

PIONIERS IN PREVENTIEBELEID

Afval- en emissiepreventie bij lagere overheden
- een sociologische analyse van de introductie
van een nieuw beleidsterrein

PIONIERS IN PREVENTIEBELEID

Afval- en emissiepreventie bij lagere overheden
- een sociologische analyse van de introductie
van een nieuw beleidsterrein

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Amsterdam
op gezag van de Rector Magnificus
prof. dr. P.W.M. de Meijer
ten overstaan van een door het college van dekanen ingestelde
commissie in het openbaar te verdedigen in de Aula der Universiteit
op donderdag 30 november 1995 te 15.00 uur
door

FEMKE ANNETTE REIJENGA

geboren te Rhoon

Promotor:

Mw. Prof. Dr. J.M. Cramer

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Universiteit van Amsterdam

Promotiecommissie:

Prof. Dr. J. Th.A. Bressers

Prof. Dr. W. Buitelaar

Mw. Prof. Dr. R.W. Hommes

Prof. Dr. N. Nelissen

Dr. J.C. van Weenen

COLOFON

Gedrukt op kringlooppapier

© 1995 Femke Reijenga Amsterdam

ISBN 90-9008800-8

Dit proefschrift kan besteld worden bij
het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (NIA)

Postbus 75665

1070 AR Amsterdam

tel 020 - 5498 465/404/504

fax 020 - 6443 102

VOORWOORD

In dit proefschrift wordt de introductie van nieuw beleid in een aantal overheidsorganisaties beschreven. De inzet van enkele voortrekkers is bij deze introductie van groot belang. Zij zetten zich met overtuiging in om het introductieproces succesvol te laten zijn. De voortrekkers ervaren hun werk vaak als een boeiende uitdaging, maar bij tijd en wijle voelen ze zich een roepende in de woestijn. De werkelijkheid, zoals beschreven in dit proefschrift, laat zien dat zij in hun organisatie weliswaar weerstand, maar ook steun hebben ontmoet. Ze vinden handlangers en inspirerende voorbeelden: uiteindelijk hebben ze het werk niet alleen gedaan.

Hetzelfde geldt voor dit proefschrift. Ik had het niet kunnen schrijven zonder een persoonlijk netwerk, de inspiratie en steun uit verschillende bronnen. Een aantal mensen wil ik speciaal bedanken. Allereerst natuurlijk alle actoren in het onderzoek zelf. Er is volgens antropologische traditie in de beschrijving gebruik gemaakt van pseudoniemen. Voor de betrokkenen zelf zijn de beschreven personen makkelijk herkenbaar, voor de andere lezers zijn de echte namen niet relevant. Zonder de medewerking en het vertrouwen van Frances Kammenga, Mayke van Haagen, Cees Daey Ouwens, Anita Meijer, Guus Sluiter, Geert Boonk, Niek Wolters en Annemiek Dorland had ik de casebeschrijvingen niet kunnen maken. Ik bedank ook de provincies Gelderland en Noord-Holland, de Milieudienst van Breda en de gemeenten Amstelveen en Heerhugowaard voor hun bereidheid de verschillende projecten vorm te geven. Bij de uitvoering van die projecten waren ook veel van mijn (ex) collega's van de Interfacultaire vakgroep Milieukunde (IVAM) betrokken. Vooral de bijdrage van René van Berkel, Fred Brouwer, Yvonne Jakobs, Jaap Kortman, Pim de Kousemaeker, Hans Lustenhout en Hans van Weenen wil ik hierbij noemen. De IVAM en de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam hebben een financiële bijdrage geleverd aan het onderzoek, waarvoor mijn dank. De leden van de promotiecommissie dank ik voor het grondig lezen en beoordelen van het manuscript. De collega's bij het NIA bedank ik voor het hartelijke welkom; met hen hoop ik veel van het geleerde in de praktijk toe te passen.

Een voordeel van de 'eilandjescultuur' - een begrip dat verschillende malen opduikt in dit proefschrift - heb ik aan den lijve ondervonden. Ik bedank dan ook speciaal Caroline van Leenders en Hans Dieleman voor de inspirerende weken op Texel, waar wij alledrie aan ons proefschrift werkten. Jan Jacob Stam bedank ik voor zijn rol als meedenker, hij heeft mij laten zien hoe creatief een organisatie-adviseur kan zijn. Franca Nijman bedank ik voor een geheel andere inspiratie: zij heeft mij geleerd dwarsfluit te spelen als een Boeddha. Een beetje 'zen' heeft zin bij het schrijven van een proefschrift...

Het maken van een proefschrift is ook te vergelijken met een reis waarbij veel mensen een tijdje met je meereizen. De afgelopen vijf jaar heb ik ook letterlijk veel gereisd. Of het nu op 5200 meter hoogte in Tibet was of 400 meter onder zeeniveau aan de Dode Zee: de hoogtepunten en dieptepunten deelde ik met verschillende reisgenoten. Ik reisde met dit proefschrift tussen mijn oren, of dicht daarbij in een aantekenboekje in mijn rugzak, en bedank hen voor het tijdelijk meereizen en meeleven.

Bij de praktische totstandkoming van dit proefschrift kreeg ik verder assistentie van Melgert Rink (de organogrammen), Poll van der Wouw (de lay-out), Maud en Nason Russ en Kees van den Doel (de vertaling van de samenvatting). Tenslotte bedank ik mijn trouwe secondanten Jolanda de Zoeten en Robert Heckert die meer dan alleen paranimfen voor mij zijn. Robert bedank ik ook voor zijn geestige en soms genadeloze taalkundige correcties.

Ten slotte mijn belangrijkste inspiratiebron voor dit proefschrift: mijn promotor Jacqueline Cramer. Zij is heel letterlijk een 'pro-motor' voor mij geweest. Ik ben enorm dankbaar voor het vertrouwen dat ze in mij heeft gesteld, haar onvoorwaardelijke steun en onuitputtelijke energie. Het belangrijkste dat zij mij heeft geleerd is te vertrouwen op mijn eigen denken. Zo'n promotor wens ik iedere promovendus toe.

Amsterdam, september 1995

SAMENVATTING

De milieukundige doelstelling van dit onderzoek is het bevorderen van nieuw, op preventie gericht milieubeleid van lagere overheden bij bedrijven. Dit onderzoek gaat over de introductie van afval- en emissiepreventiebeleid bij enkele overheden die hierbij voorop lopen. Het introductieproces wordt in een vijftal cases geanalyseerd vanuit een organisatie-sociologische invalshoek: de organisatorische context staat centraal in de analyse.

Dit proefschrift bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt preventiebeleid in de context van het Nederlandse milieubeleid geplaatst en worden de gehanteerde theoretische perspectieven toegelicht. In dit deel worden ook de onderzoeksvragen verwoord. Het tweede deel omvat de vijf casebeschrijvingen. Het derde deel geeft antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen en omvat de analyse van de casebeschrijvingen. Waar nodig worden kanttekeningen bij de gehanteerde theorieën geplaatst. Vervolgens worden de onderzoeksconclusies weergegeven en wordt het derde deel afgesloten met een toekomstverwachting en aanbevelingen.

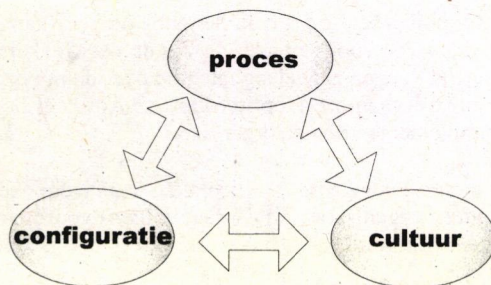
Deel 1: Het idee en de theorie

Centraal in het onderzoek staat de analyse van het verloop van de introductie en de inbedding van het nieuwe beleidsveld in de organisatie. De ideeën die ten grondslag liggen aan het geïntroduceerde preventiebeleid zijn ontwikkeld in preventieprojecten zoals PRISMA (Project Industriële Successen met Afvalpreventie).

Preventiebeleid (inzake afval en emissies) wordt hier opgevat als een innovatie in het beleid van lagere overheden. De kenmerken van deze innovatie zijn:

- nieuwe beleidsinstrumenten: demonstratieprojecten in en voorlichting aan bedrijven
- nieuwe taken: advisering, informatieoverdracht, samenwerking met bedrijven en intermediairen
- nieuwe visies op milieuproblemen: een brongerichte benadering van de procesvoering
- nieuwe vaardigheden en gedrag: oplossingsgericht samenwerken met externe partners.

In vijf cases wordt het proces van inbedding van dit preventiebeleid beschreven als een innovatieproces. Overheidsorganisaties zijn niet specifiek ingericht om flexibel met veranderingen, c.q. innovaties, om te gaan. Zij staan dan ook voor een dilemma: de omgeving vraagt voortdurend om verandering en de organisatie zelf is ontworpen op betrouwbaarheid en bestendiging van de bestaande situatie. De verwachting leeft dan ook dat een innovatieproces moeizaam zal verlopen. Het innovatieproces van "preventiebeleid" wordt in de context van zowel de configuratie als de cultuur van de organisatie gezien. De begrippen proces, configuratie en cultuur staan daarom centraal in het onderzoek.



Of en in hoeverre preventiebeleid binnen overheidsorganisaties wordt geïmplementeerd, wordt bepaald door specifieke kenmerken van die overheidsorganisaties. Voor de analyse van deze kenmerken wordt hier gebruik gemaakt van de configuratietheorie van Mintzberg. De specifieke kenmerken tezamen vormen de *configuratie*. Deze sociologische analyse wordt aangevuld met verklaringen over het verloop van innovatieprocessen in organisaties zoals gezocht door Daft en Rogers. Daft onderscheidt technologische innovatie, produkt-, structuur- en gedragsinnovatie; tevens onderkent hij verschillende elementen in en invloeden op het innovatieproces in organisaties. Rogers' werk is van belang omdat hij een *procesmatige* beschrijving geeft van de diffusie van een innovatie in een organisatie. Het werk van Mintzberg en Rogers wordt hier gecombineerd: de ontwerpparameters van een configuratie (van Mintzberg) komen namelijk overeen met de organisatievariabelen die Rogers relevant acht voor innovatieprocessen.

De rol van individuele innovatoren - voortrekkers genoemd - is doorslaggevend voor een innovatieproces in een organisatie. Er bestaat immers geen innovatie zonder innovatoren. Het handelen van leden van de organisatie en hun onderlinge communicatie is verankerd in de organisatiecultuur. In dit onderzoek is gekozen voor een constructivistische cultuurvisie. Daarbij kan cultuur opgevat worden als de "normatieve lijn die een organisatie bij elkaar houdt" (afgeleid uit Morgan, 1986). Om organisatiecultuur te kunnen operationaliseren is gekozen voor een eenvoudige cultuurdiagnose met behulp van een globale typologie-indeling van Van der Krogt (1990) en Doomen e.a. (1990). De veranderingsbereidheid wordt met behulp van de zogenaamde "do's" en "don'ts" van de cultuur onderzocht. Een beeldspraak dient de beschreven cultuur enigszins te verhelderen.

Deel 2: De empirie

De onderzochte cases zijn de provincies Gelderland en Noord-Holland en de gemeenten Breda, Amstelveen en Heerhugowaard. De casebeschrijvingen zijn geordend volgens het innovatieprocesmodel van Rogers. Dit model onderscheidt een aantal fasen. Allereerst de initiatie van de innovatie; deze is opgedeeld in de fase van "aankaarten" en de fase van "toetsen". Na een formeel adoptiebesluit komt het proces in de implementatiefase. Deze kan worden opgedeeld in de fase van "herdefiniëren", "verhelderen" en "routine worden".

In de cases zijn drie soorten actoren en hun belangen te onderkennen:

Voortrekkers zoeken medestanders voor hun ideeën en mobiliseren deze. De meeste voortrekkers in de cases zijn beleidsambtenaar, functionerend vlak onder het middenmanagement. Informatieoverdracht over hun ideeën blijkt noodzakelijk te zijn om de innovatie tot stand te brengen. Voortrekkers overtreden af en toe de bestaande gedragsregels of benutten deze op strategische wijze. De belangen van de voortrekkers zijn soms persoonlijk (ambities), maar in alle gevallen speelt de inhoudelijke betrokkenheid bij de innovatie ("bevlogenheid") een duidelijke rol.

Managers zijn verantwoordelijk voor "de rust in de tent", de voortgang in het werk en voor de output. In hun optiek zijn de ideeën voor verandering van de voortrekkers vaak ordeverstoring en tijdrovend. Maar tegelijkertijd vangen ze wel signalen op over de noodzaak tot verandering. Als zij eenmaal "zwichten" en overgaan tot adoptie (door een formeel besluit te nemen) kan het nieuwe beleid worden geïmplementeerd in de organisatie.

Uitvoerenden zijn belast met de belangrijkste milieutaken van lagere overheden. Zij geven vorm aan de feitelijke output van de organisatie. Zij werken volgens vooropgestelde regels en strakke planningen en worden hierop afgerekend. Hun werkdruk is hoog, zeker door tal van nieuwe

ontwikkelingen in de milieuvergunning. Nieuw beleid met een geheel andere taakopvatting zal door hen niet gauw met open armen worden ontvangen. Een aantal van hen raakt door het begeleiden van demonstratiebedrijven in een preventieproject wel onder de indruk van de nieuwe aanpak, maar heeft weinig gelegenheid hiermee aan de slag te gaan.

Alledrie deze groepen actoren spelen een rol in het innovatieproces van preventiebeleid binnen lagere overheden. Uit de casebeschrijvingen valt af te lezen dat preventiebeleid een vernieuwing in het milieubeleid betekent, die niet zonder slag of stoot in de organisatie kan worden opgenomen. Er is een introductieproces van enkele jaren voor nodig. In de cases bleek de noodzaak en bereidheid tot veranderen in de organisatie zeker aanwezig. De introductie is over het algemeen ononderbroken geweest; er werd steeds voortgang geboekt. In alle cases is de initiatie van het beleid achter de rug en is er een formeel adoptiebesluit genomen om het nieuwe beleid verder te implementeren. De provincies zijn hier verder mee dan de gemeenten.

Uit de casebeschrijvingen blijkt dat het introductieproces van preventiebeleid een proces van vallen en opstaan is. Dat geldt zeker als we dit beschouwen vanuit het perspectief van de voortrekkers.

Deel 3: De analyse en conclusies

De analyse van de vijf cases is opgedeeld in een hoofdstuk waarin empirische vragen over het verloop van het proces in de vijf cases worden behandeld en een hoofdstuk waarin meer theoretische vragen afgeleid van de gehanteerde theorieën worden beantwoord. De koppeling van beide en de belangrijkste conclusies zijn in het laatste hoofdstuk weergegeven. Samengevat zijn deze conclusies:

Het werk van voortrekkers

In de onderzochte cases zijn enkele voortrekkers begonnen met het introduceren van nieuwe beleidsideeën. Zij creëren een netwerk om zich heen van voorstanders en proberen hun organisatie warm te maken voor nieuw beleid. Volgens de regels van de organisatie moeten de voortrekkers eerst hun best doen om het strategisch management te overtuigen van de noodzaak van de betreffende verandering. Pas als de verandering formeel is geaccepteerd door het management, kan de verandering worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Eigengereid en zonder toestemming van het management veranderingen doorvoeren is in principe niet mogelijk. De cases tonen echter ook aan dat de voortrekkers af en toe juist hun boekje te buiten gaan om de innovatie te bewerkstelligen.

Hoe mechanischer, verkokerder of formeler de configuratie van de organisatie, hoe lastiger het nieuwe beleid kan worden geïnitieerd. En dus hoe harder de voortrekkers er aan moeten trekken. De strikte scheiding van werkeenheden (in alle cases in zekere mate aan te treffen) leidt tot een zogenaamde eilandjescultuur. Deze belemmert informatieoverdracht. Zonder informatieoverdracht is het niet mogelijk om draagvlak voor vernieuwing te krijgen. Voortrekkers zullen proberen hier doorheen te breken.

Een aantal succesfactoren kan daarbij worden opgetekend:

- krachtige voortrekkers op diverse plaatsen in de organisatie
- een actief, informeel lobbyend netwerk van voorstanders
- het mobiliseren van de politiek en het zoeken van publiciteit
- het uitbuiten van eigen praktijkvoorbeelden (demonstratieprojecten)
- het buiten hun boekje gaan van de voortrekkers

Op het moment dat de voortrekkers door de -verworven- eigen deskundigheid, de praktijkvoorbeelden en de externe belangstelling "iets te melden" hebben, treedt er een omslag en daarmee een tijdelijke versnelling in het innovatieproces op.

Het proces

Voor de analyse van het innovatieproces is gebruik gemaakt van het werk van Rogers en Daft. Het onderscheid tussen initiatie en implementatie, zoals Rogers in zijn procesmodel aanbrengt, is behulpzaam voor de analyse. Het omslagpunt tussen deze fasen dient wel te worden gespecificeerd en wordt in de cases eerder bereikt dan Rogers in zijn model veronderstelt. Halverwege de initiatiefase verandert het proces van "aftasten en inwerken" in een proces van "uitwerken en vertalen". De omslag in het proces zal leiden tot een formeel adoptiebesluit en is niet, zoals Rogers suggereert, het resultaat van dit besluit.

De organisatievariabelen complexiteit, centralisatie en formalisatie spelen een wisselende rol in de verschillende fasen in het proces, maar deze rol is niet zo eenduidig gebleken als Rogers stelt. Er is slechts in beperkte mate een inversie in de invloed van deze variabelen aan te tonen.

Geconstateerd kan worden dat de initiatie van preventiebeleid bottom up plaatsvindt, terwijl na het vereiste adoptiebesluit de implementatie top down plaatsvindt. Overheidsorganisaties kennen, in tegenstelling tot de visie van Daft, wel degelijk bottom up innovatieprocessen. Maar de krachten in de organisatie zijn er op gericht de bottom up-richting van het proces om te keren in een top down-richting.

De uitkomsten

De uitkomst van het innovatieproces in de provinciale cases verschilt van die van de drie gemeentelijke cases. In de provincies is een apart preventieteam opgericht om voor ten minste vijf jaar het nieuwe beleid uit te voeren. De meeste voortrekkers zijn zelf lid geworden van het preventieteam, of hebben daar direct mee te maken in hun werk. Het werk van de voortrekkers zelf is dus formeel geworden. De preventieteams hebben (nog extra bekrachtigd door een reorganisatie die de status van het preventiebeleid heeft verstevigd) inmiddels een zekere reputatie opgebouwd. Diverse projecten door hen ondernomen hebben hun vruchten afgeworpen en alle provincies in Nederland hebben het voorbeeld van Noord-Holland en Gelderland opgevolgd. In een relatief korte periode (1989-1994) hebben de meeste provincies een preventieteam ingesteld voor het adviseren van bedrijven over preventie en voor de coördinatie en voorlichting van tal van preventieprojecten. Hoewel het implementatieproces nog zeker niet voltooid is en de opvattingen over een preventieve aanpak van milieuproblemen nog niet doorklinkt in alle beleidsterreinen van de provincies, lijkt de toekomst van provinciaal preventiebeleid vrij zeker.

In de gemeentelijke cases is de implementatie minder ver dan in de provinciale cases. Hier hebben de voortrekkers ook gekozen voor een andere strategie: geen apart team, niet "invechten" in de organisatie, maar "invlechten", dat wil zeggen het nieuwe preventiebeleid proberen te verweven in het reguliere takenpakket van de vergunningverlenende milieu-ambtenaren. De voortrekkers dragen daarmee hun werk over aan anderen. De keuze hiervoor is afgeleid uit de sterk regulerende en uitvoerende taak die gemeenten in het milieubeleid hebben: voor de gemeentelijke voortrekkers is dit het referentiekader. De activiteiten in de drie onderzochte gemeenten krijgen veel belangstelling van andere gemeenten, de provincies en de rijksoverheid. De aandacht voor preventief beleid richting bedrijven en vooral het koppelen hiervan aan de milieuvergunning, is

groeierende. Amstelveen, Breda en Heerhugowaard gelden landelijk gezien als voorbeeldgemeenten. Dit wil niet zeggen dat het implementatieproces in deze gemeenten is voltooid. De implementatie is nog pril en daarmee wankel.

De provinciale preventieteam's zijn op te vatten als een nieuwe werkeenheid naast bestaande eenheden. Deze organisatorische verandering leidt niet tot een configuratie-omslag of een quantumsprong, in termen van Mintzberg. De instelling van de teams is op te vatten als een hervorming van de organisatie. Wel zijn er aanwijzingen gevonden voor de hypothese van Mintzberg omtrent het tijdelijk van aard veranderen van een machineorganisatie om een reorganisatie te kunnen doorvoeren. Drie van de vijf cases zijn gedurende de onderzoeksperiode gereorganiseerd. Het preventiebeleid kon hiervan profiteren, want het kreeg naderhand een duidelijker en meer expliciete plaats in de organisatie.

In de gemeenten heeft vooralsnog geen configuratie- of cultuuromslag plaats gevonden en ook in de structuur op afdelingsniveau is er, met uitzondering van de milieudienst in Breda, geen wijziging te zien. Wel zijn ten behoeve van preventiebeleid nieuwe taken aan het bestaande takenpakket van verschillende mensen toegevoegd.

Spanningsvelden en dilemma's

Er zijn verschillende spanningsvelden tussen de actoren waar te nemen. In de initiatiefasen is er in de meeste cases een zekere spanning tussen de, dan nog in onzekerheid verkerende en zoekende voortrekkers en de managers die rust in de werkeenheden willen.

In de gemeentelijke cases is een tweede spanningsveld waarneembaar tijdens de implementatie van het beleid. In de gemeenten zijn tweejarige beleidsplannen vastgesteld. Het formele beleidsplan moet worden uitgevoerd door andere medewerkers dan de voortrekkers, meestal de vergunningverleners. Deze kunnen de visie van het preventiebeleid moeilijk verenigen met de visie die zij in hun werk hebben op de relatie met bedrijven. Voor de gemeenten is het, meer dan voor de provincies, een grensverleggende voorhoederol die zij op zich hebben genomen toen zij besloten tot adoptie van preventiebeleid.

De preventiegerichte taken worden opgenomen in het reguliere takenpakket van uitvoerenden van het beleid. Deze uitvoerenden zijn gewend regulerend en controlerend op te treden. De taakopvatting die besloten ligt in het preventiebeleid is toegespitst op advisering en samenwerking. Dit geeft een niet eenvoudig te overbruggen cultuurverschil. Daar komt ook nog het vertaalprobleem bij: de voortrekkers moeten de innovatie overdragen aan anderen. Dit maakt het nog prille implementatieproces in de gemeenten extra kwetsbaar.

Om het dilemma van het cultuurverschil te ondervangen en zodoende het introductieproces van preventiebeleid in gemeenten te bespoedigen, kunnen twee verschillende aanbevelingen worden gegeven. Enerzijds kan gedacht worden aan het onderbrengen van preventiebeleid bij een andere werkeenheid dan de (milieu) vergunningverlening. Bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij beleidsvelden, zoals het economisch beleid of de externe voorlichting, waar reeds een adviserende en samenwerkende taakopvatting ten aanzien van bedrijven aanwezig is. Anderzijds kan gedacht worden aan het structureel veranderen van de relatie vergunningverlener-vergunningplichtige. De verwachting leeft dat er voor de zogenaamde zelfregulering van bedrijven meer informatieoverdracht, begrip en samenwerking tussen overheid en bedrijven nodig is. De introductie van preventiebeleid is voor deze verandering echter niet voldoende. Ook andere ontwikkelingen in het milieubeleid zouden hiertoe aanleiding moeten geven. Gedacht kan worden aan specifiek doelgroepenbeleid en beleid gericht op externe integratie.

Innovatie is maatwerk. Voor het verloop van het innovatieproces zijn niet alleen de individuele actoren van belang, ook de karakteristieken van de organisatie zelf. Deze karakteristieken uiteten zich in zowel de configuratie als de cultuur van de organisatie. Geconcludeerd kan worden dat deze, de configuratie en de cultuur, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Samen kleuren ze de ondernomen activiteiten van de medewerkers, de spanningen tussen management, uitvoerenden en voortrekkers. Samen bepalen ze de speelruimte voor de voortrekkers en hun netwerk. De configuratie geeft de randvoorwaarden aan, de cultuur de kwalitatieve invulling, gevormd door de mensen in de organisatie. De analyse van de configuratie is vooral behulpzaam bij de analyse van de eerste fasen in het innovatieproces. Voor de analyse van de laatste (implementatie)fasen is vooral de cultuurdiagnose van belang: deze geeft inzicht in het inburgeren van nieuwe opvattingen en in het beklijven van nieuwe werkzaamheden.

Om innovatieprocessen te bespoedigen is het belangrijk om inzicht te verkrijgen in de juiste condities waaronder een omslag optreedt van de initiatie naar de implementatie van de innovatie. In dit onderzoek zijn externe factoren, praktijkvoorbeelden en verworven deskundigheid en zekerheid bij de voortrekkers essentieel gebleken. Het doorlopen van het hele innovatieproces lijkt weliswaar een lange weg, maar is wel nodig om nieuw beleid inbedding te kunnen geven.

Het proefschrift wordt afgesloten met verschillende aanbevelingen. Zowel voor provincies, gemeenten, voor onderzoekers van innovatieprocessen, als voor voortrekkers van innovatie in vergelijkbare overheidsorganisaties. Voortrekkers wordt bijvoorbeeld aangeraden praktijkvoorbeelden tot stand te brengen om het nieuwe beleid te illustreren, om een actief netwerk met gelijkgestemden op te bouwen en om zoveel mogelijk dwarsverbanden in de organisatie te leggen. Ze worden verder aangemoedigd ontwikkelingen in de omgeving in de gaten te houden. Als ze belemmerd worden in de informatieoverdracht kan het nodig zijn om (afdelings) grenzen en gedragsregels te overschrijden. De voortrekkers in de vijf onderzochte cases hebben uiteindelijk succes gehad.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD SAMENVATTING

DEEL 1 HET IDEE EN DE THEORIE

HOOFDSTUK 1 MOTIVATIE EN MAATSCHAPPELIJK KADER

1.1 Inleiding	1
1.2 De Nederlandse overheid en preventief milieubeleid	2
1.3 Preventie van afval en emissies in bedrijven	
1.3.1 De eerste initiatieven op het gebied van afval- en emissiespreventie	4
1.3.2 Opzet en resultaten van het PProject Industriële Successen Met Afvalpreventie	5
1.3.3 Initiatieven naar aanleiding van PRISMA	8
1.4 Stimulering van afval- en emissiepreventie in bedrijven door lagere overheden	
1.4.1 Motieven voor stimulering van afval- en emissiepreventie door lagere overheden	10
1.4.2 Recente ontwikkelingen bij provincies	11
1.4.3 Recente ontwikkelingen bij gemeenten	12
1.4.4 Invulling van preventiebeleid bij lagere overheden	16
1.5 Probleemanalyse van preventiebeleid als strategische verandering	
1.5.1 Nieuw beleid gezien als innovatie	17
1.5.2 Het dilemma van verandering in organisaties	19
1.5.3 De empirische onderzoeksvragen	21
1.6 De selectie van de cases	22
1.7 Opzet van het proefschrift	23

HOOFDSTUK 2 ORGANISATIESOCIOLOGISCHE UITGANGSPUNTEN

2.1 Inleiding	25
2.2 Overzicht van de ontwikkeling in het denken over organisaties	25
2.3 Het belang van het contingentieperspectief	32
2.4 De configuratie van organisaties	
2.4.1 Inleiding op Mintzberg's configuratietheorie	34
2.4.2 Ontwerpparameters van machine organisaties	42
2.4.3 Het benutten van Mintzberg's configuraties in dit onderzoek	45
2.5. Samenvatting van de organisatiesociologische perspectieven	46

HOOFDSTUK 3 INNOVATIEPROCESSEN IN ORGANISATIES

3.1 Inleiding	47
3.2 Het bestuderen van innovatie in organisaties	47
3.3 Elementen in innovatieprocessen volgens Daft	50
3.4 Fasering in innovatieprocessen volgens Rogers	52
3.5 Innovatieprocessen gezien als het werk van individuele actoren	56
3.6 Conclusies over de analyse van innovatieprocessen	58
3.7 Organisatiecultuur en innovatieprocessen	
3.7.1 Ontwikkelingen in het denken over organisatiecultuur	59
3.7.2 Definiëring van organisatiecultuur	61
3.7.3 Typologieën van organisatiecultuur	64
3.7.4 Invalshoeken om organisatiecultuur te onderzoeken	66
3.7.5 Organisatiecultuur en innovatie	69
3.8 Conclusies over organisatiecultuur	71
3.9 Onderzoeksvragen afgeleid van de gekozen theorieën	72
3.10 De methoden van onderzoek	74

DEEL 2 DE EMPIRIE

HOOFDSTUK 4 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN GELDERLAND

4.1 Inleiding	79
4.2 De beschrijving van het introductieproces	
4.2.1 De ontwikkelingen vooraf	80
4.2.2 Initiatiefase	81
4.2.3 Implementatiefase	91
4.3 De onderzochte configuratie en cultuur	95
4.4 De hoofdlijnen van het proces in Gelderland	97

HOOFDSTUK 5 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN NOORD-HOLLAND

5.1 Inleiding	99
5.2 De beschrijving van het introductieproces	
5.2.1 De ontwikkelingen vooraf	99
5.2.2 Initiatiefase	102
5.2.3 Implementatiefase	106
5.3 De onderzochte configuratie en cultuur	110
5.4 De hoofdlijnen van het proces in Noord-Holland	111

HOOFDSTUK 6 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN AMSTELVEEN

6.1 Inleiding	113
6.2 De beschrijving van het introductieproces	
6.2.1 De ontwikkelingen vooraf	114
6.2.2 Initiatiefase	115
6.2.3 Implementatiefase	119
6.3 De onderzochte configuratie en cultuur	121
6.4 De hoofdlijnen van het proces in Amstelveen	122

HOOFDSTUK 7 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN BREDA

7.1 Inleiding	125
7.2 De beschrijving van het introductieproces	
7.2.1 De ontwikkelingen vooraf	126
7.2.2 Initiatiefase	127
7.2.3 Implementatiefase	134
7.3 De onderzochte configuratie en cultuur	138
7.4 De hoofdlijnen van het proces in Breda	139

HOOFDSTUK 8 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN HEERHUGOWAARD

8.1 Inleiding	141
8.2 De beschrijving van het introductieproces	
8.2.1 De ontwikkelingen vooraf	142
8.2.2 Initiatiefase	143
8.2.3 Implementatiefase	149
8.3 De onderzochte configuratie en cultuur	154
8.4 De hoofdlijnen van het proces in Heerhugowaard	156

DEEL 3 DE ANALYSE EN CONCLUSIES

HOOFDSTUK 9 REFLECTIE OP HET PROCES IN DE CASESTUDIES

9.1 Inleiding	161
9.2 Reflectie op het proces in de provinciale cases	162
9.3 Reflectie op het proces in de gemeentelijke cases	163
9.4 De rol van externe factoren in het proces	165
9.5 De rol van innovatoren en hun netwerk	
9.5.1 De innovatoren	169
9.5.2 Het gemobiliseerde netwerk	171
9.6 De configuratie en organisatiecultuur in relatie tot het proces	
9.6.1 De plaats van inbedding van het nieuwe beleid	172
9.6.2 De configuratie en de veranderingsbereidheid	173
9.6.3 De organisatiecultuur en de veranderingsbereidheid	175

HOOFDSTUK 10 BEANTWOORDING VAN DE THEORETISCHE ONDERZOEKSVRAGEN

10.1 Inleiding	179
10.2 De fasering in het innovatieproces	179
10.3 De invloed van configuratievariabelen op het proces	183
10.4 De richting van het innovatieproces	186
10.5 Actoren in het proces	187
10.6 Verandering en de configuratie	190
10.7 Verandering en de organisatiecultuur	192

HOOFDSTUK 11 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

11.1 Inleiding	195
11.2 Conclusies over het introductieproces	195
11.3 Conclusies over de empirie in relatie tot de gehanteerde theorieën	198
11.4 Toekomstperspectief	205
11.5 Aanbevelingen	206

SUMMARY	213
AFKORTINGENLIJST	219
LITERATUUR	221
DE AUTEUR	229

DEEL I

HET IDEE EN DE THEORIE

1 MOTIVATIE EN MAATSCHAPPELIJK KADER

1.1 Inleiding

Dit proefschrift spitst zich toe op de vraag hoe het beleid gericht op preventie van afval en emissies in bedrijven is geïntroduceerd binnen lagere overheden. Voorliggende studie beschrijft het introductieproces van het nieuwe beleid binnen enkele overheidsorganisaties, gezien vanuit een organisatie-sociologische invalshoek.

De Nederlandse overheid realiseert zich de ernst van de milieuproblematiek en heeft een preventieve aanpak van milieuproblemen hoog op de prioriteitenlijst staan (Nationaal Milieubeleids Plan (NMP), 1989). Ook andere maatschappelijke actoren zijn na het verschijnen van het alarmerende rapport "Zorgen voor Morgen" (1988) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) meer nadruk gaan leggen op een brongerichte aanpak van milieuproblemen en hebben eigen initiatieven in die richting ontplooid.

