriften opstelt, waarin wordt voorgescreven hoe de gemeente invulling geeft aan duurzaam inkopen.

Naast de rol van klant fungeert de gemeente ook als opdrachtgever van het MKB. Het feit dat de gemeente vanuit deze rol de selectie van een opdrachtnemer kan laten afhangen van de mate waarin deze een duurzame aanpak heeft, kan hier als sturingsinstrument worden genoemd. Als selectiecriteria kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ondernemingen met een ISO 14000 certificering. Deze aandacht voor een duurzame aanpak is niet alleen relevant in de uitvoeringsfase van een opdracht, maar ook in de voorbereidingsfase.

#### Als stimulator van economische activiteiten

Vanuit de rol van stimulator van economische activiteiten moet voornamelijk worden gedacht aan vestiging van bedrijven binnen de gemeente. Invulling van deze rol kan plaatsvinden op een drietal momenten: vestiging, verhuizing en revitalisering. Op deze plaats is de vraag aan de orde hoe het (acquisitie-)beleid richting bedrijven moet worden opgezet, zodanig dat wordt bevorderd dat een bedrijf zich op een duurzame wijze vestigt en/of verhuist. Indien een bedrijf van plan is zich in de gemeente te vestigen en/of te verhuizen, kan worden gestimuleerd dat duurzaamheid bij deze investeringsbeslissing een plaats krijgt. Om dit mogelijk te maken, kan het sturingsinstrument bestaan uit een doorlichting van zowel de beoogde locatie als de bedrijfsvoering en het op basis daarvan geven van adviezen tot verandering.

Daarnaast moet in dit traject ook aandacht zijn voor het sturingsinstrument 'integraal ketenbeheer'. Wanneer bedrijven zich inzetten voor integraal ketenbeheer betekent dit dat rekening wordt gehouden met de hele cyclus van een product. Hiermee wordt voorkomen dat een milieuverbetering in de ene schakel leidt tot een toename van de milieubelasting in een andere schakel in de keten. Bedrijven nemen, anders gezegd, ook de milieueffecten elders in hun keten mee als bepalende factor voor beslissingen in hun bedrijfsvoering. Integraal ketenbeheer kan zodoende resulteren in een vermindering van de milieubelasting in de gehele keten. Voor de gemeente heeft dit sturingsinstrument tot gevolg dat bedrijven worden gestimuleerd in het besef dat ze onderdeel uitmaken van een keten en dat beslissingen dus vergaande milieueffecten kunnen hebben in de rest van de keten. Bevordering van de samenwerking met andere schakels in de keten is hiervoor noodzakelijk.

#### Communicatie

Om het bovenstaande te kunnen realiseren, is het belangrijk van het sturingsinstrument communicatie gebruik te maken. Voor het inkoopbeleid houdt dit in dat richting leveranciers duidelijk moet worden gemaakt dat de gemeente uitsluitend nog duurzame producten inkoop. Bedrijven die in aanmerking willen komen als leverancier van de gemeente weten hierdoor wat ze kunnen verwachten. Ditzelfde geldt voor bedrijven die in opdracht van de gemeente willen werken. De gemeente kan op deze manier als voorbeeld dienen, waardoor het MKB wordt gestimuleerd zelf hun producten ook duurzaam in te kopen. Een structurele aanpak van de bedrijfsinterne milieuzorg door de gemeente kan tevens een voorbeeld zijn voor het MKB. Bij de gemeente Dordrecht is BMZ momenteel slechts op onderdelen opgezet, zodat van een voorbeeldfunctie richting MKB (nog) geen sprake is.

In het kader van het acquisitiebeleid is het van belang dat richting ondernemers wordt aangegeven dat veel waarde wordt gehecht aan duurzaam ondernemen. Het kan hierbij gaan

om het verstrekken van informatie en het geven van adviezen. Om het belang dat de gemeente hecht aan duurzaam ondernemen concreet te maken, kan bijvoorbeeld een top-tien van duurzaam ondernemende bedrijven worden opgesteld. Een andere mogelijkheid hiervoor is het instellen van een ondernemersprijs voor het hebben van een duurzame bedrijfsvoering. Vanwege de hieruit voortkomende publiciteit kunnen deze bedrijven als voorbeeld worden gesteld voor branchegenoten. Bij het stimuleren van ketenbeheer kan communicatie als sturingsinstrument tevens een belangrijke bijdrage leveren. Doel hiervan is dat bedrijven zich bewust worden van het feit dat ze in een keten opereren. Individuele bedrijfsbeslissingen kunnen immers effect hebben op de gehele keten. Deze bewustwording zou ervoor moeten zorgen dat de samenwerking binnen een keten verbetert, met als gevolg een vermindering van de milieubelasting in de gehele keten.

### 5.6.2 Ruimtelijk beleid

In de rol van de gemeente als stimulator vormt het ruimtelijk beleid een tweede aangrijpingspunt. Hierbij gaat het om het scheppen van ruimtelijke voorwaarden om duurzaam ondernemen te bevorderen. Vanuit het ruimtelijk beleid kan worden gekeken naar mogelijkheden om tot optimalisering van ketenbeheer te komen. Op dit punt is interactie noodzakelijk tussen ruimtelijk en economisch beleid. Deze samenwerking tussen de beleidsvelden kan ervoor zorgen dat activiteiten elkaar versterken, zodat een integrale stimulering van ketenbeheer ontstaat. Een voorbeeld van een sturingsinstrument om ketenbeheer te stimuleren is het subsidieprogramma Productgerichte Milieuzorg (PMZ). PMZ heeft tot doel bedrijven in staat te stellen de milieuprestaties van producten en diensten te beheersen en waar nodig te verbeteren (ministerie van VROM, 2003). PMZ richt zich op verankering in de bedrijfsvoering van aandacht voor milieuaspecten van de producten van het bedrijf. Het subsidieprogramma richt zich met name op projecten die samenwerking tussen bedrijven in de keten tot stand willen brengen of die PMZ willen inbedden in samenwerkingsverbanden in de keten. Met dit programma als sturingsinstrument kan de gemeente bedrijven doelgericht en gesubsidieerd stimuleren met het verbeteren van hun milieuprestaties in combinatie met hun ketenpartners aan de slag te gaan. Wanneer PMZ, eventueel als gevolg van de subsidie, in de bedrijfsvoering wordt geïntegreerd, betekent dit niet alleen dat een belangrijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling wordt geleverd. Ook het bedrijfsresultaat is op deze wijze gediend bij PMZ.

Vanuit het ruimtelijk beleid is tevens de rol van gemeente als gronduitgever relevant. Bij het uitgeven van gronden kan, naast de eisen uit het bestemmingsplan, ook worden gekeken naar de opzet van het terrein. Deze zou een duurzame opzet moeten hebben, waarbij wordt gelet op aspecten als afval, energie, vervoer en parkmanagement. Als voorbeeld kan worden gewezen op het bedrijventerrein Dordtse Kil III. Naast de opzet van het terrein kan ook worden gekeken naar het type bedrijf dat zich wil vestigen. Voor de gemeente is een duurzame bedrijfsvoering immers van essentieel belang. Om een ontwikkeling in deze richting te bevorderen, kan de gemeente bijvoorbeeld selectiecriteria als sturingsinstrument inzetten. Met behulp van deze criteria kunnen bedrijven dan worden beoordeeld op de mate waarin deze duurzaam ondernemen. Ook prijsmechanismen als sturingsinstrument kunnen hierbij helpen. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf met een duurzame bedrijfsvoering een korting worden gegeven op de grondprijs.

#### Communicatie

Wanneer het gaat om het stimuleren van duurzaam ondernemen, kan het sturingsinstrument communicatie hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Met betrekking tot het bevorderen van ketenbeheer kan worden teruggegrepen op hetgeen bij het economische beleid aan de orde is geweest. Het doel is wederom bedrijven bewust te maken van het feit dat ze in een keten opereren en zodoende rekening moeten houden met de gevolgen voor het milieu in de gehele keten. Afstemming tussen de twee beleidsvelden is hierbij dan ook van wezenlijk belang.

Vanuit de rol van gronduitgever moet met communicatie richting potentiële kopers van grond duidelijk worden gemaakt dat de gemeente veel waarde hecht aan een duurzame bedrijfsvoering. Hierbij is een duidelijke relatie te leggen met de communicatie over het acquisitiebeleid zoals dit hiervoor bij de bespreking van het economisch beleid is genoemd. Een optie kan zijn om beide communicatiestromen te combineren.

### 5.6.3 Milieubeleid

Het derde aangrijpingspunt om duurzaam ondernemen te stimuleren is het milieubeleid. De in te zetten sturingsinstrumenten hebben betrekking op drie in dit kader relevante activiteiten en/of maatregelen:

- een convenant;
- opzetten van projecten;
- voorlichting.

Hieronder zal van ieder onderdeel een korte beschrijving worden gegeven.

#### Een convenant

In de eerste plaats kan de gemeente bedrijven stimuleren tot een convenant toe te treden. Er blijken namelijk verschillende convenanten relevant voor het MKB in Dordrecht, zowel de branche afspraken als de MeerJarenAfspraken (MJA) energiebesparing. Om de toetreding tot convenanten te bevorderen, kan aan de volgende sturingsinstrumenten worden gedacht: het houden van gerichte voorlichting, het organiseren van opleidingstrajecten en het creëren en/of faciliteren van netwerken van convenantpartners. Verder is het van belang dat de gemeente haar regulerende instrumenten zodanig afstemt op de convenantafspraken, dat het voor bedrijven aantrekkelijk wordt toe te treden tot het convenant.

Naast het stimuleren om toe te treden, kan de gemeente ook invloed uitoefenen op de inhoud van het bedrijfsmilieuplan of energiebesparingsplan. Concreet kan het maatregelen betreffen met betrekking tot het bevorderen van ketenbeheer. Hetzelfde geldt voor de MJA energiebesparing.

#### Opzetten van projecten

In de tweede plaats kan de gemeente het sturingsinstrument projecten inzetten ter bevordering van duurzaam ondernemen. Een aantal projecten is in dit kader reeds opgestart, zoals het opzetten van Dordtse Kil III als duurzaam bedrijventerrein. Ook het project Milieuzorg Drechtsteden, waarbij vrijblijvende milieudadviezen worden gegeven aan de kleinste bedrijven uit het MKB, kan worden genoemd. Naast deze zijn nog andere projectvormen mogelijk.

Zoals naar voren is gekomen bij de bespreking van het regulerende spoor, is het mogelijk op grond van de verruimde reikwijdte van de Wm preventie- en energiebesparende maatregelen in de milieuvergunning voor te schrijven. Het stimulerende spoor kan hierbij als aanvulling dienen. Van hieruit kan de gemeente een stuwende kracht vormen bij het aanzetten van bedrijven tot het nemen van preventiemaatregelen. De inzet van stimulerende instrumenten maakt bedrijven veelal enthousiast voor preventie en duurzaam ondernemen. Via sturingsinstrumenten als milieuscans en haalbaarheidsonderzoeken kan het preventiepotentieel in beeld worden gebracht en worden eventueel te behalen resultaten concreet. Het daadwerkelijk implementeren van preventiemaatregelen en het vasthouden van de aandacht voor preventie en duurzaam ondernemen is echter nog een probleem. Gebrek aan tijd en geld en prioriteit spelen hier een rol. Aandacht voor nazorg vanuit de gemeente is dan ook van belang om het enthousiasme vast te houden.

#### Voorlichting

Zoals zal blijken in het volgende hoofdstuk is het mogelijk het MKB wat betreft de mate van duurzaam ondernemen in te delen in koplopers, middenmoters en achterblijvers. Vooruitlopend op een verdere bespreking van deze categorieën, kan over de groep achterblijvers

worden gezegd dat voor veel van deze ondernemers het gebrek aan kennis een belemmerende factor vormt bij het oppakken van duurzaam ondernemen. De gemeente kan deze leemte opvullen. Door middel van het sturingsinstrument voorlichting kan informatie worden aangeboden en kennis worden overgedragen. Ook de voorbeeldfunctie van koplopers kan in deze voorlichting een plaats krijgen. Voorlichting verschilt van het eerder genoemde sturingsinstrument communicatie, in die zin dat met het begrip voorlichting doorgaans een eenzijdige informatie-overdracht wordt bedoeld. Met de term 'communicatief' wordt daarentegen aangegeven dat informatie-overdracht wederkerige elementen kan hebben. Het sturingsinstrument communicatie is om die reden breder dan het op eenzijdige informatie-overdracht gerichte voorlichting (De Bruijn et al., 1991:141).

Bij het toepassen van het instrument voorlichting zijn verschillende media denkbaar, zoals handreikingen, informatiebladen, websites en het opzetten van een kenniscentrum/loket voor duurzaam ondernemen. Een ander voorbeeld is het opnemen van informatie over duurzaam ondernemen in het op te zetten elektronisch bedrijfsloket. In het geval van de gemeente Dordrecht kan het contactservicepunt bedrijfsleven hierbij een belangrijke actor zijn.

### Communicatie

Bij het milieubeleid als aangrijpingspunt is wederom het sturingsinstrument communicatie van belang. Dit doet zich in de eerste plaats voor met betrekking tot convenanten. De gemeente kan hiertoe richting zowel grote ondernemingen als richting het MKB het nut hiervan aangeven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitwisseling van informatie over behaalde resultaten op milieugebied. Een vergelijkbare situatie is in de tweede plaats denkbaar in het geval van projecten. In de communicatie hierover kan de gemeente zowel het bestaan van projecten onder de aandacht brengen als de te verwachten c.q. gerealiseerde resultaten van een project. Het instrument communicatie kan in dit kader ook worden gebruikt om steun voor nieuw op te zetten projecten te inventariseren en mogelijk te vergroten. Tot slot vormt communicatie een belangrijk onderdeel bij het stimuleren van preventiemaatregelen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het geven van bekendheid aan maatregelen voor preventie.

## **5.7 Rol van katalysator**

Binnen het empirisch onderzoek wordt naast de rol van de gemeente als stimulator ook aandacht besteed aan de rol van katalysator. Het stimulerende spoor omvat zodoende twee rollen die de gemeente kan toepassen. In deze paragraaf staat de rol van katalysator centraal. Toepassing van deze rol houdt in dat de gemeente de mogelijkheid heeft om actoren als intermediair te gebruiken om het MKB te benaderen. Het doel hiervan is om duurzaam ondernemen een marktfactor te laten worden. De gemeente beoogt vanuit deze rol via beïnvloeding van actoren op een indirecte wijze duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Met name het milieubeleid vormt hierbij het aangrijpingspunt. Door het voeren van overleg en het maken van afspraken met onder andere banken, brancheorganisaties en grote bedrijven als opdrachtgever van het MKB, probeert de gemeente deze actoren te overtuigen van het nut van duurzaam ondernemen. De gemeente speelt hierbij een faciliterende rol. Het is immers de bedoeling dat via genoemde partijen duurzaam ondernemen bij het MKB wordt bevorderd.

### 5.7.1 Sterke en zwakke punten

Op het moment dat de gemeente sturingsinstrumenten inzet om op een indirecte wijze het MKB tot een meer duurzame bedrijfsvoering te brengen, is het raadzaam voor deze manier van sturen een analyse van sterke en zwakke punten te maken. De uitkomst van deze analyse is in onderstaande opsomming weergegeven. Een juiste afweging tussen deze punten maakt de kans op een succesvolle toepassing van de katalysatorrol groter.

Sterke punten:

- Deze aanpak vraagt van de gemeente een beperkte inzet van tijd en middelen.
- Ontstaan van bewustwording bij actoren in de omgeving van het MKB dat zij een belangrijke rol kunnen spelen in het bevorderen van duurzaam ondernemen.

Zwakke punten:

- De gemeente heeft weinig tot geen mogelijkheden om actoren tot medewerking te dwingen; ze is voor het succes van deze aanpak afhankelijk van de medewerking van andere actoren.
- Het gevaar bestaat dat bepaalde afspraken in de loop van de tijd aan overtuigingskracht inboeten. De gemeente dient gemaakte afspraken dan ook steeds onder de aandacht te houden.

## 5.8 Rol van katalysator vanuit drie beleidsvelden

Net als bij de behandeling van de rol van de gemeente als stimulator, is het bij de rol van katalysator ook van belang om het gezichtspunt van andere beleidsvelden in het onderzoek te betrekken. Zodoende is op deze plaats de toepassing van de rol wederom vanuit de volgende drie aangrijpingspunten ingevuld:

1. economisch beleid;
2. ruimtelijk beleid;
3. milieubeleid.