Preventief milieubeleid kan gericht zijn op tal van thema's en doelgroepen, zoals consumenten, de industrie, verkeer en vervoer, de landbouw. In dit onderzoek wordt het accent gelegd op beleid van lagere overheden gericht op de doelgroep industrie. Deze doelgroep draagt de verantwoordelijkheid om met zo schoon mogelijke productieprocessen zo schoon mogelijke produkten op de markt te brengen (NMP, 1989). Demonstratieprojecten bij bedrijven tonen aan dat binnen veel bedrijven op relatief korte termijn en veelal binnen bedrijfs-economische randvoorwaarden tal van preventieve maatregelen genomen kunnen worden die een aanzienlijke reductie van afval en emissies met zich meebrengen (Dieleman e.a., 1991, Van Berkel, 1992 A). Stimulering van deze preventieve maatregelen betekent het introduceren van een visie in bedrijven waarbij de ontstaansbronnen van afvalstoffen en emissies binnen productieprocessen centraal staan. Deze brongerichte aanpak in bedrijven vergt ook een nieuwe beleidsvisie van de overheid en een andere inzet van beleidsinstrumenten dan tot nog toe gebruikelijk.

Op rijksniveau is een toenemende aandacht voor preventief milieubeleid inzake de industrie waar te nemen. Een belangrijke katalyserende rol in de brongerichte aanpak speelde het door de overheid gefinancierde Project Industriële Successen met Afvalpreventie (PRISMA). De positieve ervaringen die in het kader van PRISMA zijn opgebouwd, vormden een drijfveer voor lagere overheden om met preventiebeleid een start te maken.

Lagere overheden hebben een belangrijke uitvoerende taak in het milieubeleid en hebben in principe diverse directe ingangen bij bedrijven. Actieve stimulering van bedrijven door de lagere overheden lijkt essentieel om een brongerichte (dat wil zeggen: preventieve) aanpak van afval en emissies van de grond te krijgen. Vanaf 1990 ontplooiën provincies en een aantal gemeenten initiatieven op het gebied van preventie van afval en emissies in bedrijven. Zij adviseren bedrijven, gevraagd en ongevraagd, over preventieve milieumaatregelen en ze voeren demonstratieprojecten met bedrijven uit. Daarnaast proberen zij preventie-stimulerende voorschriften in milieuvergunningen op te nemen. Kenmerkend voor deze brongerichte activiteiten zijn de combinatie van beleidsinstrumenten (met name sociale regulering

gecombineerd met directe regulering), de integratie van verschillende beleidsvelden (zoals energiezaken, voorlichting, economisch - en milieubeleid) en de op samenwerking en zelfwerkzaamheid gerichte relatie met het bedrijfsleven (Reijenga e.a. 1994: 85).

De introductie van dit nieuwe brongerichte milieubeleid bij lagere overheden verloopt echter niet vanzelfsprekend. Het brengt nieuwe taken voor de overheidsorganisatie met zich mee. En het vereist een nieuwe taakopvatting ten aanzien van bedrijven en nieuwe vaardigheden van de ambtenaren. Het nieuwe beleid moet zich een plaats zien te veroveren binnen het sterk groeiende milieubeleid in overheidsorganisaties die aan de hoge eisen van een dynamische maatschappij moeten voldoen.

Zowel wat betreft de uitgangspunten als wat betreft de uitvoering verschilt het brongerichte beleid van het bestaande milieubeleid. Essentieel uitgangspunt in dit onderzoek is dat de introductie van het preventiebeleid op te vatten is als een strategische wijziging in het milieubeleid van lagere overheden. Een strategische wijziging in de organisatie is te zien als een innovatie. Dit uitgangspunt leidt tot vragen naar de organisatorische consequenties van deze innovatie en het verloop van het innovatieproces in de organisatie van lagere overheden. In het onderzoek staan de introductie en het inbeddingsproces van preventiebeleid in de organisatie van twee provincies (Gelderland en Noord-Holland) en drie gemeenten (Amstelveen, Breda en Heerhugowaard) centraal.

Overheidsorganisaties worden over het algemeen beschouwd als betrouwbare, efficiënte organisaties, maar ook als bureaucratische organisaties met een ingebouwde weerstand tegen (strategische) veranderingen. Dit roept vragen op over de introductie van preventiebeleid in de overheidsorganisaties. Verloopt een veranderingsproces in het kader van nieuw milieubeleid binnen een overheidsorganisatie zo moeizaam als zou kunnen worden verwacht van een bureaucratische organisatie? Welke kenmerken of mechanismen in de organisatie beïnvloeden dit proces?

In dit inleidende hoofdstuk wordt eerst in paragraaf 1.2 het maatschappelijk kader geschetst waarbinnen beleid gericht op afval- en emissiepreventie bij bedrijven zich heeft ontwikkeld. In paragraaf 1.3 worden de opzet en resultaten van het richtinggevend project PRISMA behandeld. In paragraaf 1.4 wordt ingegaan op recente ontwikkelingen in het milieubeleid bij lagere overheden, toegespitst op initiatieven voor afval- en emissiepreventie in bedrijven. Deze paragraaf wordt afgesloten met de formulering van specifieke kenmerken van preventiebeleid van lagere overheden. De probleemanalyse omtrent het veranderings- of innovatieproces in de overheidsorganisatie ten gevolge van nieuw beleid, is weergegeven in paragraaf 1.5. In deze paragraaf worden eveneens de empirische onderzoeksvragen behandeld. In paragraaf 1.6 wordt de selectie van de cases toegelicht, waarna in paragraaf 1.7 de opzet van het proefschrift wordt weergegeven.

1.2 De Nederlandse overheid en preventief milieubeleid

De afgelopen decennia is de zorg omtrent het milieu sterk toegenomen. Om milieuproblemen aan te pakken lag in het overheidsbeleid oorspronkelijk de nadruk op een curatieve aanpak. Nadat de milieuverontreiniging was geconstateerd probeerde de overheid de gevolgen daarvan te bestrijden. Sinds de Urgentienota Milieuhygiëne uit 1972 stond in het Nederlandse milieubeleid de compartiment- of sectorgewijze benadering van de milieuproblematiek centraal. De wens tot

preventief beleid werd in de Urgentienota reeds uitgesproken, maar nog niet uitgewerkt. Het fysieke milieu is volgens de sectorbenadering een samenstel van compartimenten. Lucht-, water-, bodemverontreiniging, geluidshinder en straling werden elk afzonderlijk beleidsmatig aangepakt. Ook vast afval en chemisch afval werden als aparte sector behandeld. De sectorale benadering bleek halverwege de jaren tachtig niet meer toereikend. Het milieubeleid kampte met een verschuiving van milieuproblemen van het ene naar het andere compartiment, met een ontbrekende afstemming tussen bestuurslagen, regionale en (inter)nationale niveaus en een onoverzichtelijk scala van wetten en regels. De reikwijdte van de vergunningverlening was niet groot genoeg om industriële milieuproblemen te voorkomen. Het achteraf opruimen van de verontreiniging kostte veel geld, bovendien bleek handhaving van de vergunningverlening lastig en tijdrovend. Na het verschijnen van de Nota "Meer dan de Som der Delen" (Tweede Kamer, 1984) heeft de compartimentenbenadering plaats gemaakt voor het streven naar integratie in het milieubeleid. Deze integratie zou tevens tegemoet moeten komen aan de wens tot een meer brongerichte aanpak van milieuproblemen.

De milieukwaliteit bleef achteruitgaan. Niet alleen in Nederland, maar wereldwijd. Aan het einde van de tachtiger jaren, drong het besef door dat in het beleid het voorkomen van milieuverontreiniging expliciet op de eerste plaats dient te worden gesteld. Toonaangevend in die tijd was de Wereld Commissie voor Milieu en Ontwikkeling (de Commissie Brundtland). In haar boek "Our common Future" (1987) benadrukte deze commissie het belang van maatregelen gericht op het verminderen, beheersen en voorkomen van industriële verontreiniging.

Vlak na het verschijnen van het Brundtland-rapport kwam in Nederland het rapport "Zorgen voor Morgen" van het RIVM (1988) uit. Hierin werd de ernst van de milieuproblematiek in Nederland in kaart gebracht. In "Zorgen voor Morgen" werd een aantal vergaande emissie-reducties van verontreinigende stoffen voorgesteld. Mede als gevolg van het verschijnen van het Brundtland-rapport en het alarmerende rapport "Zorgen voor Morgen" is in Nederland een discussie op gang gekomen over de wijze waarop een preventief milieubeleid geconcretiseerd kon worden (zie onder andere Van Duin, 1988 en Van Weenen, 1990). Ook in andere landen, zoals de Scandinavische landen, Duitsland en Oostenrijk werden soortgelijke discussies gevoerd (Van Weenen, 1990: 321-340).

Het beleidsmatige antwoord van de Nederlandse regering op "Zorgen voor Morgen" is het Nationaal MilieubeleidsPlan (NMP). In dit plan wordt een ommezwaai bepleit van een curatief en effectgericht beleid naar een preventief, brongericht beleid. Het uitgangspunt voor het brongerichte beleid werd dat: "Kwaliteit van het fysieke milieu in belangrijke mate beschermd kan worden door ten volle de mogelijkheden te benutten om emissies en andere vormen van milieu-aantasting aan de bron tot een minimum te beperken. Vervuiling dient te worden vermeden" (Tweede Kamer, 1989).

Het NMP stelt dat brongerichte maatregelen kunnen bestaan uit emissiegerichte, volumegerichte of structurele maatregelen. "Om de gewenste milieukwaliteit te bereiken kunnen in beginsel alle brongerichte maatregelen worden gebruikt" (NMP, 1989: 85). En "Vanuit het beginsel 'bestrijding aan de bron' mogen effectgerichte maatregelen slechts een aanvullende rol krijgen toegewezen (Ibid). Sociale beleidsinstrumenten, zoals voorlichting en overleg met de doelgroepen van beleid zouden moeten zorgen voor een meer preventieve aanpak van milieuproblemen, aldus het NMP.

De discussie over het in de praktijk brengen van een preventieve aanpak was in Nederland niet geheel nieuw. Een preventiegerichte aanpak van afvalstoffenproblemen werd al sinds een kamerbrede motie (de "motie Lansink") uit 1979 in beleidsnotities genoemd (Aangehaald in Bezem, 1993). De motie benadrukte dat het afvalstoffenvraagstuk niet slechts in het eindstadium (bij de afvalverwerking) moet worden aangepakt, maar juist bij het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen. De groeiende hoeveelheid te verwerken afvalstoffen en de schaars rakende maatschappelijke, ruimtelijke en milieuhygiënische mogelijkheden voor de afvalverwerking zorgden ervoor dat de overheid aan het eind van de tachtiger jaren gedwongen werd de genoemde beleidsprioriteit om te zetten in concreet beleid. Dit beleid is achtereenvolgens vastgelegd in de notitie Preventie en Hergebruik van Afvalstoffen (1988), de Notitie inzake het afvalstoffenbeleid (1990) en een brief over de afvalproblematiek van de Minister van VROM (1991).

Het afvalpreventiebeleid van de Rijksoverheid zoals geformuleerd in de Notitie Preventie en Hergebruik en in de Notitie inzake het afvalstoffenbeleid richt zich vooral op de afvalverwijderingsfase en beperkt zich tot 30 prioritaire afvalstoffen. Met de geformuleerde acties wordt eerst vanaf het jaar 2000 een reductie ten opzichte van het aanbod in 1988 verwacht. Cramer e.a. constateren dat het in genoemde notities vastgestelde beleid vooral gericht is op het stimuleren van extern hergebruik, nuttige toepassing van reststoffen en kwantitatieve vermindering van afvalstromen. "Als afgeleide van dit beleid wordt ook intern hergebruik en schonere technologie bevorderd, maar in welke mate is niet te bepalen" (Cramer e.a., 1991: 65).

Geconcludeerd kan worden dat er diverse aanzetten voor een brongericht milieubeleid van de Rijksoverheid zijn. De invulling en uitvoering van expliciet beleid gericht op preventie van afval en emissies in het begin van de negentiger jaren verkeert echter nog grotendeels in de beleidsvoorbereidende fase (Cramer e.a., 1991: 12). De laatste jaren is de ontwikkeling van preventief milieubeleid echter in een stroomversnelling terechtgekomen. Initiatieven van diverse maatschappelijke actoren hebben daarbij een rol gespeeld.

1.3 Preventie van afval en emissies in bedrijven

1.3.1 De eerste initiatieven op het gebied van afval- en emissiepreventie

Ondanks de hoge prioriteit als doelstelling bleef tot 1990 beleidsuitvoering van preventie door de overheid achterwege. Dit werd ondermeer geweten aan een gebrek aan informatie over de mogelijkheden van preventie en aan het ontbreken van specifieke beleidsinstrumenten (Dieleman e.a., 1991). Diverse onderzoeksprogramma's ter stimulering van schone technologie leverden weliswaar veel resultaten op, maar gaven nog geen systematische uitwerking van een preventief milieubeleid van de overheid betreffende bedrijven (Van Driel e.a., 1987). Aan het eind van de tachtiger jaren zetten diverse organisaties projecten op inzake preventie van afval en emissies in bedrijven om de kennislacunes op te vullen. In de Verenigde Staten is op initiatief van het Office of Technology Assessment (OTA) een voorzet gegeven voor het uitvoeren van op preventiegerichte programma's in industriële ondernemingen (OTA, 1986 en OTA, 1987). De Environmental Protection Agency (EPA) bracht een handleiding uit (EPA, 1988), waarmee bedrijven zelf aan de slag kunnen om preventie gestalte te geven. Deze handleiding vormde het uitgangspunt voor veel demonstratieprojecten in de Verenigde Staten en in Europa.

Met behulp van de voorbeelden uit de Verenigde Staten zijn aan het eind van de jaren tachtig in enkele Europese landen projecten gestart om in bedrijven preventiemogelijkheden op te sporen en te implementeren. Dit gebeurde onder andere op initiatief van de Lund Universiteit in Zweden en het Deense RENDAN. In Nederland is met name het PRISMA project richtinggevend gebleken voor de ontwikkeling van preventief milieubeleid bij bedrijven in Nederland. PRISMA was het initiatief van de Nederlandse Organisatie voor Technologische Aspectenonderzoek (NOTA; in 1994 omgedoopt tot het Rathenau-instituut)¹. Een belangrijke inspirator van zowel PRISMA als verschillende projecten in Skandinavië is de Amerikaanse chemicus en hoogleraar Donald Huisingsh (De Hoo, 1990, Huisingsh, 1989).

1.3.2 Opzet en resultaten van het Project Industriële Successen met afvalpreventie

Het tweejarige project PRISMA startte in 1988. De doelstellingen van PRISMA waren:

1. Het demonstreren van de preventiemogelijkheden in Nederlandse bedrijven.
2. Het ontwikkelen en toetsen van een systematische methode en procedure in bedrijven om preventiemogelijkheden op te sporen en te implementeren.
3. Het analyseren van belemmeringen voor de introductie van preventie maatregelen in bedrijven.
4. Het formuleren van aanbevelingen voor de overheid ten aanzien van effectief preventiebeleid (Dieleman e.a. 1991).

De vooronderstelling die ten grondslag lag aan PRISMA was dat de bronnen van milieuproblemen besloten liggen in de productieprocessen van een bedrijf zelf. Onder preventie van afval en emissies wordt in PRISMA dan ook verstaan:

"Het voorkomen of beperken van het ontstaan van afval en emissies en/of het verminderen van de milieuschadelijkheid daarvan door reductie aan de bron of intern hergebruik" (De Hoo e.a. 1990).

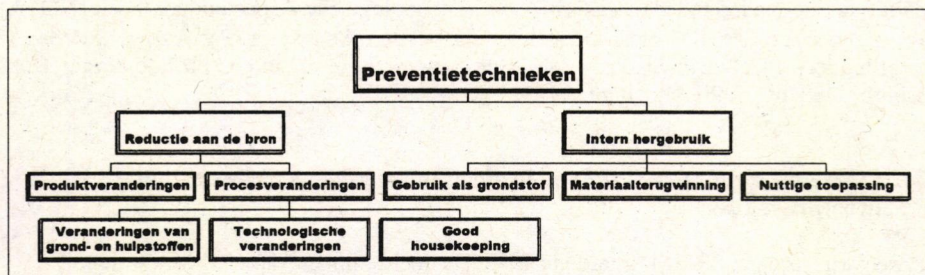
Deze definitie is in latere preventieprojecten en -publicaties in Nederland en Vlaanderen overgenomen (zie onder andere AOO, 1995).

Preventie omvat volgens deze definitie zowel vast en chemisch afval als emissies en de reikwijdte betreft voor beide categorieën zodoende zowel de compartimenten bodem, lucht als water. In PRISMA is op grond van fundamentele en pragmatische overwegingen gekozen voor een nauwkeurige afbakening van het begrip "preventie", met uitsluiting van extern hergebruik. Door het externe hergebruik buiten de definitie te rekenen is de systeemgrens voor het ontstaan van industriële afvalstoffen en emissies de lokatie van het bedrijf. Intern hergebruik (zoals materiaal-terugwinning, nuttige toepassing in andere productieprocessen) valt zodoende wél onder de definitie van preventie.

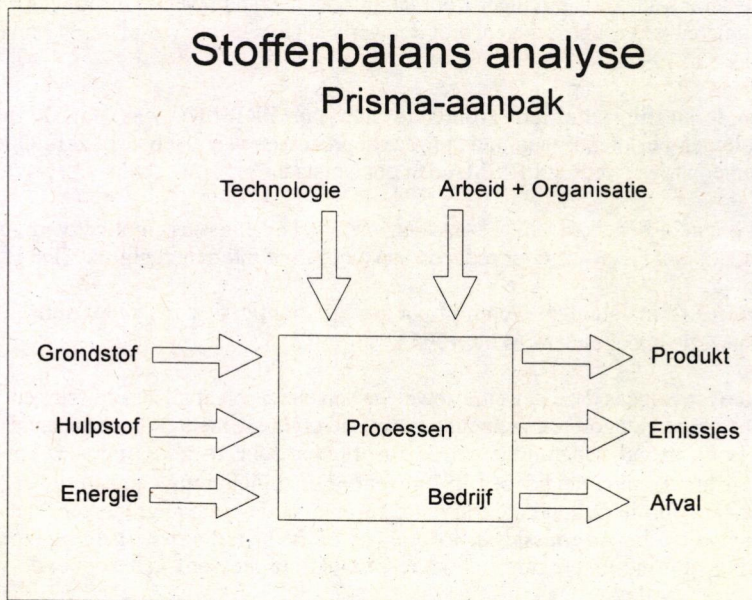
Volgens de gekozen definitie kan het dus gaan om zowel kwantitatieve doelen (vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen) als kwalitatieve doelen (terugbrengen van de milieuschadelijkheid van afval en emissies). In de definitie staat "reductie aan de bron" voor veranderingen aan het

¹ NOTA ontving steun van het ministerie van EZ en VROM en van de Raad voor het Milieu en Natuuronderzoek (RMNO). De uitvoering van het demonstratieproject was in handen van het Erasmus studiecentrum voor Milieukunde (ESM) van de Erasmus Universiteit en de Interfacultaire Vakgroep Milieukunde (IVAM) van de Universiteit van Amsterdam (NOTA, 1988 en 1991 en Dieleman, 1991).

produkt of aan het productieproces. Deze veranderingen kunnen reiken van eenvoudigweg aanscherpen van procedures en zorgvuldiger werken ("good housekeeping") tot fundamentele veranderingen in installaties, gebruikte grondstoffen en eindprodukten.



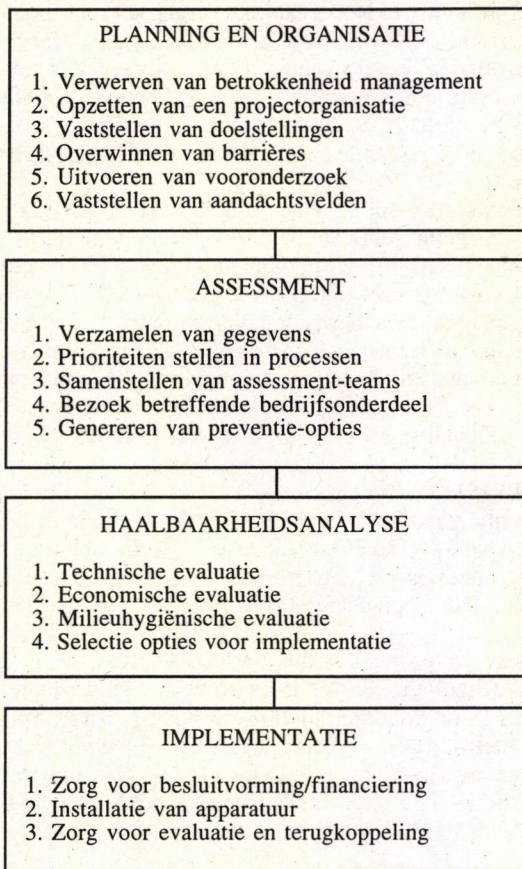
Figuur 1.1 Preventietechnieken (afgeleid van De Hoo e.a. 1990:5)



Figuur 1.2 Stoffenbalans analyse volgens de PRISMA-aanpak

Vanuit milieutechnisch oogpunt gezien wordt de voorkeur gegeven aan reductie aan de bron door proces- en produktverandering boven intern hergebruik (De Hoo e.a. 1990: 5).

De handleiding die in het kader van PRISMA is ontwikkeld (De Hoo e.a. 1990) is afgeleid van de EPA "Waste Minimization Opportunity Assessment Manual" (EPA, 1988) en voorziet in een stappenplan (zie illustratie). De handleiding maakt het voor individuele bedrijven mogelijk zelf een pakket van preventiemaatregelen op te stellen en uit te voeren (Dieleman e.a. 1991).



Figuur 1.3 PRISMA-stappenplan (Afgeleid van Van Berkel e.a. 1992)

Voorbeelden van preventiemaatregelen die in het kader van PRISMA in de demonstratiebedrijven zijn genomen zijn:

"De Amsterdamse vestiging van het levensmiddelenconcern Nestlé bespaart in de toekomst een derde van haar leidingwaterverbruik door hergebruik van licht verontreinigd water uit het ene proces in een ander proces. Benodigde investeringen f 25.000,-. Jaarlijkse besparing: f 150.000,-. De investering wordt terugverdiend in twee maanden.

De harsfabrikant DSM-Resins gaat in haar vestiging in Hoek van Holland een nieuw systeem toepassen voor het nemen van monsters uit het productieproces voor de kwaliteitscontrole. De hoeveelheid af te tappen chemicaliën wordt hierdoor teruggebracht tot een kwart van de oorspronkelijke hoeveelheid. Dat scheelt produktverlies en verbrandingskosten van de monsters na de kwaliteitscontrole. Totale besparing per jaar: 30 ton chemisch afval, 80 % van de betreffende afvalstroom. De investering wordt in 2,5 jaar terugverdiend.

Het galvanische bedrijf Chromolux in Rotterdam is overgegaan op een andere hulpstof bij het verzinken van werkstukken. De nieuwe hulpstof bevat geen cyanide. De hoeveelheid chemisch afval van het bedrijf vermindert hierdoor met 33 ton galvano-slib per jaar. Zonder extra investering wordt een jaarlijkse besparing van f 178.000,- bereikt. De nieuwe hulpstof werkt bovendien sneller en levert een beter produkt op."

(Voorbeelden overgenomen uit de rapportage van Nota aan het Parlement, 1991:15)

Met behulp van het geschetste stappenplan werd in de bedrijven een implementatieproces van preventieve maatregelen op gang gebracht. Dit bedrijfs-individuele proces kan alleen met volledige medewerking van de bedrijfsleiding worden uitgevoerd. (Dieleman e.a., 1991) . Niet alleen PRISMA, maar ook vergelijkbare Amerikaanse studies wijzen er op dat door de preventie-aanpak op bedrijfsniveau een proces van bewustwording en verinnerlijking ontstaat. Door milieu-overwegingen te integreren in de proces- en bedrijfsvoering kunnen in de praktijk vaak voortdurend nieuwe preventiemogelijkheden worden opgespoord en uitgevoerd. (Hirschorn e.a. 1991, Dieleman e.a., 1991). De preventieaanpak volgens PRISMA is dus niet, zoals Dautzenberg en De Groene (1993) veronderstellen, een éénmalige aangelegenheid.

In het eindrapport van PRISMA (Dieleman e.a. 1991) wordt geconcludeerd dat zeer veel mogelijkheden voor preventie van afval en emissies aanwezig zijn in de Nederlandse industrie. NOTA veronderstelt dat op basis van reeds bestaande technologie en binnen bedrijfseconomische randvoorwaarden afval en emissies van deelstromen in het Nederlandse bedrijfsleven kunnen worden teruggebracht met 30 tot 60 procent (NOTA, 1991:9).

Het invoeren van preventie-maatregelen is, aldus het NOTA-advies aan het parlement "...slechts ten dele een kwestie van technologie. Het op gang brengen van preventie in het bedrijfsleven vereist een fundamentele verandering van houding en gedrag, zowel binnen de bedrijven als daarbuiten. Om dit te bewerkstelligen zal een samenhangend pakket van maatregelen moeten worden genomen door de overheid, intermediaire organisaties die werkgevers adviseren, branche-organisaties, vakbonden en onderzoeksinstituten. De rol van de overheid is in dit verband cruciaal." (NOTA, 1991: 10)

Dat bedrijven niet op grote schaal aan de slag gaan met preventie-activiteiten heeft volgens de NOTA met tal van belemmeringen te maken (Ibid). In het PRISMA-eindrapport wordt gesteld dat veel van deze belemmeringen conceptuele belemmeringen en vooroordelen zijn: ideeën, normen en waarden en een onderschatting van de milieu en/of economische voordelen. Daardoor krijgt preventie niet die prioriteit en invulling in het bedrijfsbeleid die effect kan sorteren. Andere belemmeringen hebben te maken met (het ontbreken van) kennis en technologie, met organisatorische en economische randvoorwaarden. Uit het PRISMA-onderzoek komt naar voren dat intensieve begeleiding en specifieke bedrijfsadvisering een belangrijk deel van de belemmeringen bij bedrijven kan wegnemen (Dieleman e.a. 1991).

1.3.3 Initiatieven naar aanleiding van PRISMA

De overheid, maar ook andere maatschappelijke actoren, hebben vanaf 1990 gebruik gemaakt van de resultaten en aanbevelingen van het PRISMA-project. Het georganiseerde bedrijfsleven is op beperkte schaal mede-initiatiefnemer van PRISMA-achtige demonstratieprojecten en cursussen. Binnen de verschillende branche-organisaties, InnovatieCentra (IC's) en Bedrijfsmilieudiensten (BMD's) worden in toenemende mate preventie-initiatieven genomen. Nog in de afrondingsfase

van PRISMA werden met branche-organisaties en het Nationaal Milieucentrum (NMC) en met medefinanciering van de overheid voor een aantal branches zogenaamde "PRISMANUALS" opgesteld (Dat wil zeggen branche-specifieke handleidingen volgens het PRISMA-concept; Kothuis e.a. 1992 A en 1992 B, Van Berkel e.a. 1992 B en 1992 C). Het NMC ontwikkelde vervolgens een cursus voor het Midden- en Kleinbedrijf: Sommige branches, zoals de metaalbranche FME, spitsten deze cursus weer toe op de leden van de eigen branche. Andere cursussen die werden ontwikkeld, betroffen de cursus "Milieumanagement in bedrijven" van de Open Universiteit (1991) en de TELEAC-cursus Schoner Producieren (1992). Inmiddels zijn op branche-niveau diverse specifieke handleidingen gepubliceerd die ontwikkeld zijn met gebruikmaking van de PRISMA-handleiding. In brochures en nota's van branche-organisaties wordt relatief veel aandacht gegeven aan preventie: de PRISMA-aanpak wordt hierin veelal als onderdeel van bedrijfsinterne milieuzorg behandeld en expliciet aanbevolen.

Een aantal Bedrijfsmilieudiensten heeft een begin gemaakt met de advisering over preventie aan bedrijven. De BMD's zijn opgericht door het bedrijfsleven zelf, bedrijven kunnen lid worden van een BMD. De BMD's worden geacht zichzelf te bedruipen. Het ministerie van VROM ziet in de BMD's een goed werktuig voor de invoering van milieuzorg en steunt ze derhalve. Het secretariaat van de (inmiddels 25) BMD's is ondergebracht bij het Nationaal Milieucentrum. Het NMC participeert in verschillende preventieprojecten en heeft in 1993 een pocketboek uitgebracht dat bedrijven een eerste introductie in afval en emissiepreventie geeft (NMC, 1993)

Een aantal InnovatieCentra (IC's) is betrokken in preventieinitiatieven. De IC's, volledig gesubsidieerd door het ministerie van Economische Zaken, leggen de nadruk op technologische verandering in een bedrijf om tot preventie van afval en emissies te komen. Door de rijkssteun kunnen de 18 regionale centra aan bedrijven de eerste twee dagen gratis advies aanbieden; een deel van deze adviestijd kan in principe aan preventiemaatregelen worden besteed. De IC's werken vaak samen met commerciële bureaus voor de uitvoering van de adviezen.² Voorbeelden van demonstratieprojecten in het bedrijfsleven zijn: het project "Afvalpreventie loont" van het innovatiecentrum Overijssel (IC Overijssel, 1992), STIMULAR in de regio Rotterdam (Koppert e.a. 1992), PROSA voor de regio Zuidwest Nederland en Vlaanderen (Jacobs e.a., 1993) en RAPIDO in de provincie Noord Brabant (Dieleman e.a., 1994). Het informatiecentrum Hergebruik en Preventie van het Afval Overleg Orgaan (AOO) publiceert regelmatig een overzicht van preventie-activiteiten (AOO, 1993 en 1995). Ook de in de volgende hoofdstukken centraal staande casesstudies in de provincie Gelderland (het project PROGRES), de provincie Noord Holland en de gemeente Breda betreffen demonstratieprojecten waarbij bedrijven met de overheid en een onderzoeksinstituut samenwerkten. Het initiatief tot deze projecten ging niet uit van de bedrijven zelf, maar van de overheden.

De overheid heeft door ondersteuning van bovengenoemde initiatieven gestimuleerd dat de PRISMA-aanpak op grotere schaal in bedrijven wordt doorgevoerd. Het belang van deze aanpak wordt ook in het tweede NMP benadrukt. Daarin wordt gesteld: "In het verlengde van het Project Industriële Successen Met Afvalpreventie (PRISMA) zullen bedrijfstakgewijze doorlichtingen gericht op afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten worden doorgevoerd. Daartoe is door

²Adviesbureaus die expliciet bedrijven adviseren op het gebied van afval- en emissiepreventie zijn BECO, Bureau Milieu en Werk, Iwaco, Tebodin, TME en de Heidemij-dochter IMd. Onderzoeksinstituten die met bedrijven demonstratie- en onderzoeksprojecten uitvoeren zijn TNO, ESM van de Erasmusuniversiteit en IVAM ER van de Universiteit van Amsterdam.

gemeenten, provincies en rijksoverheid gezamenlijk het actieprogramma "Afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten" opgesteld, dat begin 1994 in uitvoering zal worden genomen. Dit actieprogramma richt zich op het bewerkstelligen van een structurele aanpak voor afvalpreventie" (NMP 2, 1993: 121). VROM heeft hiertoe begin 1994 een notitie opgesteld. Deze notitie bestaat uit twee delen, een kadernotitie en een projectenprogramma. In de kadernotitie wordt een algemeen kader geschetst voor preventie-activiteiten waarin de plaats van de verschillende beleidsinstrumenten wordt aangegeven. Uitgangspunt hierbij is dat het bedrijfsleven een primaire verantwoordelijkheid heeft voor preventie en dat preventie kan worden gerealiseerd door middel van de inzet van zowel regulerende als stimulerende instrumenten (AOO, 1994). In het projectenprogramma zijn 17 projecten opgenomen die grotendeels gericht zijn op beleidsvoorbereiding en onderzoek naar de juiste inzet van beleidsinstrumenten. De basis voor dit programma (in december 1993 door het AOO vastgelegd) was reeds gelegd door initiatieven van provincies en enkele gemeenten, die vanaf 1991 zijn ondernomen.

Eind 1994 liet het ministerie van VROM een evaluatiestudie uitvoeren naar proefprojecten met afvalpreventie (Bosveld e.a. 1995). Deze studie vond eveneens plaats in het kader van het actieprogramma "Afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten". Onderzocht is welke kenmerken een afvalpreventieproject en daaruit voortvloeiende pogingen tot opschaling van de resultaten doeltreffend, effectief en efficient maken. De resultaten van de onderzochte 24 proefprojecten (waaronder een aantal bedrijven uit de casestudies behandeld in hoofdstuk 3 tot en met 7) worden voorzichtig positief beoordeeld. Uit het onderzoek blijkt dat "...er op een aantal terreinen sprake is van doelbereiking bij de voorbeeldprojecten. Ook blijken de behaalde resultaten voor een groot deel als gevolg van het uitgevoerde afvalpreventieproject op te treden. De efficiëntie van de voorbeeldprojecten loopt sterk uiteen en lijkt in de meeste gevallen maar net aanvaardbaar..." (Bosveld e.a. 1995: 6). De PRISMA-methode bleek bij de evaluatie goed te scoren. Deze wordt werkzaam en duidelijk genoemd (ibid, 96). De evaluatiestudie wordt afgesloten met 23 aanbevelingen voor de rijksoverheid. Het hanteren van de PRISMA-methode staat daarbij centraal, alsmede zorgvuldige en individuele begeleiding en het zichtbaar maken van de resultaten. Expliciete aandacht wordt besteed aan het opschalen van preventieprojecten: een duidelijke wens van VROM. Het opzetten van een informatievoorziening en het branche-specifiek werken staat daarbij voorop.

1.4 Stimulering van afval- en emissiepreventie bij bedrijven door lagere overheden

1.4.1 Motieven voor stimulering van preventie door lagere overheden

Gezien de vele directe ingangen die lagere overheden hebben bij bedrijven, en gezien het op uitvoering gerichte takenpakket in het milieubeleid van lagere overheden, is het niet verwonderlijk dat deze overheden een stimulerende rol voor zichzelf zien weggelegd ten aanzien van afval- en emissiepreventie in bedrijven.

Er zijn specifieke redenen voor gemeenten en provincies om het preventiebeleid gericht op bedrijven te gaan versterken. Relevant in dit verband is ook het beleid gericht op bedrijfsinterne milieuzorg, het doelgroepenoverleg met de industrie en de vernieuwde, integrale milieuvergunningverlening. Deze beleidsterreinen zijn echter niet expliciet op afval- en emissiepreventie gericht en zijn vooralsnog onvoldoende ontwikkeld om de in PRISMA en vergelijkbare demonstratieprojecten geïllustreerde preventiemogelijkheden te benutten.

Gemeenten en provincies worden geconfronteerd met hoge lasten van afvalverwijdering en bodemsanering. Ze zijn belast met de vergunningverlening en handhaving voor veel bedrijven. Provincies en gemeenten hebben op verschillende beleidsterreinen directe relaties met bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van vestigings- of economisch beleid. Daarnaast vervullen gemeenten voorlichtende en voorbeeldgevende taken ten aanzien van burgers en bedrijven. Cramer e.a. (1991: 119) geven aan dat lagere overheden minder actief zijn in het stimuleren van afval en emissiepreventie in bedrijven dan wenselijk en mogelijk is.

De laatste jaren is daarin echter verandering opgetreden, zowel bij provincies als bij gemeenten. Bij een aantal van de in paragraaf 1.3.3. genoemde projecten met bedrijven werd het initiatief genomen door een provincie of een gemeente. Uit de overzichten van het Informatiecentrum Hergebruik en Preventie van het AOO blijkt het aantal preventieprojecten van provincies en gemeenten snel te groeien (AOO, maart 1995 en april 1995).

In de genoemde evaluatiestudie in opdracht van VROM naar afvalpreventieprojecten is overigens aan controlebedrijven gevraagd wie voor hen een acceptabele partner in een preventieproject zou zijn. Het meest werden de branche-organisaties en de gemeenten genoemd. Bosveld e.a. (1995: 87) vinden deze keuze opmerkelijk: "Immers vrij vaak wordt aangenomen dat de 'dubbele pet' die de gemeente op deze wijze zou gaan dragen tot argwaan bij de ondernemers leidt. De dubbelrol van enerzijds regelsteller en handhaver en anderzijds adviseur lijkt dus niet onverenigbaar. Over de rol van adviesbureaus waren overigens, ongevraagd, enkele respondenten negatief. Zij zagen het profit-karakter van deze organisaties zich niet goed verhouden tot een rol in het overheidsbeleid jegens het eigen bedrijf" (Ibid, 1995). De projecten begeleid door overheden scoorden in de evaluatiestudie ook net iets beter dan de andere projecten. Ook in de verrichte preventieprojecten in de cases in Gelderland, Noord-Holland, Breda, Amstelveen en Heerhugowaard bleek het bedrijfsleven positief over de initiërende of begeleidende rol van de betreffende overheid (Van Berkel e.a. 1993 en Reijnga e.a. 1994).

1.4.2 Recente ontwikkelingen bij provincies

De provincies spelen een belangrijke rol in de uitvoering van het milieubeleid. Zo zijn de Provinciale Staten verplicht tot het maken van afvalverwijderingsplannen en tot het verlenen van vergunningen en ontheffingen voor het brengen van afval in of op de bodem. De provincie is ook de bevoegde instantie tot het verlenen van vergunningen voor afvalstoffeninrichtingen (zoals stortplaatsen en verbrandingsovens). Andere milieutaken van de provincies betreffen het grondwaterbeheer, het maken van bodemsaneringsprogramma's, het vaststellen van bodembeschermings- en grondwatergebieden en de vergunningverlening voor lozingen in oppervlaktewateren (voor niet-rijkswateren). Hoewel de gemeenten meestal de vergunningverlenende instanties zijn voor bedrijven, zijn soms de provincies hiervoor verantwoordelijk, bijvoorbeeld bij grote bedrijven en in bepaalde gevallen als er sprake is van geluidshinder en luchtverontreiniging.

Uitgangspunten voor het recente provinciaal preventiebeleid zijn te vinden in het rapport "Samen kiezen en doen: Plan van aanpak uitvoering NMP" (1990) en in het "Interprovinciaal meerjarenplan Milieubeleid", 1991-1994 (1990). Hierin werkt het Interprovinciaal overleg (IPO) een gemeenschappelijke visie uit van de provincies op de uitvoering van het NMP. Preventiebeleid wordt daarin expliciet genoemd. Het IPO onderschrijft de visie van het NMP dat er een principiële wijziging in de benadering van de milieuproblematiek nodig is. De nieuwe

benadering zal zich volgens het IPO moeten richten op "technologie in de vorm van structurele brongerichte maatregelen ..." en een "structurele wijziging van de produktie- en consumptiepatronen, zodanig dat recht wordt gedaan aan de ecologische draagkracht..." (IPO, 1990 A: 4). Samenwerking tussen verschillende overheden en met de doelgroepen van het beleid staan in de plannen van het IPO centraal. De provincies stellen zich onder andere tot taak om een preventiebeleid voor bedrijfsafvalstoffen te ontwikkelen. "Via te ontwikkelen voorlichtingsprogramma's zullen in (prioritaire) bedrijfstakken preventiemaatregelen worden bevorderd. Daarnaast zal afvalstoffenpreventie een integraal onderdeel gaan uitmaken van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen. De provincies zullen dit aspect ook in het kader van de vergunningverlening en het integraal toezicht nadrukkelijk gaan meenemen". (IPO, 1990 A: 15).

Alle provincies zien het belang in van afval- en emissiepreventie en hebben initiatieven in die richting ondernomen (AOO, 1993: 63). De nadruk bij de provinciale activiteiten ligt op voorlichting en advisering aan bedrijven en (in mindere mate) aan gemeenten. Daarnaast zijn diverse provincies betrokken bij onderzoeksactiviteiten naar de koppeling van preventie van afval en emissies aan de milieu-vergunningverlening (zoals het activiteitenprogramma van AOO en VROM).

Vanaf begin 1992 functioneert er een overleggroep binnen het IPO: Het IPO-subvakberaad Preventie, Hergebruik en Nuttige Toepassing. In deze groep zijn de meeste provincies vertegenwoordigd. Belangrijke taken van deze groep zijn het coördineren van preventie-activiteiten en het adviseren van de rijksoverheid hieromtrent. Dit IPO-overleg resulteert in informatie-uitwisseling en samenwerking tussen provincies. Een tastbaar resultaat van deze samenwerking is de preventie-video "minder is meer" (doelgroep: het midden- en klein bedrijf) die de provincies in 1992 gezamenlijk ontwikkeld en gefinancierd hebben.

Voor provincies is het expliciet stimuleren van preventie van afval en emissies in bedrijven een nieuw taakgebied. Vrijwel alle provincies hebben een specifieke beleidsnotitie over preventie uitgebracht. Maar vooralsnog komen weinig provincies tot een concretisering van preventiedoelstellingen. Alle provincies overwegen om naast stimulerende instrumenten ook regulerende instrumenten in te zetten, maar ze wachten af tot er op landelijk niveau invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden hiervoor en tot er meer praktijkervaring is opgedaan (AOO-informatiebulletin, maart 1994: 16)

Provincies die als voortrekker gelden op het gebied van afval- en emissiepreventiebeleid zijn Noord-Holland en Gelderland. Beide provincies hebben wel preventie-doelstellingen geformuleerd, namelijk door het aantal bedrijven te kwantificeren dat binnen een bepaalde termijn afval- en emissiepreventie in de bedrijfsvoering moet hebben geïntegreerd. Beide provincies zijn als casestudy in dit onderzoek opgenomen. Andere provincies (allereerst Zuid-Holland en Overijssel) namen de initiatieven van Noord-Holland en Gelderland snel over. In 1994 kan geconstateerd worden dat alle provincies in Nederland preventiebeleid hebben voorbereid en de meeste provincies met de uitvoering zijn begonnen.

1.4.3 Recente ontwikkelingen bij gemeenten

De belangrijkste taken van de gemeenten bij de uitvoering van het milieubeleid liggen op het gebied van de gevaar, schade en hinder veroorzakende bedrijven. De gemeente is voor de kleine en middelgrote bedrijven de vergunningverlenende instantie. Tot 1993 betrof het voornamelijk de

vergunningverlening in het kader van de Hinderwet: in maart 1993 is daar de meer integrale Wet milieubeheer voor in de plaats gekomen. In het kader van de afvalstoffenwetgeving is de gemeente verplicht tot het ophalen van huisvuil en het openen van een inzamelplaats voor huisvuil en autowrakken. In het kader van het beleid van de verontreiniging van oppervlaktewateren is de gemeente belast met het opstellen van rioleringsplannen en rioleringsverordeningen. Voorts hebben de gemeenten een taak bij het vaststellen van milieuzonerings- en bestemmingsplannen.

Ook voor gemeenten zijn de NMP-plannen van de rijksoverheid als startpunt te zien voor preventieinitiatieven. Het NMP-Plus (Tweede Kamer, 1990) geeft aan dat er van gemeenten een uitbouw van het bestaande instrumentarium nodig is. Dit zou via drie lijnen moeten gebeuren:

1. Versterken van de regulering
2. Bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen
3. Verbetering van de beleidsvoering.

Deze drie lijnen ter herdefiniëring van het gemeentelijk milieubeleid brengen een aanzienlijke taakverzwaring met zich mee voor gemeenten. Naast (en niet in plaats van) de juridische en administratief-technische taken zal de aandacht moeten worden gericht op samenwerking met en voorlichting aan verschillende doelgroepen. Voorwaarde voor het goed vervullen van een dergelijke adviserende en bemiddelende rol is wel dat de gemeentelijke vergunningverlenings- en handhavingstaken op peil moeten worden gehouden.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) speelt een cruciale rol in het gemeentelijk milieubeleid. Het bestuursakkoord van VROM met de VNG, het zogenaamde BUGM-akkoord (Bijdragebesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid) uit 1990 en de in het verlengde daarvan in 1992 ingestelde regeling Financiering Uitvoering NMP (FUN), geven een financiële basis voor de vernieuwing van het gemeentelijk milieubeleid.

In haar rapport "Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten" geeft de VNG een voorzet voor de uitvoering van het NMP op gemeentelijk niveau (VNG, 1990 A). Het kaderplan van de VNG, maar vooral de gedetailleerde werkprogrammering voor het BUGM en de globale programmering voor de FUN-regeling heeft veel gemeenten gestimuleerd tot het programmeren van alle gemeentelijke milieutaken (VNG, 1990 A: 17). Als vervolg op de BUGM- en FUN-regeling is op 1 januari 1995 de nieuwe Vervolg-bijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid (VOGM) van kracht gegaan, die drie jaar deze specifieke financiering van het gemeentelijk milieubeleid zal voortzetten.

In het "Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten" wordt nog geen expliciet beleid gericht op preventie van afval en emissies voorgesteld. Preventief beleid komt impliciet aan bod in de paragrafen betreffende de doelgroepen-aanpak en de bedrijfsinterne milieuzorg van het Kaderplan (VNG, 1990 A). Door middel van brochures (zoals de brochure "Voorkomen is beter dan verbranden", 1992) en studiedagen (zoals werkconferenties voor gemeenten met de provinciale Milieufederaties in 1992) besteedt de VNG wel in toenemende mate aandacht aan de mogelijkheden voor preventiebeleid op gemeentelijk niveau. Ook het informatiecentrum Preventie en Hergebruik van het Afval Overleg Orgaan (AOO) speelt een belangrijke rol in de informatie-overdracht naar gemeenten omtrent preventie van afval en emissies. Daarnaast stimuleerden de bevindingen van PRISMA een aantal gemeenten tot initiatieven om preventie van afval en emissies in bedrijven te bevorderen.

Beleid gericht op afval- en emissiepreventie is voor gemeenten niet verplicht of in een bestuursakkoord afgesproken. De meeste gemeenten houden zich in het kader van de vernieuwing van het milieubeleid vooral bezig met twee andere nauw verwante activiteiten, namelijk bedrijfsinterne milieuzorg en de Wet milieubeheer.

De invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen heeft de overheid tot 1995 overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Vanaf 1995 zijn (ca. 12.000) bedrijven met een middelgrote milieubelasting of bijzondere milieurisico's verplicht om een integraal milieuzorgsysteem te hebben. Ongeveer 250.000 bedrijven met een relatief beperkte milieubelasting moeten in 1995 over een partieel milieuzorgsysteem beschikken. Een milieuzorgsysteem wordt opgevat als een systematisch geheel van voorzieningen gericht op het verkrijgen van inzicht in, het beheersen en het zo mogelijk beperken van de milieubelasting die het bedrijf veroorzaakt (Commissie Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen, 1988: 4).

Het opzetten van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen wordt door beleidsmakers en het bedrijfsleven vaak in één adem genoemd met het werken aan afval- en emissiepreventie. Beide werkwijzen gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf om de milieubelasting te beperken.

Een milieuzorgsysteem is echter over het algemeen sterk gericht op het voldoen aan de bestaande milieuwetgeving en het zo goed mogelijk in kaart brengen en beheersen van milieuproblemen en is daarmee in oriëntatie breder dan preventie. De preventie-aanpak stelt het opsporen en voorkomen van het ontstaan van afval en emissies centraal en is direct gericht op het nemen van preventieve maatregelen en is daarmee meer gericht op toepassing op procesniveau en is vaak innovatiever van aard dan milieuzorg. Beide werkwijzen zijn in principe niet concurrerend, maar kunnen als complementair worden gezien (Reijenga e.a. 1994: 12).

In de notitie Milieuzorg (1989) van VROM wordt gesteld dat de invoering van milieuzorgsystemen afval- en emissiepreventie kan bevorderen. Voorwaarde is wel dat dergelijke milieuzorgsystemen hierop ook daadwerkelijk gericht zijn (Schot e.a. 1990). In de praktijk blijkt de invoering van milieuzorgsystemen binnen bedrijven geen garantie te zijn voor een preventiegericht aanpak (Cramer e.a. 1991: 12-13).

Als gevolg van de vaststelling van het Kaderplan Uitvoering NMP (VNG, 1990) hebben gemeenten zich verplicht om gemeentelijke bedrijfsinterne milieuzorg (GIM) vorm te geven. Op dit gebied hebben de meeste gemeenten dan ook inmiddels coördinatoren aangesteld en in veel gevallen reeds milieuzorgsystemen of -plannen in uitvoering. De VNG speelt hierin een sturende en adviserende rol voor gemeenten (VNG, 1992).

Een andere ontwikkeling die de milieutaken van gemeenten nieuwe impulsen geeft, betreft het in werking treden van de Wet milieubeheer vanaf 1 maart 1993 (Tweede Kamer, 1992). De milieuvergunning in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) is een integratie van de vergunningen van de Hinderwet, de Wet Geluidhinder, de Wet inzake luchtverontreiniging, de Afvalstoffenwet en de Wet chemische afvalstoffen. De reikwijdte van de Wet milieubeheer is groter dan die van eerdere wetten. In de Wm staan de gevolgen voor en bescherming van het milieu centraal. Hieronder worden zowel de verbetering van het milieu, als de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen verstaan. Het gaat dus niet meer alleen om het "beperken van gevaar, schade en/of hinder", zoals bijvoorbeeld in de Hinderwet geformuleerd. De Hinderwet sloot het risico van "end-of-pipe" maatregelen en het doorschuiven van milieuproblemen naar andere milieucompartmenten niet uit.

De Wet milieubeheer biedt tevens de mogelijkheid om onderzoeksvoorschriften in de vergunning op te nemen en introduceert een nieuw beginsel: het "alara"- beginsel (as low as reasonably achievable). Dit redelijkheidsbeginsel houdt in dat aan de vergunning die voorschriften kunnen worden verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen nadelige milieugevolgen die het bedrijf kan veroorzaken. Dit zou in principe kunnen inhouden dat naarmate bedrijven meer kunnen, zij ook meer moeten. Omdat de preventie-aanpak vaak milieu- en bedrijfsvoordeel combineert kunnen met betrekking tot preventie op basis van het "alara"-beginsel hoge eisen aan bedrijven worden gesteld. De nieuwe Wet milieubeheer opent mogelijkheden voor preventie van afval en emissies in de vorm van onderzoeksverplichtingen, advisering bij het vooroverleg en het laten opstellen door het bedrijf van een preventieprogramma. De preventieve mogelijkheden van de Wm worden tot nu toe weinig benut (Jakobs e.a, 1993). In de periode dat de casestudies in het kader van voorliggend onderzoek werden uitgevoerd leefden veel gemeenten in onzekerheid over de invulling én de gevolgen van de nieuwe Wet milieubeheer voor hun bestaande takenpakket.

Veel gemeenten worden naast GIM- en Wm-taken in beslag genomen door discussies over regionale samenwerking. De voortschrijdende regionale samenwerking raakt aan de invulling en organisatie van het gemeentelijk milieubeleid. Veel milieudiensten en -afdelingen van gemeenten zijn inmiddels reeds betrokken in een proces van regionalisatie. Deze regionalisatie houdt een herdefiniëring van taken in en roept nieuwe samenwerkingsvormen in het leven. Deze ontwikkeling houdt de gemeederen in veel gemeenten bezig: het geeft zowel een onzekerheid over de toekomst en onrust, alswel kansen om gewenste vernieuwingen in de organisatie aan te brengen.

Recentelijk is er nog een nieuw element in het milieubeleid van gemeenten bijgekomen: "de lokale agenda 21". Deze initiatieven zijn ingegeven door de milieuconferentie van de Verenigde Naties in Rio de Janeiro in juni 1992. Ook VROM, VNG en het recent opgerichte Platform voor Duurzame Ontwikkeling steunen verschillende gemeentelijke activiteiten in dit kader. Ruim 100 gemeenten in Nederland hebben in 1994 milieuprojecten onder de vlag van Agenda 21 in uitvoering. Dit betreft allerlei initiatieven, zoals gescheiden inzameling, duurzaam aankoopbeleid en voorlichtingscampagnes voor verschillende doelgroepen in de gemeenten. Amstelveen, een van de gemeenten in dit onderzoek, heeft bijvoorbeeld ook de lopende preventieactiviteiten geschaard onder haar activiteiten in het kader van Agenda 21.

Samenvattend kan gesteld worden dat de laatste jaren veel ontwikkelingen in het milieubeleid op gemeenten zijn afgekomen. Preventie van afval en emissies is daarin een centraal nieuw element. De aandacht die door gemeenten aan preventie van afval en emissies wordt besteed komt grotendeels voort uit eigen initiatief. Het aantal gemeenten dat actief bezig is met afval- en emissiepreventie is nog betrekkelijk gering. Eind 1994 hebben zo'n tien gemeenten expliciete beleidsinitiatieven omtrent afval- en emissiepreventie ontplooid (AOO, 1994). In een aantal gevallen doen deze gemeenten dit met ondersteuning van de provincie.

Naast de gemeenten Breda, Amstelveen en Heerhugowaard, die in dit proefschrift als cases zijn opgenomen, zijn op preventiegebied actieve gemeenten: Amsterdam, Arnhem (en omstreken), Delft, Nijmegen, Nieuwegein, Rotterdam (en omstreken), Schiedam en Zuidwoude.

1.4.4 Invulling van preventiebeleid bij lagere overheden

Het preventiebeleid zoals dat de afgelopen jaren is geïntroduceerd bij een aantal provincies en gemeenten vertoont veel overeenkomsten. Met het Provinciaal uitvoeringsplan voor preventie van afval en emissie (PUP) in Gelderland (Provincie Gelderland, 1992) werd in zekere zin een nieuwe ontwikkeling ingezet. Andere provincies en enkele geïnteresseerde gemeenten namen kennis van dit beleidsplan en vertaalden het naar hun eigen situatie. De PRISMA-methodiek wordt bij deze preventie-activiteiten van provincies en gemeenten als uitgangspunt genomen (AOO, 1993: 64) en de nadruk wordt gelegd op een stimulerend beleidsinstrumentarium. Demonstratie-projecten in bedrijven spelen daarin een centrale rol. In onderstaand kader zijn de belangrijkste instrumenten van dit preventiebeleid weergegeven. De indeling is ontleend aan het PUP van Gelderland (zie ook hoofdstuk 4) en is onder andere terug te vinden in de plannen van Overijssel, Breda, Amstelveen en Heerhugowaard (zie ook de hoofdstukken 6,7 en 8).

Motiveren

- *Informatieuitwisseling over de preventie-aanpak en mogelijkheden*
Voor de eigen organisatie, andere overheden, deskundigen en intermediairen
- *Voorlichtingsactiviteiten voor bedrijven samen met intermediaire organisaties*
- *Benutten van alle contacten/ingangen met bedrijven om preventie te stimuleren*

Demonstreren

- *Demonstratieprojecten initiëren en coördineren*
Uitvoering en begeleiding ook door externe organisaties
- *Advisering aan geïnteresseerde bedrijven*
Overdragen van de resultaten van de demonstratieprojecten met behulp van intermediaire organisaties

Continueren

- *Preventie-stimulerende voorschriften in de vergunningverlening*
Bijvoorbeeld onderzoeksverplichting/preventieplan koppelen aan Wm-vergunning
Handhaving van deze preventieve voorschriften

(Overzicht van beleidsinstrumenten afgeleid uit Reijenga e.a. 1991).

De betrokken provincies en gemeenten hebben in de meeste gevallen bovenstaande preventie-activiteiten voor een periode van vier à vijf jaar vastgelegd, waarna een evaluatie van het beleid moet uitwijzen hoe in de periode daarna met dit beleid wordt omgegaan. Op termijn wordt een integratie van preventiebeleid binnen het reguliere milieubeleid door deze overheden nagestreefd.

De belangrijkste kenmerken van het preventiebeleid zijn:

Doelgroep/doelstelling

- Speciaal gericht op (industriële) bedrijven, soms branche-specifiek
- Doelstelling is het stimuleren van preventie van afval en emissies in bedrijven. Er kunnen geen harde afrekenbare doelstellingen worden geformuleerd. Wel is er een inspanningsverplichting tot het uitvoeren van een bepaald aantal demonstratieprojecten en/of het aantal geschreven vergunningen waarin preventie is geformuleerd.

Instrumentarium

- Gebaseerd op een combinatie van beleidsinstrumenten, vooral van sociale en directe regulering. Binnen dit combinatiepakket ligt het accent op sociale instrumenten zoals demonstratieprojecten, voorlichting, advisering.
- Relatief nieuwe beleidsinstrumenten. De sociale regulering is nog niet ingeburgerd en nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

Uitvoering

- Samenwerking in de beleidsuitvoering met intermediaire organisaties
- Gericht op een samenwerkings- of adviserende relatie met bedrijven
- Interne integratie in de uitvoering tussen beleidsvelden: algemeen milieubeleid gekoppeld aan onder andere milieuzorg, energiebeleid, economisch beleid en voorlichting
- De uitvoering van het beleid staat nog in de kinderschoenen, er zijn geen voorbeelden voorhanden.

Het preventiebeleid dat de koplopende provincies introduceren verschilt enigszins van het preventiebeleid dat de koplopende gemeenten introduceren. De provincies leggen het accent op het adviseren aan bedrijven en op het coördineren en initiëren van projecten met branches of met gemeenten en regio's. De gemeenten die een begin hebben gemaakt met preventiebeleid formuleren een beperkt aantal voorlichtende en adviserende taken voor zichzelf; in de uitvoering van het beleid zijn deze instrumenten echter met name een ondersteuning van de vergunningverlening. De uitvoerende taken van deze gemeenten concentreren zich op het opnemen van preventie-stimulerende maatregelen in de vergunning en op het adviseren tijdens het vooroverleg van de vergunning. Gemeenten willen de uitvoering van voorlichtings- en demonstratieprojecten het liefst in handen geven van intermediaire organisaties.

Bij alle provincies is het geschetste beleid inmiddels in voorbereiding. De introductie staat nog wel in de kinderschoenen. Bij de gemeenten leeft preventiebeleid (vooralsnog) veel minder dan bij de provincies. In 1.4.3 werd reeds vermeld dat een tiental gemeenten daadwerkelijk met de introductie van het nieuwe beleid een start heeft gemaakt.

1.5. Probleemanalyse van preventiebeleid als strategische verandering

1.5.1 Nieuw beleid gezien als innovatie

Het is niet verwonderlijk dat de introductie van preventiebeleid bij lagere overheden vooralsnog op beperkte schaal plaatsvindt. De ontwikkeling is nog zeer recent, de eerste initiatieven dateren uit 1990. Er zijn weinig voorbeelden of richtlijnen voorhanden waarvan overheden gebruik kunnen maken. Geconstateerd is dat de introductie van preventiebeleid bij lagere overheden wenselijk en zinvol geacht wordt. Provincies hebben zichzelf als taak gesteld dit preventiebeleid te gaan ontwikkelen en uitvoeren en zijn er dan ook het verst in gevorderd (IPO, 1990 en AOO, 1993 b). Bij gemeenten zijn er anno 1994 slechts enkele voorlopers die initiatieven hebben ontplooid. Gemeenten zien zich, als uitvloeisel van NMP en de Wm wel genoodzaakt om een adviserende en stimulerende taak ten aanzien van bedrijven op zich te nemen. Preventie-stimulerende activiteiten passen in deze nieuwe taak (VNG, 1990 en 1992). Een landelijke afspraak over een gemeentelijke taakinfilling of een wettelijke verplichting tot het uitvoeren van preventiebeleid bij gemeenten ontbreken echter.

De concepten van afval- en emissiepreventie vragen een strategische wijziging in het bestaande milieubeleid. De in de vorige paragraaf geschetste onderdelen van het preventiebeleid houden een andere benadering van het bedrijfsleven in dan voor lagere overheden gebruikelijk is. De nieuw ontwikkelde instrumenten vergen nieuwe kennis en vaardigheden van beleidsmakers en uitvoerders. En het nieuwe beleid moet worden ingepast in de bestaande organisatie: dit vraagt organisatorische aanpassingen.

We zien daarnaast dat lagere overheden, en vooral gemeenten, worstelen met tal van prioriteiten en nieuwe ontwikkelingen in het milieubeleid. De gemeentelijke organisatie staat onder grote druk, de noodzaak tot herbezinning op de milieubeleidsstrategieën is in velerlei opzichten groot.

Al die nieuwe ontwikkelingen leggen een zware claim op het management en het improvisatievermogen van de organisatie. Verwacht kan worden dat het voorgestelde preventiebeleid zal moeten "concurreren" met andere beleidsvelden en niet zonder meer deel gaat uitmaken van het milieubeleid van lagere overheden.

De kenmerken van een organisatie bepalen in grote mate de wijze waarop een organisatie met verandering zal omgaan. Overheidsorganisaties, zoals provincies en gemeenten, kunnen worden gekenmerkt als bureaucratische organisaties. Bureaucratische organisaties worden in de veel gehanteerde typologie-indeling van organisatiekundige Mintzberg (1989: 136) gekarakteriseerd als consistente, betrouwbare en efficiënte organisaties, maar ook als organisaties met een ingebouwde weerstand tegen (strategische) veranderingen; organisaties die strak georganiseerd, star en weinig dynamisch zijn. In een organisatie met dergelijke kenmerken zal een veranderingsproces geheel anders verlopen dan in bijvoorbeeld een ondernemers-organisatie die speciaal toegerust is om flexibel op vernieuwing in te spelen.

Organisaties zijn geen geïsoleerde eilanden; ze functioneren in een complexe en dynamische omgeving. We zien dat organisaties in onze maatschappij constant in beweging moeten zijn om te kunnen overleven. Dit brengt een dilemma met zich mee voor organisaties, vooral voor overheidsorganisaties die slecht geëquipeerd zijn voor verandering. Een dergelijk dilemma roept vragen op over de introductie van nieuw beleid in de organisatie van een overheid. Als het werkelijk zo is dat overheidsorganisaties moeite hebben met veranderingen, en als daarnaast het nieuwe preventiebeleid geïntroduceerd wordt op een moment dat de organisaties onder grote druk staan, dan is de vrees gerechtvaardigd dat deze introductie problematisch zal verlopen. Het dilemma van organisaties met betrekking tot verandering vormt het uitgangspunt van voorliggend onderzoek naar de introductie van preventiebeleid bij lagere overheden.

Essentieel uitgangspunt in dit onderzoek naar het introductieproces van preventief milieubeleid is dat dit beleid een strategische beleidswijziging inhoudt die consequenties heeft voor de betreffende overheidsorganisatie. Deze strategische wijziging is op te vatten als een innovatie in de organisatie. Verschillende organisatiekundigen, zoals Rogers (1983) en Daft (1992) onderzoeken innovatieprocessen in organisaties. Bij hun werk is aansluiting gezocht. Rogers en Daft zien een strategische wijziging in de output van een organisatie of een structurele wijziging in een organisatie als innovatie.

Rogers (1983: 11) hanteert het begrip "innovatie" in zeer ruime zin. Hij vat iedere ontwikkeling en invoering van iets nieuws op als een innovatie en voegt een subjectief element toe aan het innovatie-begrip: Als een individu (of een andere eenheid van adoptie, zoals een organisatie) een handeling, idee of object als iets nieuws beschouwt, is dit voor deze adopter een innovatie. Ook Daft maakt geen onderscheid tussen 'verandering' en 'innovatie' in een organisatie (Daft, 1992: 251). Daft constateert dat in de innovatie-onderzoeksliteratuur een organisatorische verandering

opgevat wordt als de adoptie door een organisatie van een nieuw idee of gedrag. Organisatorische innovatie is volgens Daft daarentegen de adoptie van een idee of gedrag dat nieuw is voor de omgeving van de organisatie (bijvoorbeeld de branche, de markt). De eerste organisatie die het nieuwe idee of gedrag introduceert is de innovator en de organisaties die dit idee/gedrag overnemen zijn de adoptors. Deze begrippen zullen in hoofdstuk 3 verder aan de orde komen.

Gebruikmakend van de begripsvorming van Rogers en Daft zal in voorliggend onderzoek de introductie van preventiebeleid bij lagere overheidsorganisaties opgevat worden als een innovatie in de organisatie. In hoofdstuk 3 wordt een typering gegeven van deze innovatie.

1.5.2 Het dilemma van verandering in organisaties

Het bestuderen van innovatieprocessen in organisaties vereist een nadere studie van de specifieke kenmerken van de betreffende organisaties. In de organisatiesociologie wordt vanaf de zestiger jaren veel aandacht besteed aan (vergelijkend) onderzoek naar (interne en externe) organisatiekenmerken in relatie tot het functioneren van organisaties.

Binnen de organisatiesociologie is vooral de contingentiebenadering van belang gebleken voor dit onderzoek. Deze sociologische benadering gaat uit van de gedachte dat "om een bepaald doel in een organisatie te bereiken het ene middel niet altijd en overal, maar slechts onder specifieke condities geschikter is dan het andere" (Lammers, 1993: 362). De contingentiebenadering richt zich vooral op het specificeren van deze condities. De kenmerken van de organisatie en de kenmerken van de omgeving van de organisatie bepalen samen de effectiviteit van de organisatie. Mintzberg (1979, 1983, 1989) heeft baanbrekend werk verricht om organisaties op basis van hun kenmerken, geclusterd in een configuratie, te typeren. Zijn configuratietypologieën van organisaties bieden een analysekader om de krachten die werkzaam zijn in organisaties en die het functioneren van organisaties bepalen, te begrijpen (Mintzberg en Quinn, 1991: 760). Het werk van Mintzberg zal als vertrekpunt dienen voor de analyse in de casestudies.

Een clustering van organisatiekenmerken noemt Mintzberg de "configuratie" van een organisatie. De configuratie van een organisatie is op te vatten als een raamwerk waarbinnen verschillende krachten werkzaam zijn die de organisatie vormgeven en die dus ook bepalen hoe een organisatie met verandering of innovatie omgaat (Mintzberg en Quinn, 1991: 760). Het bepalen van de configuratie-typologie van organisaties is zodoende belangrijk voor het analyseren van processen, zoals innovatieprocessen, in organisaties.

De configuraties zoals Mintzberg deze schetst zijn in feite ideaaltypen en komen in de realiteit zelden voor. Meestal is er sprake van mengvormen van configuraties (Mintzberg, 1989: 261-262), en voert binnen een organisatie één configuratie de boventoon, terwijl er op detailniveau ook andere configuraties herkend kunnen worden.

Bureaucratische overheidsorganisaties worden in de organisatie-theorie vaak machine-, of mechanische organisaties genoemd (Lammers, 1987, 1993, Daft, 1992, Mintzberg, 1989, 1991). Overheidsorganisaties zijn echter niet voor 100 % machinebureaucratieën, ze vertonen ook kenmerken van andere organisatie-typologieën, zoals de professionele organisatie. De configuratie van overheidsorganisaties vertoont echter wel de meeste verwantschap met een machineorganisatie.