Hieronder wordt per beleidsveld aangegeven welke sturingsinstrumenten de gemeente vanuit de rol van katalysator heeft om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Verder zal bij de behandeling van ieder afzonderlijk beleidsveld wederom aandacht worden besteed aan het sturingsinstrument communicatie. Communicatie is zoals gezegd een belangrijk instrument om bepaalde maatregelen te kunnen bewerkstelligen. Zonder een doelgerichte wijze van communiceren kunnen zaken onderbelicht blijven en krijgen deze zodoende niet de aandacht die ze verdienen.

### 5.8.1 Economisch beleid

Het economisch beleid biedt voor de gemeente een aangrijpingspunt om de rol van katalysator in te vullen. In dit kader moet in het bijzonder worden gekeken naar de relatie met het grootbedrijf. Deze relatie is belangrijk om tot een gemeenschappelijke doelstelling te komen: het bevorderen van duurzaam ondernemen.

Een manier om dit te bereiken vanuit het economisch beleid, is door een bijdrage te leveren aan het blijvend oppakken van duurzaam ondernemen door bedrijven. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat bedrijven kennis en ervaring over duurzaam ondernemen met elkaar uitwisselen. Om hiertoe te komen kan als sturingsinstrument worden gedacht aan het initiëren van een netwerk van bedrijven. Bedrijven die ver zijn met duurzaam ondernemen (zogenaamde koplopers) kunnen in dit overleg andere bedrijven van kennis voorzien. Zodoende kunnen ze elkaar helpen en wellicht profiteren van schaalvoordelen, zoals het gezamenlijk aanvragen van een subsidie. Het uiteindelijke doel is dat binnen dit netwerk een blijvende behoefte ontstaat aan kennis over duurzaam ondernemen. De rol van de gemeente is hierin faciliterend. Deelnemende bedrijven zullen zelf andere bedrijven moeten benaderen om deel te nemen.

#### Communicatie

Bij de gemeente als katalysator kan het sturingsinstrument communicatie een belangrijke rol spelen. In de eerste plaats kan communicatie zich richten op grote bedrijven die zijn toegetreden tot een convenant. Op basis van dit convenant hebben deze bedrijven zich vastgelegd om bepaalde maatregelen met betrekking tot duurzaam ondernemen te nemen. In dit kader kan de gemeente een bedrijf wijzen op haar verplichtingen, wanneer bijvoorbeeld zou

blijken dat deze de afspraken uit het convenant niet volledig nakomt. Een juiste naleving van de afspraken uit het convenant kan immers bij het MKB voor het beeld zorgen dat ook de grote bedrijven hun steentje bijdragen aan vermindering van de milieubelasting. De gemeente gebruikt deze medewerking van grote bedrijven om het MKB te overtuigen van het feit dat zij niet alleen staan in het proces richting een meer duurzame bedrijfsvoering. In de tweede plaats heeft de gemeente de mogelijkheid om door middel van communicatieve instrumenten het netwerk van bedrijven te faciliteren. Wanneer zich in de gemeente een nieuw bedrijf vestigt, kan de gemeente via bijvoorbeeld het contactservicepunt bedrijfsleven wijzen op het bestaan van het netwerk en eventueel helpen bij het leggen van de eerste contacten.

### 5.8.2 Ruimtelijk beleid

Ook het ruimtelijk beleid biedt voor de gemeente een aangrijpingspunt om tot invulling van de rol van katalysator te komen. Het beste kan dit aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd. De rol van katalysator doet zich namelijk voor in het kader van de ontwikkeling van het duurzame bedrijventerrein Dordtse Kil III. Het sturingsinstrument dat in dit traject door de gemeente wordt toegepast, heeft betrekking op het maken van afspraken met de betrokken gronduitgevers. Kern van deze afspraak is dat de gronduitgever de eerste gesprekken voert met bedrijven die geïnteresseerd zijn in vestiging op Dordtse Kil III. Het bedrijf vult vervolgens samen met de gronduitgever een formulier in dat als basis dient voor het kaveladvies van de MZHZ. Hieruit blijkt dat de gemeente Dordrecht de gronduitgevers als intermediair gebruikt, om op die manier ervoor te zorgen dat Dordtse Kil III op een duurzame wijze wordt ingericht. Kortom, de gemeente faciliteert het proces, maar laat de uitvoering in handen van de gronduitgevers.

#### Communicatie

In dit specifieke geval zal het sturingsinstrument communicatie vooral op de gronduitgevers gericht moeten zijn. De informatie die de gemeente in dit kader aan de gronduitgevers verstrekt, zal moeten voldoen aan hun behoefte. De gemeente zal kortom de gronduitgevers zodanig moeten faciliteren dat zij hun rol als intermediair zo goed mogelijk kunnen uitoefenen.

### 5.8.3 Milieubeleid

Het milieubeleid als aangrijpingspunt biedt een aantal mogelijkheden voor de gemeente om de katalysatorrol in te vullen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- afspraken met derden;
- doelgroepenbeleid grote industrie.

#### Afspraken met derden

Zoals gezegd probeert de gemeente vanuit de katalysatorrol actoren te gebruiken als intermediair om het MKB te benaderen. Het sturingsinstrument dat door de gemeente in dit geval kan worden ingezet, bestaat uit het voeren van overleg met partijen zoals stichting Stimular<sup>9</sup>, financiële instellingen en de lokale grote industrie. Op basis van dit overleg is het mogelijk afspraken te maken over de wijze waarop de betrokken actoren duurzaam ondernemen bij het MKB kunnen bevorderen. Dergelijke afspraken vinden plaats ter invulling van het 'duurzaamheidsbeleid' van de betrokken actor. Hierbij kan ook worden gekeken naar de rol van adviesbureaus. Met behulp van een subsidie start een adviesbureau uit eigen initiatief een bepaald project waarmee duurzaam ondernemen wordt bevorderd. Een voorbeeld hiervan is PMZ. De rol van de gemeente bestaat hieruit dat deze het proces faciliteert.

---

<sup>9</sup> Stimular is een stichting die zich richt op de stimulering van afval- en emissiepreventie in de Rotterdamse regio ([www.stimular.nl](http://www.stimular.nl)).



### Doelgroepenbeleid grote industrie

Grote bedrijven als opdrachtgever van het MKB kunnen een bijdrage leveren aan duurzaam ondernemen. De gemeente kan hiertoe in het kader van het landelijk doelgroepenbeleid als sturingsinstrument met deze bedrijven de afspraak maken dat zoveel mogelijk zaken wordt gedaan met MKB ondernemers die duurzaamheid in hun bedrijfsproces hebben opgenomen. Dit met het oog op de in het convenant opgenomen afspraken omtrent ketenaanpak.

Naast het actief deelnemen van de gemeente in projecten, kan het sturingsinstrument ook faciliterend van karakter zijn. Dit kan betekenen dat afspraken worden gemaakt met brancheorganisaties en derden over samenwerkingsverbanden en projecten, ten einde duurzaam ondernemen bij het MKB te stimuleren.

### Communicatie

Toepassing van het sturingsinstrument communicatie vindt in dit kader voornamelijk richting MKB ondernemers plaats. Zo kan dit bestaan uit het informeren van bedrijven over de afspraken die de gemeente heeft gemaakt met financiële instellingen, zoals banken en verzekeraars. Ondernemers die menen in aanmerking te komen voor de voorgestelde financiële compensatie kunnen zodoende hiermee naar hun bank en/of verzekeraar gaan. Communicatie richting brancheorganisaties over het belang van duurzaam ondernemen is in dit kader tevens relevant. Dit heeft bij deze organisaties wellicht tot gevolg dat ze zich bewust worden van de noodzaak om gedurende de onderhandelingen over een convenant in het bedrijfsmilieuplan meer rekening te houden met aspecten van duurzaam ondernemen.

In het voorgaande is een beschrijving gegeven van het empirisch onderzoek naar de sturingsinstrumenten die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Hierbij is een tweetal sporen onderscheiden: het regulerende en stimulerende spoor. Voor het onderzoek is het vervolgens van belang beide sporen in hun onderlinge samenhang te bekijken. Dit is de reden dat in het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op een juiste afstemming tussen de inzet van beide sporen. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met het feit dat bedrijven in de mate van duurzaam ondernemen sterk kunnen verschillen.

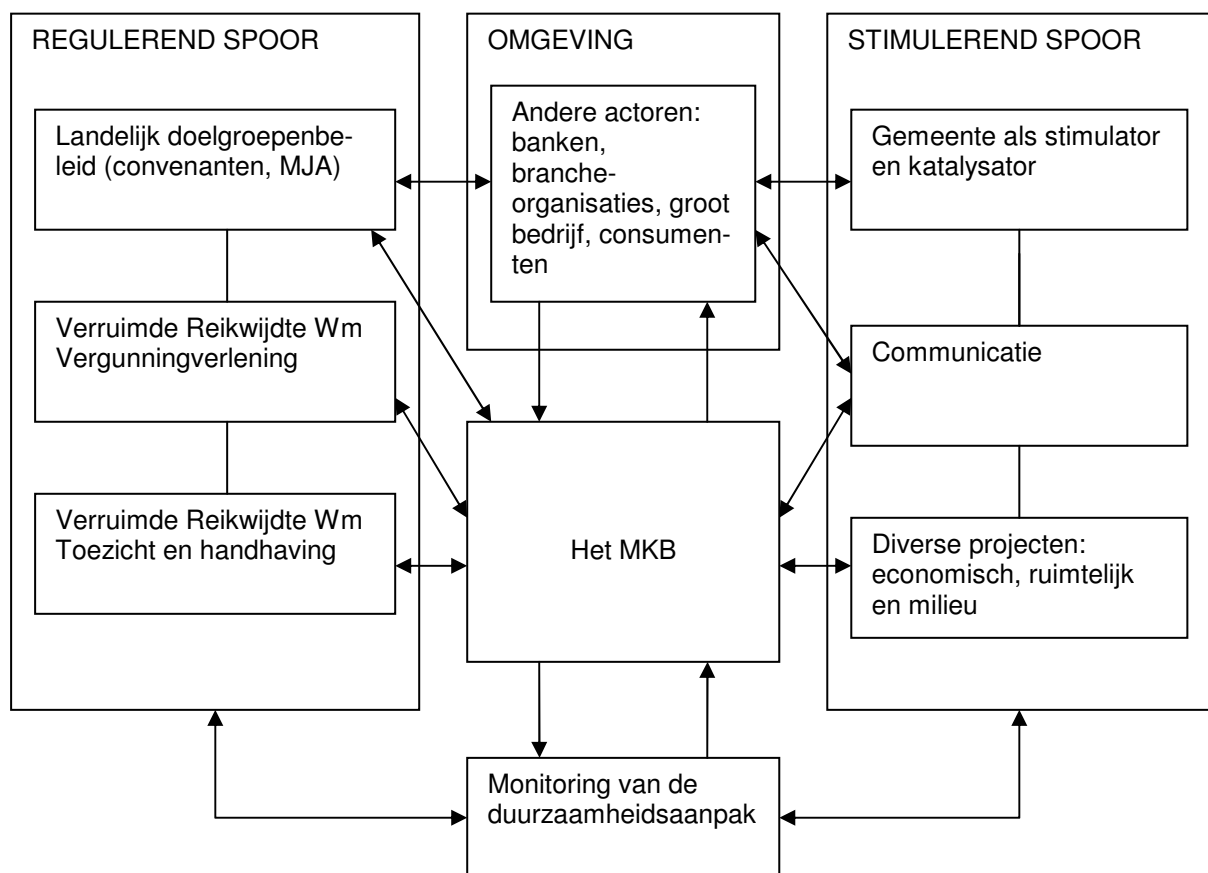
## Hoofdstuk 6 De duurzaamheidsaanpak

### 6.1 Inleiding

Centraal in dit hoofdstuk staat de wijze waarop tot een juiste afstemming tussen de inzet van de hiervoor besproken sporen kan worden gekomen. Anders gezegd is sprake van een samenvoeging van beide sporen tot een duurzaamheidsaanpak. Hiertoe is het hoofdstuk als volgt opgebouwd. Ten eerste wordt in paragraaf 6.2 een model gepresenteerd, waarmee duidelijk wordt gemaakt hoe de interactie tussen actoren plaatsvindt. In paragraaf 6.3 wordt vervolgens aandacht besteed aan de criteria voor duurzaam ondernemen. Het opstellen van deze criteria is nodig om in paragraaf 6.4 tot een volledige aanpak ter bevordering van duurzaam ondernemen te komen. In paragraaf 6.5 worden enkele opmerkingen gemaakt over hoe een juiste interactie tussen de sporen kan plaatsvinden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van een aantal valkuilen waarmee bij de toepassing van de aanpak rekening moet worden gehouden (paragraaf 6.6).

### 6.2 Het model

Wanneer de sturingsinstrumenten uit de twee sporen worden toegepast, kan worden gezegd dat op verschillende momenten en plaatsen sprake is van beïnvloeding van andere actoren, om op deze manier zaken te bewerkstelligen. Anders gezegd vindt continue interactie plaats tussen partijen. Om deze sturingsmogelijkheden inzichtelijk te maken, is een model opgesteld waardoor de relaties tussen actoren duidelijk worden en waarmee door middel van pijlen de wijze van beïnvloeding tussen deze partijen wordt weergegeven.



Met dit model als uitgangspunt is het mogelijk een beschrijving te geven van de duurzaamheidsaanpak, waarin hetgeen aan de orde is gekomen over het regulerende en het stimulerende spoor wordt gecombineerd. Om deze aanpak zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de specifieke situatie waarin een bedrijf zich kan bevinden, is het nuttig het MKB wat betreft duurzaam ondernemen in te delen in koplopers, middenmoters en achterblijvers, een indeling die in diverse rapporten wordt aanbevolen<sup>10</sup>. Voordat deze categorieën kunnen worden gekoppeld aan de eerder genoemde categorieën klein, middelgroot en groot, is het van belang eerst duidelijk te maken wanneer een bedrijf tot een koploper, middenmoter of een achterblijver kan worden gerekend.

### 6.3 Criteria voor duurzaam ondernemen

#### Naleefgedrag

Een eerste criterium welke de mate van duurzaam ondernemen bepaalt, heeft te maken met de wijze waarop een bedrijf omgaat met zijn milieuvergunning. Ten eerste is hier het naleefgedrag van een bedrijf van belang. Wanneer uit verschillende controles blijkt dat een bedrijf de voorschriften uit de vergunning goed naleeft, kan deze tot de koplopers behoren. Ten tweede kan ook worden bekeken of een ondernemer pro-actief met zijn vergunning omgaat. Indien een bedrijf bijvoorbeeld een substantiële verandering van de bedrijfsvoering wil doorvoeren, kan dit wijzigingen in de vergunning tot gevolg hebben of zelfs een geheel nieuwe vergunning vereisen. Het bedrijf kan tot de categorie koploper behoren, wanneer deze in een vroeg stadium met de overheid in overleg treedt over de voorgenomen veranderingen.

#### De fase

Bij het bepalen in welke categorie een bedrijf valt, is het tevens van belang te kijken naar de fase waarin het bedrijf zich bevindt. Met fase wordt de mate waarin ondernemers interesse hebben in en betrokken zijn bij duurzaam ondernemen bedoeld. Bedrijven kunnen zich in de non-interessefase bevinden, wat kan inhouden dat ze hun milieubelasting laag inschatten en ook geen marktkansen zien waarbij milieuaspecten een rol kunnen spelen. Een dergelijk bedrijf behoort tot de categorie achterblijvers. Bedrijven die een hoger niveau van interesse hebben, zien wel voordelen in het betrekken van milieuaspecten in de bedrijfsvoering. De categorie koplopers, of in ieder geval middenmoters, kan hier van toepassing zijn. De non-interesse van bedrijven kan overigens ook afhankelijk zijn van de individuele mogelijkheden van een bedrijf. Bijvoorbeeld het feit dat een bedrijf geen aandacht heeft voor ketenbeheer, kan het gevolg zijn van een beperkte invloed in de keten. Een ander voorbeeld is dat voor bedrijven die geen product ontwikkelen 'milieugerichte productontwikkeling' of 'productgericht milieuzorg' veelal niet mogelijk is. Dit speelt dan vanzelfsprekend geen rol in het vergunningverleningsproces. Kortom, wanneer een bedrijf ogenschijnlijk geen maatregelen tot duurzaam ondernemen neemt, is dit niet per definitie het gevolg van non-interesse.