Zoals we in hoofdstuk 2 zullen zien is de configuratie van machineorganisaties toegerust de gegeven taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Standaardisering van taken, werkzaamheden en output, een breed scala aan regels en een sterke plannings- en beheersingstrategie moeten de organisatie draaiende houden. Veranderingen kunnen alleen maar een kink in de kabel geven en worden buiten de deur gehouden (Mintzberg, 1989: 136). Machineorganisaties veranderen wel, maar vaak gaat dit gepaard aan veel kosten en leed (Mintzberg en Quinn, 1991: 645). Dit gebeurt meestal door een andere configuratie aan te nemen, bijvoorbeeld door zich tijdelijk een innovatieve organisatiestructuur aan te meten of door de configuratie van een ondernemersorganisatie aan te nemen. Dit brengt Mintzberg tot de hypothese dat machinebureaucratieën alleen strategisch kunnen wijzigen door de organisatieconfiguratie (tijdelijk) helemaal open te breken (Mintzberg, 1989: 136). De verschillende aspecten en implicaties van deze hypothese maken deel uit van dit onderzoek.

We zien dat organisaties in onze maatschappij constant in beweging moeten zijn om te kunnen overleven. Dit brengt een dilemma met zich mee, vooral voor organisaties die gericht zijn op efficiëntie, betrouwbaarheid en standaardisatie. Deze meer mechanische kenmerken van een organisatie maken de organisatie minder geschikt voor verandering. Aan de andere kant zijn er organische organisatievormen, waarbij juist de flexibiliteit en vernieuwing voorop staan en waarbij de bestendige, mechanische eigenschappen als efficiëntie en routinematig werken grotendeels ontbreken. Daft kenschetst de strijd van organisaties als het constant zoeken naar de juiste balans van mechanisch zijn en organisch zijn (1992: 256 e.v.). De uitkomst van deze tegengestelde krachten in organisaties bepaalt of een organisatie op de lange termijn kan blijven functioneren (Quinn en Mintzberg, 1991: 760).

Zeker in relatie tot innovatie is het onderscheid tussen mechanische en organische kenmerken in een organisatie belangrijk. Wilson toont aan dat organisaties voor het genereren en initiëren van nieuwe ideeën vooral een organische structuur moeten hebben, terwijl de implementatie van nieuwe ideeën in de organisatie juist door middel van mechanische elementen tot stand moet komen (Wilson, 1966, aangehaald in Daft, 280). Daft werkt dit idee verder uit in een zogenaamde "dual core approach" van organisaties die innovaties willen realiseren (Daft, 1992: 266). Ook Rogers toont aan dat er grote verschillen zijn in hoe een organisatie omgaat met de initiatie en met de implementatie van de innovatie (Rogers, 1983: 361).

Organisatiekenmerken die het innovatieproces beïnvloeden, werken in veel gevallen in de ene fase positief en in de andere fase negatief door op het innovatieproces (vice versa) (Rogers, 1983: 361 en Daft, 1992: 257). Deze zogenaamde inversie in de verschillende fasen van adoptie van innovatie in organisaties is een belangrijke leidraad in de theorievorming van Rogers. Hij ontwikkelde een innovatieproces-model voor organisaties (Rogers, 1983: 347 e.v.) waarin verschillende fasen worden onderscheiden; vooral het onderscheid tussen de initiatie van de innovatie, en de implementatie van de innovatie is van belang. Over het algemeen moeten de fasen doorlopen zijn om te kunnen spreken over een succesvol innovatieproces (Rogers, 1983: 365-366). Het model van Rogers wordt gebruikt om het introductieproces van preventiebeleid in de vijf cases van de lagere overheid te ordenen; het dient zodoende als onderzoeksmiddel om het veranderingsproces te kunnen beschrijven.

Het aanbrengen van een fasering is echter nog niet voldoende om innovatieprocessen in organisaties te kunnen beschrijven. Ook de verschillende actoren in het innovatieproces spelen een rol. Innovatie-onderzoekers onderkennen het belang van innovatoren. Innovatoren of "voortrekkers" zijn de mensen in de organisatie die hun nek uitsteken om een verandering gerealiseerd te krijgen en die proberen anderen in de organisatie "mee" te krijgen. Het

innovatieproces in de onderzochte cases wordt beschreven aan de hand van de activiteiten van leden van de organisatie. Deze activiteiten worden, met gebruikmaking van het innovatieprocesmodel van Rogers, gefaseerd weergegeven.

Concluderend kan worden gesteld dat een innovatieproces in een organisatie op te vatten is als een reeks van handelingen van voortrekkers, hun hulpkrachten en anderen in een organisatie gericht op de initiatie en implementatie van een organisatorische innovatie. Het is niet alleen de configuratie van de organisatie die de uitkomst van innovatieprocessen in organisaties bepaalt. Het persoonlijk handelen van de verschillende actoren in de organisatie is verankerd in de cultuur van de organisatie. De organisatiecultuur bepaalt voor een groot deel de speelruimte van de voortrekkers en geeft de spelregels aan. Het handelen van de leden van de organisatie wordt in dit onderzoek zodoende ook in de context van de organisatiecultuur bezien.

Overheidsorganisaties zijn niet specifiek ingericht om flexibel met innovaties om te gaan. Als het werkelijk zo is dat overheidsorganisaties moeite hebben met veranderingen, en als daarnaast het nieuwe preventiebeleid geïntroduceerd wordt op een moment dat de organisaties onder grote druk staan, dan is het vermoeden gerechtvaardigd dat deze introductie problematisch zal verlopen. Het dilemma van organisaties met betrekking tot verandering, vormt het uitgangspunt van voorliggend onderzoek naar de introductie van preventiebeleid bij lagere overheden.

1.5.3 Empirische onderzoeksvragen

De milieukundige motivatie voor voorliggend onderzoek ligt in het bevorderen van een nieuw, op preventie gericht milieubeleid van lagere overheden ten aanzien van bedrijven. Een toenemend aantal provincies en gemeenten is begonnen dit nieuwe milieubeleid richting bedrijven te ontwikkelen. Deze praktijkervaringen vormen de basis voor de wetenschappelijk nieuwsgierigheid naar het introductieproces van nieuw beleid in organisaties. De onzekerheid over het te volgen beleid is nog groot en de steun van de Rijksoverheid vooralsnog beperkt. Wat provincies en gemeenten doen aan preventiebeleid gebeurt vooralsnog op eigen initiatief.

Overheidsorganisaties, zoals provincies en gemeenten, kunnen worden gekenmerkt als bureaucratische organisaties. Bureaucratische organisaties worden beschouwd als consistente, betrouwbare en efficiënte organisaties, maar ook als organisaties die weinig flexibel zijn en slecht geëquipeerd zijn voor verandering. Organisaties moeten in onze maatschappij constant in beweging zijn om te kunnen overleven. Dit brengt vooral voor bureaucratische organisaties een dilemma met zich mee. Dit dilemma roept vragen op over de introductie van nieuw beleid in de organisatie van een overheid. Als het werkelijk zo is dat overheidsorganisaties moeite hebben met veranderingen, en als daarnaast het nieuwe preventiebeleid geïntroduceerd wordt op een moment dat de organisaties onder grote druk staan, dan zal deze introductie niet zonder problemen verlopen.

De vraagstelling van het onderzoek betreft de organisatorische inbedding van preventiebeleid bij lagere overheden. Door middel van descriptief empirisch onderzoek wordt het introductieproces van preventiebeleid binnen een vijftal (voortrekkende) overheidsorganisaties geanalyseerd teneinde uitspraken te kunnen doen over de inbedding van preventiebeleid. Het onderzoek stelt de organisatorische context van de beleidsvernieuwing centraal en heeft zodoende een organisatie-sociologisch karakter. De empirische vraagstelling van het onderzoek betreft het verloop van de introductie en inbedding van dit nieuwe beleidsveld in de organisatie. Voor de analyse van

kenmerken van een organisatie die een rol spelen in de inbedding van innovatie wordt gebruik gemaakt van de configuratietheorie van Mintzberg. De ontwerpparameters die Mintzberg onderkent in organisaties, aangevuld met theorievorming van Rogers over de fasering van innovatieprocessen in organisaties geven inzicht in het inbeddingsproces van het nieuwe beleid. Naast deze meer structurele kenmerken van een organisatie is de rol van voortrekkers belangrijk bij innovatie in een organisatie. Het innovatieproces wordt dan ook weergegeven aan de hand van de activiteiten van enkele voortrekkers in de organisatie. Dit handelen van individuele leden van de organisatie en hun communicatie met leden van de organisatie zijn verankerd in de organisatiecultuur. In het onderzoek zal de begripsvorming omtrent organisatiecultuur aan bod komen en zullen de resultaten van de casestudies mede verklaard worden in de context van de organisatiecultuur.

Op grond van bovenstaande kunnen de volgende empirische onderzoeksvragen worden geformuleerd:

- 1 *Is het mogelijk een fasering aan te brengen in het verloop van de introductie van preventiebeleid?*
- 2 *Welke externe factoren zijn van belang voor het verloop van het introductieproces?*
- 3 *Welke rol spelen innovatoren en hun netwerken in het introductieproces?*
- 4 *Waar wordt het nieuwe beleid ingebed en waarom daar?*
- 5 *Welke invloed heeft de configuratie van de organisatie op de veranderingsbereidheid en op de introductie van het nieuwe beleid?*
Verandert de configuratie door het nieuwe beleid?
- 6 *Welke invloed heeft de cultuur van de organisatie op de veranderingsbereidheid en op de introductie van het nieuwe beleid?*
Verandert de cultuur van de organisatie door het nieuwe beleid?

Naast deze door de empirie ingegeven vragen kan met behulp van de theorievorming zoals ontwikkeld door Mintzberg, Daft en Rogers een aantal meer theoretische onderzoeksvragen worden geformuleerd. Deze onderzoeksvragen geven het onderzoek, naast een descriptief accent, ook een meer verklarend karakter. Deze vragen worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht.

1.6 Selectie van cases

Bij de start van het onderzoek waren nog weinig praktijkvoorbeelden van preventiebeleid voorhanden. Daarom is ervoor gekozen om de aandacht te concentreren op enkele koplopende overheidsorganisaties die reeds een begin met dit beleid hebben gemaakt.

De eerste concrete beleidsactiviteiten met preventie van afval en emissies werden in de loop van 1989 gestart in de provincies Noord-Holland en Gelderland (zie ook paragraaf 1.4). Deze activiteiten waren geïnspireerd op het succesvol verloop van PRISMA. De activiteiten in Noord-Holland en Gelderland vormden de directe aanleiding en zijn daarmee tevens onderwerp van dit onderzoek geworden. Om de te verkrijgen inzichten te kunnen verbreden naar gemeentelijke overheden is besloten enkele gemeentelijke cases erbij te zoeken. Gekozen werd voor drie gemeentelijke cases naast de twee provinciale cases.

De keuze van de gemeentelijke cases is voornamelijk gebaseerd op de bereidheid van de betreffende overheid om een begin te maken met vergelijkbaar preventiebeleid zoals dat in Noord-

Holland en Gelderland werd geïnitieerd. Een zogenaamd "preventiebeidsmodel" (Reijnga e.a. 1991) werd hiervoor ontwikkeld. In november 1991 besloot de milieudienst Breda om deel te nemen aan een demonstratie- en introductieproject van de IVAM en werd daarmee de eerste gemeentelijke cases: het onderzoek in Breda startte in maart 1992.

De provincie Noord-Holland, bij monde van het zojuist opgerichte preventieteam vroeg de IVAM eind 1991 om een voorbeeldproject in gemeenten in Noord-Holland uit te voeren. Omdat de provincie koos voor twee voorbeeldgemeenten, werd besloten beide gemeenten, naast Breda, als case aan het onderzoek toe te voegen. De provincie Noord-Holland koos Amstelveen en Heerhugowaard als voorbeeldgemeenten. Het onderzoek startte hier halverwege 1992.

In Breda, Amstelveen en Heerhugowaard speelt net als in Gelderland een preventieproject met de IVAM een centrale rol in het beschreven proces. In het project is de nadruk gelegd op zelfwerkzaamheid van de gemeenten. Zij hebben het project uitgevoerd, hebben mensen gemobiliseerd in de eigen organisatie, demonstratiebedrijven geselecteerd en de basis gelegd voor het toekomstige preventiebeleid. De IVAM heeft preventiekennis aangeleverd, trainingen en de projectbegeleiding verzorgd.

Naast de selectie op grond van de criteria 'koploper' en 'bereidheid tot preventiebeleid' is de selectie van de cases op pragmatische gronden gemaakt. De koppeling van (extern) gefinancierde onderzoeksprojecten aan het IVAM-onderzoeksprogramma vergemakkelijkte het organisatie-interne onderzoek. In alle gevallen is het onderzoek verricht in nauwe samenwerking met en met toestemming van betrokkenen. Het was gemakkelijk en soms zelfs vanzelfsprekend om als onderzoeker/adviseur vergaderingen bij te wonen, interviews te houden en observaties te registreren. De IVAM is in de gekozen cases duidelijk aanwezig als actor in het proces. Het onderzoek is niet gericht geweest op het analyseren van deze rol. Deze werd als een gegeven beschouwd. Zonder de directe betrokkenheid als onderzoeker/adviseur bij het beschreven proces zou het niet mogelijk geweest zijn de beschrijving in de cases zo gedetailleerd weer te geven.

1.7 Opzet van het proefschrift

In hoofdstuk 2 worden de theoretische inzichten weergegeven uit de organisatiesociologie en de organisatiekunde die relevant zijn voor dit onderzoek. In hoofdstuk 3 staan theoretische inzichten in innovatieprocessen en organisatiecultuur centraal en worden onderzoeksvragen geformuleerd naar aanleiding van de geraadpleegde theorieën.

De empirie komt in het tweede deel van het proefschrift aan bod. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 worden namelijk de casestudies gepresenteerd: de twee provinciale cases worden behandeld in hoofdstuk 4 en 5 en de drie gemeentelijke cases worden in hoofdstuk 6, 7 en 8 weergegeven.

In het derde deel volgen de analyse en de conclusies. De analyse van de casestudies en de beantwoording van de empirische onderzoeksvragen worden in hoofdstuk 9 weergegeven. De beantwoording van de meer theoretische onderzoeksvragen komt in hoofdstuk 10 aan bod. Het proefschrift besluit - in hoofdstuk 11 - met de belangrijkste conclusies alsmede de toekomstverwachting en aanbevelingen.

2 ORGANISATIESOCIOLOGISCHE UITGANGSPUNTEN

2.1 Inleiding

De vraagstelling van het onderzoek naar de introductie van preventiebeleid binnen de organisatie van enkele lagere overheden wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt en in een theoretisch kader geplaatst.

De onderzoeksopzet vraagt om een organisatiesociologisch kader. Daarom wordt een kort overzicht gegeven van de theorievorming omtrent het functioneren van organisaties, zoals deze zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld in de organisatiekunde en organisatiesociologie. De korte schets wordt toegespitst op de contingentietheorie. In de contingentiebenadering wordt gezocht naar de specifieke omstandigheden die bepalen hoe een organisatie functioneert. Binnen deze sociologische benaderingswijze kan voorliggend onderzoek worden geplaatst.

In de contingentietheorie is het bovenal het werk van Mintzberg relevant voor dit onderzoek. In essentie behelst deze theorie de visie dat de configuratie van een organisatie (dat wil zeggen een clustering van organisatieparameters) vorm geeft aan het krachtenspel dat in de organisatie plaatsvindt. Mintzberg onderscheidt hiertoe verschillende organisatietypologieën. De bureaucratische machineorganisatie, waar overheidsorganisaties het meest van weg hebben, vormt één van die typologieën. De typologie geeft richting aan het krachtenspel van ontwerpparameters en dit krachtenspel beïnvloedt in sterke mate de wijze waarop een organisatie met innovatie omgaat. De configuratietheorie van Mintzberg stelt vooral de structurele ontwerpparameters van organisaties centraal.

Allereerst wordt in 2.2 het overzicht gegeven van de ontwikkelingen in de organisatiesociologie die het kader van de contingentietheorie aangeven. Na een korte inleiding in de contingentietheorie in 2.3 komt in 2.4 de configuratietheorie van Mintzberg aan de orde. De contingentiebenadering speelt een grote rol in dit onderzoek.

2.2 Overzicht van de ontwikkeling in het denken over organisaties

De ontwikkeling van theorieën over organisaties in de twintigste eeuw weerspiegelt de maatschappelijke ontwikkelingen in deze periode en de plaats die organisaties in die maatschappij innemen. De studie naar organisaties is niet het exclusieve terrein van sociologen. Ook filosofen, politicologen, psychologen, bestuurs- en bedrijfskundigen en economen hebben belangrijke bijdragen geleverd aan de gedachtenvorming omtrent het functioneren van organisaties. Op pragmatische gronden worden deze bijdragen tezamen gebracht onder de noemer "organisatietheorie".

De grondleggers van de hedendaagse organisatie-theorie ontwikkelden allen hun ideeën aan de hand van praktijkstudies: Zowel de toepassingsgerichte als de theoretisch-georiënteerde denkers werkten vanuit de casuïstiek. De toepassing ging in het verleden vaak aan de kennisvorming

vooraf. Men voer "...aanvankelijk vooral op het kompas van opgedane praktische ervaringen en deels intuïtieve inzichten, die dikwijls onvoldoende nader beredeneerd, empirisch getoetst en op grond daarvan gezuiverd werden" (Verhoef, in Burger e.a. 1993: 89). Perrow (1986) toont in zijn kritische beschrijving van de ontwikkeling van de organisatie-theorie aan hoe lastig het is om wetmatigheden in processen in organisaties te begrijpen. Aan de hand van cases en de organisatie-adviespraktijk kunnen processen en mechanismen in organisaties worden onderkend, maar deze zijn daarmee nog niet goed onderzoekbaar en generaliseerbaar te maken.

Er kan een -weliswaar arbitrair- onderscheid worden gemaakt tussen de meer op advisering gerichte organisatiekunde en de meer op theorievorming gerichte organisatiesociologie. De toepassingsgerichte discipline van de organisatiekunde is veelal ontwikkeld om efficiëntieproblemen van organisaties op te lossen en heeft van oudsher een technische en economische grondslag (Lammers, 1987: 43). Het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisaties staat centraal in de organisatiekunde. Daarnaast wordt deze ook steeds meer ingezet om managers de beginselen van het organiseren bij te brengen en te behoeden voor de valkuilen van het management. Hierin liggen potentiële toepassingen van de organisatiekunde, maar hierin liggen ook de zwakke plekken van de organisatiekunde. "De normatieve, prescriptieve organisatiekunde overschrijdt vaak het beschrijvende, begrijpende, verklarende en voorspellende draagvlak van de verantwoorde organisatiewetenschap" (Kastelein, 1990:50, aangehaald in Burger, 1993).

Verskillende critici van de toepassingsgerichte organisatiekunde (bijvoorbeeld Pröpper 1993: 364, Verhoef in Burger, 1993: 88 en Morgan, 1986: 134 e.v.) waarschuwen dat organisatie-onderzoekers zich niet teveel moeten laten leiden door de zogenaamde managementvisie op de (bedrijfs)organisatie. Dit heeft huns inziens vaak niet tot een beter begrip van het functioneren van organisaties geleid. Managers kunnen wel invloed uitoefenen op organisaties, maar kunnen deze niet beheersen (Morgan, 1986: 135). Verhoef ziet in de organisatiekunde een wankel empirische basis en een onvoldoende inzicht in de praktische mogelijkheden en beperkingen van geplande verandering in organisaties. In de veranderkundige optiek in de organisatiekunde wordt een terugkoppeling van systematisch onderzoek naar de achterliggende theorie onderbelicht, stelt Verhoef (1993: 88). Lammers constateert de laatste jaren een verschuiving in de organisatiekunde. Niet alleen problemen rondom de efficiëntie en doelmatigheid van de organisatie worden aangepakt, er komen steeds meer vragen van organisaties om beheers- en bestuurbaarheidsproblemen op te lossen. Juist deze problemen vragen zijns inziens om de inbreng van de organisatiesociologie. Deze inbreng is nog beperkt, volgens Lammers. (1987: 44).

Lammers is de mening toegedaan dat de organisatiesociologie geen toegepaste wetenschap is (Lammers, 1987: 47). Hij stelt dat de organisatiesociologie slechts één der disciplines is die als hulpwetenschap voor de toegepaste organisatiekunde dient. De aard van de sociologische bijdrage is minder 'hard' dan die van andere (c.q. technische en economische) wetenschappen. De sociologie draagt eerder bij aan het diagnostisch instrumentarium, dan aan het therapeutisch instrumentarium van de organisatiekunde. De specifieke bijdrage van de sociologie aan de organisatie-theorie is er volgens Lammers (1987: 55) in gelegen dat de sociologie een systematisch denkkader biedt waarmee men de ontwikkeling, structuur en het functioneren van de organisatie kan ontleden. Lammers (1987: 30-35) noemt als grondproblemen die in de organisatiesociologie aan bod komen de 'leefbaarheid', 'controleerbaarheid', 'bestuurbaarheid' en 'beheersbaarheid' van organisaties.

In de organisatiesociologie kan een aantal dominante stromingen worden onderkend. In het kort zullen de belangrijkste stromingen uit de organisatiesociologie de revue passeren, om de gekozen invalshoeken in het onderzoek te kunnen plaatsen. Onderstaand overzicht is min of meer chronologisch en is in grote lijnen afgeleid uit Lammers (1987), Perrow (1986) en Pröpper (1993).

Voorlopers van de moderne organisatiesociologie zijn Taylor (1911) en Fayol (1916). Beide waren praktijkmensen die voor het eerst langs wetenschappelijke weg trachtten na te denken over rationeel-technische verbeteringen van de organisatie waarin zij werkten. Ze waren sterk instrumenteel gericht. Beiden kenden een grote rol toe aan de leiding van een organisatie: deze zou de organisatie formeel-technisch vormgeven en de eenduidige doelstelling van de organisatie bepalen. Zij legden een sterke nadruk op de machine-achtige structuur van een organisatie. De "maakbaarheid" van de organisatie door de leiders stond centraal. Deze laatste visie is te bestempelen als "het handelingsperspectief" (Pröpper, 1986: 348).

Na Taylor en Fayol perfectioneerde Weber (1921) de instrumentele benadering in het rationele bureaucratiemodel: de organisatie gezien als een machine in handen van een leider of een politiek bestuurder. De organisatie draagt op een voorgestructureerde en rationele wijze bij aan het realiseren van de doelen van de topbestuurder. De theoretische constructie van organisaties van Weber wordt nog steeds als belangrijk fundament van de moderne organisatiesociologie gezien. Weber gaat in tegenstelling tot Taylor en Fayol wel in op de omgeving van de organisatie: de organisatie zou zoveel mogelijk van de omgeving moeten worden afgeschermd, om zakelijke belangen en privébelangen goed te scheiden.

Na Weber wordt het werk van Barnard (1938) belangrijk voor de organisatiesociologie. Beiden gingen net als Taylor en Fayol uit van een eenduidige doelstelling van een organisatie. Maar Barnard onderkent in tegenstelling tot Weber dat in de praktijk binnen organisaties verschillende doelstellingen kunnen gelden. Weber benaderde de organisatie meer "top-down", Barnard meer "bottom-up". Barnard gaf aan dat er van onderop in de organisatie allerlei processen ontstaan die tot onbedoelde consequenties kunnen leiden. Weber had een mechanisch beeld van de -centraal gestuurde - organisatie, terwijl Barnard aan organisaties een meer organisch karakter toekende: hij vergeleek ze met levende sociale wezens met gedeeltelijk autonoom werkende organisatie-onderdelen. In Webers visie verkrijgt de leiding legitimiteit op basis van wettelijke regels, volgens Barnard krijgen leidinggevendenden pas autoriteit doordat de ondergeschikten hen die verlenen en de controle over hun eigen handelen aan hen overdragen. Webers model van een rationele bureaucratie kan beschouwd worden als het basismodel voor de meeste bestaande (overheids)organisaties. De meeste naderhand ontwikkelde organisatie-theorieën bouwen voort op dit model (Pröpper 1993: 356).

In de jaren ná Weber is er meer inzicht ontstaan in het handelen van mensen. Als uitvloeisel van verlicht denken in de industriële revolutie ontstond in de dertiger jaren van deze eeuw de "Human relations" benadering. Mayo (1933) beschouwde de mens als een sociaal wezen en niet meer louter als een technisch onderdeel van de organisatie als machine. Hij onderkende het bestaan van een informele naast een formele organisatie, maar hield toch nog vast aan een eenduidige organisatie-doelstelling. De benadering van Mayo lijkt enigszins op die van Barnard; beiden onderkennen het organische karakter van een organisatie. Als reactie en aanvulling op de benadering van Mayo ontwikkelde Likert (onder andere 1961) de "Human Resources" theorie waarbij de menselijke capaciteiten en talenten als -vaak onbenut gelaten - hulpbron in organisaties worden onderkend. Likert pleitte voor meer communicatief handelen als onderzoeksonderwerp en

nam afstand van de klassieke Weberiaanse principes over eenheid van leiding, strakke taakverdeling en specialisatie.

Aandacht voor de expliciete bestudering van processen in organisaties kwam er in de naoorlogse jaren onder andere door het werk van Simon op gang (1947, 59, 58). Simon zette zich af tegen de rationele benadering van de klassieke organisatieleer en koos een zogenaamde "beslissingsbenadering" (de term is ontleend aan Morgan, 1986: 78). Beslissingen worden niet volledig rationeel genomen, stelt Simon. Slechts een beperkt aantal alternatieven en voor de hand liggende consequenties van de alternatieven worden in ogenschouw genomen. Simon toonde aan dat de leiding van een organisatie op een andere manier invloed uitoefent dan men doorgaans aannam. Door het beïnvloeden van de premissen van de besluitvorming kan de leiding van een organisatie op directe én indirecte wijze invloed uitoefenen. Kennis speelt een belangrijke rol bij deze alternatieven. Tevens betekent dit inzicht dat cultuur een belangrijker plaats in de analyse moet innemen, aldus Simon.

Sleutel tot het organisatie-model van Simon is volgens Perrow het concept van organisatiestructuur, gedefinieerd als "...those aspects of the pattern of behaviour in the organization that are relatively stable and that change only slowly" (Perrow 1986: 124). Vanuit een psychologische vooronderstelling, ontwikkelde Simon een motivatietheorie waarbij er een zeker evenwicht bestaat tussen de bijdragen van de deelnemers aan de organisatie en de stimulansen en beloningen die zij hiervoor terug krijgen. De beslissingsbenadering van Simon, die aansluit bij het handelingsperspectief van Weber en anderen had echter weinig oog voor het systeem en de structuur van organisaties. In de school die ná Simon tot ontwikkeling kwam, stond juist de systeembenadering centraal.

Op basis van de theorie van Selznick (1949, 1957) werd de zogenaamde Institutionele School ontwikkeld. Selznick beschouwde de organisatie als een zelfstandig systeem dat eigen behoeften kent en dat zich aanpast aan de omgeving. Afstand werd gedaan van het handelingsperspectief van leden van de organisatie en van het beeld van de organisatie als een formeel, technisch ontwerp. De invloed van de omgeving op de organisatie zorgt er volgens Selznick voor dat de organisatie zich institutionaliseert en allerlei waarden uit de omgeving in zich opneemt. Met als consequentie het optreden van belangentegenstellingen tussen groepen en personen in de organisatie en het ontstaan van verschillende doelstellingen. De beheersing van de organisatie vanuit één centraal punt komt hiermee ter discussie te staan. Selznick benadrukt dat de organisatie in een omgeving functioneert waaraan zij zich voortdurend moet aanpassen. Zodoende ontstond voor het eerst een meer dynamisch beeld van de organisatie.

In de jaren vijftig en zestig maakte de organisatiesociologie kwantitatief gezien een explosieve groei mee. De organisatiesociologie werd een herkenbaar specialisme. Het accent kwam meer te liggen op vergelijkende studies en veel studies uit die tijd zijn nog steeds actueel (Lammers, 1987: 171). Een kentering trad op in de organisatiesociologie: niet langer werd gezocht naar algemeen geldende organisatieprincipes en -modellen, maar men ging juist op zoek naar het specifieke in de structuur en de activiteiten van organisaties en de naar invloed van de omgeving op de organisaties.

Vergelijkende studies van Blau e.a.(1963) tonen aan dat de beheersbaarheid en de controleerbaarheid van de moderne organisatie een groot probleem vormen voor de omringende maatschappij. Verschillende pogingen worden door onderzoekers in Europa en Amerika ondernomen om samenhang aan te tonen tussen organisatie-eigenschappen en de karakteristieken van de omgeving. Katz en Kahn (1966) pasten vanuit deze visie als eersten de open

systeembenadering toe. De wisselwerking van organisatie en omgeving beschreven zij aan de hand van de cyclus van invoer, doorvoer en uitvoer van de organisatie. De systeembenadering van Selznick en van Katz en Kahn benadrukt dat voor het verklaren van organisatieverschijnselen de motieven van individuele personen niet zo belangrijk zijn. Katz en Kahn laten interne processen en politieke processen echter buiten beschouwing.

De gekozen (open) systeembenadering riep een reactie op, waarin opnieuw het handelingsperspectief van leden van de organisatie op de voorgrond kwam. Voorbeelden zijn de actiebenaderingen van Silverman (1970) en Harmon (1981). Zij erkennen wel de invloed van de omgeving op een organisatie, maar benadrukken dat de feitelijke invloed van de omgeving juist wordt bepaald door de reactie van de leden van de organisatie op de omgeving. Deze benadering wordt ook wel het "leefwereldperspectief" genoemd (in tegenstelling tot het handelings- of het systeemperspectief). In dit perspectief wordt vooral naar het communicatief handelen van organisaties gekeken. De menselijke problemen die ontstaan in mechanistische organisaties komen onder andere aan de orde in het werk van Argyris (1957) en in het werk van andere auteurs uit de organisatie-psychologie. Al deze studies vallen wel onder de noemer van de vergelijkende organisatiesociologie.

Het vasthouden aan een eenduidige organisatiedoelstelling (de visie waarin nog steeds het werk van Weber te herkennen is) had tot een nogal a-politieke visie op organisaties geleid. In de zeventiger jaren werd in reactie hierop de aandacht in de organisatiesociologie juist meer gericht op tegengestelde belangen, machtsconflicten en de bemiddeling daartussen. Door te kijken naar politieke processen in en tussen organisaties kwam het rationele bureaucratiemodel van Weber op de helling te staan. Ging Weber's theorie uit van een centralistische, gestructureerde en statische organisatie, waarin de verschillende onderdelen volledig op elkaar zijn afgestemd en als één geheel bijdragen aan een eenduidig, door het bestuur bepaald doel: March en Olsen (1976) en Rosenthal (1988) stelden daartegenover de belangenstrijd van groepen en personen en de concurrentie tussen onderdelen van (overheids)organisaties. March en Olsen ontwikkelden het zogenaamde 'vuilnisvatmodel' dat ervan uit gaat dat personen en groepen in de organisatie verschillende belangen en doelstellingen hebben. Het model biedt een ideaaltipe van een decentrale, ongestructureerde en dynamische organisatie, waarin de samenkomst van bepaalde problemen, oplossingen en participanten in bepaalde keuzesituaties toevallig en aan verandering onderhevig is. In de jaren zeventig werd veel onderzoek gedaan naar overheidsorganisaties. In het bureaupolitieke model van Rosenthal staan concurrentie en rivaliteit tussen onderdelen van (overheids)organisaties centraal.

Pröpper toont aan (354-355) dat genoemde visies omtrent (overheids)organisaties passen in het tijdsgewricht waarin zij ontwikkeld werden. Het complexer en dynamischer worden van de moderne westerse maatschappij heeft ertoe geleid dat de taken en de omvang van de overheidsorganisatie enorm zijn toegenomen. De overheidsorganisatie is vervlochten met allerlei andere organisaties. Onderdelen van de overheid hebben niet alleen te maken met centrale richtlijnen maar ook met de eisen en verwachtingen van de organisaties met wie ze moeten samenwerken en van de burgers en belangengroepen die hen benaderen.

Het groter en complexer worden van organisaties roept onderzoeksvragen op omtrent de relaties van organisaties met de omgeving en de relaties tussen organisaties onderling. Lammers noemt deze ontwikkelingsfase van de organisatiesociologie de fase van "organisatie en maatschappij" (1987: 81). De toenemende aandacht van de organisatiesociologie voor de specifieke kenmerken van organisaties en voor hun relatie met hun omgeving leidde tot velerlei studies naar typologieën

van organisaties. De bloei van de contingentie-theorie en van de netwerkbenadering die beide hun wortels in de vergelijkende organisatiesociologie hebben, passen in deze ontwikkeling.

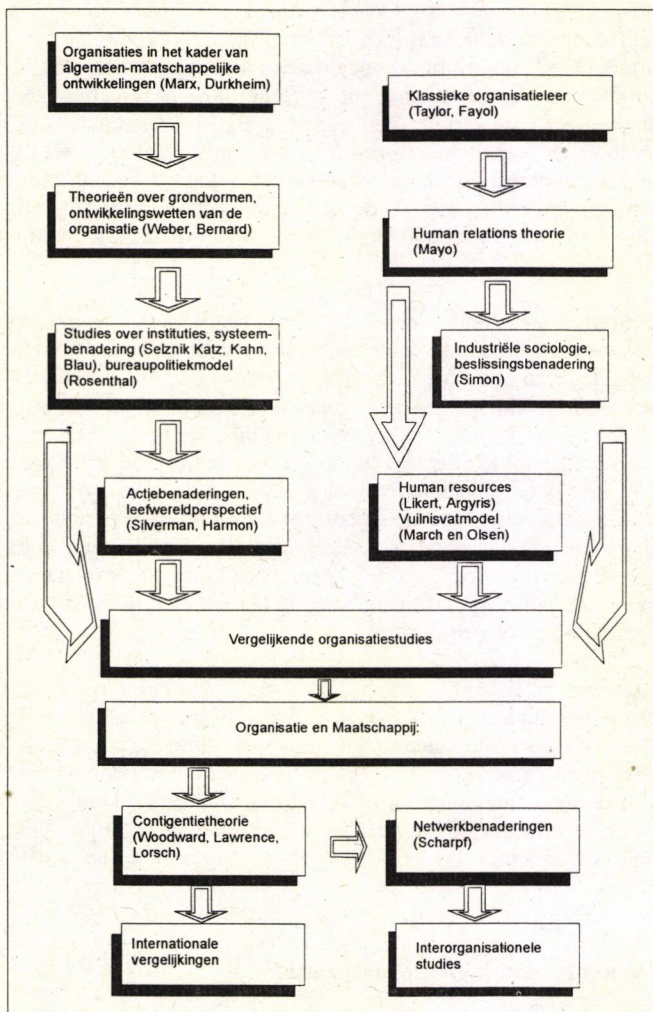
Het contingentiedenken was reeds in het werk van Woodward (1958) en in dat van Burns en Stalker (1961) terug te vinden. Het werk van Woodward zorgde voor een doorbraak in het denken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van organisaties. Zij toonde aan dat het specifieke omstandigheden zijn die het prestatiepeil van organisaties bepalen en dat zodoende het verband tussen organisatievorm en prestatiepeil nader gespecificeerd moet worden.

Eigenlijk werd sinds Taylor aangenomen dat er sprake was van "one best way of management" (Lammers, 1987: 149). Na het verschijnen van het werk van Woodward is veel onderzoek gericht op het vinden van omstandigheden die van doorslaggevende betekenis zijn voor het antwoord op de vraag welke wijze van organiseren het beste is met het oog op doelmatigheid en doeltreffendheid. Een bepaald type organisatie is dus niet in het algemeen beter dan een ander type, maar al naargelang de omstandigheden waaronder deze functioneert. Aan die 'bepaaldheid' door omstandigheden ontleent deze sociologische benadering haar naam. Het woord contingentie betekent (onder meer) 'bepaaldheid door geval of toeval' (Lammers, 1987: 149).

Afgeleid uit de contingentietheorie ontwikkelde zich later in de jaren zeventig en tachtig de netwerkbenadering: het analyseniveau verandert hiermee van samenwerken van mensen in het verband van een bepaalde maatschappelijke institutie naar samenwerken tussen organisaties. Scharpf (1973, 75, 76, 78) is van deze stroming een belangrijke grondlegger door de ontwikkeling van een institutionele-netwerkbenadering. In Scharpf's benadering wordt gekeken naar institutionele factoren in interorganisationale netwerken die van invloed zijn op de vorming, de uitvoering en de resultaten van overheidsbeleid. Meer recente en in Nederland ontwikkelde netwerkbenaderingen zijn onder andere die van Godfroij en Kastelein. In het werk van Godfroij (1981) staat de wederzijdse afhankelijkheid van organisaties centraal: hij wijzigt hiermee de gangbare definitie over éénrichtingverkeer bij contingentiefactoren. Kastelein (1985) ontwikkelde de variant van de netwerk benadering waarin de opbouw van het netwerk tussen organisaties modulair wordt weergegeven.

Pröpper (356) geeft aan dat de netwerkbenadering momenteel opgang vindt omdat met de groei van organisaties deze ook steeds machtiger worden in de samenleving. Hierdoor oefenen ze in toenemende mate invloed op hun omgeving uit (vice versa), die veelal ook uit organisaties bestaat. Om het functioneren van organisaties te kunnen beschrijven en verklaren is zodoende vaak behoefte aan een analyse van interorganisationale relaties.

Lammers (1987) onderscheidt een aantal fasen in de ontwikkeling van de organisatiesociologie. De fasering wil niet zeggen dat er na een bepaalde periode geen studies vanuit een bepaald perspectief meer worden verricht. Het betekent alleen dat er naast een bestaand perspectief een nieuwe benaderingswijze is toegevoegd.



Figuur 2.1 De ontwikkeling van het sociologisch denken over organisaties. (afgeleid van Lammers, 1987: 81)

Doomen e.a. (1990) maken een grove driedeling in de klassieke benaderingen, de benadering van de jaren zestig en zeventig en die van de jaren tachtig. De klassieke benaderingen zochten hun inziens naar een optimale mate van efficiëntie, controle of motivatie in organisaties. De benaderingen legden de nadruk óf op structurele aspecten óf juist op menselijke factoren. In de jaren zestig en zeventig stond het krachtspel tussen persoon, organisatie en omgeving centraal, maar lag de nadruk nog steeds op een rationele, beheersmatige benadering. Technologische en economische ontwikkelingen leidden er in de jaren tachtig echter toe dat ideeën over de kwaliteit van het bestaan wijzigden. In een maatschappij die steeds sneller verandert en complexer wordt,

wordt in toenemende mate van organisaties verandering en samenwerking geëist. Deze ontwikkeling vindt zijn reflectie in de organisatiesociologie. De trefwoorden van het huidige tijdvak voor organisaties zijn "herstructurering", "reorganisatie", "decentralisatie", "deregulering" en "afslanking". Lutters (1988) noemt bijvoorbeeld de nadruk op het individu in plaats van de massa als één van de nieuwe eisen die aan (overheids) organisaties gesteld worden. Verschijnselen van klantgericht werken, een gepersonaliseerd in plaats van een rationeel bedrijfsbeheer of symbolisch management passen in deze ontwikkeling, stelt Lutters in 1988. Maar de golfbeweging in de thematiek van de organisatiesociologie zorgde ervoor dat die nadruk op de menselijke aspecten in organisaties uit de jaren tachtig in de jaren negentig weer op zijn retour is. De thematiek van de institutionele netwerken tussen organisaties staat nu meer op de voorgrond.

Er is een golfbeweging in de aandachtsvelden van de organisatiesociologie aan te geven. Op het ene moment staat de systeembenadering centraal, waarin organisaties als rationeel handelende mechanische, centraal geleide en doelgerichte instituties worden gezien. Als reactie hierop ontstaat de meer organische benadering van het handelingsperspectief (of actie-, of leefwereldperspectief) waarin meer oog is voor de individuele leden van de organisatie. In de jaren zestig en zeventig werd geleidelijk aan afstand genomen van de eenduidige doelstelling van organisaties en kwam de politieke benadering op: belangenstrijd etc. en verschuiving van systeem- en interactief perspectief of handelingsperspectief, maar een opensysteem- en interactieve benadering. De opensysteembenadering is op de voorgrond gekomen, wellicht omdat deze benadering beide voorgaande richtingen enigszins combineert. De systeembenadering en de interactieve benadering worden vanaf de jaren tachtig gezien als aanvulling op elkaar. Vanuit deze visie is in de jaren zestig ook de contingentietheorie voortgekomen.

Organisaties worden meer in wisselwerking gezien met de omgeving én er worden meer vergelijkende studies verricht. In deze periode maakte de organisatiesociologie als specialisme een explosieve ontwikkeling door. Het accent dat vanaf de jaren zestig kwam te liggen op vergelijkende studies wordt echter nog steeds relevant geacht. Lammers constateert dat veel studies uit die tijd nog actueel zijn (Lammers, 1987: 171). Dit vergelijkende genre bepaalt nog steeds het beeld van de organisatiesociologie. Organisatiesociologen blijven geboeid door het specifieke in de organisatiestructuur, de activiteiten binnen organisaties en in de invloed van de omgeving op organisaties.

2.3 Het belang van het contingentieperspectief

De empirische vraagstelling van dit onderzoek betreft vragen omtrent (interne en externe) organisatiekenmerken in relatie tot het functioneren van organisaties. De gestelde onderzoeksvragen over een innovatieproces in de organisatie vereisen een analyse naar de specifieke kenmerken van de betreffende organisatie. Zodoende is aansluiting gezocht bij de theorievorming vanuit het contingentieperspectief.

Organisatiesociologen en -adviseurs zijn vaak met elkaar in discussie over de vraag welke typologie het beste de relevante verschillen en overeenkomsten in organisaties kan weergeven. En welke voorspellingen gedaan kunnen worden omtrent het functioneren van organisaties. De gedachte dat, om een bepaald doel te bereiken, het ene middel niet altijd en overal, maar slechts onder die en die condities, geschikter is dan het andere, vormt het fundament van de contingentietheorie (Lammers, 1993: 362). Maar deze abstracte constatering is natuurlijk niet

voldoende, want een theorie zou moeten specificeren onder welke omstandigheden wat voor organisatietypen in welke opzichten meer of minder voldoen.

Lammers (1987: 434-447) maakt een onderscheid in enige "trossen" onderlinge verwante theorieën in de huidige organisatiesociologie. Twee belangrijke trossen zijn volgens hem de bureaucratietheorie en de contingentietheorie.

De (inmiddels wat verouderde) bureaucratietheorie is afgeleid van het werk van Weber en is in de vorige paragraaf deels geschetst. De contingentietheorie vond in navolging van het werk van Woodward (1958) vanaf de jaren zestig opgang.

De meest bekende bijdrage in dit verband is die van Lawrence en Lorsch (1967). Op basis van een onderzoek bij tien bedrijven uit drie verschillende sectoren, kwamen zij tot de conclusie dat in een gevarieerde en dynamische omgeving de organisatie intern sterk gedifferentieerd en sterk geïntegreerd moet zijn. Differentiatie en integratie zijn de sleutelwoorden in wat Lawrence en Lorsch de "contingency theory of organizations" noemden. Deze term is sindsdien ook gebruikt om effectiviteitsstudies aan te duiden die rekening houden met de contingenties, dat wil zeggen met de mogelijke onzekerheden in de omgeving van de organisatie (Leys e.a., 1990: 88). De logica van de contingentiebenadering kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 2.2 Contingentiebenadering (Bron: Leys e.a., 1990)

Contingenties hebben invloed op organisaties, terwijl daarentegen organisaties, volgens de oorspronkelijke contingentiedenkers, weinig invloed hebben op contingenties. In de zeventiger jaren is het contingentiedenken verder gespecialiseerd en uitgegroeid tot een toonaangevend theoretisch kader in de organisatiesociologie.

Kickert (1988) onderscheidt in de contingentietheorie twee hoofdstromen:

1. De stroming waarbij contingentiefactoren zoals structuur, technologie en cultuur opgevat worden als kenmerken van productieprocessen. Het begrip technologie wordt in deze stroming opgevat als de kenmerken van het primaire productiesysteem. De meeste studies zijn op industriële productiebedrijven gericht, maar in principe is deze theorie ook bruikbaar voor het analyseren van interne processen in en karakteristieken van overheidsorganisaties.

Pfeffer en Salancik (1978) ontwikkelden een contingentietheorie vanuit het perspectief van de hulpbronnen (zoals financiële middelen, arbeidskrachten, techniek, politieke ondersteuning) waarvan de organisatie afhankelijk is. Pfeffer e.a. onderzochten de onderlinge afhankelijkheid van organisaties vanuit een "resource dependence perspective".

2. De stroming die gericht is op externe invloeden van de omgeving op een organisatie. Dit is de meest gebruikte contingentiebenadering. Binnen dit perspectief kan ook de later ontwikkelde netwerkbenadering worden gezien. Oorspronkelijk werd binnen deze benadering gewerkt met de indeling van de contingentiefactor "omgeving" in de typen: heterogeen, homogeen, zeker en onzeker. Later heeft men, onder invloed van Mintzberg (1979), de omgevingskenmerken onderscheiden in de volgende twee hoofddimensies: de mate van omgevingscomplexiteit en de mate van omgevingsdynamiek (Zie ook Lammers, 1993: 363 (noot)). "Het specificeren onder welke omstandigheden wat voor organisatietypen meer of minder voldoen is het onderzoeksterrein van de contingentie-benadering", volgens Lammers (1993: 362). Voorliggend onderzoek naar de wijze waarop een bepaald type organisatie met een strategische verandering omgaat sluit aan bij deze benadering.

In voorgaande paragraaf is globaal de reikwijdte van de organisatiesociologie aangegeven en zijn de verschillen tussen de toegepaste organisatiekunde en de op theorievorming gerichte organisatiesociologie behandeld. Geconcludeerd kan worden dat de theorievorming vooral gebaseerd is op de praktijk van probleem-oplossen en efficiëntie-verhogen van organisaties. De nadruk op casuïstiek brengt problemen met zich mee betreffende de generaliseerbaarheid en onderzoekbaarheid van de theoretische uitgangspunten. Organisatiesociologie beoogt het niveau van de casuïstiek te overstijgen en een diagnostisch, verklarend kader aan te geven, als hulpmiddel voor de meer therapeutische organisatiekunde.

Lammers sluit zijn "Inleiding in de organisatiesociologie" af met de constatering dat de organisatiesociologie "...voor een beoordeling van zin en onzin, waarde en onwaarde van organisaties slechts een bijdrage kan leveren in de vorm van kennis en inzicht in hun reilen en zeilen, hun vormen, regimens, ontwikkelingen en vervlechtingen. Al genereert de organisatiesociologie dan geen waarde-oordelen, wie zich ermee bezig houdt ontkomt er niet aan....zich af te vragen wat die kennis en dat inzicht voor hem of haar betekenen met betrekking tot de eigen oordeelsvorming in ethische en in politieke zin". (Lammers, 1993:394-395). Ook in dit onderzoek worden uitspraken gedaan over de onderzochte overheidsorganisaties en over het milieu- en preventiebeleid die ingegeven zijn door de eigen oordeelsvorming. Dergelijke uitspraken worden voor zover mogelijk onderbouwd en aannemelijk gemaakt, maar zullen lang niet altijd een voorspellende of generaliserende waarde kunnen hebben.

2.4 De configuratie van organisaties

2.4.1 Inleiding op Mintzberg's configuratietheorie

Deschouwer (in Leys e.a.,1990:29) stelt vast dat in het dagelijks taalgebruik aan het begrip organisatie twee verschillende betekenissen worden gegeven. Enerzijds de (meer positieve) appreciatie die betrekking heeft op het efficiënter handelen, anderzijds het negatieve oordeel over de depersonalisering van het maatschappelijk leven. Het begrip "bureaucratie" is negatief geladen, maar toch vertonen organisaties steeds weer tendenzen tot bureaucratisering. Empirisch is de bureaucratie de meeste voorkomende verschijningsvorm, het lijkt de natuurlijke staat waarin organisaties zich bevinden. Het is volgens Teulings een onderstroom die organisaties meesleurt (1993: 40). Veel processen van organisatieverandering, en dus de adviezen van organisatiekundigen, zijn te begrijpen als een poging om tegen de stroom in te zwemmen: om de bureaucratische tendenties in organisaties terug te dringen. Teulings stelt daarbij dat de richting van advisering naar andere organisatievormen vaak aan mode of trend onderhevig is (ibid).

Overheidsorganisaties gelden als het prototype van een bureaucratische organisatie: voorspelbaar en betrouwbaar, maar ook inflexibel en statisch. De vraag die in dit onderzoek centraal staat betreft een strategische wijziging in het (milieu)beleid van lagere overheden innovatie, namelijk de introductie van preventiebeleid. Deze strategische wijziging wordt als een innovatie opgevat. Innovatie vergt veel van bureaucratische organisaties. De stelling van Mintzberg dat deze organisaties niet geëquipeerd zijn voor verandering, leidt tot de veronderstelling dat het van de grond krijgen van een innovatie in een overheidsorganisatie te zien is als zwemmen tegen de stroom in.

Om deze stelling te kunnen onderbouwen wordt gekeken naar de kenmerken van organisaties (en de wisselwerking daartussen) die leiden tot de specifieke omgangswijze van een organisatie betreffende innovatie. Vragen omtrent organisatiekenmerken brengen ons op het spoor van het werk van Mintzberg. Deze representant van de contingentietheorie poogt de structuur van organisaties bloot te leggen om de rol van specifieke organisatiekenmerken onderzoekbaar te maken. Het werk van Mintzberg is behulpzaam om organisaties te begrijpen in de context van hun specifieke karakteristieken. Mintzberg, van oorsprong ingenieur en momenteel hoogleraar Management aan de McGill University in Montreal, heeft baanbrekend onderzoek verricht op het terrein van management en organisaties. Zijn bekendste werk "The structuring of organizations" (1979) geldt al jaren als hét handboek voor studenten aan organisatie- en bestuurskundige opleidingen. Kickert (1988, hfst 13) kenschetst het werk van Mintzberg als "een drieluik over proces, structuur en macht". Mintzberg beschrijft deze begrippen vanuit de benadering dat de organisatie-structuur zich aan de concrete situatie aanpast (of dit zou moeten doen) om de organisatie effectief te laten zijn.

Werkend vanuit de casuïstiek ontwikkelde hij een theoretisch kader om te verklaren hoe organisaties zich aan een concrete situatie aanpassen om aan de gestelde doelen te kunnen voldoen. Hij wijst op zwakke plekken in organisaties, wanneer deze niet (meer) voldoen aan de hun gestelde verwachtingen of doelen.

Mintzberg baseert zich op empirisch onderzoek naar het doen en laten van managers, en benadrukt dat de leden van organisaties meer een beroep moeten doen op hun intuïtie en hun moraal en dat zij minder moeten denken in termen van louter efficiëntie, zoals hen dat door het economisch systeem is ingegeven (Mintzberg, 1991: 20, Propper, 1993: 373). Mintzberg ontkracht in zijn onderzoek vele mythen over managers. Zo rekent hij af met visies dat "een manager een systematische plannenmaker is zonder routinematige werkzaamheden", "dat de beste informatie voor managers via een formeel managementinformatiesysteem verloopt", en "dat management een vak is dat geleerd kan worden, of nog sterker: dat het een wetenschap is". Mintzberg noemt dergelijke mythen 'folklore' (1991: 20 e.v.). Vanuit deze visie benadrukt hij ook dat studies naar organisaties niet alleen descriptief kunnen zijn. De gegenereerde kennis moet worden ingezet om het management in organisaties te verbeteren, betoogt Mintzberg. In zijn werk legt Mintzberg zodoende een brug tussen de organisatiekunde en management-adviespraktijk en de meer theoretische organisatiesociologie. Zowel organisatiesociologen als organisatie-adviseurs maken veelvuldig gebruik van de empirische theorie van Mintzberg.

Centraal in het werk van Mintzberg staat het concept van de configuratie van een organisatie. Een configuratie is een clustering van een veelheid van organisatiekenmerken. Daarbij zijn verschillende typologieën van configuraties te onderscheiden. De configuratie bepaalt in grote mate het functioneren van de organisatie. Aan de basis van de configuratietypologie staat de structuurvorming van de verschillende organisaties.

De mate en wijze van structurering wordt volgens Mintzberg bepaald door:

- A. Mate en wijze van arbeidsverdeling van het managementproces (de opdeling van de organisatie in functioneel verschillende delen);
- B. Mate en wijze van coördinatie van onderscheiden managementfuncties (de manier waarop de hierboven genoemde delen zijn verbonden en er tussen de actoren weer een samenhang tot stand wordt gebracht)
- C. Mate en wijze van centralisering van coördinerende activiteiten (welke actor of welk deel van de organisatie vormt de kern van het coördinatie-netwerk?)

Dit zijn de belangrijkste beïnvloedbare elementen van structuurvorming in organisaties. Maar er zijn tal van andere onderscheidende kenmerken die daarmee op vaak voorspelbare wijze samenhangen (volgens Teulings, 1993: 41).

Aanvankelijk ontwikkelde Mintzberg vijf verschillende organisatie-configuraties:

- 1. de eenvoudige structuur
- 2. de machineorganisatie
- 3. de professionele organisatie
- 4. de divisiestructuur
- 5. de innovatieve structuur

Later voegde Mintzberg daar twee typologieën aan toe:

- 6. de missionaire organisatie
- 7. de politieke structuur

Elk van de vijf oorspronkelijke organisatieconfiguraties bestaat uit vijf delen (of groepen mensen), kent één dominante manier van coördinatie en hierbij aansluitend één dominant, centraal staand, organisatie-onderdeel. Met de twee extra typologieën doorbreekt Mintzberg deze systematiek. Hij breidt de organisatiestructuur namelijk uit met nieuwe onderdelen, deze keer niet gevormd door mensen, maar door ideologie en politiek. In zijn latere werk onderkent Mintzberg (In Mintzberg en Quinn, 1991) dat politiek en ideologie als krachten werkzaam zijn in iedere organisatie: politiek leidt tot competitie, ideologie tot coöperatie.

Elke organisatie heeft wel iets van de zeven typologieën in zich, maar meestal is één typologie dominant. De configuratie-analyse is erop gericht te bepalen in welke mate een bepaalde organisatie verwant is aan één of meer van de typologieën.

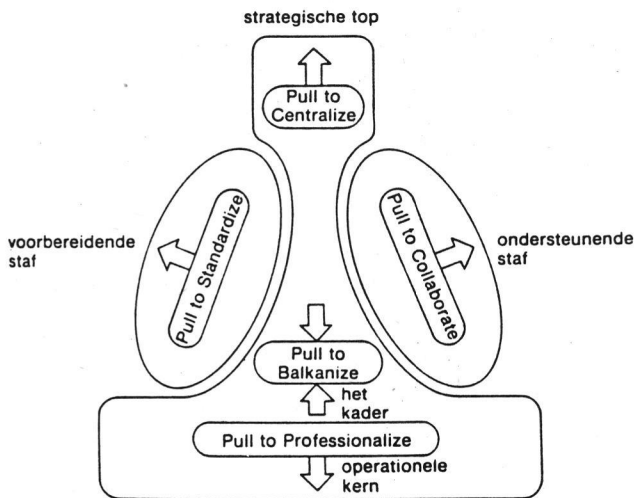
Elke organisatie bestaat volgens Mintzberg (1989, verwijzend naar werk uit 1979) uit vijf delen:

- De strategische top. Zoals de raad van commissarissen, het bestuur, de directie
- Het kader. Zoals bedrijfsleiders, hoofden van dienst, afdelingschefs, bazen en andere lijnfunctionarissen
- De voorbereidende staf. Zoals planningsdeskundigen, controllers; medewerkers belast met opleiding en training, operations research, organisatie en efficiency.
- De ondersteunende staf. Zoals medewerkers voor juridische zaken, arbeidsverhoudingen, personeelsadministratie, post- en archiefzaken, kantinepersoneel, receptionisten.
- de operationele kern. Zoals uitvoerend personeel, inkopers, vertegenwoordigers.

Deze organisatiedelen zijn volgens Mintzberg te zien als partijen. De configuratie-typologieën die Mintzberg ontwikkelt zijn constellaties waarin steeds één partij een centrale rol speelt bij de coördinatie. In zijn overzichtswerk uit 1989 "Mintzberg on management" geeft Mintzberg zijn

ervaringen met de verschillende configuraties weer. Onderstaande is daar met name uit afgeleid. Vormen van coördinatie zijn volgens Mintzberg (zie ook tekening):

- de wederzijdse aanpassing (The pull to collaborate): dit gebeurt door formele en informele communicatie;
- de directe supervisie (The pull to centralize): dit is het geven van persoonlijke instructies via de hiërarchische lijn;
- de standaardisatie van werkprocessen (the pull to standardize), waarbij de voorbereidende staf de werkzaamheden coördineert en mechaniseert;
- de standaardisatie van output (The pull to balkanize) waarbij op initiatief van het kader (= de middelbare leiding) divisies van de organisatie een zekere autonomie verwerven;
- de standaardisatie van vaardigheden (The pull to professionalize), waarbij op instigatie van de operationele kern van de organisatie vaktechnische competentie als standaardoplossing wordt geboden.



Figuur 2.3 Coördinatiemechanismen volgens Mintzberg (1989)

De configuraties die Mintzberg uit de verschillende dominerende coördinatiekrachten afleidt zijn:

1. De ondernemersorganisatie

De strategische top wil, aldus Mintzberg, het liefst alles zelf in de hand houden en streeft naar directe supervisie. Onder bepaalde omstandigheden lukt het de topleiding met dit soort hiërarchische coördinatie te volstaan. Het organisatietype waar dit bij lukt heeft een simpele

structuur. Voorbeelden zijn kleine, eenvoudige, vaak beginnende ondernemersorganisaties. In termen van macht noemt Mintzberg dit de "autocracy": één persoon domineert de interne machtsconfiguratie.

2 De machineorganisatie of -bureaucratie

De voorbereidende staf streeft naar standaardisatie van het werk: in machinebureaucratieën prevaleert dit streven. Vaak zijn dit grote complexe organisaties, bijvoorbeeld massaproductiebedrijven, luchtvaartmaatschappijen, gevangenissen en andere overheidsorganisaties. In termen van macht noemt Mintzberg deze configuratie "the closed system", waarin de organisatie zelf, maar vooral de beambten domineren: de organisatie is er voor zichzelf.

3 De professionele organisatie

De operationele kern zal de professionalisering van de organisatie nastreven, de structuur waarin deze vorm van coördinatie de boventoon voert is de professionele structuur. Voorbeelden zijn ziekenhuizen, hulpverleningsinstanties en ambachtelijke bedrijven. In termen van macht noemt Mintzberg dit organisatietype de "meritocracy": de experts hebben de macht; de topmanager, hiërarchie en gezag zijn zwak in de machtsconfiguratie.

4 De gediversifieerde organisatie

De typologie waarin het kader de boventoon voert en de standaardisering van de output tot stand wordt gebracht door quasi-federatieve organisatieonderdelen is de divisiestructuur. Voorbeelden zijn conglomeraten van organisaties, multinationals. In termen van macht kan deze configuratie wat lastiger gedefinieerd worden. Domineert een coalitie de interne organisatie, dan in sprake van een zogenaamde instrument-configuratie. Heeft iedereen macht, dan is er in termen van Mintzberg sprake van een politiek arena (aangehaald in Kickert, 1988)

5 De innovatieve organisatie

De ondersteunende staf wil op basis van hun deskundigheid aan de besluitvorming mee doen. Hiervoor gaat deze staf allerlei samenwerkingsvormen aan en het soort organisatie waarin een dergelijke vorm van coördineren hoogtij viert is de adhocratie. Voorbeelden zijn geavanceerde onderzoeksinstellingen, een ruimtevaartbedrijf. Dit type organisaties lijkt in termen van macht op de "meritocracy".

6 De zendingsorganisatie

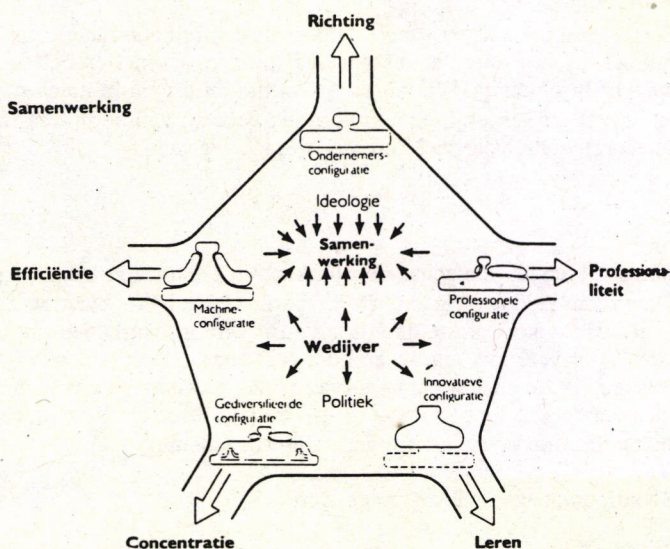
Wanneer de ideologie als diepgeworteld systeem van waarden en opvattingen zo sterk is dat de gehele organisatiestructuur erdoor wordt bepaald, spreekt Mintzberg van de missionaire structuur. Standaardisering van normen is het belangrijkste coördinatiemiddel in deze organisaties, veelal op basis van vrijwilligheid. Voorbeelden zijn bepaalde religieuze instellingen en de Israëliëse kibboets.

7 De politieke organisatie

Mintzberg definieert politiek heel specifiek als niet-legitieme machtsuitoefening (1989: 238). Politieke processen uiten zich vaak in politieke spelletjes, waarbij mensen politiek gebruiken ten behoeve van het eigenbelang. Deze spelletjes kunnen individuen en organisatie-onderdelen uit elkaar drijven. Organisaties, zoals politieke partijen, waarin politiek (het "political arena") zo belangrijk is dat deze de hele structuur beheerst, noemt Mintzberg politieke organisaties. De configuraties zijn op te vatten als ideaaltypen. Mintzberg relateert zelf zijn configuraties (Mintzberg, 1991: 256 e.v.). Maar hij stelt ook dat: "Hoewel geen enkele organisatie met ...

enkele zuivere vorm volmaakt overeenstemt, komen sommige er opmerkelijk dicht bij" (Ibid. p. 262). Vaak is er sprake van mengvormen van organisatietypologieën. Zoals reeds aangegeven zijn er verschillende krachten in organisaties aan het werk: de dominerende kracht bepaalt in de grootste mate de vorm van de organisatie.

Ook binnen de organisaties zelf zijn weer configuraties te herkennen. Sommige afdelingen van overheidsorganisaties hebben bijvoorbeeld duidelijk het karakter van een machine-bureaucratie, andere veel meer van een innovatieve of een professionele organisatie. Het is niet voor niets dat eenheden binnen organisaties een verschillende signatuur hebben. Zodoende kunnen organisaties gebruik maken van de verschillende voor- en nadelen van de te kiezen configuraties.



Figuur 2.4 Krachtenspel in de organisatie (Mintzberg, 1991: 260)

Volgens veel organisatiesociologen zijn het vooral de krachten "mechanisch zijn" of "organisch zijn" die het functioneren van organisaties vorm geeft (zie het overzichtswerk van Lammers uit 1987: 144, 159-160, 365-368, 430-431 en 449-450). Daft (1992: 256 e.v.) vat deze visies als volgt samen: om te kunnen veranderen moeten organisaties in wezen organisch zijn. Het vinden van de juiste balans tussen organisch zijn om te kunnen vernieuwen en mechanisch zijn om efficiënt te kunnen functioneren is essentieel voor organisaties, zegt Daft. Om in de huidige samenleving als organisatie in leven te blijven zouden zijns inziens organisaties in feite ambidexter (links- en rechtshandig tegelijk) moeten zijn: zowel efficiënt en strak geregeld als creatief en open voor vernieuwing (Daft, 1992: 257 verwijzend naar Duncan, R.B. "The ambidextrous organization: designing dual structures for innovations", 1976: 167-88). Deze benadering wordt door Daft ook aangeduid als de zogenaamde "dual core approach" (Ibid: 266). Daft spreekt in dit verband van "creative and using departments". In de casebeschrijvingen in dit onderzoek zal dan ook aandacht worden besteed aan de signatuur van de betrokken onderdelen van de organisatie. De configuratietheorie is dus op verschillende niveaus te hanteren: voor de totale organisatie en voor de relevante eenheden binnen de organisatie.

Voorliggend onderzoek betreft enkele overheidsorganisaties. In overheidsorganisaties herkennen we al gauw de configuratie van een machineorganisatie. Maar overheidsorganisaties zijn niet altijd een stereotype machine-bureaucratie. Zeker op afdelingsniveau zijn kenmerken van andere configuraties aan te treffen. Binnen een specialistische afdeling, zoals in sommige gevallen de economische of beleidsafdeling, zijn duidelijke trekken van een professionele configuratie waarneembaar.

In voorliggend onderzoek gaat het om 'innovatie'. Volgens de configuratie-theorie van Mintzberg zijn innovatieve (adhocratische) organisaties speciaal toegerust om flexibel te zijn en op verandering in te spelen. In onderstaande wordt de configuratie van de machineorganisatie uitgebreid toegelicht en zal ter vergelijking een korte uitwerking van de professionele en de innovatieve organisatieconfiguratie volgens Mintzberg worden gegeven.

De machine organisatie

De machineorganisaties gelden als "de echte slechterikken in organisatie-land, als oorden van bureaucratie en bronnen van gekke verhalen" (Mintzberg, 1991: 138). Maar ze zijn ook erg efficiënt en constructief. Het voornaamste doel lijkt te zijn om onzekerheden uit te sluiten en beheersbaar te maken. Voor veel mensen, waaronder conventionele organisatie-adviseurs en overheidsfunctionarissen, is de machinebureaucratie niet gewoon één van de mogelijke organisatiestructuren, maar dé structuur (Mintzberg, 1991: 203). Structuur lijkt voor velen gelijk te staan met gezagshierarchie, top-downbestuur, gedetailleerde planning.

Een bureaucratische configuratie wordt gekenmerkt door:

- A. Een omvangrijke staf met name op het gebied van produktievoorbereiding en procesbeheersing;
- B. Een standaardisering van werkzaamheden als de dominante coördinatiewijze voor de organisatie als geheel. Er is een zeer sterke regelvorming;
- C. Een centrale coördinerende positie van de technocratische staf als maker en monitor van regels, voorschriften en procedures. Deze zorgt voor een technocratische sturing.

Managers hebben in machineorganisaties een grote "span of control", er wordt weinig overgelaten aan het oordeel van de medewerkers. Om een sterke regulering te bereiken is ook een grote bestuurlijke structuur nodig.