#### De omgeving

De manier waarop een bedrijf invulling geeft aan duurzaam ondernemen wordt ook beïnvloed door de omgeving van een bedrijf. Deze stelt uiteenlopende eisen aan het bedrijf, zoals wettelijke eisen op het gebied van hygiëne of arbeidsomstandigheden, klantenspecificaties op het gebied van kwaliteit/milieu en leveranciereisen die ten grondslag liggen aan productgarantie. Deze eisen vanuit de omgeving kunnen zowel een stimulerende als een remmende invloed hebben op de manier waarop het bedrijf omgaat met preventie. Deze stimulerende invloed kan zich bijvoorbeeld voordoen in het geval een klant van een ondernemer eist dat deze zijn product volgens de laatste milieueisen produceert. In het geval dat een klant bepaalde milieubelastende eisen stelt aan een ondernemer, kan dit een remmende invloed hebben op de wijze waarop met preventie wordt omgegaan. Uit deze voorbeelden blijkt dat

<sup>10</sup> In dit kader kan met name worden gewezen op de volgende rapporten:

Ministerie van VROM (1997) *Nota Milieu en Economie*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2000) *Met preventie op weg naar duurzaam ondernemen*. Den Haag.

Provincie Zuid-Holland (2002) *Op weg naar Duurzaam Ondernemen in Zuid-Holland*. Den Haag.

ook consumenten tot de omgeving kunnen worden gerekend. Hiermee heeft preventie een duidelijke relatie met de doelgroep consumenten. De categorie waartoe een bedrijf behoort, is afhankelijk van de wijze waarop het bedrijf met deze invloed omgaat. Een bedrijf dat inspeelt op ontwikkelingen in zijn omgeving kan dus tot een koploper worden gerekend.

#### 6.4 De aanpak

In het voorgaande zijn aspecten genoemd die van invloed zijn op de mate waarin bedrijven duurzaam kunnen ondernemen. Met behulp hiervan kan het MKB worden ingedeeld in koplopers, middenmoters en achterblijvers. Wanneer deze categorieën worden gekoppeld aan de uit het regulerende spoor afkomstige onderverdeling op basis van milieubelasting in klein, middelgroot en groot ontstaat de volgende matrix.

	Koploper	Middenmoter	Achterblijver
Klein	1	2	3
Middelgroot	4	5	6
Groot	7	8	9

Met behulp van deze matrix wordt nu voor deze negen situaties aangegeven voor welke aanpak in een bepaalde situatie het beste kan worden gekozen. Concreet betekent dit dat wordt bepaald op welke wijze het regulerende en stimulerende spoor kan worden ingezet, zodanig dat duurzaam ondernemen bij het MKB op een zo efficiënt mogelijke wijze wordt bevorderd. Bij deze duurzaamheidsaanpak worden dus niet de afzonderlijke sturingsinstrumenten uit beide sporen genoemd, maar wordt gesproken over het toepassen van het regulerende en/of stimulerende spoor. Uitgangspunt bij deze aanpak is dat de reguliere controle op bedrijven door de milieudienst gewoon volgens de huidige controlesystematiek blijft doorgaan.

##### *Ad 1. klein, koploper*

Een bedrijf in deze situatie veroorzaakt een beperkte milieubelasting, maar is koploper op het gebied van duurzaam ondernemen. Dit laatste betekent dat het bedrijf goed omgaat met de vergunning of melding en ook rekening houdt met sociaal/culturele aspecten. De nadruk ligt hier op het stimulerende spoor, aangezien het bedrijf tot de koplopers behoort en zodoende in principe voldoet aan de wettelijke eisen ten aanzien van de verruimde reikwijdte. Om ervoor te zorgen dat deze bedrijven tot de koplopers blijven behoren, zal de nadruk moeten liggen op sturingsinstrumenten uit het stimulerende spoor. De stimulerende activiteiten richten zich op verbetering van de bedrijfsvoering door middel van concrete adviezen/aanbevelingen en het laten uitdragen van een voorbeeldfunctie richting andere bedrijven met een vergelijkbare omvang en milieubelasting.

##### *Ad 2. klein, middenmoter*

Dit bedrijf heeft eenzelfde beperkte milieubelasting, maar is wat betreft duurzaam ondernemen minder ver. Deze groep zogenaamde volgers is relatief groot en ondernemers hieruit hebben een positieve houding ten aanzien van preventie. Het is dan ook relatief eenvoudig deze bedrijven te overtuigen en aan te zetten tot het nemen van preventiemaatregelen. Hoewel in het toezicht wel moet worden gecontroleerd of deze maatregelen worden genomen, is het belangrijk tevens aansluiting te zoeken bij het stimulerende spoor. Gedacht kan worden aan concrete instrumenten waarmee duurzaam ondernemen wordt bevorderd, zoals gerichte voorlichting en advies. Beide sporen zijn voor deze categorie even belangrijk.

##### *Ad 3. klein, achterblijver*

Deze bedrijven hebben weliswaar een beperkte milieubelasting tot gevolg; wat betreft preventiemaatregelen ten behoeve van de duurzaamheidsaspecten scoren ze niet goed (genoeg) en gaan ze slecht met hun vergunning/melding om. Duurzaam ondernemen is nog een stap te ver voor deze bedrijven, zodat gerichte stimuleringsmaatregelen weinig effect

zullen hebben. De gemeente kan deze bedrijven het beste aanpakken via de regulerende instrumenten, met name via de vergunningverlening en handhaving. Op deze manier kunnen bedrijven worden aangezet tot het nemen van preventiemaatregelen. Pas op het moment dat de duurzaamheidsaspecten van de verruimde reikwijdte in voldoende mate zijn geïntegreerd in de bedrijfsvoering, kan worden overwogen instrumenten uit het stimulerende spoor toe te passen.

#### *Ad 4. middelgroot, koploper*

Bij dit type bedrijven kan sprake zijn van een redelijk potentieel voor preventie. Tevens loopt de bedrijfsvoering van deze bedrijven voorop wat betreft duurzaamheid. In het traject van vergunningverlening zijn de aspecten van de verruimde reikwijdte nadrukkelijk door het bedrijf op de agenda gezet. Overwogen kan worden het uitvoeren van een quickscan te verlangen. Hiermee worden de preventieopties van de duurzaamheidsaspecten in kaart gebracht. De gemeente moet beoordelen of het uitvoeren van een quickscan toegevoegde waarde heeft en dus noodzakelijk is. Om ervoor te zorgen dat deze bedrijven tot de koplopers blijven behoren, zal de nadruk moeten liggen op instrumenten uit het stimulerende spoor. Het belonen van goed gedrag en het laten uitdragen van een voorbeeldfunctie richting vergelijkbare ondernemers zijn hiervan voorbeelden.

#### *Ad 5. middelgroot, middenmoter*

Van een bedrijf kan in het geval van vergunningverlening of melding wederom het doen van een quickscan worden verlangd. De maatregelen tot preventie die uit dit onderzoek naar voren komen, zullen door het bedrijf moeten worden genomen. Hoewel ondernemers in deze categorie doorgaans een positieve houding hebben ten aanzien van preventie, moet vanuit het regulerende spoor wel worden gecontroleerd op de uitvoering van de preventiemaatregelen. Hiernaast is het tevens van belang aansluiting te zoeken bij het stimulerende spoor. Sturingsinstrumenten uit het stimulerende spoor, zoals gerichte voorlichting en advies, kunnen een belangrijke bijdrage leveren om de ondernemer over de streep te trekken actief aan de slag te gaan met preventie. De voorbeeldfunctie van een koploper kan hierbij helpen.

#### *Ad 6. middelgroot, achterblijver*

Een bedrijf in deze situatie heeft een redelijk potentieel voor besparing. In het traject van vergunningverlening kan zodoende het uitvoeren van een quickscan worden verlangd. Wat betreft preventiemaatregelen ten behoeve van de duurzaamheidsaspecten behoort deze groep tot de achterblijvers. Om die reden heeft toepassing van sturingsinstrumenten uit het stimulerende spoor waarschijnlijk niet het gewenste effect. Bij deze bedrijven zal het toezicht een belangrijke plaats moeten krijgen. Waar nodig zal handhavend moeten worden opgetreden. Zodra hieraan goed gevolg wordt gegeven, kan het toepassen van het stimulerende spoor worden overwogen.

#### *Ad 7. groot, koploper*

Een bedrijf in deze situatie veroorzaakt een aanzienlijke milieubelasting en is tevens koploper op het gebied van duurzaam ondernemen. Dit laatste betekent dat het bedrijf goed omgaat met de vergunning of melding en ook rekening houdt met sociaal/culturele aspecten. In het traject van vergunningverlening zijn de aspecten van de verruimde reikwijdte nadrukkelijk door het bedrijf op de agenda gezet. Overwogen kan worden het uitvoeren van een uitgebreide scan te verlangen. Hiermee worden de preventieopties van de duurzaamheidsaspecten in kaart gebracht. De gemeente moet beoordelen of het uitvoeren van een scan toegevoegde waarde heeft en dus noodzakelijk is. Om ervoor te zorgen dat deze bedrijven tot de koplopers blijven behoren, zal de nadruk moeten liggen op instrumenten uit het stimulerende spoor. Het belonen van goed gedrag en het laten uitdragen van een voorbeeldfunctie richting vergelijkbare ondernemers zijn hiervan voorbeelden.

#### *Ad 8. groot, middenmoter*

Van een bedrijf kan in het geval van vergunningverlening wederom het doen van een uitgebreide scan worden verlangd. De maatregelen tot preventie die uit dit onderzoek naar voren komen, zullen door het bedrijf moeten worden genomen. Hoewel ondernemers in deze categorie doorgaans een positieve houding hebben ten aanzien van preventie, moet vanuit het regulerende spoor wel worden gecontroleerd op de uitvoering van de preventiemaatregelen. Hiernaast is het tevens van belang aansluiting te zoeken bij het stimulerende spoor. Sturingsinstrumenten uit het stimulerende spoor, zoals gerichte voorlichting en advies, kunnen een belangrijke bijdrage leveren om de ondernemer over de streep te trekken actief aan de slag te gaan met preventie. De voorbeeldfunctie van een koploper kan hierbij helpen.

#### *Ad 9. groot, achterblijver*

Een bedrijf in deze situatie heeft een aanzienlijk potentieel voor besparing. In het traject van vergunningverlening kan zodoende het uitvoeren van een uitgebreide scan worden verlangd. Wat betreft preventiemaatregelen ten behoeve van de duurzaamheidsaspecten behoort deze groep tot de achterblijvers. Duurzaam ondernemen gaat nog een stap te ver voor deze bedrijven, zodat gerichte stimuleringsmaatregelen weinig effect zullen hebben. De gemeente kan deze bedrijven het beste aanpakken via de regulerende instrumenten, met name via de vergunningverlening en handhaving. Op deze manier kunnen bedrijven worden aangezet tot het nemen van preventiemaatregelen. Pas op het moment dat de duurzaamheidsaspecten van de verruimde reikwijdte in voldoende mate zijn geïntegreerd in de bedrijfsvoering, kan worden overwogen instrumenten uit het stimulerende spoor toe te passen.

### **6.5 Interactie tussen de sporen**

Hiervoor is de aanpak beschreven hoe vanuit het regulerende en stimulerende spoor duurzaam ondernemen bij het MKB kan worden bevorderd. Uit deze beschrijving blijkt dat tussen deze twee sporen een interactie bestaat. Beide sporen dienen zo op elkaar te worden afgestemd dat het MKB op een zo efficiënt mogelijke wijze wordt benaderd over duurzaam ondernemen. Dit blijkt eveneens uit het rapport 'Evaluatie van het Instrumentarium voor Preventie' (2002), dat is opgesteld op basis van een onderzoek van DHV Milieu en Infrastructuur. In dit rapport wordt voor overheden aanbevolen een goede afstemming te hebben tussen de benadering van bedrijven via de milieuvergunning (regulerend) en stimulerende activiteiten. Toepassing van beide sporen kan een versterkende werking hebben.

#### Inventarisatie

De genoemde aanpak onderscheidt negen situaties. Deze zijn gebaseerd op een indeling van bedrijven naar milieubelasting (klein, middelgroot en groot) en naar mate van duurzaam ondernemen (koploper, middenmoter en achterblijver). In het geval van de gemeente Dordrecht worden op dit moment de gegevens om bedrijven op deze wijze in te delen echter niet bijgehouden. Zodoende bestaat momenteel geen duidelijkheid over de mate van milieubelasting en de mate waarin het MKB in Dordrecht duurzaam onderneemt. Het is zodoende niet mogelijk deze bedrijven in te delen in koplopers, middenmoters of achterblijvers. Deze leemte in kennis bemoeilijkt een onderbouwde keuze voor instrumenten uit het regulerende en stimulerende spoor en een efficiënte inzet hiervan. De eerste stap moet dan ook zijn dat wordt geïnventariseerd hoe het MKB er wat betreft duurzaam ondernemen voor staat. Hierbij moet worden gelet op het naleefgedrag van ondernemers ten aanzien van de vergunning of melding en de wijze waarop ze omgaan met duurzaam ondernemen. Met behulp van meerdere controles is het mogelijk gegevens van bedrijven door de tijd heen te verzamelen. Door deze monitoring ontstaat een beeld van de mate waarin een ondernemer duurzaam ondernemen heeft opgepakt. Meer in het algemeen wordt aanbevolen om de nodige aandacht te besteden aan de exacte definiëring van een koploper, middenmoter of achterblijver. Dit vergroot de kans op een bruikbare inventarisatie. Bij het maken van deze indeling kan het nuttig zijn gebruik te maken van het SER rapport 'De winst van waarden'. In dit rapport worden door de raad drie opeenvolgende stadia van milieubewust ondernemen onderscheiden:

- een reactieve fase: bedrijven doen aan milieuzorg om milieuwet- en regelgeving na te leven;
- een actieve fase: bedrijven doen uit zichzelf aan energiebesparing, afvalscheiding en afvalpreventie omdat dit geld kan opleveren;
- een pro-actieve fase: bedrijven vinden milieu interessant vanuit economisch, markt- en imago-oogpunt en zien marktkansen voor milieuvriendelijker producten (SER, 2000:16).

Deze drie stadia kunnen als aanknopingspunt dienen op het moment dat de gemeente tot een eenduidige indeling van het MKB wil komen in koplopers (pro-actieve fase), middenmoters (actieve fase) en achterblijvers (reactieve fase).

Voor het uitvoeren van de inventarisatie kan het beste worden gekozen voor het regulerende spoor. Vanuit het toezicht op bedrijven in het kader van de Wm kunnen bedrijven het meest efficiënt op de duurzaamheidsaspecten worden beoordeeld. Hiertoe staan drie wegen open: het reguliere controle programma, een aanpak gericht op een branche of een aanpak gericht op een gebied. Bij deze laatste werkwijze concentreert de inventarisatie zich op één bepaald gebied in de gemeente. Nadeel van de gebiedsgerichte aanpak is dat in een gebied heel verschillende ondernemingen kunnen zijn gevestigd. Een efficiënte benadering van bedrijven is hierdoor niet mogelijk, aangezien bij de voorbereiding van de inventarisatie een grote verscheidenheid aan bedrijven moet worden betrokken. Ook kan geen gebruik worden gemaakt van standaard checklisten. Een gebiedsgerichte aanpak biedt kortom onvoldoende efficiency voordelen. Om dit bezwaar op te heffen, wordt een branchegerichte aanpak aanbevolen. Hiermee kan tevens aansluiting worden gezocht bij het landelijk doelgroepenbeleid. Convenanten en MJA zijn immers ook branchegericht. Door deze werkwijze kan op een eenduidige en efficiënte wijze inzicht worden verkregen in de mate waarin een branche de aspecten van duurzaam ondernemen in hun bedrijfsvoering heeft geïntegreerd. Op basis van deze inventarisatie kan het MKB worden onderverdeeld in koplopers, middenmoters en achterblijvers. Deze differentiatie heeft als voordeel dat per categorie een onderbouwde keuze kan worden gemaakt uit de sturingsinstrumenten van het regulerende en/of stimulerende spoor.