Hoofdtaken van managers op tussenliggend niveau zijn:

- het behandelen van storingen in de uitvoering;
- het samenwerken met stafanalisten om normen doorgevoerd te krijgen van staf naar uitvoerenden;
- het steunen van de verticale gang van zaken in de organisatie.

De coördinatie in machineorganisaties berust dus op standaardisatie van de werkzaamheden. De obsessie in de structuur voor beheersing weerspiegelt, volgens Mintzberg, twee belangrijke feiten:

1. Onzekerheid en externe invloeden worden afgeschermd om ongehinderd "te blijven draaien". Hiermee is de organisatie gericht op behoud en niet op vernieuwing.
2. De structuur zit vol conflicten en beheersingssystemen zijn nodig om die conflicten onder controle te houden.

Er is geen open sfeer waar mensen hun problemen uitspreken. Het is een gesloten systeem, dat ondanks interne conflicten door gaat. Om de organisatie gesloten te houden zijn er veel ondersteunende diensten ontwikkeld. Deze zorgen ervoor dat er geen (wellicht openbrekende) samenwerking met externen nodig is. De managers aan de top zijn steeds op zoek naar efficiënte manieren om de structuur intact te houden. Groei is soms bevorderlijk voor de instandhouding van het systeem.

De organisatie is niet ontworpen voor de behandeling van problemen. Conflicten zullen de managers proberen "in te kapselen", in plaats van ze op te lossen. Veel macht (ook informele macht) is in handen van managers. De machineorganisatie kent een uitgebreide bestuurlijke structuur met een scherp onderscheid tussen lijn en staf.

In de machineorganisatie is de technocratische staf het kernelement in de organisatie. Deze oefent een trekkracht uit gericht op rationalisering en standaardisatie en deze bevordert een beperkte horizontale decentralisatie. Standaardisering past bij organisaties die een sterke behoefte hebben aan efficiëntie en bij een eenduidig en betrouwbaar imago. Zo ontstaat een machine-achtige configuratie met een uitgewerkte lijn- en stafstructuur.

De professionele organisatie

In de professionele organisatie hangt volgens Mintzberg alles af van de subtiële grens tussen collegialiteit (werken voor het gemeenschappelijk goede doel) en politiek (werken voor het eigen belang). "We hebben professionele organisaties nodig voor de uitvoering van zeer veel deskundigheid vereisende en tegelijk stabiele taken ten behoeve van de samenleving" (Mintzberg, 1991: 180). Maar de uitwassen moeten in de hand worden gehouden: professionals kunnen hun klanten verkeerd behandelen en kunnen verkeerd omgaan met hun leden. De organisatie is zonder centralisatie toch bureaucratisch en standaardisatie van de producten is belangrijk. Net als de machineorganisatie is de professionele organisatie van het prestatietype (Ibid: 203). Ze zijn ontworpen voor het perfectioneren van standaardsystemen en hoeven geen nieuwe uit te vinden; ze zijn niet probleemoplossend. Deze gerichtheid op standaardisatie van resultaten belemmert de innovatie. (Ibid: 204).

Naast veel overeenkomsten met de machineorganisatie, kent de professionele organisatie ook veel verschillen met de machineorganisatie. In zijn handboek over professionele organisaties "Leidinggeven aan professionals" geeft Weggeman (1992, figuur 2.2.) een helder overzicht van het bureaucratische model versus het professionele model.

Bureaucratisch model

- Verticale centralisatie
- Gericht op zekerheid en veiligheid
- Formalisering van normen, richtlijnen en procedures
- Planning door managers en beheerders
- Gezag berust op positie en hiërarchie
- Coördinatie door standaardisatie van werkproces
- Tijd en geld gericht
- Klant zegt wat hij nodig heeft

Professioneel model

- Weinig geformaliseerde planning en controle
- Vergaande specialisatie
 - Professionele autonomie
- Intercollegiale toetsing
- Gezag berust op prestaties en vakdeskundigheid
- Coördinatie door standaardisatie van in- en output
- Gericht op wat nu nodig is
- Wij weten wat klant nodig heeft

(Naar Mintzberg uit 1979, overgenomen uit Weggeman, 1992)

De innovatieve configuratie

Innoveren houdt volgens Mintzberg in dat men zich losmaakt van vastliggende patronen (Mintzberg 1991: 205). In een innovatieve organisatie ligt dan ook weinig vast. Geavanceerde innovatie vereist een configuratie die deskundigen uit verschillende disciplines kan samenvoegen tot soepel functionerende ad hocprojectgroepen (204). Deze organisaties hebben een zeer organische structuur, met weinig formalisering van het gedrag, veel specialisten in huis en een nadruk op wederzijdse afstemming. Door het gebrek aan gedetailleerde planning en geformaliseerde procedures wordt door veel organisatieadviseurs en overheidsfunctionarissen de innovatieve structuur gezien als "chaos" en juist als het ontbreken van structuur (Mintzberg, 1991: 203). Daarom wordt de innovatieve organisatie vaak lijnrecht tegenover een machineorganisatie geplaatst.

2.4.2 Ontwerpparameters van machineorganisaties

De essentie van organisatieontwerpen schuilt, volgens Mintzberg in de manipulatie van een reeks parameters die bepalend zijn voor de arbeidsverdeling en de totstandkoming van coördinatie (1991: 112-113). Afhankelijk van de situatie worden deze ontwerpparameters verschillend ingevuld. Effectieve organisaties kiezen volgens Mintzberg de ontwerpparameters die bij hun situatie horen. Bepalend voor deze keuze zijn situationele factoren. Dat wil zeggen technische of omgevingsfactoren, maar ook de grootte en leeftijd van de organisatie zijn situationele factoren. Deze situationele factoren zijn contingenties. De configuratie wordt dus gevormd door ontwerpparameters die op basis van situationele factoren worden bepaald. Juist de ontwerpparameters geven de karakteristieken van een organisatie weer.

De ontwerpparameters voor organisaties volgens Mintzberg (1991: 111 e.v.) zijn:

1. Functiespecificatie
2. Gedragsformalisering
3. Opleiding/training
4. Indoctrinatie
5. Groepering van eenheden
6. Omvang van eenheden
7. Plannings- en beheersingssystemen
8. Liaisoninstrumenten
9. Decentralisatie

Voor machineorganisaties kunnen de ontwerpparameters als volgt worden gespecificeerd:

Ad 1. De functiespecificatie omvat het aantal werkzaamheden per functie en de zeggenschap die de uitvoerder ervan daarover heeft. Een functie is horizontaal gespecialiseerd naar de mate waarin ze afgebakende werkzaamheden omvat, en verticaal gespecialiseerd naar de mate waarin de uitvoerder zeggenschap heeft over de taken. Ongeschoolde functies zijn bijvoorbeeld zowel horizontaal als verticaal gespecialiseerd, professionele functies zijn alleen horizontaal gespecialiseerd.

Machineorganisaties zijn sterk gespecialiseerd met routinematige werkzaamheden.

Ad 2. Gedragsformalisering verwijst naar de standaardisering van werkprocessen door vaststelling van functiebeschrijvingen, regels en voorschriften. Structuren die voor de coördinatie berusten op een of andere vorm van standaardisatie worden bureaucratisch genoemd. Is dat niet het geval dan wordt gesproken over "organisch" (Mintzberg, 1991: 111). De formalisering in machine bureaucratieën is groot.

Ad 3. Opleiding en training refereren naar onderwijsprogramma's e.d. om personeel de vereiste vaardigheden en kennis aan te kweken én om deze te standaardiseren. Opleiding en formalisering vervangen in wezen de standaardisatie van gedrag. In het ene geval worden normen aangeleerd als bekwaamheden, in het andere geval worden ze in het werk opgelegd als regels. Vooral voor professionele werkzaamheden is opleiding de kernparameter. Ook in een machineorganisatie komt de opleiding als standaardisatie-methode veelvuldig voor.

Ad 4. Ook indoctrinatie verwijst naar technieken om normen van leden van een organisatie te standaardiseren: in dit geval worden de normen geïnternaliseerd als diepgewortelde overtuiging. Deze parameter komt vooral in erg gesloten machineorganisaties voor.

Ad 5. De groepering van werkeenheden bevordert de coördinatie door functies met een verschillend karakter onder gemeenschappelijk toezicht te plaatsen. In een machineorganisatie vindt de bundeling van taken veelal op functionele basis plaats.

Ad 6. De omvang van de eenheid slaat op het aantal posities binnen één enkele werkeenheden. Mintzberg brengt deze in verband met de "span of control". Is het werk sterk gestandaardiseerd dan kan de eenheid zeer groot zijn. Binnen machineorganisaties zijn er relatief grote uitvoerende eenheden.

Ad 7. Plannings- en beheersingssystemen worden gebruikt om resultaten te standaardiseren. Mintzberg verdeelt deze in actieplanningssystemen en prestatiebeheersingssystemen. De eerste staat voor de resultaten van specifieke handelingen die worden gevraagd. De tweede staat voor de gehele verzameling van handelingen. Machineorganisaties kennen met name de prestatiebeheersingssystemen.

Ad 8. Liaisoninstrumenten betreffen een hele reeks van mechanismen die worden gebruikt om de onderlinge afstemming binnen eenheden en tussen eenheden te bevorderen. Sommige leden in de organisatie bezetten liaisonposities. Communicatie is hiervoor essentieel. Het kan zijn dat hier speciale taakgroepen voor zijn ingesteld. Hiervan is geen specifieke invulling van de machineorganisatie te geven. Over het algemeen is de communicatie in de hele machineorganisatie sterk geformaliseerd, terwijl liaisoninstrumenten veelal in het informele circuit worden ingezet: vooral in innovatieve organisaties zijn deze erg belangrijk, stelt Mintzberg (1991: 204). In de machine structuur zijn er tal van communicatiebarrières: zowel horizontaal, verticaal, qua status als door de scherpe grens tussen lijn en staf. De organisatie lijkt gekenmerkt door de stichting van eigen koninkrijken of eilanden: deze belemmeren liaisons.

Ad 9. Decentralisatie heeft te maken met de spreiding van beslissingsmacht in de organisatie. Wanneer alle macht is geconcentreerd in één enkele positie spreken we van een gecentraliseerde structuur. Mintzberg onderscheidt zes vormen van decentralisatie:

- Verticale of horizontale centralisatie, waarbij alle macht berust bij de strategische top,
- Beperkte horizontale decentralisatie waarbij de strategische top selectief een beetje macht deelt met de technostructuur die het werk van alle andere organisatieleden standaardiseert,
- De beperkte verticale decentralisatie, waarbij aan managers van bepaalde eenheden de macht wordt gedelegeerd,
- De verticale en horizontale decentralisatie, waarbij de meeste macht berust bij de uitvoerende kern onder in de organisatiestructuur,
- De selectieve verticale en horizontale decentralisatie, waarbij de macht over verschillende beslissingen wordt gespreid over diverse plaatsen in de organisatie (managers, stafdeskundigen, uitvoerders, bepaalde teams),
- De zuivere decentralisatie, waarbij de macht min of meer gelijk wordt gedeeld door alle leden van de organisatie.

Machineorganisaties hebben over het algemeen een zeer beperkte horizontale decentralisatie (volgens de tweede vorm van decentralisatie).

De eerste vier ontwerpparameters bepalen de verschillende functies en posities van personen in de organisatie. De totale globale structuur komt tot stand door twee parameters: de indeling van posities en functies in afzonderlijke eenheden en de bepaling van de grootte van deze eenheden (parameter 5 en 6). De ontwerpparameters planning- en controlesystemen, alsmede de liaisoninstrumenten (de informele persoonlijke contacten) bepalen de wederzijdse verbindingen tussen de posities (parameter 7 en 8). De besluitvormingssysteem tenslotte worden ontworpen op basis van de ontwerpparameter (verticale of horizontale) decentralisatie, die Mintzberg opvat als de verdeling van de besluitvormingsbevoegdheden (parameter 9).

De specifieke invulling van de ontwerpparameters door een machineorganisatie laat de sterke en zwakke punten van de organisatie zien. Ontwerpparameters, geclusterd in een dominante configuratie, bepalen in grote mate het handelen van organisatie. Dus ook het handelen inzake een veranderingsproces. Zodoende zal, met de configuratietheorie in het achterhoofd, in de procesbeschrijving aandacht worden besteed aan de specifieke ontwerpparameters van de betreffende organisatie.

2.4.3 Het benutten van Mintzberg's configuratie in dit onderzoek

Het configuratie-perspectief van Mintzberg is behulpzaam bij het beschrijven van het functioneren van organisaties. Het is in de eerste plaats de verdienste van Mintzberg dat hij duidelijk heeft aangetoond dat niet voor alle organisaties dezelfde organisatie- en managementprincipes gelden. Hiervoor biedt hij empirische ondersteuning; bovendien formuleert hij een achterliggend theoretisch kader. Hij ontwikkelt een aantal verschillende organisatiestructuren die van toepassing zijn afhankelijk van de organisatie en de situatie waar deze zich in bevindt. Mintzberg maakt aannemelijk en begrijpelijk dat een bepaalde set van situationele (= contingentie) factoren tot een bepaalde structuur aanleiding geeft. En hij wijst op zwakke plekken in organisaties, wanneer deze niet (meer) voldoen aan de hun gestelde verwachtingen of doelen. Daarnaast maakt de toegankelijkheid van het werk van Mintzberg het mogelijk om op een "vereenvoudigde" manier gebruik te maken van zijn typologie-indeling (Pröpper, 1993: 290).

Dit onderzoek betreft overheidsorganisaties. Deze vertonen veel overeenkomsten met Mintzberg's typologie van de machineorganisatie. Samengevat geldt als het dilemma van machineorganisaties volgens Mintzberg de nadruk op (en soms obsessie voor) een sterke efficiëntie en routinematige manier van werken. Nu vertonen alle organisatieconfiguraties bureaucratische tendenzen, maar de machineorganisatie geldt als het prototype van een bureaucratie. Managers organiseren de activiteiten zo veel mogelijk op een voorspelbare, routinematige wijze. Maar de maatschappij vraagt van organisaties veranderingen en deze zouden ingebouwd moeten zijn, het liefst met behoud van de bestaande managementverhoudingen. Vooral de implementatie van veranderingen gaat moeizaam en er zijn belemmeringen zowel in de organisatie geworteld als bij individuen binnen de organisatie (Daft, 1992). De belemmeringen in de configuratie (en bij individuen die er werken) weerhouden de organisatie van verandering. Dit leidt tot de hypothese van Mintzberg dat de configuratie moet worden opgebroken wil de machineorganisatie kunnen veranderen (Mintzberg 1991: 139 e.v.). Daft spreekt in dit verband over "Switching Structures" (1992: 257).

Teulings (1993: 39 e.v.), een belangrijke representant van Mintzberg's empirische theorie in Nederland, ziet in deze hypothese omtrent de omslag van een configuratietype een belangrijke taak voor de organisatiesociologie.

De configuratietheorie en de resultaten van configuratie-onderzoek impliceren beide, volgens Teulings, dat de veranderbaarheid van organisaties in het algemeen en die van machineorganisaties in het bijzonder gering is. Juist in de organisatiesociologie worden processen beschreven om een omslag, een overgang van configuratietypen, te bereiken. De omstandigheden om een dergelijke overgang te bewerkstellingen zijn het onderwerp van onderzoek³.

De configuratietheorie kan op verschillende manieren in de adviespraktijk worden toegepast. De theorie wordt echter vooral toegepast voor de evaluatie van geplande veranderingsprocessen (Teulings, 1993: 40). Empirische configuratie-analyse kan helpen om condities aan te geven waaronder sprake kan zijn van configuratie-omslag. Of om aan te geven of er, als een omslag niet gehaald kan worden, wellicht wel "hervormingen" opgetreden zijn.

2.5 Samenvatting van de organisatiesociologische perspectieven

Het onderzoek heeft een organisatiesociologisch karakter. De reikwijdte van de organisatiekunde en -sociologie is in dit hoofdstuk aangegeven. De theorievorming op het gebied van het functioneren van organisaties is veelal gebaseerd op de praktijk van het probleemoplossen en het verhogen van de efficiëntie van organisaties. De veelvuldige casuïstiek maakt het lastig om generaliseerbare en toetsbare onderzoeksresultaten te verkrijgen.

De ontwikkeling in de theorievorming over organisaties weerspiegelt de diverse maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast is er een soort golfbeweging aan te geven. Mechanische systeembenaderingen (waarin organisaties als rationeel handelende, doelgerichte instituties worden gezien) worden afgewisseld door meer organische, handelingsgerichte benaderingen waarin meer oog is voor de individuele leden van organisaties. Vanaf de jaren zestig staat de open-systeembenadering op de voorgrond, die beide voorgaande benaderingswijzen enigszins combineert. Vergelijkende organisatiestudies staan sinds die tijd in het middelpunt van de belangstelling.

In de contingentietheorie die uit de genoemde benaderingen is voortgekomen, worden organisaties veelal gezien in wisselwerking met hun omgeving. Het onderzoeksterrein van de contingentiebenadering behelst het specificeren onder welke omstandigheden welke organisatietypen meer of minder voldoen. Voorliggend onderzoek gaat over factoren binnen de organisatie die het functioneren van de organisatie in relatie tot verandering beïnvloeden. Het contingentieperspectief past daarom bij dit onderzoek.

Een belangrijke vertegenwoordiger van het contingentieperspectief is Henry Mintzberg. Hij geeft aan hoe bepaalde typen organisaties zich aan de concrete situatie aanpassen om aan de gestelde doelen te kunnen voldoen. Hiertoe ontwikkelde hij een set van contingentiefactoren die tot een bepaalde organisatiestructuur aanleiding geeft. Deze structuur noemt hij een configuratie. De toegankelijkheid van het werk van Mintzberg maakt het mogelijk om op een vrij eenvoudige manier zijn typologie-indeling te gebruiken.

Het onderzoek betreft een veranderingsproces in een aantal overheidsorganisaties. Deze vertonen veel overeenkomsten met Mintzbergs typologie van machineorganisaties. In machineorganisaties wordt het werk zo voorspelbaar en routinematig mogelijk georganiseerd: dit weerhoudt veranderingen. De maatschappij vraagt echter van organisaties in toenemende mate verandering, wat vooral bij machineorganisaties tot een belangrijk dilemma leidt. Mintzberg veronderstelt dat de enige manier om een machineorganisatie te veranderen een totale configuratieomslag is.

Bij de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek wordt de configuratietheorie van Mintzberg gebruikt om het innovatieproces in vijf overheidscases te beschrijven. Van de onderzochte organisaties zal een configuratieschets volgens de typologie van Mintzberg worden gegeven.

3 INNOVATIEPROCESSEN IN ORGANISATIES

3.1 Inleiding

Het onderzoek betreft een innovatieproces in organisaties. Theorievorming over de configuratie van organisaties geeft inzicht in de invloed van organisatiekenmerken op veranderingsprocessen binnen de organisatie. Deze theorievorming zegt echter onvoldoende over de wijze waarop veranderingen zich voltrekken. In dit hoofdstuk wordt juist stilgestaan bij theorievorming omtrent de procesmatige kant van veranderingen in organisaties. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van het werk van Daft en Rogers (zie paragraaf 3.4 en 3.5). Daft's werk geeft een nuttig overzicht van de hedendaagse theorievorming en adviespraktijk omtrent verandering en innovatie in organisaties. Daft maakt tevens een onderscheid in verschillende soorten innovaties in organisaties. Rogers meerwaarde ligt met name in zijn procesmatige benadering van innovaties in organisaties. Rogers volgt een aantal organisatievariabelen in de verschillende fasen van het innovatieproces. Deze variabelen vertonen veel overeenkomsten met de ontwerpparameters die Mintzberg onderscheidt. Hiermee kan dan ook een link worden gelegd tussen de configuratiebenadering uit hoofdstuk 2 en de procesbenadering. De conclusies voor de procesbenadering zijn in 3.6 weergegeven.

Een aanvulling op de configuratie- en procesbenadering is echter noodzakelijk. Innovatieprocessen worden op gang gebracht door interactie tussen mensen. Deze handelingen tussen mensen in een organisatie liggen grotendeels verankerd in de organisatiecultuur. In dit hoofdstuk wordt de rol van voortrekkers in innovatieprocessen nader toegelicht. Hierna worden verschillende benaderingswijzen van organisatiecultuur gepresenteerd om een referentiekader te schetsen voor het persoonlijk handelen van leden van de organisatie. Er wordt ingegaan op verschillende typen organisatiecultuur en de wijze waarop een cultuurdiagnose kan bijdragen aan het analyseren van innovatieprocessen in organisaties. Hiermee wordt een derde benadering toegevoegd aan de configuratie- en procesbenadering: de cultuurbenadering. De cultuurbenadering wordt in de paragrafen 3.7 en 3.8 uitgewerkt.

Omtrent alledrie deze benaderingen zijn, op basis van de geraadpleegde literatuur, onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen die een meer theoretisch karakter hebben dan de empirische onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1, worden in paragraaf 3.9 gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van de methoden van onderzoek.

3.2 Het bestuderen van innovatie in organisaties

In navolging van Rogers (1983) en Daft (1992) wordt in dit onderzoek een strategische wijziging in een organisatie opgevat als een innovatie. Voor de onderzochte overheidsorganisaties betekent preventiebeleid een organisatorische innovatie. Daft onderscheidt verschillende soorten innovatie en innovatieprocessen en geeft een globaal overzicht van de elementen die het verloop van het innovatieproces in een organisatie bepalen. Rogers geeft een verfijning van dit overzicht, door een fasering in het innovatieproces in organisaties te onderkennen. Deze fasering hanteert Rogers

om te onderzoeken hoe sommige organisatievariabelen inwerken op (de verschillende stadia in) het innovatieproces in organisaties. Het werk van Daft en van Rogers wordt zodoende gebruikt om verklaringen te zoeken naar het verloop van het innovatieproces in de casestudies.

Er kunnen verschillende soorten innovatie worden onderscheiden. Daft (1992: 252) maakt een onderscheid in vier typen innovatie in organisaties: technologische, produktgerichte, structurele en menselijke (of gedrags-) innovatie. De meeste organisatorische innovaties betreffen een combinatie van deze vier typen. Ook de innovatie "preventiebeleid bij lagere overheden" vertoont kenmerken van al deze typen. De vier typen innovatie ondergaan volgens Daft een verschillend adoptie- of diffusieproces (1992: 274). Het onderscheid in typen innovaties in organisaties is volgens Daft belangrijk omdat de diffusie- of adoptieprocessen van de geschetste typen innovatie verschillend zijn. Het onderscheid is tevens behulpzaam bij het onderkennen van de karakteristieken van een specifieke innovatie. Zo signaleert hij dat technologische innovatieprocessen over het algemeen "bottom up" verlopen en gemakkelijker in organische organisatievormen tot stand komen dan in mechanische organisatievormen. Structurele innovatieprocessen verlopen zijns inziens meer "top down" en komen meer voor in mechanische organisatievormen (Daft, 1992: 256-270). De vier typen innovatie zullen worden toegelicht.

Een technologische innovatie betreft de productieprocessen van een organisatie. Het impliceert een nieuwe manier van probleembenadering, andere technieken, methoden en instrumenten. Produktinnovatie kan ook een diensteninnovatie zijn (als het leveren van "diensten" de output van de organisatie is). De output van de organisatie wordt hierbij gewijzigd. Het kan hierbij zowel om verbetering van de bestaande produkten of diensten gaan als om het introduceren van geheel nieuwe produkten of diensten. Bij structuur- of systeeminnovatie treden er wijzigingen op in het "administratieve domain" van de organisatie (ibid p. 253). Dit betreft beheers- en bestuursaspecten van de organisatie, zoals de samenstelling van het personeel en de managementstrategieën. De menselijke innovatie tenslotte, impliceert gedragsverandering van de leden van de organisatie, meestal ten gevolge van andere taken en werkzaamheden. Het kan daarbij onder andere gaan om het aanleren van andere vaardigheden, het verbeteren van de communicatie of het veranderen van de managementstijl.

De vier typen innovatie zijn afhankelijk van elkaar en zullen vaak samen gaan. De ene innovatie impliceert veelal één of meer van de andere innovaties (Daft 1992: 254). Organisaties zijn onderling afhankelijke deelsystemen, innovatie in het ene deel heeft meestal consequenties voor het geheel en dus voor de andere delen. Preventiebeleid bij lagere overheden, zoals gedefinieerd in dit onderzoek is op te vatten als een innovatie die kenmerken heeft van alle vier de typen innovatie, zoals Daft deze onderscheidt.

In onderstaand overzicht is aangegeven welke kenmerken dit nieuwe beleid, opgevat als organisatorische innovatie, heeft.

Typering van de organisatorische innovatie "Preventiebeleid van lagere overheden":

Technologische innovatie, want het introduceert een nieuwe (brongerichte) probleembenadering van afval en emissies in bedrijven. Deze nieuwe benadering impliceert een andere visie op productieprocessen in bedrijven en vraagt om beleid gericht op stimulering van de zelfwerkzaamheid van bedrijven tot het nemen van preventieve maatregelen. Hiertoe worden door de overheidsorganisatie nieuwe beleidsinstrumenten en -methoden ingezet, namelijk advisering en begeleiding van bedrijven naar de bestaande regulering middels vergunningverlening.

Produkt- of diensteninnovatie, want de "output" van de organisatie, in dit geval "beleid", wijzigt. informatie-overdracht en advisering komt meer centraal te staan en de relatie met bedrijven wordt meer één van samenwerking en overleg dan van vergunningverlener-vergunningplichtige. Er komen ook nieuwe "diensten" bij, zoals demonstratieprojecten.

Structuur- of systeeminnovatie, want de organisatie verandert de strategie binnen het bestaande milieubeleid. Preventiebeleid vraagt een nieuwe beleidsformulering- en planning en heeft nieuwe taakgroepen nodig. Het organogram wijzigt hiermee. Daarnaast is het gevolg van de nieuwe relatie met het bedrijfsleven dat er een afstemming (of integratie) moeten komen tussen de diverse beleidsvelden van de overheidsorganisatie inzake het bedrijfsleven. In de organisatie-opbouw en -structuur verandert zodoende het één en ander.

Menselijke innovatie, want het introduceren van andere doelstellingen en functies vraagt ook een andere attitude van de medewerkers van de organisatie. De brongerichte probleembenadering vraagt niet alleen wijzigingen in de bedrijven, maar ook gedragswijzigingen van de ambtenaren die met bedrijven te maken hebben. De mensen die de nieuwe taken krijgen, worden ook verondersteld anders te gaan handelen, zij doen nieuwe kennis op. Voor het vervullen van adviserende taken zijn andere vaardigheden nodig dan voor het opstellen van een vergunning. Niet alleen de externe communicatie (met bedrijven), maar ook de interne communicatie (met andere afdelingen die met beleid richting bedrijven te maken hebben) zal wijzigen. Het handelend gedrag van leden van de organisatie wijzigt. (Indeling afgeleid uit Daft, 1992: 252-253)

Voor de meeste innovaties geldt dat het einddoel niet goed is aan te geven en dat ze pas achteraf op hun waarde kunnen worden geschat. Zodoende moet ook enige voorzichtigheid worden betracht bij het doen van uitspraken over de adoptiegraad en reikwijdte van een innovatie die nog volop in ontwikkeling is.

Om het innovatie-begrip in organisaties beter te kunnen duiden, vergelijkt Rogers (1983: 12) het begrip innovatie met het begrip technologie. Bij beide kan een onderscheid worden gemaakt tussen de hardware en de software. Als dit hardware/software onderscheid van Rogers naast de indeling van Daft wordt gelegd, wordt zichtbaar dat de hardware gevormd wordt door de eerste drie typen van innovatie, namelijk de technologische innovatie, de produktinnovatie en de structurele innovatie. Het vierde type, de menselijke of de gedragsinnovatie, is als de software te bestempelen. Net zoals bij technologie zijn de hardware en software niet te scheiden bij innovatie: het gaat om de combinatie, tezamen maken ze de innovatie (Rogers, 1983: 13).

De diffusie van hardware-innovatie is relatief gemakkelijk te onderzoeken, omdat deze meestal gematerialiseerd is. In het geval van het preventiebeleid bij lagere overheden betreft dit de inzet van nieuwe beleidsinstrumenten (= technologische innovatie) en een nieuwe dienstverlening inzake de doelgroep bedrijven (= produktinnovatie). Deze nieuwe 'methoden' en 'diensten' moeten worden vastgelegd in beleidsplannen, in een uitspraak van de gemeenteraad of college en/of zijn terug te vinden in een begrotingspost. Het nieuwe beleid is expliciet op de politieke agenda verschenen en goedgekeurd. De bestudering van het diffusieproces van de technologische en produktinnovatie is daarom mogelijk door besluitvormingsprocessen rondom nieuwe beleidsplannen te onderzoeken.

Het derde type innovatie, de structurele innovatie kan worden afgelezen uit de organisatie-opbouw omdat er bijvoorbeeld een preventieteam wordt ingesteld of een expliciete preventie-taakomschrijving voor medewerkers wordt gemaakt. De door Mintzberg gehanteerde

ontwerpparameters maken het mogelijk om een structurele innovatie in de organisatie te onderzoeken. De onderzochte diffusie van de structurele innovatie is op te vatten als een inbeddingsproces van het nieuwe preventiebeleid in de structuur van de organisatie. Een differentiëring in de tijd is nodig om het krachtenspel van organisatie-ontwerpparameters omtrent de diffusie te kunnen begrijpen. Zodoende wordt in paragraaf 3.2. een fasering in innovatieprocessen in organisaties besproken.

De diffusie van de software innovatie - het vierde type innovatie in termen van Daft - is moeilijker te onderzoeken. Dit betreft de menselijke of gedragsinnovatie. Volgens Rogers (1983: 13) is deze innovatie meestal niet gematerialiseerd en dus niet fysiek aantoonbaar. Dit betreft nieuwe vaardigheden of opvattingen, een gewijzigd handelend gedrag en andere impliciete wijzigingen op het menselijk vlak. Inzake de innovatie "preventiebeleid van lagere overheden" betreft dit onder andere het aanleren van de preventie-aanpak in bedrijven en het zich eigen maken van een adviserende taakopvatting ten aanzien van bedrijven.

Deze menselijke innovatieaspecten kunnen alleen onderzocht worden door het innovatieproces als een proces van persoonlijk handelen te beschrijven. De verschillende individuele actoren dienen te worden onderscheiden in innovatieprocessen. Actoren zijn de voortrekkers, hun hulpkrachten en eventuele opposanten. De spelregels en de speelruimte van het persoonlijk handelen van de individuele actoren, liggen niet zozeer in de configuratie, maar in de cultuur van een organisatie verankerd. In paragraaf 3.6. worden zodoende de verschillende theoretische benaderingen van organisatiecultuur behandeld.

3.3 Elementen in innovatieprocessen volgens Daft

De specifieke kenmerken van de organisatie bepalen het krachtenspel dat in werking treedt ten behoeve van de diffusie van een innovatie in een organisatie. In navolging van Mintzberg zijn deze kenmerken geordend in een aantal ontwerpparameters of organisatievariabelen (zie paragraaf 2.3.3). De ontwerpparameters beïnvloeden de innovatie, maar deze invloed is niet ten alle tijden hetzelfde, zoals Wilson (1966), Daft (1992) en Rogers (1983) aantonen. Een differentiëring in de tijd en in het soort proces dat plaats vindt, is behulpzaam om het krachtenspel rondom de diffusie van innovatie te kunnen analyseren.

In een min of meer lineair schema maakt Daft de samenhang tussen de diverse elementen in het diffusieproces in organisaties duidelijk (1992: 254).

Deze elementen in het innovatieproces in organisaties licht Daft als volgt toe:

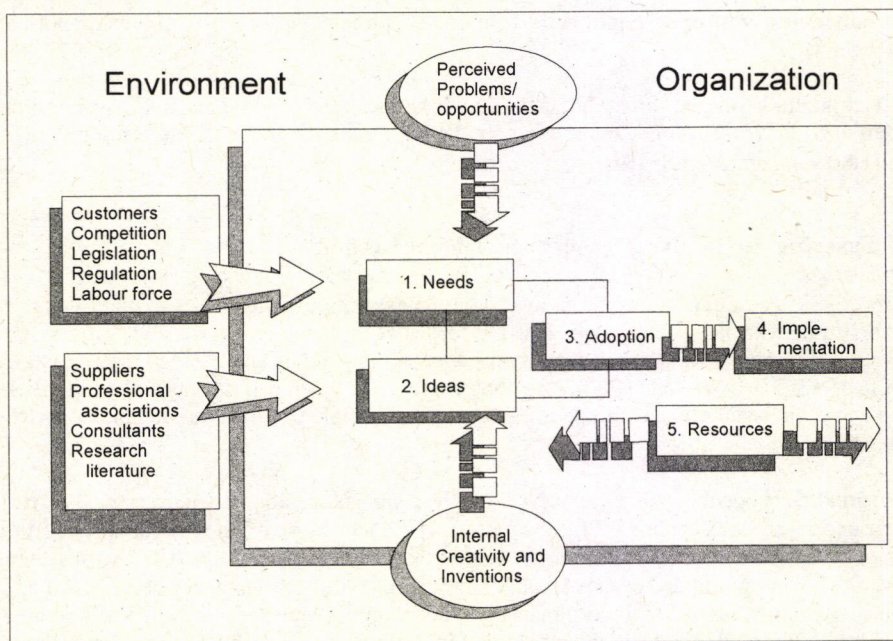
1. *Behoeft/noodzaak.* De behoefte aan innovatie treedt op als managers (of andere leden van de organisatie) ontevreden zijn met het huidige optreden van de organisatie (bijvoorbeeld door tegenvallende verkoopcijfers). Dit zal ze aanzetten tot het zoeken naar oplossingen en nieuwe ideeën.

2. *Ideeën.* De ideeën betreffen een nieuwe handelwijze, een nieuw model, produkt, techniek of plan dat geïmplementeerd zou kunnen worden in de organisatie. De ideeën kunnen volgens Daft zowel van buiten de organisatie komen als van binnenuit. De gebruikelijke gang van zaken is dat het idee geëvalueerd wordt en vervolgens voor adoptie wordt voorgedragen. Het idee moet hiervoor worden "gematched" aan de behoefte voordat het tot adoptie kan leiden.

3. *Adoptie* vindt plaats als de besluitvormers in de organisatie kiezen om met het idee door te gaan. Sleutelfiguren en uitvoerders betrokken bij de innovatie dienen hierbij akkoord te gaan. Voor grote veranderingen betekent dit een officieel document/besluit tot invoering van de innovatie, voor kleine veranderingen kan worden volstaan met de informele goedkeuring van het middenkader van de organisatie, aldus Daft.

4. *Implementatie* vindt plaats als het idee (de handeling, plan, techniek etc.) door de leden van de organisatie werkelijk wordt toegepast. Hiervoor zijn veelal faciliteiten, trainingen en financiële middelen noodzakelijk. Dit is de moeilijkste stap in het innovatieproces: als de implementatie niet plaatvindt is er geen innovatie.

5. *Resources*. Innovatie vereist energie en menskracht. Voor zowel het creëren als het implementeren van innovatie zijn meestal extra budgetten (buiten de reguliere middelen) nodig (Daft, 1992: 255).



Figuur 3.1 Elementen in het innovatieproces (naar Daft, 1992: 254)

Bij de behoefte aan innovatie (ad 1) en de ideeën voor innovatie (ad 2) kan de kritische kanttekening worden geplaatst dat organisaties over het algemeen nogal "opportunistisch" en selectief naar ideeën zoeken om bepaalde problemen aan te pakken. Hiertegenover staat de bevinding van Rogers dat de meeste organisaties weliswaar geconfronteerd worden met veel problemen, maar slechts een beperkt aantal innovaties kennen om die problemen op te lossen (Rogers, 1983: 362). March (1981) signaleerde dat innovatie in organisaties "...often seems to be driven less by problems than by solutions. Answers often precede questions". (Aangehaald in Rogers, *ibid*).

Een andere kanttekening behoeft de gesuggereerde rechtlijnigheid in het schema van Daft. Innovaties doorlopen zelden een directe weg van idee naar verwezenlijking. Er is meestal sprake van allerlei terugkoppelingsmechanismen.

Ter verduidelijking van het schema van Daft worden de adoptie en implementatie van de innovatie tezamen de 'diffusie' van de innovatie genoemd. Tijdens de diffusie kan het idee nog steeds aan veranderingen onderhevig zijn (Roobeek: 1988: 44). Onder diffusie verstaan Rogers (1983) en Roobeek (1988: 40-44) de verspreiding van de innovatie in het betreffende sociale systeem. Rogers noemt de diffusie "the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system" (1983: 5). De termen adoptie en diffusie worden door Daft (1992: 254) en andere auteurs door elkaar heen gebruikt; dit werkt verwarrend. Rogers vat adoptie op als een beslismoment en niet zozeer als een proces. Een sociaal systeem (in dit geval een organisatie) neemt in de loop van het diffusieproces een besluit tot adoptie óf tot afwijzing van de innovatie (Rogers, 1983: 21). De diffusie van de innovatie omvat in deze visie zowel de initiatie, het besluit tot adoptie als de implementatie van de innovatie. In dit onderzoek worden de begrippen 'diffusie' en 'adoptie' gehanteerd volgens de definiëring van Rogers.

Met deze kanttekeningen in het achterhoofd zal het schema van Daft in hoofdstuk 9 gebruikt worden om de verschillende elementen in het innovatieproces van preventiebeleid in de organisatie van lagere overheden te onderzoeken.

3.4 Fasering in innovatieprocessen volgens Rogers

Rogers (1983) geeft een fasering van innovatieprocessen in organisaties, die op te vatten is als een verfijning van het schema van Daft. Vooral het onderscheid tussen de initiatie van de innovatie, en de implementatie (de toepassing) van de innovatie is van belang (Zie ook pagina 26 en Daft, 1992: 257). Wilson (1966), maar ook Rogers c.s. tonen aan dat er grote verschillen zijn in hoe een organisatie omgaat met de initiatie en met de implementatie van de innovatie (Rogers, 1983: 361).

Rogers trekt deze conclusie op basis van een analyse van enkele honderden casestudies met name binnen bedrijven of branches (1983: 356-358). Hij onderzocht welk soort uitspraken in deze onderzoeken worden gedaan omtrent de relatie tussen organisatiekenmerken en diffusie van innovatie (Hij noemt dit de "organizational innovativeness"). Tot ongeveer halverwege de jaren zeventig werden innovaties in organisaties voornamelijk met behulp van variantieanalyse onderzocht. Onafhankelijke variabelen werden in representatieve steekproeven gecorreleerd aan de "organizational innovativeness". Deze analyses leveren volgens Rogers geen eenduidige inzichten op over het diffusieproces van de innovatie in organisaties.

Na vergelijking van cases kan namelijk geen duidelijk verband worden aangetoond tussen karakteristieken van de organisaties en de "innovativeness". Ook methodisch gezien bleken deze studies ontoereikend, stelt Rogers (1983: 356). Het onderzoek vond vaak plaats door middel van enquêtes onder "chief executives" (directeuren, presidenten) in organisaties. Bingham (1976) en Rogers (1977 en 1979) tonen aan dat "chief executives" meestal niet direct betrokken zijn in innovatieprocessen. Analyse van hun opinie levert dan ook geen goed beeld op over de "innovativeness" van hun organisaties (Rogers, 1983: 358). De analyse van al deze casestudies bracht Rogers tot de stelling dat de invloed van de organisatievariabelen afhankelijk is van de fase

waarin het diffusieproces verkeert. Op basis hiervan ontwikkelde Rogers een procesgerichte benadering ter vervanging van de variabelen-analyses.

Deze procesgerichte benadering, die in de jaren tachtig en negentig ook door anderen is toegepast (Bijvoorbeeld Van Raaij in 1981, aangehaald door Brezet, 1993 en Groen, 1994) lijkt nog steeds relevant.

Organisatievariabelen die het innovatieproces beïnvloeden, werken in veel gevallen in de ene fase positief en in de andere fase negatief door op het innovatieproces (en vice versa) (Rogers, 1983: 361). Deze zogenaamde inversie in de initiatie- en implementatiefasen van de diffusie van innovatie in organisaties is een belangrijke leidraad in de theorievorming van Rogers. De variabelen die Rogers hanteert zijn vergelijkbaar met de ontwerpparameters die volgens Mintzberg de configuratie van een organisatie vormgeven (Mintzberg, 1989: 111-113, zie ook paragraaf 2.3.2.)

In onderstaand schema worden de variabelen die Rogers onderzoekt vergeleken met de ontwerpparameters van Mintzberg. De overeenkomsten zijn evident.

Rogers' variabelen	Mintzberg's ontwerpparameters
Grootte van de organisatie	-
Complexiteit van de organisatie	1. Functiespecificatie
	5. Groepering van eenheden
	6. Omvang van eenheden
Centralisatie	9. Mate van (de)centralisatie
	7. Planning/beheersingssysteem
Formalisatie	2. Gedragsformalisering
	3. Opleiding/training als standaardisering
	4. Indoctrinatie als standaardisering
Interconnectedness	8. Liaisoninstrumenten
Organizational slack	-

Rogers formuleert een aantal hypothesen over de organisatie-variabelen in relatie tot innovatie (1983: 358-361)⁴. Deze hypothesen zijn:

De *grootte van de organisatie* is volgens Rogers geen geschikte variabele om innovatie in een organisatie te kunnen bepalen (Ibid. 358). Rogers veronderstelt dat deze variabele alleen vanwege de meetbaarheid door veel innovatie-onderzoekers is onderzocht. Sommige onderzoekers concluderen dat grotere organisaties meer open staan voor innovatie, anderen juist dat kleine organisaties meer open staan voor de ontwikkeling van nieuwe technologische producten (aangehaald in Rogers, 358-9). Over variabelen die afgeleid zijn van de omvang van een organisatie, zoals de complexiteit van een organisatie en de financiële ruimte, kunnen wél relevante uitspraken inzake innovatie worden gedaan.

⁴ Naast structurele en interne organisatievariabelen onderkent Rogers ook de individuele karakteristieken van actoren in de innovatieprocessen en externe organisatievariabelen, zoals de openheid en de (relatie met de) omgeving van de organisatie.

Een hoge mate van *complexiteit* van een organisatie zal de initiatie van innovatie-ideeën bevorderen. De complexiteit uit zich in bijvoorbeeld een hoge mate van specialisatie en professionele expertise van leden van de organisatie en een ondoorzichtige organisatiestructuur. Deze eigenschappen moedigen leden van de organisatie aan om (op hun deelterrein in de organisatie) innovatievoorstellen te doen en deze -relatief ongehinderd - te gaan uitwerken. De implementatie van innovatie in een complexe organisatie is echter erg lastig, omdat er moeilijk consensus over de innovatie te bereiken is en er op vele plekken in de organisatie onbekendheid zal zijn met de voorgestelde innovatie.

Een hoge mate van *centralisatie* van macht en controle geldt als een belemmerende factor bij de initiatie van een innovatie. Het genereren van nieuwe ideeën is in een organisatie over het algemeen slechts weggelegd voor een beperkt aantal mensen. En meestal betreft dit niet de leidinggevendenden, waarbij de macht is geconcentreerd (Bingham (1976) en Rogers (1977 en 1979)). De diffusie van nieuwe ideeën is moeizaam in een organisatie die in hoge mate is gecentraliseerd. Maar als een innovatie eenmaal is geïnitieerd dan bevordert de centralisatie juist de implementatie van de innovatie.

Een hoge mate van *formalisatie* zal in de initiatie-fase belemmerend werken voor innovaties: formele structuren en procedures bieden weinig flexibiliteit en bieden de leden weinig gelegenheid om innovatie-ideeën te lanceren. Ook hiervoor geldt dat indien een innovatie eenmaal is geïnitieerd in de organisatie de formele structuren juist bespoedigend werken voor de implementatie van de innovatie.

De volgende variabele die Rogers onderscheidt is de zogenaamde "*interconnectedness*". Als deze hoog is, en er dus veel persoonlijke netwerken in de organisatie zijn, zullen de leden van de organisatie relatief gemakkelijk kennis kunnen maken met innovaties en deze kunnen implementeren. Van inversie van de initiatie ten opzichte van de implementatie is bij de *interconnectedness* geen sprake.

Tenslotte noemt Rogers de "*organizational slack*" als innovatie-bespoedigende variabele. Financiële of personele ruimte geven leden van de organisatie de mogelijkheid om nieuwe ideeën uit te proberen. In Daft's schema worden dit de "resources" genoemd (ad 5, zie pagina 57). Organisaties die onder grote druk staan en weinig middelen tot hun beschikking hebben, kunnen zich over het algemeen niet veroorloven om leden van de organisatie of een creatieve afdeling innovatie-ideeën te laten ontwikkelen en toepassen.

Om te kunnen onderzoeken hoe de organisatievariabelen het innovatieproces in een organisatie beïnvloeden is een verdere onderverdeling in het innovatieproces noodzakelijk. Het schema van Daft met de elementen in innovatieprocessen in organisaties, kan worden verfijnd. Ook hiervoor biedt het werk van Rogers aanknopingspunten. Zijn "Model of the innovation process in Organizations" (1983: 347 e.v.) onderscheidt vijf fasen in het innovatieproces in een organisatie. Binnen de fase van initiatie en de fase van implementatie is daarbij een onderverdeling gemaakt.

De twee hoofdfasen in het "Model of the innovation process in organisations" van Rogers zijn de initiatie en implementatie.

Initiation

1. Agenda setting
2. matching

Implementation

3. redefining/restructuring
4. clarifying
5. routinizing

("Stages in the Innovation Process in Organizations", Rogers, 1983: 363)

In de *initiatiefase* gaat het om het verzamelen van informatie, het conceptualiseren en vormgeven van het innovatie-idee en het plannen maken voor de adoptie van de innovatie. Als het besluit tot adoptie is genomen door de organisatie, dan begint de implementatiefase. Stappen in initiatie fase zijn:

1. Agenda setting: het aankaarten van innovatie

Aan het aankaarten van de innovatie gaat een probleem-signalering door leden van de organisatie vooraf, anders zal niet naar een oplossing (innovatie) worden gezocht. Onvrede over de organisatie is vaak aanleiding tot het zoeken van innovatie. Problemen bij het aankaarten van innovatie kunnen te maken hebben met een verschil in verwachtingen over de eigen organisatie en de feitelijke manier van werken. Rogers noemt dit een "performance gap". Wat ook mogelijk is dat een innovatie-idee van buiten aangereikt wordt en dat leden van de organisatie hiervoor mogelijkheden zien, zonder dan er een duidelijk probleem is onderkend. Rogers formuleert dit als volgt "If one begins with a solution, there is a good chance that the innovation will match some problem that is facing an organization" (1983: 362). De motivatie voor de innovatie begint te groeien en er wordt een begin gemaakt met het opbouwen van een draagvlak hiervoor.

2. Matching: het toetsen van het nieuwe aan het oude

De term "matching" van Rogers komt overeen met de term van Daft: Het gaat om de wisselwerking van 'ideeën' en 'behoefte/noodzaak' (ad 1. en ad 2. in het schema van Daft). Het nieuwe idee moet niet alleen naast de in de organisatie reeds bekende concepten en onderkende problemen worden gelegd, maar moet ook "vertaald" worden. Over het algemeen moet het nieuwe idee worden uitgewerkt en aan een "feasibility test" voldoen. Indien het idee niet haalbaar wordt geacht, strandt het innovatieproces. Wordt het idee wel haalbaar geacht dan zal er een besluit tot adoptie worden genomen. Dit besluit tot adoptie markeert de overgang van de initiatie naar de implementatie van een innovatie. Dit adoptiebesluit hoeft niet altijd een officieel besluit of document te zijn. Het kan ook een impliciet besluit zijn.

De *implementatiefase* omvat alle gebeurtenissen, activiteiten en besluiten gericht op het in gebruik nemen (inburgeren) van de innovatie. Stappen in de implementatie fase zijn:

3. Redefining/restructuring: het herdefiniëren

In deze stap verliest een extern innovatie-idee zijn karakter van extern idee en wordt het geïnternaliseerd. Het genomen besluit tot adoptie leidt ertoe dat het idee opnieuw wordt "uitgevonden" om te kunnen passen in de organisatie. Rogers benadrukt het belang van deze fase;

het zich eigen maken van een innovatie is voor een organisatie essentieel. Het oorspronkelijke karakter van de innovatie kan nog in hoge mate gewijzigd worden in deze fase. Rogers voegt hier aan toe dat niet alleen het idee wordt aangepast, maar dat ook de organisatie moet worden aangepast: "Organizational structures directly relevant to the innovation are altered to accommodate the innovation" (Rogers, 1983: 363 en 365).

4. Clarifying: het verhelderen van de innovatie

De innovatie is nu in brede zin in de organisatie in gebruik genomen. Maar het zal lang niet voor alle leden van de organisatie duidelijk zijn welke consequenties dit heeft. Het nut van de innovatie moet duidelijk genoeg doorgedrongen zijn in de organisatie. Om de innovatie werkelijk ingebed te krijgen in het denken en handelen van de leden van de organisatie is een leer- en gewenningsperiode nodig. Rogers toont in een casestudy aan dat indien deze fase te snel doorlopen of overgeslagen wordt, het innovatieproces alsnog kan worden stopgezet (1983: 366 e.v.).

5. Routinizing: het ingeburgerd raken van de innovatie

Tenslotte zal de innovatie volledig zijn geïncorporeerd in de reguliere gang van zaken en activiteiten. Deze is dan niet meer als een separaat idee terug te vinden. Ook in deze fase kan nog discontinuïteit optreden.

Opnieuw moet gerealiseerd worden dat innovaties zelden een directe weg van idee naar verwezenlijking doorlopen (Zie bijvoorbeeld Cramer en Schot, 1990: 6 en Roobeek, 1988: 40 e.v.). Ook innovatieprocessen in organisaties kunnen grillig verlopen en zijn maatwerk. De fasen in het model van Rogers kunnen dus enigszins door elkaar lopen en tegelijkertijd op verschillende onderdelen van de organisatie inwerken. Over het algemeen moeten in deze volgorde alle fasen doorlopen zijn om te kunnen spreken over een succesvol innovatieproces (Rogers, 1983: 365-366). Interessant is het onderzoek van Pelz (1981, aangehaald in Rogers, 1983: 366) die constateert dat als het innovatie-idee van buiten de organisatie geïmporteerd wordt de 'innovation-process stages' in de verwachte volgorde verlopen, terwijl als het idee in de eigen organisatie is geboren de fasering vaak overlappend en rommelig is.

Rogers gebruikt het gepresenteerde model om organisatiecases te analyseren. Zijn casebeschrijvingen geven zowel een beeld van het persoonlijk handelen van enkele belangrijke actoren in de organisatie, als een beeld van de invloed die organisatievariabelen in de verschillende stadia van de innovatie hebben. Deze werkwijze wordt in voorliggend onderzoek overgenomen. Het model van Rogers wordt gebruikt om het introductieproces van preventiebeleid in de vijf cases van de lagere overheid te ordenen. Het model dient enerzijds als onderzoeksmiddel om het veranderingsproces te beschrijven, anderzijds als analysemiddel om het verloop in het proces in de cases te kunnen verklaren.

3.5 Innovatieprocessen gezien als het werk van individuele actoren

Het aanbrengen van een fasering is nog niet voldoende om innovatieprocessen in organisaties te kunnen beschrijven. Om ook de menselijke of gedragsinnovatie aan te tonen is het noodzakelijk het innovatieproces als een proces van persoonlijk handelen te beschrijven. Innovatieonderzoekers onderstrepen het belang van innovatoren (Peters en Waterman, 1966 aangehaald in Quinn en Mintzberg, 1992, Daft, 1992, Timmerman, 1985 en Rogers, 1983). Gebruikelijk in de

innovatie-theorie is de indeling in innovatoren en adoptoren. De eerste personen of organisaties die het nieuwe idee introduceren zijn de innovatoren, degenen die het idee later overnemen zijn de adoptoren (Daft, 1992: 254). Rogers onderscheidt naast de innovatoren vier categorieën van adoptoren (individueen of organisaties):

1. early adopters
2. early majority
3. late majority
4. laggards

Individueen of organisaties met de karakteristieken van innovatoren of "early adopters" hebben een grotere kans op innovatie-toepassing dan de andere categorieën (Rogers, 1983: 248).

Op macro-niveau zijn de innovatoren koplopende organisaties, instellingen en bedrijven. Bij de bestudering van innovaties op organisatie-niveau (te beschouwen als innovatie op micro-niveau) zijn het individuele personen die als innovator binnen de organisatie veranderingen introduceren. In voorliggende studie is gekozen voor de term "voortrekker". Voortrekkers zijn de mensen in de organisatie die hun nek uitsteken om een verandering gerealiseerd te krijgen en die proberen anderen in de organisatie "mee" te krijgen. Het innovatieproces in de onderzochte cases wordt beschreven aan de hand van de activiteiten van voortrekkers voor innovatie in de organisatie.

Sommige onderzoekers naar innovatie in bedrijven geven de voorkeur aan de term "poortwachters" (Timmerman, 1985: 58). Rogers stelt dat "the innovator plays a gatekeeping role in the flow of new ideas into a social system". (Rogers, 1983: 248). Deze gate keepers, poortwachters, zijn sleutelfiguren in hun organisatie (of hun onderdeel van de organisatie). Zij verschillen in die zin van hun collega's dat zij zich ruimer openstellen voor kennis en informatie van buiten. Zij hebben over het algemeen veel externe contacten die op informele basis worden onderhouden. Dit leidt ertoe dat deze poortwachters vaak opinieleiders van de afdeling of organisatie worden. De innovatoren of poortwachters vormen knooppunten in netwerken van informatiekanaalen. Het poortwachtersnetwerk is een belangrijke weg waarlangs nieuwe ideeën een organisatie binnenkomen (Timmerman, 1985: 60-61).

Volgens Rogers (251 e.v.) onderscheiden innovatoren of gate-keepers, zich in sociaal-demografische kenmerken, persoonlijkheidskenmerken en sociale karakteristieken van andere leden van het sociale systeem (de organisatie). Als persoonlijkheidskenmerken noemt Rogers een positieve houding ten opzichte van verandering, een groot inlevingsvermogen en risicobereidheid. De sociale karakteristieken waarmee innovatoren zich onderscheiden zijn onder andere hun cosmopolitisme, een hogere informele en formele sociale mobiliteit, een frequent opinie-leiderschap, een sterke oriëntatie op informatie buiten de naaste omgeving en het actief zoeken van informatie via diverse media. Sociaal-demografische kenmerken zijn onder andere een hoger opleidings- en beroepsniveau en een hoge graad van specialisatie (Aangehaald in Brezet, 1994: 59-60). Als demografische kenmerk kan ook de positie die innovatoren in het organogram van de organisatie bekleden worden verstaan. De positie heeft consequenties voor de speelruimte en de interactiemogelijkheden van de innovatoren.

Om nog een verdere specificering te geven van de actoren die in de diffusie van innovatie van belang zijn, onderscheidt Rogers "change agents", opinieleiders en handlangers ("aides") van de change agents. De change agents hebben een faciliterende rol: deze personen zorgen voor de informatieoverdracht in het innovatieproces. Soms is dit de innovator zelf, soms iemand met een speciale functie (consultant, voorlichter). Het succes van de change agent bepaalt de diffusie onder de leden van het sociale systeem. Opinieleiders in organisaties zijn volgens Rogers

personen die dankzij hun kennis, deskundigheid, of positie in staat zijn grote invloed uit te oefenen op de "potentiële afnemers" of gebruikers van de innovatie. Ook voor de opinieleiders geldt dat zij innovator kunnen zijn: de diffusie van de innovatie zal sneller verlopen dan als de innovator een opinieleider in haar of zijn organisatie (onderdeel) is.

Innovatoren en changes agents kunnen worden bijgestaan door "aides". Deze handlangers zijn meestal mensen met een lagere sociale status in het diffusiesysteem (de organisatie) dan de innovator en een lagere risicobereidheid. Zij genieten een grote geloofwaardigheid voor andere leden in de organisatie en slaan hierdoor makkelijk bruggen om de nieuwe ideeën ingang te doen vinden (Rogers 1983: 343).

Innovatoren of voortrekkers opereren dus niet alleen. Het aantal mensen dat betrokken is bij de innovatie beïnvloedt de voortgang van het diffusieproces en de slaagkans van de innovatie. Volgens Rogers zijn er over het algemeen weinig mensen bij interne innovatieprocessen betrokken. Dit geldt zeker voor publieke organisaties, stelt hij (1983: 358). Maar innovatoren zullen altijd andere leden van de organisatie bij de innovatie betrekken. Het inzetten van "change agents" of "aides" en pogingen om opinieleiders in de organisatie geïnteresseerd te krijgen zijn hiervan voorbeelden. Het onderhouden van externe en interne contacten is één van de belangrijkste eigenschappen van een innovator in een organisatie. Innovatoren zijn immers knooppunten in informatienetwerken die nieuwe ideeën een organisatie binnen leiden. Informele netwerken hebben een cruciale rol in de diffusie van innovatie in een organisatie (Timmerman, 1985: 60-61 en Rogers, 1983: 299). De door Mintzberg genoemde liaisoninstrumenten zijn het werk van de innovatoren in een organisatie. Het zijn de liaisons tussen actoren in de organisatie die voor informatie-overdracht zorgen. Naarmate er in een organisatie meer ruimte is voor innovatoren en hun (informele) netwerken zal de informatieoverdracht en daarmee de kans van slagen van een innovatie toenemen.

In voorliggend onderzoek naar de introductie van preventiebeleid zal onderzocht worden hoe informele interpersoonlijke netwerken bijdragen aan de diffusie van innovatie in een aantal overheidsorganisaties.

3.6 Conclusies over de analyse van innovatieprocessen

Daft's onderscheid in verschillende soorten innovatie en in de verschillende elementen in het innovatieproces, maakt het mogelijk om de innovatie "preventiebeleid" te kunnen duiden. Tevens maakt zijn schematische weergave van innovatieprocessen het mogelijk om de verschillende invloeden op het verloop van het innovatieproces van het preventiebeleid in de organisatie te onderkennen. Dit kan gaan om invloeden op de noodzaak of de behoefte om te veranderen, of om invloeden op de ideeën voor verandering.

Het werk van Rogers levert verdere bouwstenen voor het verklaren van het innovatieproces in organisaties. Zijn "Model of the innovation process in Organizations" zal in dit onderzoek worden gehanteerd. De fasering in dit model maakt het mogelijk om te onderzoeken hoe sommige organisatievariabelen inwerken op (de verschillende stadia in) het innovatieproces in organisaties.

De variabelen die in het model van Rogers worden onderzocht komen in hoge mate overeen met de ontwerpparameters die Mintzberg verantwoordelijk acht voor de vormgeving van de organisatiestructuur. Daarom is een koppeling gelegd tussen deze variabelen.

Te onderzoeken variabelen:

- I. Complexiteit van de organisatie. Toegespitst op:
 - Functiespecificatie
 - Groepering van eenheden
 - Omvang van eenheden
- II. Mate van (de)centralisatie gekoppeld aan planning- en beheersingsystemen
- III. Formalisatie. Toegespitst op:
 - Gedragsformalisering
 - Opleiding/training als standaardisering
 - Indoctrinatie als standaardisering
- IV. Interconnectedness en liaisoninstrumenten

De grootte van de organisatie en de zogenaamde "organizational slack" worden niet als aparte variabelen onderzocht. In navolging van Mintzberg worden deze gezien als situationele factoren (contingenties).

Het werk van Daft, Mintzberg en van Rogers (gekoppeld aan dat van Mintzberg) wordt zodoende gebruikt om verklaringen te zoeken voor het verloop van het innovatieproces in de casestudies. De variabelen I, II en III betreffen vooral de configuratie en de structuur. De actoren die het innovatieproces vormgeven opereren echter niet alleen in de context van de structurele configuratie van de organisatie. Ook de organisatiecultuur is bepalend voor het persoonlijk handelen van leden van een organisatie. Deze komt aan de orde in variabele IV, waarbinnen de interpersoonlijke relaties tussen leden van de organisatie aan bod komen. Gezien de rol van voortrekkers in innovatieprocessen en het grote belang van menselijke of gedragsinnovatie wordt in dit onderzoek extra aandacht besteed aan organisatiecultuur. In de organisatiecultuur liggen de gedragscodes, normen en opvattingen en de meer impliciete regels van de organisatie besloten. De volgende paragraaf gaat zodoende over de verschillende benaderingen van organisatiecultuur.

3.7 Organisatiecultuur en innovatieprocessen

3.7.1 Ontwikkelingen in het denken over organisatiecultuur

In voorgaande paragraaf zagen we reeds dat veranderings- of innovatieprocessen in organisaties niet alleen technologie, produkt- of structuur-innovatie van een organisatie vragen, maar ook een andere manier van met elkaar omgaan tussen de leden van de organisatie. Dit is wat Daft de menselijke innovatie noemt (1992: 267). Organisaties bestaan niet alleen uit formele structuren, systemen of procedures. Achter de structuren en procedures liggen de normen, waarden en opvattingen over gedrag van personen en organisaties. Als wij het over waarden, opvattingen en gedrag in organisaties hebben komen we uit bij het begrip organisatiecultuur.

Iedere organisatie heeft een eigen cultuur. Het gedrag van individuele leden van organisaties en dus ook hun handelingen bij het doorvoeren van een verandering in de organisatie, kunnen begrepen worden vanuit de organisatiecultuur. Deze paragraaf bespreekt de definities en verschillende invalshoeken van organisatiecultuur en geeft aan hoe dit begrip in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Organisatiecultuur is in de tachtiger jaren als organisatievariabele centraal komen te staan in het werk van veel organisatie-onderzoekers. De (hernieuwde) belangstelling in de

organisatiewetenschappen voor de mens als essentieel onderdeel van organisaties kan gezien worden als een reactie op de wellicht overmatige nadruk op rationaliteit in de voorgaande periode (Doomen, 1990). Op zich is de belangstelling vanuit de organisatiewetenschappen voor het persoonlijk handelen van leden van organisaties niet nieuw. In de jaren dertig werd reeds onderzoek gedaan naar wat toen het "organisatieklimaat" werd genoemd (Botter 1994: 161). De term "social climate" werd in 1939 door Kurt Lewin geïntroduceerd en werd empirisch ingevuld met onderzoek naar de aspecten van de werksituatie die werknemers motiveren tot een grotere produktiviteit en daarmee tot een grotere effectiviteit van organisaties. De zogenaamde Hawthorne-studies met psychologische testen uit de jaren twintig en dertig naar het verbeteren van de werkomstandigheden worden nog steeds in de organisatieliteratuur aangehaald (Perrow, 1986: 79 e.v.). In de jaren vijftig deden vooral psychologen, zoals Likert en Argyris, onderzoek naar motivatieklimaat, houdingen en waarden binnen organisaties. De primaire drijfveer van dit soort onderzoek was meestal een grotere arbeidsproduktiviteit.

In de vroegere literatuur over organisatieklimaat of -cultuur werd nauwelijks een definiëring of conceptuele uitwerking van de begrippen organisatieklimaat of -cultuur gegeven. In de meer recente literatuur over organisatiecultuur wordt wél stilgestaan bij het cultuurconcept en bij de plaats ervan in bedrijfskundige modellen en theorieën. De recente invalshoeken zijn volgens Botter (1994: 161) meer bedrijfskundig dan organisatie-psychologisch van aard. Het beschrijven van organisatiecultuur past ook in de ontstane aandacht in de organisatiesociologie voor het begrijpen van het functioneren van organisaties. Er is een grote behoefte ontstaan binnen de organisatiewetenschappen om grip te krijgen op de moeilijk te bevatten informele structuur en processen van de organisatie.

Het artikel "On studying organizational cultures" van Pettigrew uit 1979 vormde het begin van het nieuwe onderzoeksgebied. Een belangrijke impuls voor deze vernieuwing in de organisatie-wetenschappen kwam vervolgens van het werk "In search of Excellence" van Waterman en Peters (1982) (Aangehaald in Timmerman, 1985). In navolging van dit standaardwerk over succesvolle ondernemingen in relatie tot hun organisatiecultuur of -klimaat, kwam in de jaren tachtig een stroom van managementboeken op gang waarin aandacht besteed werd aan de gecombineerde invloed van menselijk handelen en de dynamiek van de organisatie. In deze jaren kreeg de invulling van het begrip organisatiecultuur een sterk modieus karakter (Vroom in Leys, 1990: 27). In de hantering van het begrip komt opnieuw het verschil in benadering tussen de adviesgerichte organisatiekunde en de meer theoretische organisatie-sociologie aan het licht (zie ook 2.2.1.).

Een illustratie van de populariteit van het begrip organisatiecultuur bij managers en organisatieadviseurs is te vinden in de groeiende aandacht in de jaren tachtig voor het zogenaamde "symbolische management". Gebruikmakend van de visie dat mensen handelen vanuit de cultuur waarin ze leven en gebruikmakend van inzichten in de culturele aspecten van organisaties verkregen uit casestudies wordt door de adviseurs van een symbolisch management de organisatiecultuur opgevat als de gereedschapskist van de manager.

Het alom onderkende belang van leiderschap in organisaties speelt hierin een belangrijke rol: de leider heeft een culturele rol, als voorbeeld, als personificatie van waarden, als opinievormer, etc. Om een gewenste mentaliteitsverandering door te voeren kunnen door de leiders (managers) symbolen, rituelen en ceremonies als hulpmiddel worden ingezet (Frissen, 1990: 96-112).

Verandering van de organisatiecultuur wordt in sommige managementhandboeken opgevat als een soort wondermiddel om vastgelopen organisaties, c.q. ondernemingen uit het dal te trekken (vermoeden onder andere Van 't Hof en Van der Vorst, in Bestuurskundige Berichten, maart 1991 en Zijdeveld, 1988: 67). Veel organisatie-onderzoekers zetten dan ook kritische kanttekeningen bij de populaire hantering van het begrip organisatiecultuur (Frissen, 1990: 102, Van Hoewijk, 1988, Zijdeveld, 1988, Morgan, 1986: 134). Morgan formuleert de kritiek scherp. Symbolisch management leidt zijns inziens tot ideologisch misbruik en totalitair gedrag van managers.

Deze accentuering van leiderschap in een organisatiecultuur neigt tot manipulaties en kan enorme weerstanden oproepen bij werknemers (Morgan, 1986: 134). Het cultuurbegrip kan niet fragmentarisch wordt opgevat als enkele delen (symbolen, rituelen, codes) van de organisatie, daarvoor is cultuur te complex en te dynamisch. Natuurlijk kunnen managers invloed uitoefenen op de cultuur van de organisatie, stelt hij, maar ze kunnen nooit over cultuur heersen.