#### Relatie met doelgroepenaanpak

Bij de inzet van het regulerende en stimulerende spoor is het nuttig aansluiting te zoeken bij de doelgroepenaanpak. Concreet gaat het hier om convenanten en MJA van branches. Bedrijven die zich hebben aangesloten bij een convenant hebben zich gecommitteerd aan bepaalde preventiemaatregelen. Hiermee vormen deze bedrijven een voorbeeldfunctie voor andere ondernemers. Deze doelgroepenaanpak kan helpen bij het bevorderen van duurzaam ondernemen bij het MKB. Zo kunnen bedrijven vanuit het stimulerende spoor worden gestimuleerd om zelf actie te ondernemen. Dit houdt in dat voorlichting wordt gegeven over het nut en de voordelen van convenanten en/of MJA, met als hoofddoel dat bedrijven zich zullen aansluiten. Indien dit gebeurt, neemt het bedrijf immers zelf de plicht op zich om bepaalde preventiemaatregelen te nemen. Als het goed is, kan het toezicht op een dergelijk bedrijf beperkt zijn, waardoor capaciteit vrijkomt om de aandacht meer te richten op bedrijven waar met betrekking tot duurzaam ondernemen nog de nodige winst is te behalen.

#### Voorbeeldfunctie gemeente

Net zoals bedrijven die meedoen met de doelgroepenaanpak, heeft ook de gemeente Dordrecht een voorbeeldfunctie richting het MKB. De gemeente kan bedrijven alleen aanzetten tot duurzaam ondernemen wanneer ze zelf haar handelen op een duurzame wijze inricht. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om richting bedrijven geloofwaardig over te komen. Het op milieubelasting laten doorlichten van de gemeentelijke instellingen (zoals het stadskantoor) kan hierbij als voorbeeld worden genoemd. Een ander voorbeeld is het door de gemeente oppakken van bedrijfsinterne milieuzorg (BMZ). Met beide activiteiten kan het beeld worden bevestigd dat ook de gemeente zelf duurzaam ondernemen serieus neemt. Dit is met name van belang bij activiteiten uit het stimulerende spoor, aangezien het hier voornamelijk draait

om overtuigen. Een organisatie die zelf niet duurzaam onderneemt, zal het lastig krijgen dit op een geloofwaardige wijze te doen.

## 6.6 Valkuilen

In het bovenstaande is duidelijk gemaakt dat in het toepassen van regulerende en stimulerende instrumenten een bepaalde volgordelijkheid is waar te nemen. Door het hanteren van een onderverdeling in koplopers, middenmoters en achterblijvers kunnen bedrijven uit één van de categorieën zo efficiënt mogelijk over duurzaam ondernemen worden benaderd. De inzet van beide sporen is zodanig opgezet dat ze elkaar kunnen versterken. Een belangrijk punt bij de relatie tussen het regulerende en stimulerende spoor is echter dat deze elkaar niet alleen kunnen versterken, maar ook verzwakken. Deze valkuil moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Hieronder zal aan de hand van een tweetal voorbeelden worden geïllustreerd op welke manier zich dit kan voordoen.

Bij het revitaliseren van een bedrijventerrein bestaat de mogelijkheid aspecten van duurzaam ondernemen mee te nemen, zoals afval, energie, vervoer en parkmanagement. Het economisch beleid vormt het aangrijpingspunt om dit tot stand te brengen. Hiertoe zullen de bestaande ondernemers overtuigd moeten worden van het nut en de noodzaak rekening te houden met deze aspecten. De gemeente is voor een goede uitvoering van het revitaliseringsproject bovendien afhankelijk van de medewerking van de bedrijven. Deze omstandigheden zorgen ervoor dat toezicht en handhaving *in combinatie* met stimulerende instrumenten niet of nauwelijks tot het gewenste resultaat zullen leiden. Om verzwakking van beide instrumenten te voorkomen, kan in dit geval beter worden toegespitst op stimulerende instrumenten, zoals voorlichting. Wel is het van belang afstemming te blijven zoeken met het regulerende spoor.

Het tweede voorbeeld heeft te maken met het moment waarop de gemeente in contact treedt met een bedrijf over duurzaamheidsaspecten. In een ideale situatie zal de inzet van regulerende en stimulerende sturingsinstrumenten moeten aansluiten bij de belevingswereld en de investeringscyclus van de ondernemer. Zo kan de gemeente vanuit het stimulerende spoor een bedrijf hebben geadviseerd maatregelen te nemen om tot een duurzamere bedrijfsvoering te komen. Wanneer daarna direct op basis van de Wm controle en toezicht wordt uitgeoefend, ontstaat voor de ondernemer een onduidelijke situatie. Het tegelijkertijd toepassen van stimulerende en regulerende instrumenten kunnen elkaar zodoende tegenwerken. Aanbevolen wordt om in het contact met bedrijven over duurzaamheidsaspecten tot afstemming te komen tussen het uitvoeren van wettelijke taken en het flankerend beleid, om hiermee tot eenduidigheid van beleid te komen.

Tot slot van dit gedeelte wordt nog een wijze genoemd waarop toepassing van beide sporen elkaar niet verzwakken, maar juist versterken. Het regulerende spoor in de vorm van het toepassen van de verruimde reikwijdte Wm biedt een basisniveau voor duurzaam ondernemen. Hier bovenop kunnen echter nog veel preventiemogelijkheden bestaan. Zo kan de inzet van stimulerende instrumenten bedrijven enthousiast maken voor preventie en duurzaam ondernemen. Bedrijven blijken echter niet vaak aan de slag te gaan met het daadwerkelijk uitvoeren van preventiemaatregelen (DHV Milieu en Infrastructuur, 2002). Gebrek aan tijd en geld en prioriteit spelen hier een rol. Naast het opzetten van een basisniveau met behulp van wettelijke eisen, zijn stimuleringsactiviteiten van essentieel belang om bij ondernemers een blijvende behoefte te creëren aan kennis over duurzaam ondernemen. Hiermee kan worden bereikt dat duurzaam ondernemen door bedrijven blijvend wordt opgepakt. Kortom, het regulerende spoor kan als 'stok achter de deur' dienen om een minimum niveau van preventie tot stand te brengen. Om deze bedrijven een stap verder te krijgen wat betreft duurzaam ondernemen zal echter hiernaast ook het stimulerende spoor moeten worden bewandeld.



## Hoofdstuk 7 Koppeling empirie aan theorie

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid aandacht besteed aan de empirische component van deze scriptie. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit empirisch onderzoek in verband gebracht met de theoretische beschouwingen zoals deze in hoofdstuk drie aan de orde zijn geweest. Concreet betekent dit dat vanuit de context van de gemeente Dordrecht naar het volgende wordt gekeken. In de eerste plaats wordt in paragraaf 7.2 antwoord gegeven op de vraag of de omgeving waarin de gemeente Dordrecht probeert duurzaam ondernemen te bevorderen, voldoet aan de kenmerken van een complex netwerk. In paragraaf 7.3 wordt in de tweede plaats nagegaan hoe de instrumenten vanuit het regulerende en stimulerende spoor zich verhouden ten opzichte van de beschreven eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. In de derde plaats wordt bekeken in hoeverre de instrumenten die door de gemeente Dordrecht kunnen worden ingezet om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen (de zogenaamde duurzaamheidsaanpak), in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk (paragraaf 7.4).

### 7.2 De omgeving nader bezien

Uit hoofdstuk drie van deze scriptie is duidelijk geworden dat de overheid in een sturingsproces kan worden geconfronteerd met een drietal maatschappelijke barrières: maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren, zowel publieke als private. De context waar deze barrières zich voordoen, wordt een complex netwerk genoemd (De Bruijn et al., 1991). Anders gezegd vormen deze drie barrières de kenmerken van een complex netwerk. In deze paragraaf wordt nagegaan of de omgeving waarin de gemeente Dordrecht probeert tot bevordering van duurzaam ondernemen te komen, voldoet aan de kenmerken van een complex netwerk. Ter beantwoording van deze vraag worden nu de kenmerken van een complex netwerk achtereenvolgens behandeld. Wanneer deze vraag bevestigend wordt beantwoord, kan worden gezegd dat hier sprake is van een arena waar de inzet van tweede generatie sturingsinstrumenten noodzakelijk is.

#### Pluriformiteit

Het eerste kenmerk dat in dit kader wordt behandeld, heeft betrekking op de pluriformiteit van netwerken. Dit houdt in dat te sturen actoren in een netwerk niet als homogeen zijn te beschouwen. Het tegenovergestelde blijkt het geval te zijn. Actoren in een netwerk zijn vaak pluriform. Dit houdt in dat ze uit verscheidene delen bestaan, die niet altijd in een harmonische relatie tot elkaar staan. In dit kader zijn twee niveaus relevant. Zo kan zowel de enkele te sturen actor pluriform zijn, als ook een doelgroep als geheel. Samengevat kan over een netwerk dat wordt gekarakteriseerd door pluriformiteit worden gezegd dat dit bestaat uit veel ongelijksoortige actoren, waarbij die actoren intern ook pluriform kunnen zijn.

De omgeving waarin de gemeente Dordrecht haar doelstellingen probeert te bereiken, voldoet aan dit beeld van een pluriform netwerk. Hiervoor zijn verschillende aanwijzingen te geven. In de eerste plaats zijn verscheidene soorten actoren aan te wijzen. De gemeente heeft in het sturingsproces te maken met het MKB, de lokale grote industrie, financiële instellingen, brancheorganisaties, de milieudienst en ook de eigen organisatie. Deze verscheidenheid aan partijen kan als een barrière in het sturingsproces worden gezien, aangezien het lastig is al de partijen op één lijn te krijgen en ze te scharen achter een gemeenschappelijk doel: het bevorderen van duurzaam ondernemen. In de tweede plaats doet zich in dit geval ook het gegeven voor dat een enkele te sturen actor pluriform is. Als voorbeeld kan hier een financiële instelling dienen, zoals een bank. Een dergelijke organisatie bestaat uit verschil-

lende afdelingen, met ieder hun eigen belangen en wensen. Wanneer de gemeente deze organisatie wil gebruiken als intermediair om het MKB te benaderen, zal ze weldegelijk met deze diversiteit rekening moeten houden. Op een eenduidig stuursignaal kan dan immers binnen de te sturen actor zeer verdeeld worden gereageerd. Niet alleen te sturen actoren zijn intern pluriform, ook bij de gemeente is hiervan sprake. Zo zijn bij de uitwerking van het regulerende en stimulerende spoor drie relevante beleidsvelden betrokken. Afstemming tussen deze velden is noodzakelijk om tot een gemeenschappelijk beleid te komen. In de laatste plaats is in deze context ook sprake van een pluriforme doelgroep. De aanpak ter bevordering van duurzaam ondernemen richt zich op ondernemers uit het MKB. Deze groep is zeker niet als uniform te beschouwen. Naast het feit dat deze bedrijven verschillen in aantal personeelsleden en behaalde winst en omzet, kan in dit verband ook worden gewezen op de matrix uit het vorige hoofdstuk. Hierin werd het MKB onderverdeeld naar mate van milieubelasting in groot, middelgroot en klein en naar mate van duurzaam ondernemen in koplopers, middenmotors en achterblijvers. Het MKB als doelgroep bestaat zodoende uit een groot aantal bedrijven, die naar aard en omvang sterk variëren.

### Geslotenheid

Het tweede kenmerk van een complex netwerk doet zich voor in de geslotenheid van actoren. Hiermee wordt bedoeld dat te sturen actoren soms nauwelijks ontvankelijk zijn voor stuursignalen vanuit de overheid. Om met alle signalen vanuit de omgeving te kunnen omgaan, beschikken organisaties veelal over een zogenaamd referentiekader. Dit referentiekader zorgt ervoor dat te sturen actoren een gekleurd beeld van hun omgeving hebben. Deze actoren zullen als gevolg hiervan slechts gevoelig zijn voor stuursignalen die passen binnen dit kader. Is dit niet het geval dan is de kans groot dat de signalen van de gemeente hun doel zullen missen. Nu is het zo dat organisaties nooit geheel gesloten kunnen zijn. Ze zijn altijd relatief gesloten of relatief open. Dit betekent dat actoren soms sterker op zichzelf zijn gericht dan op hun omgeving. Al met al betekent deze geslotenheid een beperking van de stuurmogelijkheden van gemeenten.

In de omgeving waar de gemeente Dordrecht haar stuursignalen uitzet, wordt ze ook geconfronteerd met gesloten actoren. Het referentiekader van te sturen actoren is hierbij een belangrijk aspect. Ten eerste kan worden gewezen op de primaire doelgroep van de aanpak: het MKB. Voor ondernemers staat het waarborgen van de continuïteit van hun bedrijf centraal. Het maken van winst is hiervoor een onmisbare voorwaarde. Deze economische invalshoek bepaalt in belangrijke mate het referentiekader van deze bedrijven ten aanzien van duurzaam ondernemen. De interesse in milieuzaken wordt zodoende vanuit deze optiek benaderd. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers veelal een beperkte kennis over duurzaam ondernemen hebben. Ook het gebrek aan voldoende tijd en geld zorgt ervoor dat duurzaam ondernemen soms niet de aandacht krijgt die het verdient. Wanneer de gemeente in het sturingsproces niet met dit referentiekader rekening houdt, is de kans groot dat ze oploopt tegen gesloten actoren. Ten tweede zijn ook de actoren in de omgeving van het MKB van belang. Gedacht kan worden aan de lokale grote industrie, financiële instellingen en brancheorganisaties. Al deze actoren hebben hun eigen belangen. Voor een groot bedrijf als opdrachtgever van het MKB staat bijvoorbeeld het economisch belang voorop en komt het milieu pas later aan bod. Een bedrijf met een dergelijk referentiekader is om die reden wellicht in het geheel niet bereid om als intermediair voor de gemeente op te treden. De gemeente ontmoet zodoende een gesloten organisatie, wanneer ze haar stuursignalen met dit doel op het bedrijf richt. Op deze manier zijn nog meer voorbeelden te noemen van organisaties waarvan het referentiekader de sturingsactiviteiten van de gemeente bemoeilijkt. Kort samengevat heeft de gemeente Dordrecht dus te maken met gesloten actoren, waarmee bij de keuze van sturingsinstrumenten rekening moet worden gehouden.

### Interdependentie

Het derde en laatste kenmerk van een complex netwerk heeft betrekking op de interdependencies of wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren in een netwerk. Dit betekent dat

de gemeente bij het realiseren van doelstellingen afhankelijk is van de medewerking van te sturen actoren en andersom. Deze afhankelijkheid doet zich niet alleen voor tussen de gemeente en private partijen, ook overheidsorganisaties onderling kunnen van elkaar afhankelijk zijn. Een gemeente die wil sturen in een context waar deze interdependenties zich voordoen, zal hiermee rekening moeten houden. Interdependenties in een netwerk kunnen immers de sturingsmogelijkheden van een gemeente in een dergelijke context beperken.

De vraag is nu of in de omgeving van de gemeente Dordrecht sprake is van interdependenties. Voor de beantwoording van deze vraag moet ten eerste worden gewezen op de relatie met actoren in de omgeving van het MKB, zoals het groot bedrijf. Vanuit de rol van katalysator probeert de gemeente deze bedrijven als intermediair te gebruiken om het MKB te benaderen. De medewerking van bedrijven kan echter door de gemeente niet worden afgedwongen, aangezien een wettelijk voorschrift hiertoe ontbreekt. De gemeente is zodoende afhankelijk van deze bedrijven of ze een bijdrage willen leveren aan het bereiken van de doelstelling van de gemeente om het MKB meer duurzaam te laten ondernemen. Een bedrijf is op zijn beurt weer afhankelijk van de gemeente voor bijvoorbeeld het krijgen van een door het bedrijf gewenste vergunning. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan ervoor zorgen dat beide partijen elkaar vinden in het bereiken van hun doelstellingen. Ten tweede is hier de relatie tussen de gemeente en het MKB van belang. In het streven het MKB meer duurzaam te laten ondernemen kan de gemeente gebruik maken van de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer. Toepassing van dit regulerende instrument heeft als voordeel dat naleving wettelijk afdwingbaar is. Voor instrumenten uit het stimulerende spoor geldt dit niet. Wil het instrument het gewenste resultaat hebben, is de gemeente veelal afhankelijk van de medewerking van MKB ondernemers. Zo is bijvoorbeeld een ondernemer geheel vrij om al dan niet iets te doen met de adviezen in het kader van het project Milieuzorg Drechtsteden. Tot slot moet ook op de interdependentie tussen de gemeente en de centrale overheid worden gewezen. Door het opstellen van beleidsnota's zoals het nationale milieubeleidsplan geeft de rijksoverheid aan waaraan in het milieubeleid prioriteit moet worden gegeven. De gemeente zal als lokale uitvoerder van dit beleid met deze prioriteitsstelling rekening moeten houden. Hieruit volgt het wederzijdse karakter van de afhankelijkheden, aangezien de rijksoverheid voor de uitvoering van het beleid veelal afhankelijk is van het lokaal bestuur. Samengevat kan op grond van het voorgaande worden gesteld dat de gemeente Dordrecht in het sturingsproces rekening zal moeten houden met bestaande interdependenties.

### **7.3 Eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten**

De kern van het empirische onderzoek bestaat uit een onderzoek naar de sturingsinstrumenten die gemeenten hebben om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Hiervan is in hoofdstuk vijf verslag gedaan. Belangrijk resultaat van dit onderzoek is het onderscheid tussen twee sporen die door gemeenten kunnen worden bewandeld. Op basis hiervan heeft een gemeente de mogelijkheid om instrumenten toe te passen vanuit zowel het regulerende als het stimulerende spoor. Op deze plaats wordt nagegaan hoe deze sturingsinstrumenten zich verhouden ten opzichte van het in de theorie gemaakte onderscheid tussen eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Voordat kan worden gestart met het regulerende spoor, is het allereerst nuttig in herinnering te halen wat precies onder deze twee generaties moet worden verstaan.

Tot de eerste generatie sturingsinstrumenten behoren de traditionele instrumenten. Deze zijn samen te vatten onder de noemer juridische instrumenten. Kenmerk van eerste generatie instrumenten is dat ze eenzijdig en direct zijn. Wanneer de overheid met behulp van deze instrumenten probeert maatschappelijke ontwikkelingen te sturen, kan ze tegen een aantal beperkingen aanlopen. Bepaalde problemen laten zich door eerste generatie instrumenten niet oplossen. In een sturingsproces kan een overheid namelijk worden geconfronteerd met een drietal maatschappelijke barrières: maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren, zowel publieke als

private. Veel juridische instrumenten hebben als eigenschap dat zij niet geschikt zijn om deze barrières te overwinnen. Anders gezegd, wanneer wet- en regelgeving worden toegepast in een context waar genoemde barrières zich voordoen, is het niet onwaarschijnlijk dat de in paragraaf 3.2.2 genoemde beperkingen zich in alle hevigheid zullen manifesteren. Zodoende is de aandacht uitgegaan naar instrumenten die, in tegenstelling tot instrumenten van de eerste generatie, in staat zijn om in een dergelijke context toch actoren in de gewenste richting te sturen. Dit is de reden dat de tweede generatie sturingsinstrumenten zijn geïntroduceerd. De volgende omschrijving heeft in deze scriptie als uitgangspunt gediend: “een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet” (De Bruijn et al., 1991:13).

### 7.3.1 Het regulerende spoor

Het eerste spoor dat door de gemeente kan worden bewandeld om duurzaam ondernemen te bevorderen, is het regulerende spoor. Het sturingsinstrument dat hiertoe wordt ingezet, betreft het toepassen van wet- en regelgeving. Eén wet is in dit kader van toepassing: de Wet milieubeheer (Wm). Concreet betekent dit dat bij vergunningverlening en wethandhaving rekening wordt gehouden met de duurzaamheidsaspecten afkomstig uit de verruimde reikwijdte van deze wet. Het betreft hier de volgende vier aspecten: energiebesparing, waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding en vervoermanagement. Anders gezegd bestaat het regulerende spoor uit één instrument: het toepassen van de verruimde reikwijdte Wm, met als doel ervoor te zorgen dat de vier duurzaamheidsaspecten in de bedrijfsvoering van ondernemingen een plaats krijgen.

De vraag is nu aan de orde hoe dit instrument zich verhoudt ten opzichte van de eerste generatie en tweede generatie sturingsinstrumenten. Het instrument uit het regulerende spoor betreft zoals gezegd het toepassen van de verruimde reikwijdte Wet milieubeheer. Er wordt met andere woorden een juridisch instrument ingezet. Het antwoord op de hiervoor gestelde vraag moet dan ook zijn dat hier sprake is van een eerste generatie sturingsinstrument. Door na te gaan of het instrument uit het regulerende spoor voldoet aan de kenmerken van een eerste generatie sturingsinstrument, kan worden gecontroleerd of deze conclusie gerechtvaardigd is.

Op het moment dat een gemeente de vier duurzaamheidsaspecten van de verruimde reikwijdte in het proces van vergunningverlening of handhaving betreft, betekent dit voor een ondernemer dat deze wordt gedwongen hier in zijn bedrijfsvoering rekening mee te houden. Hiermee is de eenzijdigheid van het instrument aangetoond. Met als grondslag de verruimde reikwijdte Wm legt de gemeente immers eenzijdig de eis aan ondernemers op om aan de slag te gaan met energiebesparing, waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding en vervoermanagement. Het tweede kenmerk heeft betrekking op het directe karakter van een eerste generatie sturingsinstrument. Dit houdt in dat het juridische instrument zich richt op een gewenste of verboden handeling. In het geval van het toepassen van de verruimde reikwijdte Wm doet zich dit directe karakter ook voor. De gemeente wil met de inzet van dit instrument bewerkstelligen dat binnen het MKB rekening wordt gehouden met de duurzaamheidsaspecten. De uiteindelijk gewenste handeling is dat bedrijven meer duurzaam zullen ondernemen. Op basis hiervan kan worden gezegd dat het instrument uit het regulerende spoor voldoet aan de kenmerken van een eerste generatie sturingsinstrument. De conclusie kan zodoende zijn dat het regulerende spoor past binnen de eerste generatie sturingsinstrumenten.

### 7.3.2 Het stimulerende spoor

Net als hiervoor is gedaan met het regulerende spoor, zal in dit gedeelte worden nagegaan hoe de instrumenten uit het stimulerende spoor zich verhouden ten opzichte van de eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Hierbij worden de definities van beide generaties

instrumenten als uitgangspunt genomen. Dit houdt in dat wordt bekeken of de instrumenten uit het stimulerende spoor enerzijds een eenzijdig en direct karakter hebben (eerste generatie) of anderzijds in staat zijn de barrières te verdisconteren die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet (tweede generatie). In dit laatste geval wordt zodoende bekeken of de instrumenten rekening houden met de volgende nadelige factoren in het sturingsproces: maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren, zowel publieke als private. Door nu achtereenvolgens de kenmerken uit deze definities te behandelen, kan worden bepaald of de sturingsinstrumenten uit het stimulerende spoor tot de eerste of de tweede generatie moeten worden gerekend.

#### Eenzijdig

Met het eenzijdige karakter van instrumenten wordt bedoeld dat een overheid normen (geboden of verboden) oplegt aan te sturen actoren. De overheid neemt hiertoe een bovengeschikte positie in, waardoor sprake is van éénrichtingsverkeer. Bij de toepassing van de instrumenten die vallen binnen het stimulerende spoor, beschikt de gemeente in geen enkel geval over een dergelijke positie. Dit komt ook overeen met de aard van het stimulerende spoor. Stimuleren houdt immers in dat de gemeente een actieve bijdrage levert aan de bevordering van duurzaam ondernemen, door ondernemers te helpen en te adviseren bij het nemen van maatregelen om dit te bereiken. Dit impliceert een bepaalde mate van samenwerking tussen partijen, zodat van een eenzijdige relatie geen sprake kan zijn.

#### Direct

Op het moment dat instrumenten zich in de vorm van een gebod of verbod richten op een gewenste of verboden handeling, komt het directe karakter hiervan naar voren. Gezien de aard van het stimulerende spoor, hebben instrumenten uit dit spoor geen direct karakter. Stimuleren houdt namelijk niet in dat door middel van een gebod actoren tot een bepaalde handeling worden gedwongen. De gemeente wil met de inzet van stimulerende instrumenten het MKB helpen een meer duurzame bedrijfsvoering te krijgen, maar het staat de ondernemers veelal vrij om al dan niet met de gemeente mee te werken.

Met de behandeling van deze twee kenmerken, kan reeds een eerste conclusie worden getrokken. De instrumenten uit het stimulerende spoor voldoen aan geen van beide kenmerken, zodat deze niet tot de eerste generatie sturingsinstrumenten kunnen worden gerekend. Om vervolgens te bepalen of dit spoor instrumenten van de tweede generatie bevat, wordt nu aandacht besteed aan de drie barrières die door tweede generatie instrumenten verdisconteerd kunnen worden.

#### Maatschappelijke pluriformiteit

De eerste barrière die de gemeente kan tegenkomen in het proces om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen, is maatschappelijke pluriformiteit. Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat te sturen actoren niet als homogeen zijn te beschouwen. Het tegenovergestelde blijkt het geval te zijn: actoren zijn vaak pluriform. Dit houdt in dat ze uit verscheidene delen bestaan, die niet altijd in een harmonische relatie tot elkaar staan. Hierbij kan zowel de enkele te sturen actor pluriform zijn, als ook een doelgroep als geheel. De vraag is nu aan de orde of instrumenten uit het stimulerende spoor in staat zijn deze barrière te verdisconteren.

Ten eerste is hier de rol van de gemeente als ondernemer ter beïnvloeding van de markt van belang. Het economische beleidsveld dient hierbij als aangrijpingspunt. Het feit dat de gemeente de selectie van een opdrachtnemer laat hangen van de mate waarin deze een duurzame aanpak heeft, is hier als sturingsinstrument genoemd. Met de inzet van dit instrument wordt rekening gehouden met het pluriforme karakter van het MKB. In het geval van een uniforme doelgroep is het hanteren van selectiecriteria immers niet nodig.

Ten tweede is vanuit het ruimtelijk beleid als aangrijpingspunt het subsidieprogramma Productgerichte Milieuzorg (PMZ) als sturingsinstrument genoemd. Het doel van dit programma is het bevorderen van ketenbeheer. Omdat bedrijven ook de milieueffecten elders in hun keten meenemen als bepalende factor voor beslissingen in hun bedrijfsvoering, kan ketenbeheer resulteren in een vermindering van de milieubelasting in de gehele keten. De gemeente kan dit zoals gezegd stimuleren door gebruik te maken van PMZ. Door nu de subsidie op een gedifferentieerde wijze in te zetten, houdt de gemeente rekening met het feit dat de te sturen actoren een pluriform beeld vertonen. Per te sturen actor kan de subsidie immers anders zijn. Door deze gedifferentieerde wijze van sturen houdt de gemeente rekening met verschillen tussen ondernemers en wordt de kans groter dat de subsidie het gewenste effect heeft. Het behalen van milieuwinst in de gehele keten kan het gevolg zijn.

Ten derde kan worden gewezen op het sturingsinstrument voorlichting dat aan de orde is gekomen bij de bespreking van het milieubeleid als aangrijpingspunt. Belangrijk uitgangspunt bij het inzetten van dit instrument is het gegeven dat het MKB wat betreft de mate van duurzaam ondernemen is in te delen in koplopers, middenmoters en achterblijvers. De voorlichting moet zich met name richten op de groep achterblijvers, aangezien bij deze ondernemers het gebrek aan kennis een belemmerende factor vormt bij het oppakken van duurzaam ondernemen. Ook de voorbeeldfunctie van koplopers moet hierin een plaats krijgen. Met voorlichting in deze vorm wordt het pluriforme karakter van het MKB verdisconteerd. De informatie-overdracht verschilt immers per ondernemer, waardoor een mogelijk kennisgebrek op een zo effectief mogelijke wijze wordt bestreden.

Ten vierde speelt pluriformiteit als barrière ook een rol bij het invullen van de rol van de gemeente als katalysator. Vanuit deze rol wil de gemeente een bijdrage leveren aan het blijvend oppakken van duurzaam ondernemen door bedrijven. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat bedrijven kennis en ervaring over duurzaam ondernemen uitwisselen. Het sturingsinstrument kan in dit geval bestaan uit het initiëren van een netwerk van bedrijven. Door zorgvuldig aandacht te besteden aan de samenstelling van het netwerk, is het mogelijk rekening te houden met het gegeven van een pluriforme doelgroep. Doordat in het netwerk bedrijven worden opgenomen die wat betreft de mate van duurzaam ondernemen sterk van elkaar verschillen, kan dit voordelen met zich meebrengen. Bedrijven die ver zijn met duurzaam ondernemen (zogenaamde koplopers) kunnen dan in dit overleg andere bedrijven van kennis voorzien en ze hiermee helpen een stap richting een meer duurzame bedrijfsvoering te zetten. Samengevat kunnen bedrijven, als gevolg van deze pluriformiteit in het netwerk, profiteren van elkaars ervaringen, zodat een blijvende behoefte aan kennis over duurzaam ondernemen ontstaat.

Tot slot is het van belang te wijzen op het sturingsinstrument communicatie. Bij alle hiervoor genoemde instrumenten speelt communicatie een essentiële rol. Wanneer bijvoorbeeld als instrument een subsidie wordt ingezet, is het van groot belang dat dit onder de aandacht van bedrijven wordt gebracht. Op het moment dat bedrijven niet op de hoogte zijn van het bestaan van een subsidie, is het niet vreemd te veronderstellen dat de respons erg laag zal zijn en daarmee ook de effectiviteit van de subsidie. Het instrument communicatie is bij uitstek geschikt om toe te passen binnen een pluriforme doelgroep. De informatiebehoefte van ondernemers kan immers een gevarieerd beeld vertonen. Een zorgvuldige inzet van communicatieve instrumenten kan ervoor zorgen dat recht wordt gedaan aan deze variëteit.

#### Geslotenheid en autonomie van te sturen actoren

De tweede barrière in het sturingsproces van de overheid heeft betrekking op de geslotenheid van actoren. De gedachte hierachter is dat te sturen actoren soms nauwelijks ontvankelijk zijn voor stuursignalen vanuit de overheid. Door deze geslotenheid worden de stuurmogelijkheden van de gemeente beperkt. Bedrijven beschikken namelijk over een referentiekader, waardoor ze een gekleurd beeld van hun omgeving hebben. Deze actoren zullen als gevolg hiervan slechts gevoelig zijn voor stuursignalen die passen binnen dit kader. Is dit

niet het geval dan is de kans groot dat de signalen van de gemeente hun doel missen. De vraag is nu wederom aan de orde of instrumenten uit het stimulerende spoor in staat zijn deze barrière te verdisconteren.

In de eerste plaats is hier het streven van de gemeente van belang om bedrijven tot een voor hen relevant convenant te laten toetreden. Om de toetreding tot convenanten te bevorderen, zijn de volgende sturingsinstrumenten genoemd: het houden van gerichte voorlichting, het organiseren van opleidingstrajecten en het creëren en/of faciliteren van netwerken van convenantpartners. Een juiste toepassing van deze instrumenten maakt het mogelijk de geslotenheid van te sturen actoren te doorbreken. Gemeente en betrokken actoren raken hierdoor met elkaar in gesprek over de voordelen die toetreding tot een convenant kan hebben, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de voordelen voor de gemeente maar ook naar die voor het bedrijf. Partijen leren elkaar als gevolg hiervan beter kennen, zodat begrip voor elkaars standpunten kan ontstaan. In een dergelijke situatie zal een organisatie haar geslotenheid moeilijk kunnen handhaven.

Een tweede sturingsinstrument waarbij de geslotenheid van actoren verdisconteerd kan worden, heeft betrekking op het opzetten van een project. In dit kader is voornamelijk het project Milieuzorg Drechtsteden van belang. Kort samengevat houdt het project in dat vrijblijvende milieuzorgadviezen worden verstrekt om tot vermindering van milieubelasting te komen, met name op het gebied van energiebesparing, afvalpreventie, waterbesparing en schoonmaakmiddelen. Deze adviezen worden opgesteld naar aanleiding van een bezoek aan het bedrijf door een milieuzorgadviseur, waarbij het bedrijf wordt doorgelicht op mogelijke besparingen. Op het moment dat een adviseur bij een bedrijf binnenkomt, houdt dit in dat deze actor voor een moment zijn geslotenheid moet opgeven. Het project met de milieuzorgadviseurs maakt het voor de gemeente dus mogelijk om, al is het maar kortstondig, de geslotenheid van een actor te doorbreken. Nu de te sturen actor op dit punt niet volledig gesloten meer is, kan deze open staan voor andere stuursignalen van de gemeente. Zo kan een bedrijf door deze openheid bijvoorbeeld eerder overtuigd raken van het nut om zich bij een convenant aan te sluiten.

Bij de ontwikkeling van Dordtse Kil III als duurzaam bedrijventerrein doet zich een derde instrument voor dat op deze plaats kan worden genoemd. Het sturingsinstrument betreft het maken van afspraken met de betrokken gronduitgevers. Kern van deze afspraak is dat de gronduitgever de eerste gesprekken voert met bedrijven die geïnteresseerd zijn in vestiging op Dordtse Kil III. Het bedrijf vult vervolgens samen met de gronduitgever een formulier in dat als basis dient voor het kaveladvies van de milieudienst. Door deze afspraak gebruikt de gemeente de gronduitgevers als intermediair, om op die manier ervoor te zorgen dat Dordtse Kil III op een duurzame wijze wordt ingericht. Deze wijze van handelen leidt ertoe dat bedrijven hun geslotenheid richting de gemeente voor een moment moeten opgeven. Bedrijven stellen zich weliswaar open voor de gronduitgevers, maar aangezien deze als intermediair van de gemeente dienen, kan ook de gemeente van deze openheid profiteren. De gemeente moet immers als bevoegd gezag van de milieudienst op de hoogte zijn van de wijze waarop een bedrijf zich wil vestigen op het duurzame bedrijventerrein.

Hiervoor zagen we een voorbeeld van hoe de gemeente vanuit de katalysatorrol actoren gebruikt als intermediair om het MKB te benaderen. Met deze wijze van sturen bleek het mogelijk met de geslotenheid van actoren rekening te houden. Het stimulerende spoor bevat nog een instrument waarmee op een dergelijke wijze kan worden gestuurd. Vanuit het milieubeleid als aangrijpingspunt kan de gemeente overleg voeren met actoren zoals stichting Stimular, financiële instellingen en de lokale grote industrie. De bedoeling van dit overleg is om afspraken te maken over de wijze waarop deze actoren duurzaam ondernemen bij het MKB kunnen bevorderen. Actoren, zoals een bank, kunnen deze afspraken vervolgens gebruiken ter invulling van hun eigen 'duurzaamheidsbeleid'. Door het MKB via deze actoren tot een meer duurzame bedrijfsvoering te brengen, houdt de gemeente rekening met de

geslotenheid van MKB ondernemers. Hier komt bij dat het MKB zich waarschijnlijk makkelijker open stelt voor directe opdrachtgevers of belangrijke klanten, dan wanneer de gemeente met de ondernemers probeert tot afspraken te komen.

Ten slotte is het wederom van belang te wijzen op de waarde van communicatieve instrumenten. Voor een succesvolle inzet van voorgaande instrumenten is een juiste wijze van communicatie van wezenlijk belang. Onbekendheid of onbegrip over bepaalde instrumenten kan hierdoor worden voorkomen. Het toepassen van een communicatief instrument is erg geschikt voor de confrontatie met gesloten organisaties. Zoals gezegd betekent geslotenheid als barrière dat iedere onderneming over een referentiekader beschikt, waardoor bepaalde stuursignalen wel en andere niet tot de organisatie doordringen. Als gevolg hiervan is het belangrijk bij de keuze van een instrument met dit referentiekader rekening te houden. Informatie die niet in dit kader past, zal waarschijnlijk niet tot het gewenste effect leiden. Met de inzet van communicatieve instrumenten kan tevens de samenstelling van het referentiekader worden veranderd. Wanneer dit gebeurt, kan dit ervoor zorgen dat de ontvankelijkheid voor andere stuursignalen wordt vergroot. Communicatieve instrumenten verdisconteren dus ook de geslotenheid ten aanzien van andere instrumenten.

#### Interdependenties tussen actoren

De laatste barrière die de gemeente kan tegenkomen in het proces om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen, is het bestaan van interdependenties of wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. Dit betekent dat de gemeente bij het realiseren van doelstellingen afhankelijk is van de medewerking van te sturen actoren en andersom. Deze afhankelijkheid geldt niet alleen tussen de gemeente en private partijen. Ook overheden onderling kunnen wederzijds afhankelijk zijn. Op het moment dat een gemeente moet sturen in een context waar deze interdependenties zich voordoen, betekent dit dat de mogelijkheden tot sturen hierdoor worden beperkt. De vraag is nu wederom aan de orde of instrumenten uit het stimulerende spoor in staat zijn deze barrière te verdisconteren.

Bij deze barrière kan ten eerste worden gekeken naar de rol van de gemeente als opdrachtgever/klant. Door als sturingsinstrument het inkoopbeleid in te zetten, heeft de gemeente de mogelijkheid duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Bij de inkoop van goederen ten behoeve van de gemeentelijke organisatie is het immers in veel gevallen mogelijk voor een duurzaam alternatief te kiezen. De gemeente kan voor deze leverancier een belangrijke klant zijn. Indien dit bedrijf de gemeente als klant wil behouden, zal deze aanpassingsdruk voelen om over te gaan tot het leveren van duurzame alternatieven. Het feit dat deze bedrijven dus voor hun klandizie afhankelijk zijn van de gemeente, wordt dus door de gemeente benut om haar doelstellingen te bereiken. Door in het inkoopbeleid de aandacht te richten op duurzame producten, geeft de gemeente aan zelf duurzaam ondernemen ook belangrijk te vinden. Dit is belangrijk om richting bedrijven geloofwaardig over te komen.

Ten tweede kan hier ook het sturingsinstrument 'integraal ketenbeheer' worden genoemd. Met de inzet van dit instrument wil de gemeente bevorderen dat bedrijven rekening houden met de hele cyclus van een product. Hiermee kan worden voorkomen dat een milieuverbetering in de ene schakel leidt tot een toename van de milieubelasting in een andere schakel in de keten. Voor de gemeente betekent dit dat bedrijven worden gestimuleerd in het besef dat ze onderdeel uitmaken van een keten en dat beslissingen dus vergaande milieueffecten kunnen hebben in de rest van de keten. Bevordering van de samenwerking met andere schakels in de keten is hiervoor noodzakelijk. Op dit punt in het sturingsproces kan zich de barrière van interdependenties voordoen. De gemeente beschikt niet over middelen om bedrijven tot samenwerking te dwingen. Ze zal in plaats hiervan moeten overtuigen. De gemeente is zodoende afhankelijk van de medewerking van ondernemers om zich voor integraal ketenbeheer in te zetten. Deze afhankelijkheid zorgt ervoor dat de gemeente wordt belemmerd in het bereiken van haar doelstelling.



Een derde situatie waarin wederzijdse afhankelijkheden zich manifesteren, heeft te maken met de rol van de gemeente als gronduitgever. Een bedrijf dat zich in de gemeente wil vestigen, is hiervoor afhankelijk van de gemeente. De ondernemer is immers gebonden aan de eisen die in het bestemmingsplan worden gesteld. Ook voor het krijgen van een door het bedrijf gewenste bouwvergunning zal deze zich tot de gemeente moeten wenden. Voor het bereiken van haar doelstellingen wat betreft duurzaam ondernemen is de gemeente echter ook weer afhankelijk van dit bedrijf. Een duurzame bedrijfsvoering is hierbij van essentieel belang. Om een ontwikkeling in deze richting te bevorderen, is het hanteren van selectiecriteria als sturingsinstrument genoemd. Met behulp van deze criteria kunnen bedrijven dan worden beoordeeld op de mate waarin deze duurzaam ondernemen. Ook prijsmechanismen als sturingsinstrument kunnen hierbij helpen. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf met een duurzame bedrijfsvoering een korting worden gegeven op de grondprijs. Deze sturingsinstrumenten hebben echter geen dwangmatig karakter, zodat bedrijven vrij zijn om al dan niet hieraan mee te werken. Hieruit blijkt dat de gemeente, wil ze haar doelstellingen bereiken, afhankelijk is van de medewerking van ondernemers.

Ten vierde is op deze plaats de rol van grote bedrijven als opdrachtgever van het MKB van belang. Doordat het MKB voor het voortbestaan voor een deel afhankelijk is van deze opdrachten, kunnen deze grote bedrijven een bijdrage leveren aan duurzaam ondernemen. Dit zou kunnen in het geval bedrijven zoveel mogelijk zaken doen met MKB ondernemers die duurzaamheid in hun bedrijfsproces hebben geïntegreerd. Voor de gemeente is het belangrijk om van deze afhankelijkheid gebruik te maken. De gemeente kan hiertoe in het kader van het landelijk doelgroepenbeleid als sturingsinstrument met deze bedrijven de afspraak maken dat zoveel mogelijk zaken wordt gedaan met MKB ondernemers die duurzaam ondernemen. Dit met het oog op de in het convenant opgenomen afspraken omtrent ketenaanpak. Een dergelijke afspraak met het groot bedrijf is echter door de gemeente niet afdwingbaar. De gemeente is zodoende afhankelijk van deze bedrijven of ze een bijdrage willen leveren aan het bereiken van de doelstelling van de gemeente om het MKB meer duurzaam te laten ondernemen. Het economisch belang kan immers door deze bedrijven boven het belang van het milieu worden gesteld.

Ook bij interdependentie als barrière is het belangrijk aandacht te besteden aan het sturingsinstrument communicatie. De gemeente moet bij het inzetten van genoemde instrumenten steeds rekening houden met het feit dat hieraan voldoende ruchtbaarheid wordt gegeven. Wanneer een bedrijf bijvoorbeeld niet weet dat bij een duurzame vestiging van zijn organisatie een korting op de grondprijs wordt gegeven, verlaagt dit de kans dat het bedrijf zich daadwerkelijk op deze wijze zal vestigen. Een communicatief instrument kan worden gebruikt in situaties van interdependentie. Door de inzet hiervan kunnen de doeleinden van zowel de gemeente als van de te sturen actoren aan elkaar duidelijk worden gemaakt. Voor wederzijds afhankelijke actoren ontstaat duidelijkheid over elkaars intenties, waardoor een onjuiste beeldvorming van de ander wordt voorkomen. Hierdoor kan overeenstemming worden bereikt over een gemeenschappelijke doelstelling, in dit geval het bevorderen van duurzaam ondernemen. In situaties waarin sprake is van interdependentie kunnen de sturingsmogelijkheden hierdoor worden vergroot, wat ervoor zorgt dat de kans op een effectieve inzet van andere sturingsinstrumenten toeneemt.

In het voorgaande is voor de instrumenten uit het stimulerende spoor nagegaan of ze enerzijds een eenzijdig en direct karakter hebben of anderzijds in staat zijn de barrières te verdisconteren die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet. Er is hiervoor reeds geconcludeerd dat de instrumenten geen van alle een eenzijdig en direct karakter hebben. De aard van het stimulerende spoor leent zich hier ook niet voor. Om die reden vallen de instrumenten niet binnen de eerste generatie instrumenten. Vervolgens zijn de instrumenten beoordeeld op de wijze waarop ze in staat de drie barrières te verdisconteren die de gemeente in het sturingsproces ontmoet. Op basis van deze beoordeling kan worden gesteld dat de instrumenten uit het stimulerende spoor alle in staat zijn om met (één of enkele van)

de barrières om te gaan. Het eindoordeel moet dan ook zijn dat deze sturingsinstrumenten tot de tweede generatie kunnen worden gerekend. Door in deze paragraaf de instrumenten van zowel het regulerende als het stimulerende spoor te koppelen aan de kenmerken van eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten, is het mogelijk de volgende conclusie te trekken: het regulerende spoor behoort tot de eerste generatie sturingsinstrumenten en het stimulerende spoor behoort tot de tweede generatie sturingsinstrumenten.

#### **7.4 De duurzaamheidsaanpak in een complex netwerk**

Deze paragraaf staat in het teken van de vraag hoe de duurzaamheidsaanpak, bestaande uit het regulerende en stimulerende spoor, omgaat met de kenmerken van een complex netwerk. Anders gezegd wordt nagegaan of de aanpak van de gemeente Dordrecht geschikt is voor een effectieve sturing in een context waar de drie barrières zich voordoen. In het derde hoofdstuk van deze scriptie is gesteld dat eerste generatie sturingsinstrumenten niet geschikt zijn om de barrières te overwinnen. Tweede generatie sturingsinstrumenten zijn daarentegen wel in staat om de barrières te verdisconteren die de gemeente in haar sturingsactiviteiten ontmoet (De Bruijn et al., 1991). In de vorige paragraaf is de conclusie getrokken dat het regulerende spoor tot de eerste generatie sturingsinstrumenten behoort en het stimulerende spoor tot de tweede generatie sturingsinstrumenten. Op grond van deze constatering is het mogelijk te stellen dat het regulerende spoor niet of nauwelijks geschikt is voor sturing in een complex netwerk. Het stimulerende spoor is hiervoor echter wel geschikt. Dit laatste spoor bevat immers zoals gezegd instrumenten van de tweede generatie, welke recht doen aan de barrières in het sturingsproces en de kansen benutten die in de complexiteit van het netwerk besloten liggen. Vanwege het feit dat de omgeving waarin de gemeente Dordrecht probeert duurzaam ondernemen te bevorderen is te beschouwen als een complex netwerk, doet zich de vraag voor wat de functie van het regulerende spoor nog is in de duurzaamheidsaanpak.

Een aantal opmerkingen is hierbij van belang. Ten eerste moet worden opgemerkt dat het regulerende en stimulerende spoor niet volledig alterneren. De instrumenten uit het stimulerende spoor vormen eerder een aanvulling op het regulerende spoor. Slechts in een beperkt aantal gevallen zullen deze instrumenten zich ontwikkelen tot een volwaardig alternatief voor het regulerende instrument. De Bruijn et al. (1991) gaan nog een stap verder door te stellen dat een tweede generatie zonder eerste generatie eenvoudig niet kan bestaan. In het kader van deze scriptie betekent dit dat het stimulerende spoor niet kan worden toegepast zonder het regulerende spoor. Hierbij aansluitend kan worden gezegd dat toepassing van het regulerende spoor een basisniveau biedt voor duurzaam ondernemen. Dit basisniveau houdt concreet in dat in vergunningverlening en handhaving de duurzaamheidsaspecten van de verruimde reikwijdte Wm worden betrokken. Hier bovenop kunnen echter nog veel preventiemogelijkheden bestaan. De inzet van instrumenten uit het stimulerende spoor kan hierbij helpen. Naast het opzetten van een basisniveau met behulp van wettelijke eisen, zijn stimuleringsactiviteiten van essentieel belang om bij ondernemers een blijvende behoefte te creëren aan kennis over duurzaam ondernemen. Hiermee kan worden bereikt dat duurzaam ondernemen door bedrijven blijvend wordt opgepakt. Kortom, het regulerende spoor dient als 'stok achter de deur' om een minimum niveau van preventie tot stand te brengen. Om deze bedrijven een stap verder te krijgen wat betreft duurzaam ondernemen zal echter hiernaast ook het stimulerende spoor moeten worden bewandeld.

Naast het feit dat het regulerende spoor een basisniveau voor duurzaam ondernemen biedt, is nog een tweede functie van dit spoor relevant. Bij vergunningverlening is de gemeente gehouden aan de eisen uit de Wm. Wat betreft duurzaam ondernemen gaat het om het toepassen van de vier duurzaamheidsaspecten. De gemeente is verplicht deze wettelijke taak uit te voeren. In het geval van de gemeente Dordrecht is deze taak gemandateerd aan de regionale milieudienst. Uitvoering van deze wettelijke taak maakt het voor de gemeente mogelijk om gelegitimeerd bij ondernemingen binnen te komen. Voordat tot vergunningverle-

ning kan worden overgegaan, is immers veelal een intensieve informatie-uitwisseling tussen bedrijf en gemeente nodig. Naast informatie ten behoeve van de vergunning kan een dergelijk contact ook informatie opleveren over eventuele verdere mogelijkheden tot vermindering van milieubelasting. Om deze mogelijkheden vervolgens verder te benutten, kunnen instrumenten uit het stimulerende spoor worden toegepast. Hiermee is bij een bedrijf mogelijk-erwijs meer milieuwinst te behalen dan wanneer uitsluitend de aandacht op het regulerende spoor wordt gericht. Het regulerende spoor biedt zodoende toegang tot een bedrijf, waarna vervolgens kan worden bepaald of de inzet van stimulerende instrumenten bij dit bedrijf nuttig is.

Ten derde is hier de opmerking van belang dat het stimulerende spoor niet bij alle bedrijven uit het MKB kan worden toegepast. Er zijn immers ondernemingen die bijvoorbeeld onvoldoende aandacht besteden aan het nemen van preventiemaatregelen ten behoeve van de duurzaamheidsaspecten. Ook het niet goed omgaan met vergunning/melding kan hierbij worden genoemd. Op grond van de in het vorige hoofdstuk genoemde indeling kan een dergelijk bedrijf worden getypeerd als een achterblijver. Voor dit type bedrijven is duurzaam ondernemen nog een stap te ver. Het gevolg hiervan is dat binnen deze ondernemingen een geschikte voedingsbodem voor sturingsinstrumenten uit het stimulerende spoor ontbreekt. De inzet van deze instrumenten zal dan ook niet het gewenste effect hebben. In deze situatie kan het beste het regulerende spoor worden bewandeld. De gemeente heeft dan immers de mogelijkheid om in het proces van vergunningverlening of later bij eventuele handhavingsacties aan een bedrijf de verplichting op te leggen dat deze in de bedrijfsvoering rekening houdt met de aspecten van de verruimde reikwijdte Wm. Hiermee kan het eerder genoemde basisniveau voor duurzaam ondernemen worden afgedwongen. Pas op het moment dat de duurzaamheidsaspecten in voldoende mate zijn geïntegreerd in de bedrijfsvoering, kan worden overwogen instrumenten uit het stimulerende spoor toe te passen. Kort samengevat is uit het empirisch onderzoek naar voren gekomen dat het regulerende spoor een belangrijke functie vervult in het benaderen van bedrijven die wat betreft de mate van duurzaam ondernemen achterblijven. Ten aanzien van de categorie middenmoters is gebleken dat deze het beste via beide sporen kan worden benaderd. Bij koplopers moet voornamelijk het stimulerende spoor centraal staan.

Ten slotte moet hier worden opgemerkt dat een instrument van de eerste generatie niet per definitie ongeschikt is voor een context van pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie (De Bruijn et al., 1991). Juridische instrumenten kunnen of moeten in een complex netwerk een rol spelen. Wet- en regelgeving hebben in hun werking een waarborgfunctie en een normerende functie. Deze functies zijn te beschouwen als oriëntatiepunten voor de instrumenten uit het stimulerende spoor. Ze geven met andere woorden richting aan de wijze waarop dit spoor kan worden bewandeld. Hierbij geldt tevens dat deze instrumenten weliswaar niet regulerend van aard zijn, maar wel een juridische vormgeving vereisen of door het recht worden beperkt. Een voorbeeld hiervan doet zich voor bij het afsluiten van een convenant. Doordat een overeenkomst niet in strijd mag zijn met de dwingende eisen die de rechtstaat stelt, is de overheid niet altijd bevoegd om het convenant als instrument in te zetten. Bij het opstellen van een convenant moeten zodoende de volgende punten in beschouwing worden genomen: strijd met de wet, strijd met de goede zeden, de wijze van totstandkoming en strijd met de openbare orde (De Bruijn et al., 1991). De inzet van het convenant als instrument kent nog een andere beperking, doordat deze altijd betrekking moet hebben op een algemeen belang of de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid (Van den Heuvel, 1998).

Op grond van voorgaande opmerkingen kan worden gesteld dat het regulerende spoor weldegelijk een functie heeft bij het sturen in een complex netwerk. Sturingsinstrumenten uit het stimulerende spoor doen weliswaar recht aan pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie, maar kunnen dit nooit volledig doen (De Bruijn et al., 1991). Elk instrument van de tweede generatie draagt immers het risico in zich dat de overheidsorganisatie recht moet doen

aan een oneindige complexiteit. Dit maakt dat de inzet van dergelijke instrumenten een zeer ingewikkelde aangelegenheid zou worden. Uit de beschouwing van De Bruijn et al. wordt duidelijk dat bijna elk instrument een moment kent waarop een verdere verfijning en een verder recht doen aan de complexiteit van een netwerk leiden tot een bederf van het instrument. Het onderscheid tussen instrumenten uit de eerste en tweede generatie (en daarmee het onderscheid tussen het regulerende en stimulerende spoor) is dus relatief. Om af te sluiten met de woorden van De Bruijn et al. (1991:166, vetdruk toegevoegd AdB): “beide [...] **sporen** zijn niet in staat volledig recht te doen aan de complexiteit van een netwerk, maar de mate waarin zij dat niet doen verschilt”.

## Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

In de hoofdstukken tot nu toe is stukje bij beetje toegewerkt naar de beantwoording van de in paragraaf 1.6 geformuleerde vraagstelling. Hiertoe is ook steeds ingegaan op de verschillende onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk wordt de vraag als geheel nog eens bekeken en worden de conclusies die op grond van het onderzoek zijn te trekken geformuleerd. Het hoofdstuk is zodoende als volgt opgebouwd. Ten eerste worden in paragraaf 8.2 kort de onderzoeksvragen besproken. Ten tweede wordt in paragraaf 8.3 aandacht besteed aan de conclusies die op grond van hetgeen in deze scriptie aan de orde is geweest, kunnen worden getrokken. In paragraaf 8.4 worden tot slot enige aanbevelingen gedaan omtrent de voorgestelde duurzaamheidsaanpak.

### 8.2 De vraagstelling en onderzoeksvragen

Om aan het onderzoek ten behoeve van deze scriptie richting te geven, is in het eerste hoofdstuk een vraagstelling geformuleerd. Voor de duidelijkheid wordt deze hier nog even herhaald: *“welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten om duurzaam ondernemen bij het midden- en kleinbedrijf te bevorderen en in hoeverre zijn deze geschikt voor sturing in een complex netwerk”*. Samen met de doelstelling vormt deze de probleemstelling van de scriptie. Ten behoeve van de overzichtelijkheid worden nu eerst de onderzoeksvragen kort besproken. In de paragrafen hierna worden vervolgens de antwoorden hierop geformuleerd.

#### Het begrip duurzaam ondernemen

De eerste onderzoeksvraag had betrekking op het begrip duurzaam ondernemen. Dit begrip blijkt in nauw verband te staan met duurzame ontwikkeling. Dit laatste is omschreven als het streven van de mensheid naar een ontwikkeling die recht doet aan huidige behoeften zonder die van komende generaties in het gedrang te brengen (WCED, 1987). Bedrijven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame ontwikkeling van de maatschappij door duurzaam te ondernemen. In deze scriptie is de volgende definitie van duurzaam ondernemen als uitgangspunt genomen: “Duurzaam ondernemen houdt in dat een onderneming zich in de bedrijfsvoering richt op elk van de volgende drie aspecten: (people) sociaal/ethische aspecten, (planet) ecologische aspecten, (profit) economische aspecten. Dit is de zogenaamde Triple P-gedachte” (Provincie Zuid-Holland, 2002:8).

#### De rol van overheden

De rol die overheden kunnen hebben bij het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen is de tweede vraag die in deze scriptie is onderzocht. Twee rollen bleken in dit verband van belang. Vanuit de eerste rol kan de overheid worden gezien als de centraal sturende actor. Essentieel hierbij is dat de overheid als één actor optreedt en dat de overheid autonoom beslist over het uit te voeren beleid. Deze benadering steunt sterk op het concept van de maakbare samenleving. Doordat hier sprake is van top-down sturing waarbij de overheid als bovengeschiedte optreedt, is deze rol aangeduid als de klassieke benadering van sturen. De tweede rol geeft de overheid een andere positie in het geheel, doordat wordt erkend dat de overheid uit meerdere delen bestaat die in onderlinge samenspraak bepaalde doeleinden moeten bereiken. Bij het ontwikkelen van beleid wordt rekening gehouden met zowel de context als met andere relevante actoren. De overheid is niet meer bovengeschiedt, maar heeft een meer nevensgeschiedte positie. Deze tweede rol is zodoende aangeduid als de moderne benadering van sturen, ook wel de netwerkbenadering genaamd.

### Het instrumentarium van overheden

Nadat aandacht is besteed aan de rol van de overheid, is op grond van de derde onderzoeksvraag nagegaan welke instrumenten beschikbaar zijn om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Hiertoe is aansluiting gezocht bij de indeling zoals deze door De Bruijn et al. (1991) is gemaakt. Allereerst zijn de eerste generatie sturingsinstrumenten behandeld. Binnen de eerste generatie instrumenten vallen de traditionele instrumenten. Hiertoe behoren regulerende instrumenten, juridische instrumenten en (administratief-rechtelijke) wet- en regelgeving. Kenmerkend voor deze instrumenten is dat ze eenzijdig en direct zijn. Vervolgens zijn de tweede generatie sturingsinstrumenten aan de orde geweest. De instrumenten uit deze generatie zijn, in tegenstelling tot eerste generatie instrumenten, in staat om te sturen in een context waar zich de volgende barrières voordoen: maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren, zowel publieke als private. Een dergelijke context wordt een complex netwerk genoemd. De Bruijn et al. (1991:13) hanteren zodoende de volgende omschrijving: "een instrument van de tweede generatie kan worden omschreven als een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet". De volgende instrumenten worden tot de tweede generatie gerekend: meezijdige instrumenten, persoonsgerichte instrumenten, incentives, kengetallen en communicatieve instrumenten.

### De huidige aanpak van de gemeente Dordrecht

De voorgaande onderzoeksvragen hadden voornamelijk betrekking op de theoretische component van de scriptie. De empirische component begon met een onderzoek naar de activiteiten die de gemeente Dordrecht momenteel onderneemt ter bevordering van duurzaam ondernemen. In dit kader is een viertal activiteiten beschreven en geëvalueerd. De behandeling van iedere activiteit is steeds afgesloten met een evaluatie. Vervolgens is ten aanzien van alle activiteiten een eindoordeel gegeven van de huidige aanpak van de gemeente Dordrecht ter bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB.

### De duurzaamheidsaanpak

De kern van het empirische onderzoek bestond uit een onderzoek naar de sturingsinstrumenten die door gemeenten kunnen worden ingezet om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. De gemeente Dordrecht heeft hierbij als onderzoekscasus gediend. Allereerst zijn drie rollen benoemd die de gemeente richting het MKB inneemt. Zo heeft de gemeente een vergunningverlenende en toezichhoudende rol, een stimulerende rol en tot slot de rol van katalysator. Op grond van deze rollen is een tweetal sporen onderscheiden die door de gemeente kunnen worden bewandeld. De vergunningverlenende en toezichhoudende rol is geschaard onder het regulerende spoor en de stimulerende rol en de rol van katalysator onder het stimulerende spoor. Aangezien het milieubeleid niet in een vacuüm plaatsvindt, zijn bij het onderzoek diverse beleidsvelden betrokken. Om deze reden is de behandeling van het stimulerende spoor vanuit een drietal aangrijpingspunten benaderd: het economisch, ruimtelijk en milieubeleid. Deze wijze van onderzoek heeft geresulteerd in een inventarisatie van de sturingsinstrumenten die vallen binnen het regulerende en binnen het stimulerende spoor.

### Koppeling empirie aan theorie

Na de behandeling van de theoretische en empirische component van de scriptie was het mogelijk een verband tussen beide gedeelten te leggen. De onderzoeksvraag die hieraan ten grondslag ligt richt zich op de vraag in hoeverre de sturingsinstrumenten in de context van de gemeente Dordrecht in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk. Voor de beantwoording van deze vraag is in de eerste plaats nagegaan of de omgeving waarin de gemeente Dordrecht probeert duurzaam ondernemen te bevorderen, voldoet aan de kenmerken van een complex netwerk. In de tweede plaats is achterhaald hoe de instrumenten vanuit het regulerende en stimulerende spoor zich verhouden ten opzichte van de eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Hierbij zijn de definities van beide generaties als uitgangspunt genomen. In de derde plaats is de aandacht uitgegaan naar in

hoeverre de instrumenten die door gemeenten kunnen worden ingezet om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen, in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk.

### **8.3 Conclusies**

In de vorige paragraaf is kort ingegaan op de in hoofdstuk één geformuleerde onderzoeksvragen. Deze vragen dienen als basis voor het trekken van conclusies. Op deze plaats worden deze zodoende achtereenvolgens behandeld. Onderzoeksvragen twee en drie zijn hierbij voor de duidelijkheid samengevoegd. Verder wordt afgezien van de behandeling van de eerste onderzoeksvraag. Dit betrof een inhoudelijke beschrijving van het begrip duurzaam ondernemen. Gezien de aard van de onderzoeksvraag worden hier zodoende geen conclusies aan verbonden.

#### De rol en het instrumentarium van overheden

Een eerste conclusie die kan worden getrokken, heeft te maken met de rol die overheden kunnen spelen bij het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen. Een overheidsorganisatie kan in een sturingsproces een bovengeschiedte of een nevgeschiedte positie innemen. Wanneer nu dit onderscheid in verband wordt gebracht met de indeling in eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten, kan de volgende conclusie worden getrokken. De inzet van eerste generatie instrumenten valt onder de klassieke benadering van sturen. De overheid heeft hierbij een bovengeschiedte positie. Wanneer een overheidsorganisatie echter tweede generatie instrumenten inzet, kan worden gezegd dat ze gebruikt maakt van de moderne benadering van sturen. Vanwege het feit dat de overheid vanuit deze benadering een nevgeschiedte positie inneemt, wordt ook wel van de netwerkbenadering gesproken.

#### De huidige aanpak van de gemeente Dordrecht

In de tweede plaats is de huidige aanpak van de gemeente Dordrecht ter bevordering van duurzaam ondernemen aan de orde. De conclusie over deze aanpak is dat deze op dit moment niet of weinig gestructureerd plaatsvindt. De vier in dit kader behandelde activiteiten hebben een adhoc karakter, zodat van een consistent beleid geen sprake is. De activiteiten vertonen weinig samenhang en de onderlinge afstemming tussen de betrokken beleidsvelden is beperkt. Ook de afstemming tussen het toepassen van wet- en regelgeving en stimulerende activiteiten verdient verbetering. Tot slot kan worden gezegd dat de gemeente Dordrecht te weinig gebruik maakt van de voordelen die kunnen voortkomen uit het landelijk ingezette beleid. Deze conclusie over de huidige aanpak maakt duidelijk dat er binnen de gemeente behoefte bestaat aan een gestructureerde wijze om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen. Om in deze behoefte te voorzien is in de scriptie de duurzaamheidsaanpak gepresenteerd.

#### De duurzaamheidsaanpak

In de derde plaats kan iets worden gezegd over deze duurzaamheidsaanpak. Deze aanpak bestaat uit sturingsinstrumenten die voor dit doel door gemeenten kunnen worden ingezet. Hierbij zijn de instrumenten ingedeeld in een regulerend en een stimulerend spoor. Wanneer nu deze aanpak in verband wordt gebracht met het begrip complex netwerk, kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Allereerst kan worden geconcludeerd dat de omgeving waarin de gemeente Dordrecht probeert duurzaam ondernemen te bevorderen, voldoet aan de kenmerken van een complex netwerk. Anders gezegd wil dit zeggen dat de gemeente bij de inzet van de sturingsinstrumenten rekening moet houden met een context die wordt gekenmerkt door pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Hieruit vloeit de conclusie voort dat hier, vanwege deze drie barrières, sprake is van een arena waar de inzet van tweede generatie sturingsinstrumenten noodzakelijk is. Naar aanleiding van deze conclusie was het van belang te achterhalen hoe de instrumenten uit het regulerende en stimulerende spoor zich verhouden ten opzichte van de eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. De conclusie moet zijn dat het regulerende spoor behoort tot de eerste generatie sturingsin-

strumenten. Het sturingsinstrument uit dit spoor is immers eenzijdig en direct van karakter. Het stimulerende spoor daarentegen behoort tot de tweede generatie sturingsinstrumenten. De instrumenten uit dit spoor zijn namelijk alle in staat om (één of enkele van) de barrières in een sturingsproces te verdisconteren.

#### De duurzaamheidsaanpak in een complex netwerk

Na het trekken van bovenstaande conclusies is het in de vierde plaats mogelijk iets te zeggen over in hoeverre de instrumenten die door gemeenten kunnen worden ingezet om duurzaam ondernemen bij het MKB te bevorderen, in staat zijn om te gaan met de kenmerken van een complex netwerk. Anders geformuleerd is hier de vraag aan de orde of de duurzaamheidsaanpak geschikt is voor een effectieve sturing in een context waar zich de drie genoemde barrières voordoen. De conclusie in dit verband moet zijn dat het regulerende spoor niet of nauwelijks geschikt is voor sturing in een complex netwerk. Vanwege het eenzijdige en directe karakter heeft het instrument uit dit spoor de eigenschap dat zij niet geschikt is om de barrières te overwinnen. Het stimulerende spoor is echter wel geschikt voor toepassing in een complex netwerk. Dit laatste spoor bevat immers zoals gezegd instrumenten van de tweede generatie, welke recht doen aan de barrières in het sturingsproces en de kansen benutten die in de complexiteit van het netwerk besloten liggen.

#### De functie van het regulerende spoor

Nu is geconstateerd dat het regulerende spoor in feite niet geschikt is om in het complexe netwerk waarin gemeenten zich bevinden het MKB richting een duurzame bedrijfsvoering te sturen, kan men zich afvragen welke functie dit spoor nog heeft in de duurzaamheidsaanpak. De conclusie ten aanzien hiervan moet zijn dat het regulerende spoor weldegelijk een functie heeft bij het sturen in een complex netwerk. Voor deze constatering is een viertal argumenten aan te voeren.

Ten eerste is van belang op te merken dat het regulerende en stimulerende spoor niet volledig alterneren. De instrumenten uit het stimulerende spoor moeten eerder worden gezien als een aanvulling op het regulerende spoor. Door in vergunningverlening en handhaving rekening te houden met de duurzaamheidsaspecten van de verruimde reikwijdte Wm, biedt het regulerende spoor een basisniveau voor duurzaam ondernemen. Hier bovenop kunnen bedrijven, door de inzet van instrumenten uit het stimulerende spoor, een stap verder worden gebracht naar een duurzame bedrijfsvoering. Het regulerende spoor dient kortom als 'stok achter de deur' om een minimum niveau van preventie tot stand te brengen.

Ten tweede heeft het regulerende spoor ook een functie in het krijgen van toegang tot een bedrijf. Uitvoering van haar wettelijke taak op grond van de Wm maakt het voor de gemeente mogelijk om gelegitimeerd bij ondernemingen binnen te komen. Voordat tot vergunningverlening kan worden overgegaan, is immers veelal een intensieve informatie-uitwisseling tussen bedrijf en gemeente nodig. Deze contacten kunnen informatie opleveren over eventuele verdere mogelijkheden tot vermindering van milieubelasting. Om deze mogelijkheden vervolgens verder te benutten, kunnen instrumenten uit het stimulerende spoor worden toegepast.

Ten derde is uit het empirisch onderzoek naar voren gekomen dat het regulerende spoor een belangrijke functie vervult in het benaderen van bedrijven die wat betreft de mate van duurzaam ondernemen achterblijven. Dit achterblijven kan zich uiten in het onvoldoende aandacht besteden aan het nemen van preventiemaatregelen ten behoeve van de duurzaamheidsaspecten of in het niet goed omgaan met vergunning of melding. Voor dit type bedrijven is duurzaam ondernemen nog een stap te ver, zodat instrumenten uit het stimulerende spoor niet het gewenste effect zullen hebben. In deze situatie kan het beste het regulerende spoor worden toegepast, zodat allereerst het eerder genoemde basisniveau voor duurzaam ondernemen wordt bereikt. Uit het onderzoek kan verder worden geconcludeerd



dat de categorie middenmoters het beste via beide sporen kan worden benaderd en dat koplopers voornamelijk moeten worden benaderd via het stimulerende spoor.

Tot slot speelt het regulerende spoor, vanwege de waarborgfunctie en de normerende functie, een rol in een complex netwerk. Deze functies kunnen worden beschouwd als oriëntatiepunten voor de instrumenten uit het stimulerende spoor. Hierbij geldt tevens dat deze instrumenten weliswaar niet regulerend van aard zijn, maar wel een juridische vormgeving vereisen of door het recht worden beperkt. Een voorbeeld hiervan doet zich voor bij het afsluiten van een convenant.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het regulerende spoor weldegelijk een functie heeft bij het sturen in een complex netwerk. Het onderscheid tussen het regulerende en stimulerende spoor is zodoende relatief. Aan de complexiteit van een netwerk kan niet door beide sporen volledig recht worden gedaan. De mate waarin zij dit niet doen verschilt echter. De eindconclusie is daarom ook dat gemeenten beide sporen moeten toepassen om tot een effectieve bevordering van duurzaam ondernemen bij het MKB te komen.

#### **8.4 Aanbevelingen**

Nadat hiervoor de conclusies zijn geformuleerd, wordt in deze paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan. In deze scriptie is een duurzaamheidsaanpak geïntroduceerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de inzet van sturingsinstrumenten uit het regulerende en uit het stimulerende spoor. Een eerste aanbeveling heeft betrekking op de conclusie dat het regulerende spoor slechts een basisniveau voor duurzaam ondernemen biedt. Vanuit de gemeente is het noodzakelijk, gelet op de afspraken in de uitvoeringsstrategie 'Met preventie op weg naar duurzaam ondernemen' zijn gemaakt, aandacht te besteden aan zowel het regulerende als het stimulerende spoor. Om bedrijven dus een stap verder te tillen richting een duurzame bedrijfsvoering wordt aanbevolen beide sporen in te zetten. Hierbij is het belangrijk om in het contact met bedrijven over duurzaamheidsaspecten tot afstemming te komen tussen het uitvoeren van wettelijke taken en stimulerende activiteiten. Hiermee ontstaat helderheid over de rol van de gemeente wanneer deze een bedrijf benadert. Uit bijvoorbeeld het project Dordtse Kil III is immers gebleken dat het voor ondernemers soms onduidelijk is welk spoor wordt toegepast. Het fenomeen van de 'twee petten' moet zoveel mogelijk worden voorkomen, zodat een eenduidigheid van beleid kan ontstaan.

Hieruit volgt de aanbeveling dat het regulerende en stimulerende spoor zodanig op elkaar dienen te worden afgestemd, dat versterking optreedt. De aanpak ter bevordering van duurzaam ondernemen zal aan deze voorwaarde moeten voldoen. Om deze aanpak zo effectief mogelijk te laten zijn, wordt aanbevolen het MKB wat betreft milieubelasting onder te verdelen in klein, middelgroot en groot en wat betreft de mate van duurzaam ondernemen in koplopers, middenmoters en achterblijvers. Door deze onderverdeling wordt de aanpak gesplitst in negen situaties, waardoor recht wordt gedaan aan de specifieke situatie waarin een bedrijf zich bevindt. Ten behoeve van deze indeling wordt aanbevolen een branchegerichte inventarisatie van het MKB te maken. Hierbij moet onder andere worden gelet op het naleefgedrag van ondernemers ten aanzien van de vergunning of melding en de wijze waarop ze omgaan met duurzaam ondernemen. Meer in het algemeen wordt aanbevolen om de nodige aandacht te besteden aan de exacte definiëring van een koploper, middenmoter en achterblijver. Dit vergroot de kans op een bruikbare inventarisatie.

Een conclusie uit het onderzoek is dat koplopers voornamelijk moeten worden benaderd via het stimulerende spoor, middenmoters via beide sporen en bij achterblijvers dient het regulerende spoor centraal te staan. Uit de praktijk blijkt echter dat juist koplopers extra worden gecontroleerd door de overheid, onder andere omdat de gegevens inzichtelijker zijn (DHV Milieu en Infrastructuur, 2002). Positief gedrag wordt dus niet beloond, iets dat niet logisch is. Daarom wordt aanbevolen om vanuit het regulerende spoor de aandacht juist te richten

op de achterblijvers. Het is kortom raadzaam de controlefrequentie af te stemmen op de houding van het bedrijf. Juist bedrijven die onvoldoende de eigen verantwoordelijkheid weten in te vullen, zullen bezocht moeten worden. Uit deze voorwaarde volgt tevens de aanbeveling om koplopers een voorbeeldfunctie richting vergelijkbare ondernemers te laten vervullen. Op deze manier is het mogelijk dat een middenmoter of misschien zelfs een achterblijver door dit voorbeeld over de streep wordt getrokken om meer aan preventie te gaan doen. Het bereiken van dit doel kan worden versterkt door een netwerk van ondernemers op te bouwen, zodat uitwisseling van kennis en ervaringen kan plaatsvinden. Ook de gemeente heeft een voorbeeldfunctie richting het MKB. De gemeente kan bedrijven alleen aanzetten tot duurzaam ondernemen wanneer ze zelf haar handelen op een duurzame wijze inricht. Dit is vooral van belang bij activiteiten uit het stimulerende spoor, aangezien het hier voornamelijk draait om overtuigen. Een organisatie die zelf niet duurzaam onderneemt, zal het lastig krijgen dit op een geloofwaardige wijze te doen.

Tot slot volgt een tweetal aanbevelingen over de opstelling van de gemeente in de duurzaamheidsaanpak. Ten eerste moet iets worden gezegd over de rol van de gemeente als katalysator. Het benaderen van het MKB via derde partijen kan een effectieve strategie zijn in het bevorderen van duurzaam ondernemen. Het verdient daarom aanbeveling om op regelmatige basis vanuit het economisch beleid of milieubeleid in contact te treden met derde partijen over duurzaam ondernemen. Hierbij kan worden gedacht aan overleg met de Kamer van Koophandel, brancheorganisaties, ondernemingskringen en het grootbedrijf. Samengevat zullen alle bij de aanpak betrokken beleidsvelden gezamenlijk moeten optrekken richting partijen in de omgeving van het MKB, om via overleg of door middel van projecten en andere vormen van prikkels (bijvoorbeeld subsidies) de duurzaamheidsaspecten onder de aandacht van deze partijen te brengen. Ten tweede kan de aanbeveling worden gedaan dat de gemeente gebruik maakt van de voordelen die kunnen voortkomen uit het landelijk ingezette beleid. Het landelijk doelgroepenbeleid industrie heeft als doel de totstandkoming van convenanten. De gemeente zal in dit beleid ook een rol moeten spelen. Door als gemeente zelf ook als deelnemende partij op te treden in bijvoorbeeld het bedrijfsmilieuplan chemie, heeft de gemeente de mogelijkheid aspecten van duurzaamheid in dit plan te laten opnemen. Op deze manier bevordert de gemeente op indirecte wijze een duurzame vorm van bedrijfsvoering en wordt voorkomen dat op lokaal niveau weer dergelijke afspraken moeten worden gemaakt.

## Literatuurlijst

- Ast, J.A. van & Geerlings, H. (1995). *Milieukunde en milieubeleid: een introductie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, J.Th.A., Jong, P. de, Klok, P.-J. & Korsten, A.F.A. (Reds.). (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese Uitgevers.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (1999). *Management in netwerken* (herz. druk). Utrecht: LEMMA BV.
- DHV Milieu en Infrastructuur. (2002). *Evaluatie van het Instrumentarium voor Preventie*. Amersfoort.
- Doelen, F.C.J. van der. (1993). De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie. In J.Th.A. Bressers, P. de Jong, P.-J. Klok & A.F.A. Korsten (Reds.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 17-31). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Gemeente Dordrecht. (2002). *Nota Milieu- en Leefomgevingsbeleid 2001-2005*. Dordrecht.
- Heuvel, J.H.J. van den. (1998). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: LEMMA BV.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (1998). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- InfoMil. (1996). *Leidraad 'Aval- en emissiepreventie in de milieuvergunning'*. [<http://www.infomil.nl/contents/pages/00000810/a01.pdf>]. 2 april 2003.
- InfoMil. (2001). *Avalscheiding bij vergunningplichtige bedrijven*. [<http://www.infomil.nl/contents/pages/00000810/a16.pdf>]. 15 april 2003.
- InfoMil. (2001). *Prioriteitsstelling Verruimde Reikwijdte Wm*. [<http://www.infomil.nl/contents/pages/00000818/pdo01prioriteitsstelling.pdf>]. 2 april 2003.
- KPMG. (1998). *Duurzame bedrijventerreinen: Handreiking voor het management van bedrijven en overheid*. [<http://www.ez.nl/publicaties/pdfs/14R27.pdf>]. 9 juli 2003.
- Martens, A.T. (1999). De eerste generatie versus de tweede generatie sturingsinstrumenten: de Rotterdamse duurzaamheidsclub als boeiend experiment. Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.
- Ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, van Economische Zaken, van Landbouw Natuurbeheer en Visserij & van Verkeer en Waterstaat. (1997). *Nota Milieu en Economie: Op weg naar een duurzame economie*. Den Haag.
- Ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu & van Economische Zaken. (1999). *Circulaire 'Energie in de milieuvergunning'*. [<http://www.infomil.nl/contents/pages/00000809/e13.pdf>]. 2 april 2003.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2000). *Met preventie op weg naar duurzaam ondernemen: Een uitvoeringsstrategie voor en door overheden 2001-2005*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2001). *Nationaal Milieubeleidsplan 4*. [<http://www.vrom.nl/docs/milieu/nmp4.pdf>]. 7 april 2003.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2003). *Subsidieregeling milieugerichte technologie 2003*. Den Haag.

Overleggroep Chemische industrie. (2001). *Handreiking BMP-3 Chemische industrie*. [<http://www.fo-industrie.nl/download/chemie/FO-757%20ci%20handreiking%20bmp-3.pdf>]. 11 april 2003.

Provincie Zuid-Holland. (2002). *Op weg naar Duurzaam Ondernemen in Zuid-Holland*. Den Haag.

Sociaal-Economische Raad. (2000). *De winst van Waarden*. [[http://www.ser.nl/\\_upload/databank\\_adviezen/b19054.pdf](http://www.ser.nl/_upload/databank_adviezen/b19054.pdf)]. 2 april 2003.

Solidaid Online. (2001). *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: Stand van Zaken*. [<http://www.helphelpen.nl/info/mvo/MVO-rapport.pdf>]. 2 april 2003.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2001). *Handleiding Wet milieubeheer en de verruimde reikwijdte*. [<http://www.milieudienst.amsterdam.nl/publicaties/handleiding-vr.pdf>]. 11 april 2003.

VROM-raad. (2002). *Milieu en Economie: Ontkoppeling door Innovatie*. [<http://www.vromraad.nl/adviezen/download/a036.pdf>]. 2 april 2003.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2001). *Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*. [[http://www.wrr.nl/admin/pdf/rapporten/21775\\_rapport\\_62.pdf](http://www.wrr.nl/admin/pdf/rapporten/21775_rapport_62.pdf)]. 9 mei 2003.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford/New York: Oxford University Press.

#### Geraadpleegde websites

[www.beco.nl](http://www.beco.nl)

[www.dhv.nl](http://www.dhv.nl)

[www.duurzaam-ondernemen.nl](http://www.duurzaam-ondernemen.nl)

[www.duurzaamondernemen.nl](http://www.duurzaamondernemen.nl)

[www.fo-industrie.nl](http://www.fo-industrie.nl)

[www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)

[www.inkopers.net](http://www.inkopers.net)

[www.minez.nl](http://www.minez.nl)

[www.nido.nu](http://www.nido.nu)

[www.novem.nl](http://www.novem.nl)

[www.samen.nl](http://www.samen.nl)

[www.schiedam.nl](http://www.schiedam.nl)

[www.stimular.nl](http://www.stimular.nl)

[www.syntens.nl](http://www.syntens.nl)

[www.telos.nl](http://www.telos.nl)

[www.vlaardingen.nl](http://www.vlaardingen.nl)

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

## Bijlage

### Overzicht geïnterviewde personen

#### Gemeente Dordrecht:

- dhr. R. Kooman senior beleidsmedewerker (milieu)
- dhr. E. Hoff beleidsmedewerker (milieu)
- dhr. G.M. Lappee beleidsmedewerker (milieu)
- dhr. W. van der Linden senior beleidsmedewerker (economie)
- dhr. R.A. Esseboom beleidsmedewerker (economie)
- dhr. N.C.H. de Ries hoofd Inkoop Service Centrum
- dhr. J.M.A. Schalk onderzoeker Sociaal Geografisch Bureau

#### Milieudienst Zuid-Holland Zuid:

- dhr. M. Jongerius beleidsmedewerker
- dhr. R.J.M. Nederstigt inspecteur vergunningverlening

#### Diversen:

- stichting Collusie dhr. P. van de Linden projectleider Milieuzorg Drechtsteden
- gemeente Ridderkerk dhr. W. van der Spoel beleidsmedewerker (milieu)
- gemeente Schiedam mevr. C. Sirre senior beleidsmedewerker (milieu)
- gemeente Vlaardingen dhr. W. Piersma beleidsmedewerker (milieu)