Het analyseren van het functioneren van organisaties in het licht van de het persoonlijk handelen verankerd in organisatiecultuur geeft tal van verklaringen voor problemen in een organisatie. Deze verklaringen zijn echter niet altijd toereikend om managers in staat te stellen de problemen van een organisatie ook op te lossen (Ibid). Juist het veranderen van de organisatiecultuur is iets dat in de organisatiekunde ter discussie staat.

Willen organisatie-adviseurs niets liever dan het aanleveren van richtlijnen voor verandering, de theoretici zetten kritische kanttekeningen bij de maakbaarheid van organisatiecultuur en ze zetten vraagtekens bij het gebruik van cultuur als een instrument om de output van organisaties te verhogen. De "maakbaarheid" van cultuur is niet alleen in de organisatiewetenschappen een discussiepunt, ook in de post-moderne culturele antropologie wordt de visie dat cultuur met opzet kan worden veranderd en dat deze iets grijpbaars is, sterk bekritiseerd (zie onder andere Schein in Frost e.a., 1991: 243). Met deze waarschuwingen in het achterhoofd is het goed om stil te staan bij de begripsvorming van organisatiecultuur.

3.7.2 Definiëring van organisatiecultuur

Er zijn tientallen definities van organisatiecultuur te geven. Dit geeft op zich reeds aan dat het begrip complex en niet eenduidig is. Kenmerkend in de meeste definities is een tweedeling in enerzijds de cultuuruitingen en anderzijds het proces waarin cultuur ontwikkeld wordt en in stand wordt gehouden in een organisatie.

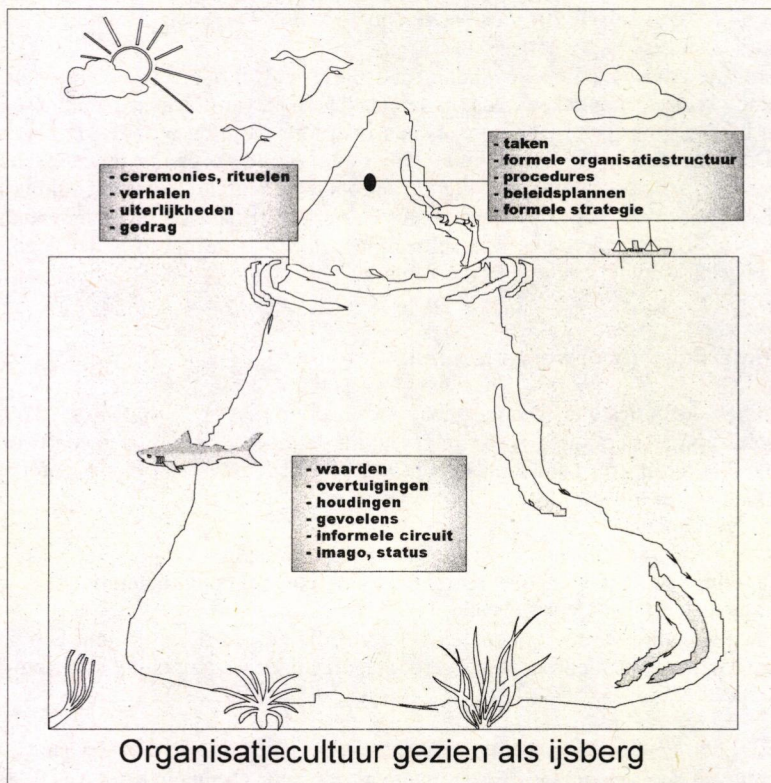
Deze twee - onderling samenhangende - delen zijn volgens Vroom:

1. een verzameling (soms in symbolen en mythen vastgelegde) opvattingen over het werk, over elkaar, over zich zelf en over de organisatie;
2. een gedragsrepertoire (soms tot rituelen verward) dat gekleurd wordt door een gaandeweg gegroeide en door socialisatieprocessen overgedragen gemeenschappelijke ervaring (Vroom in Leys e.a., 1990: 24-25, deel 4).

Organisaties zijn te beschouwen als ingewikkelde constructies waarin mensen samenwerken in het produceren van diensten en het vervaardigen van goederen (Nauta in Leys e.a., 1990: 61, deel 4). In deze zogenaamde constructivistische visie wordt de organisatiecultuur gezien als een verzameling zinvolle interacties, waarin mensen hun onderlinge relaties voortdurend vernieuwen. Hiertegenover staat de objectivistische visie waarin de organisatiecultuur gezien wordt als een

verzameling materiële condities en gebeurtenissen. Deze worden verondersteld objectief meetbaar te zijn. De uitkomsten van onderzoek hiernaar zijn voorspelbaar en het onderzoek is herhaalbaar. Deze visie levert echter nauwelijks inzichten op omtrent het functioneren van organisaties in het licht van hun cultuur (Vroom in Leys e.a., 1990: 26). De constructivistische visie impliceert dat organisatiecultuur niet direct meetbaar is, maar alleen geanalyseerd kan worden door te kijken naar hetgeen mensen er zelf over vertellen (Ibid).

Net als Vroom onderkennen Daft (1992: 337), Frissen en Van Westerlaak (1990: 98) en Doomen e.a. (1990: 91) een tweedeling in het begrip organisatiecultuur. Zij stellen dat de cultuur een set van sleutelwaarden, normen, geloven en begrippen is die gedeeld worden door de leden van een organisatie. Om deze, vaak impliciete aspecten te kunnen begrijpen, moet gekeken worden naar onder andere de specifieke riten, ceremonies, verhalen, symbolen, leiderschapsstijl, de (informele) communicatie en de taal van de organisatie. Doomen (Ibid) onderscheidt het feitelijk gedrag van de organisatieleden van het stelsel van impliciete en expliciete veronderstellingen, waarden en normen. Frissen voegt daar aan toe dat elke organisatie een eigen cultuur heeft (Frissen en Van Westerlaak, 1990: 98).



Figuur 3.2 Organisatiecultuur gezien als ijsberg (naar Daft, 1992 en Van Meurs, 1991)

Daft (1992: 318 en Van Meurs (1991, 119 e.v.) verduidelijken het begrip organisatiecultuur door deze weer te geven als een ijsberg. Bezien in deze beeldspraak zijn cultuuruitingen zoals de formele organisatiestructuur, procedures, beleidsplannen en formele strategie de factoren die boven de waterlijn liggen (en dus zichtbaar zijn) en zijn de normen, houding, het informele circuit de onzichtbare factoren onder de waterlijn.

Het beeld van een ijsberg is verhelderend om een analyse te maken van de impliciete en expliciete aspecten van een organisatie. Voor dit onderzoek naar de inbedding van nieuw beleid en de activiteiten van voortrekkers daaromtrent was het ijsberg-concept een hulpmiddel om de verschillende gebeurtenissen te kunnen plaatsen.

Het cultuurbegrip heeft in deze ijsberg-metafoor een hoger abstractieniveau en een bredere betekenis dan bijvoorbeeld de structuur, de procedures of de strategie van de organisatie. In de visie van Daft en Van Meurs is de organisatiecultuur een overkoepelend referentiekader. Een dergelijke visie wordt ook in dit onderzoek als uitgangspunt genomen. De vraag daarbij is echter hoe dit referentiekader te operationaliseren is.

Kenmerkend in de literatuur over het menselijk handelen en de dynamiek van de organisatie is het ongrijpbare, dynamische en complexe van de organisatiecultuur. Dat uit zich erin dat veel auteurs proberen door middel van meer-dimensionele voorstellingen, samenhangende diagrammen, beeldspraak of zelfs illustraties aan de hand van kunstwerken grip te krijgen op organisaties in al hun impliciete en expliciete verschijningsvormen.⁵ Ook bovenstaande ijsberg-beeldspraak is hiervan een voorbeeld. Vroom (in Leys, 1990: 27) spreekt, als hij een voorbeeld bespreekt van een overheidsorganisatie, over de cultuur als "een magische cirkel van in elkaar grijpende belangen die niet verbroken mag worden".

Andere auteurs zetten zich af tegen een te mythische of abstracte definiëring van organisatiecultuur. Frissen (1990) motiveert zijn studie naar zowel de praktische als de theoretische kanten van organisatiecultuur met de wens om het begrip juist van zijn magie en mythische proporties te ontdoen. "Te vaak immers lijkt het om een toverwoord te gaan, dat verklaring en oplossing voor alles moet zijn. We zijn overtuigd van het fundamentele en diepgewortelde karakter van cultuur. Precies daarom ook dringen we aan op relativering en nuancering....verandering van organisatieculturen is soms onbegonnen werk, soms de enige mogelijkheid voor probleemoplossingen en is altijd moeizaam en ingrijpend" (Frissen en Van Westerlaak, 1990: voorwoord).

In dit onderzoek is de organisatiecultuur op zich niet het onderwerp van studie. Gekeken wordt naar de praktische kant van de organisatiecultuur, zoals Frissen het zou noemen. De gebeurtenissen in het innovatieproces worden gezien tegen het licht van de organisatiecultuur, om zodoende beter te kunnen worden verklaard. Een globale typering en een beeldspraak die de cultuur illustreert, worden voor dit doel voldoende geacht.

⁵ Een voorbeeld hiervan is te vinden in het artikel "Structure is not organization", juni 1980, van Waterman, Peters en Phillips. Zij refereren aan een schilderij van de Belgische surrealist René Magritte om een organisatie aan te duiden. Het schilderij stelt een pijp voor en heeft als titel "Ceci n'est pas une pipe". Aangehaald in Mintzberg en Quinn (1991: 309).

3.7.3 Typologieën van organisatiecultuur

Omdat ze - simpel gezegd - zo vaag en impliciet zijn, zijn organisatieculturen moeilijk te omschrijven (Van der Krogt in Leys e.a., 1990: 35). Toch kunnen in de literatuur pogingen worden gevonden om typologieën van organisatieculturen te onderscheiden. Deze typologieën zijn vaak vermengd met structuur- en proceselementen, zoals de configuratie-typologieën van Mintzberg. De typen-indelingen zijn te zien als pogingen om de totaliteit van een organisatie te benaderen en de organisatie-als-geheel te omvatten. Twee indelingen van typologieën worden besproken: de indeling volgens de beroepscultuur zoals Van der Krogt deze formuleert (in Leys, e.a., 1990). De tweede indeling die wordt behandeld is van Doomen. Deze indeling is gemaakt op basis van de mens- of organisatiegerichtheid (Doomen e.a., 1990).

De typen-indeling volgens de beroepscultuur (Van der Krogt in Leys e.a., 1990) gaat uit van gedeelde realiteitsopvattingen en vooronderstellingen of mythen van de organisatie. Omdat beroepsgroepen een grote invloed hebben op de cultuur van organisaties is een aantal organisatieculturen hiernaar geordend. De indeling in beroepsculturen geeft, net zoals de configuratie-indeling van Mintzberg, ideaaltypen weer. In organisaties is meestal een structurele differentiatie waar te nemen, tot uiting komend in afdelingsvormen. Differentiatie in de structuur kan leiden tot cultuurverschillen. In sommige organisaties zal één cultuurvorm dominant zijn, in andere organisaties is veel meer sprake van een mengvorm. Van der Krogt maakt dan ook de kanttekening dat het om ideaaltypen gaat die meestal in subculturen in organisaties kunnen worden onderkend. Slechts in uitzonderingsgevallen typeren ze een hele organisatie (Ibid: 35). De vier relevante organisatieculturen volgens beroepsgroep zijn:

Bureaucratische cultuur

Deze typologie is afgeleid uit het werk van Weber. Trefwoorden zijn de rationaliteit, doelgerichtheid van werken, de voorschriften en procedures. Inflexibiliteit is het gevolg van de nadruk op regels en normen: de bureaucratie produceert haar eigen tegenkrachten (Ibid: 36). De vele regels ritualiseren de betrekkingen tussen de organisatieleden.

Ambtelijke cultuur

Deze cultuur is op te vatten als een verdere verfijning van de bureaucratie en komt met name voor bij overheidsorganisaties. Cultuurkenmerken die centraal staan betreffen de sterke hiërarchie, de mythe van de totale beheersbaarheid, het idee dat de eigen opvattingen en wensen van ambtenaren geen rol spelen. De sterke interne oriëntatie hoort eveneens bij dit beeld (Ibid: 36). Daft (1992: 325) vult dit beeld van de organisatiecultuur van overheidsorganisaties verder aan: Kenmerkend is volgens hem de consistentie, de stabiele omgeving, de methodologische benadering van zaken-doen, de nadruk op de slogan "follow the establishment". Aan de andere kant kent de ambtelijke cultuur een zeer lage persoonlijke betrokkenheid van de organisatieleden, veel conformeren (vaak leidend tot collaboreren), een hoge efficiëntie en integratie. Ambtelijke organisaties hebben vaak een negatief getint imago van stoffigheid en saaiheid (Van der Krogt in Leys e.a., 1990).

Professionele cultuur

De mythe die dit type cultuur karakteriseert heeft te maken met het geloof in de superioriteit van rationele kennis en vaardigheden, en de cliëntgerichtheid. Hiërarchie en gezag zijn niet belangrijk, vakkennis wel. Er zijn binnen de professionele cultuur nog grote individuele verschillen: de artsencultuur is anders dan de ingenieurscultuur.

Commerciële cultuur

Deze cultuur wordt getypeerd door het geloof in de "markt" en de klantgerichtheid. De verschillende succesvolle ondernemingen in de beschrijvingen van Peters en Waterman (1982) worden gekenmerkt door een dergelijke cultuur, waarbij de aandacht gericht is op het veroveren van nieuwe markten (dat wil zeggen "de blik naar buiten gericht"), de hardheid en snelheid van handelen. Ook deze typologie is weer in subtypen op te delen.

Vooraf op het gebied van besluitvorming verschillen de vier geschetste cultuurtypen volgens van der Krogt (in Leys e.a. 1990: 42). In de bureaucratische cultuur hecht men vooral aan besluitvorming via regels en procedures. Ook bij de ambtelijke cultuur van overheidsorganisaties is dat zo, hoewel hier ook de mythe in stand wordt gehouden dat de uiteindelijke beslissingen door de volksvertegenwoordiging zijn genomen. In de professionele cultuur speelt de superioriteit (en rationele kennis) van de deskundigen een belangrijke rol in de besluitvorming; terwijl in de commerciële cultuur de besluitvorming met name draait om de afweging van kosten en baten.

Ook Doomen e.a. (1990: 75 e.v.) beschrijven vier typologieën van organisatiecultuur. Zij kiezen er overigens voor de term 'klimaat' opnieuw te introduceren. Aan het Centrum voor Organisatie en Personeelspsychologie van de Katholieke Universiteit Leuven ontwikkelden zij een model waarin twee invalshoeken omtrent de richting van de cultuur zijn gecombineerd. Ten eerste de mate van gerichtheid op mensen of op de organisatie. Ten tweede de mate van gerichtheid op flexibiliteit of op beheersing. De cultuurtypologieën die Doomen e.a. onderscheiden zijn:

De ondersteunende cultuur

De informele organisatie speelt hier een belangrijk rol. Bij de besluitvorming is vertrouwen en wederzijds respect van meer belang dan de vereisten van de organisatie.

De innovatieve cultuur

De invloed van deskundigen en het inspelen op vernieuwingen zijn hier de belangrijkste items. Deze cultuur kan zowel gevonden worden in een professionele als een commerciële omgeving.

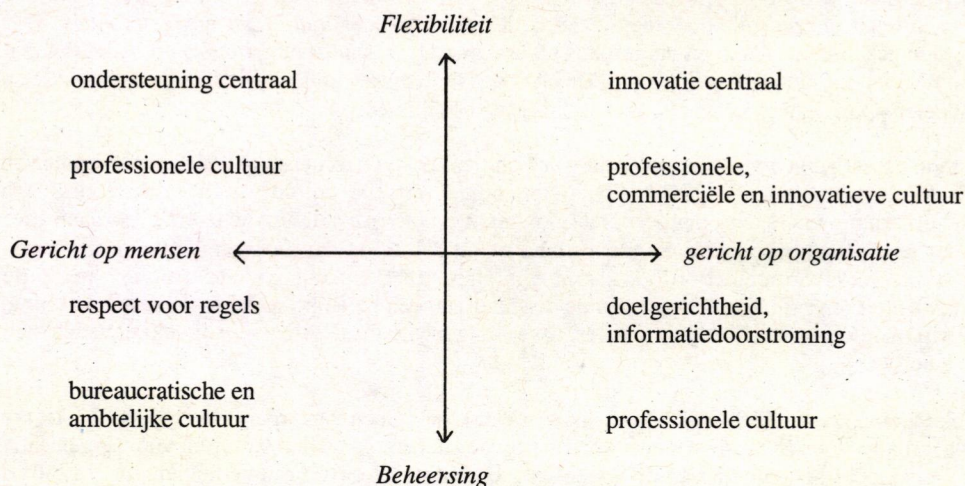
De respect-voor-regels cultuur

Orde, systematisch en betrouwbaar werken volgens vastgestelde procedures en nauw omschreven bevoegdheden is het meest kenmerkende. Deze omschrijving komt overeen met de ambtelijke cultuur volgens de indeling van Van der Krogt;

De doelgerichte cultuur

In deze cultuur staat het bereiken van doelstellingen centraal. Mensen en regels zijn niet van belang. Gechargeerd gezegd: het doel heiligt de middelen in deze cultuur. De cultuur is op beheersing gericht op de doelen zo efficiënt mogelijk te halen.

In onderstaand schema is de indeling van Doomen e.a. als basis gebruikt. Aangegeven wordt welke (ideaal)typen van organisatiecultuur volgens Van der Krogt overeenkomsten vertoont met deze indeling.



Figuur 3.3 Typologieën van organisatiecultuur (naar Doomen, 1990: 92)

Genoemde indelingen van organisatiecultuur zijn bedoeld om het inzicht in het functioneren van organisaties te vergroten. Geen der typologieën is volledig. Daarom is het verstandig om bij het benoemen van de te onderzoeken organisaties verschillende indelingen naast elkaar te hanteren.

Het lijkt plausibel aan te nemen dat de dominerende cultuur in de hier onderzochte overheidsorganisaties veel overeenkomsten zal vertonen met de ambtelijke cultuur. In navolging van Van der Krogt wordt er echter ook rekening mee gehouden dat de cultuur per afdeling sterk kan verschillen.

3.7.4 Invalshoeken om organisatiecultuur te onderzoeken

Voorgaande paragrafen lieten zien hoe de verschillende auteurs geprobeerd hebben het begrip organisatiecultuur te omschrijven. Nog lastiger wordt het om de organisatiecultuur van een specifieke organisatie te onderzoeken. Het risico om de cultuur tot enkele zichtbare variabelen terug te brengen om daarmee de essentie van de cultuur juist te missen, ligt op de loer. De geraadpleegde auteurs (waaronder Meurs, Vroom, Doomen, Daft, Frost, Morgan) stellen dat organisatiecultuur niet geanalyseerd kan worden door enkele variabelen in organisaties te meten en te vergelijken. Bij deze visie is aansluiting gezocht ten behoeve van dit onderzoek.

Het is het geheel dat de cultuur maakt. Het bestuderen van geïsoleerde delen zet de onderzoeker op het verkeerde been, zegt Morgan (1986). Ook Schein (in Frost 1991: 243) benadrukt het ontbreken van een éénduidige definitie van organisatiecultuur en legt de link tussen de gekozen definitie en de methode waarmee de betreffende onderzoeker tegen de materie aankijkt. Schein onderscheidt drie benaderingen:

- 1 de (kwantitatieve) enquête-benadering,
- 2 de analytisch descriptieve benadering
- 3 de etnografische (antropologische) benadering.

Deze benaderingen worden kort toegelicht.

1. De enquête-methode komt overeen met de objectivistische visie (zie ook Nauta, aangehaald op pagina 73). In deze benadering wordt geprobeerd om cultuurelementen in meetbare gegevens uit te drukken. De cultuurelementen worden verondersteld objectief meetbaar te zien. Deze methode wordt voor dit onderzoek niet relevant geacht.

2. In de descriptief-analytische benaderingswijze wordt de cultuur van een organisatie opgevat als een element naast andere elementen, zoals structuur of strategie. Organisatiecultuur past daarbij in een breder kader: vaak betreft dit een organisatie-model. Veel genoemd en geroemd is het organisatie-model ontwikkeld door het bureau Mc Kinsey (1981) en later overgenomen door Peters en Waterman (in Mintzberg en Quinn, 1991: 309 e.v.). Dit is het zogenaamde 7 S-en model. Met dit model wordt, volgens de auteurs, de gedachtengang van veel managers ontmaskerd dat "if we want change we change the structure...". Zij benadrukken dat een organisatie niet terug te voeren is tot een makkelijk te veranderen structuur of strategie. Naast de elementen Structure en Strategy onderscheiden Waterman e. a. dan ook vijf andere S-en: Systems, Style, Skills, Staff en Superordinatie Goals. Dit model is door veel organisatieadviseurs overgenomen. Door de opzettelijk gekozen alliteratie zijn helaas de nuances van enkele elementen verloren gegaan. Het begrip cultuur wordt bijvoorbeeld niet expliciet genoemd in het 7 S-model.

Door Wissema e.a. (1988) en later Weggeman (1992) is het 7 S-model aangepast en opgedeeld in harde en zachte sectoren. Volgens Weggeman zijn de harde sectoren de expliciete, veranderbare elementen zoals structuur, strategie en systeem. De zachte componenten zijn impliciet en moeilijker te sturen, namelijk de stijl, de normen en waarden, het personeelsbeleid. Dit zijn volgens Wissema e.a. de cultuurelementen.

Deze indeling vertoont weer veel overeenkomsten met het meer overkoepelende ijsbergconcept van Daft en Van Meurs. Voordeel van de indelingen van Wissema en Weggeman is dat cultuur explicieter wordt onderscheiden van structuur dan Waterman e.a. doen. Het model van Waterman e.a. wordt voor dit onderzoek minder relevant geacht. Het onderscheid tussen structuur en cultuur zoals Wissema dat aanbrengt is wel relevant.

3. De antropologische benadering is holistisch te noemen en zal vaak leiden tot het hanteren van metaforen en beeldspraak. Morgan's Images of Organization (1986) is hiervan een belangrijk voorbeeld. Morgan gebruikt in zijn werk "Images of Organizations" het begrip cultuur als metafoor, om de symbolische betekenis die onder de rationele aspecten van organisaties ligt te begrijpen. Organisaties zijn op te vatten als miniatuur samenleving, zegt Morgan (117). De metafoor wordt in overdrachtelijke zin gebruikt om werkwijzen en processen binnen een organisatie vanuit een cultureel perspectief te bekijken.

Morgan hanteert een abstract cultuurbegrip. Het ijsberg-concept past ook in het beeld dat Morgan van een organisatiecultuur schetst. Ook Morgan hanteert de constructivistische visie waarin organisatiecultuur zowel de 'uitingen' als het 'proces' omvat.

De organisatiecultuur is volgens Morgan op te vatten als de "normatieve lijm" die de organisatie tezamen houdt (Morgan, 1986: 131). Morgan benadrukt de visie dat cultuur een dynamisch gegeven is en dat cultuur niet zomaar kan worden gezien als een simpel variabel gegeven (Ibid, 127). Morgan bestrijdt hiermee vooral de objectivistische visie op organisaties waarin alle aspecten van organisaties gezien worden als kenmerken van rationaliteit en objectiviteit. Organisatiestructuur, regels, beleid, doelstellingen, functiebeschrijvingen en standaard arbeidsprocedures doen allemaal dienst als referentiekader voor de manier waarop er in de organisatie wordt gedacht, aldus Morgan. Ze zijn dus geen objectieve kenmerken, maar de culturele artefacten van een organisatie (ibid, 127).

Morgan stelt dat veel organisaties een tweeslachtige cultuur hebben: men zegt het een en doet het ander. Vaak is er een scheiding tussen schijn en werkelijkheid: onderzoekers moeten hier alert op zijn. Ook Daft (1992) maakt een onderscheid tussen 'corporate culture' zoals de buitenwacht het ziet en de echte interne cultuur in de organisatie. Die interne cultuur kan overigens ook sterk per afdeling verschillen. Cultuur ontwikkelt zich tijdens het sociale verkeer in de organisatie en de ontwikkelde rituelen zijn vaak verankerd in de formele organisatie-structuur, aldus Morgan. Iets zoals een wekelijkse stafvergadering is weliswaar als een structureel kenmerk op te vatten; het is tevens een cultuuruiting. Niet alleen de formele leiders beïnvloeden de cultuur. De geschiedenis van de organisatie, de omgeving en van de informele leiders spelen ook een rol.

Omdat cultuur niet alleen in enkele variabelen te onderzoeken is, maar alomtegenwoordig is, illustreren metaforen iets over het specifieke karakter van een organisatie. Morgan stelt dat de cultuurmetafoor van een organisatie ook een bijdrage levert aan het begrip van organisatieverandering (Ibid, 133). De traditionele opvatting in de organisatiekunde was, volgens Morgan dat een veranderingsproces een probleem is van veranderingen in de technologie, de structuur, de vaardigheden en de motivaties van werknemers. Een effectieve verandering is echter ook afhankelijk van wijzigingen in de beelden en waarden die het handelen begeleiden. Er is dus een noodzaak tot cultuurveranderingen als er ergens in de organisatie iets wijzigt. De juiste vorm van aandacht aan de bedrijfscultuur kan het veranderingsproces vergemakkelijken.

Als onderzoeksmethode om de cultuurmetafoor te kunnen bepalen kiest Morgan voor de antropologische benadering van participerende observatie. De onderzoeksmethode van Morgan is veelomvattend en daarom ook tijdrovend en moeilijk te hanteren. Beeldspraak werkt echter zeker verhelderend om iets complex zoals een cultuur te omschrijven. Ook andere organisatie-onderzoekers hanteren metaforen of een beeldspraak om grip te krijgen op de cultuur van een organisatie, zij het minder uitgewerkt dan Morgan.

Er moet daarbij een onderscheid gemaakt worden in de methode waarbij vooraf een metafoor wordt geconstrueerd om inzicht te krijgen in een organisatie (zoals Morgan doet) en de methode waarbij de onderzoeker door te participeren in de organisatie de beeldspraak min of meer aangereikt krijgt uit citaten van leden van de organisatie. Zo maakt Adviesbureau De Boer & Ritsema van Eck aan de hand van participerende observatie een globaal cultuurbeeld van een organisatie, uitgedrukt in een beeldspraak. Een organisatie zien zij bijvoorbeeld als een wielerploeg, een voetbalteam of een familie met opgroeiende pubers. Deze methode is onder andere toegepast in een door VROM gefinancierd milieuzorgproject in de Gemeente Coevorden (Stam, 1992 en 1994). Stam (1992) maakt terecht een relativerende opmerking over de beperkingen van beeldspraak: het is een hulpmiddel om inzicht te krijgen in een organisatie.

Ook Mintzberg (1991: 265-266) hanteert een vergelijkbare beeldspraak om de aard van een organisatie te verduidelijken. Hierbij spreekt hij overigens niet over de organisatiecultuur, maar over de configuratie van een organisatie. Hij stelt, dat iedere configuratie met een metafoor geassocieerd kan worden (zoals de machine zelf voor een machine bureaucratie, een kristalstructuur voor een innovatieve organisatie), of met een daarmee overeenkomend dier (een kudde muskusossen of een gemeenschap van lemmingen voor een zendingsconfiguratie, een mand met krabben voor een politieke organisatie) of met een bepaalde sport (amerikaans voetbal voor een machineorganisatie en ijshockey voor een innovatieve organisatie).

Ook Mintzberg signaleert terecht dat een dergelijke classificatie voor de begripsvorming en diagnose van een organisatie gemakkelijk kan zijn, maar beperkt moet blijven tot een beeldspraak (Ibid: 266). Metaforen zijn illustratief, maar leiden niet tot toetsbare hypothesen of verifieerbare onderzoeksresultaten.

Organisatiecultuur wordt in dit onderzoek niet geoperationaliseerd in een set van cultuurvariabelen. Opsplitsing in (quasi-toetsbare) variabelen van de organisatiecultuur draagt namelijk het risico in zich dat de essentie van het cultuurbegrip verloren gaat. Werken volgens die lijn zou meer passen in een objectivistische visie. De gekozen constructivistische invalshoek sluit beter aan bij de overkoepelende benadering, waarin organisatiecultuur als referentiekader wordt gehanteerd en niet als een set van onderzoeksvariabelen.

In dit onderzoek wordt geen gedetailleerde metafoor-benadering zoals die van Morgan gehanteerd. Wel zal ter verduidelijking van de bestudeerde organisatie(onderdelen) een globaal cultuurbeeld worden geschetst zoals dat afgeleid kan worden uit observaties van de organisatie. Dit cultuurbeeld wordt in de analyse gekoppeld aan de typologie-indeling van organisatiecultuur zoals in de vorige subparagraaf is weergegeven.

3.7.5 Organisatiecultuur en innovatie

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig werd in de organisatiekundige literatuur en tijdens congressen op het terrein van de organisatiekunde een prominente plaats ingenomen door het thema van de bewust gestuurde verandering van organisatiecultuur. Van der Krogt (in Leys e.a, 1990: 42) formuleert de thematiek als volgt: "Men lijkt het erover eens te zijn dat het merendeel van de organisaties thans reeds, of minstens in de nabije toekomst, niet langer in staat is om het hoofd te bieden aan de snel wijzigende eisen die de omgeving (klanten, overheid, de samenleving als geheel) stelt. In tegenstelling tot de voorstanders van een structurele aanpak, menen voorstanders van de cultuurbeïnvloedingsstrategie dat noodzakelijke wijzigingen in de structuren en de processen van de organisatie alleen gerealiseerd zullen kunnen worden indien eerst de cultuur van de organisatie verandert. De organisatieleden zullen zich niet (blijvend) anders gaan gedragen als hun opvattingen, normen en waarden niet fundamenteel wijzigen. Deze individuele attitudes worden in meer of mindere mate beïnvloed door de organisatiecultuur".

Als organisaties doelbewust willen veranderen (en dat is volgens velen in de huidige samenleving de enige manier om als organisatie te overleven) wordt min of meer vanzelfsprekend een veranderingsproces in gang gezet dat zowel de organisatiedoelstelling en -structuur als de organisatiecultuur raakt. Ook bij overheidsorganisaties, vooral bij politie-organisaties en gemeenten, ontstond in de jaren tachtig grote belangstelling voor veranderingsprocessen. Hiervan getuigen vele artikelen in magazines als Financieel Overheidsmanagement, Studietoets en

Bestuurskundige Berichten. "De complexiteit van de problemen waarmee gemeenten geconfronteerd worden, vragen om een bezinning op het functioneren en daarmee op de structuur en de cultuur van de organisatie", aldus Geerts in Studieselectie (1992).

In voorgaande paragraaf werd geconcludeerd dat de beleidswijziging van lagere overheden in de richting van preventiebeleid (onder andere) op te vatten is als gedragsinnovatie. En dat dit gedrag is verankerd in de organisatiecultuur. In een analyse van (milieu) beleidswijzigingen beaamt Schuyt deze visie door te stellen dat een organisatie die een beleidsverandering wil doorvoeren iets moet veranderen in: (1) de doelen, instrumenten en procedures, (2) in de structuur, vaardigheden en taken en (3) in de opvattingen, cultuur en het gedrag van de leden van de organisatie (Schuijt, 1992: 43-47).

De organisatie-adviseur Van Meurs formuleert het iets stilliger. Zij stelt: "Organiseren kan men doen door middel van technische systemen die stromen van energie, materie en informatie vastleggen en daarmee deels ook het gedrag van mensen die met de techniek werken. Men kan ook formele verdelingen tot stand brengen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en door middel van procedures regelen hoe mensen hun werk op elkaar dienen af te stemmen. Tenslotte is organiseren mogelijk door het beïnvloeden van de opvattingen, denkbeelden en waarden die mensen die met elkaar werken met zich mee dragen. Voor deze manier van organiseren gebruiken we het begrip cultuur" (Van Meurs, 1991: 119, deel 5).

Van Meurs raakt hiermee echter een gevoelige snaar van de organisatiewetenschappen. Cultuur is inderdaad belangrijk als het gaat om gedragsveranderingen, maar de suggestie dat 'organiseren' mogelijk is door de cultuur te beïnvloeden wordt niet alom geaccepteerd. De maakbaarheid van cultuur is, zoals in paragraaf 3.7.1 reeds gesignaleerd werd, zeer beperkt. Het gevaar van de recente aandacht voor cultuurverandering ligt volgens Van der Krogt (in Leys e.a., 1990: 43) dan ook in de overschatting van de mogelijkheden ervan.

Waar het in dit onderzoek om gaat is niet zozeer de gestuurde cultuurbeïnvloeding, maar de wijze waarop de bestaande organisatiecultuur omgaat met verandering. De organisatiecultuur bepaalt immers in grote mate de do's en don'ts in een organisatie. De gehanteerde cultuurdiagnose richt zich dan ook op de veranderingsbereidheid van de organisatiecultuur en is direct gekoppeld aan de onderzoeksvragen omtrent het handelen van innovatoren en hun netwerken.

Ontleend aan de zogenaamde "cultural engineering" zoals toegepast door adviesbureau De Boer & Ritsema van Eck (zie Stam, 1992 en 1994 en hierboven in paragraaf 2.5.4) en aan de in deze paragraaf gepresenteerde invalshoeken van organisatiecultuur zullen in de gehanteerde cultuurdiagnose de volgende onderwerpen aan bod komen:

Cultuurdiagnose:

Typologie

- Cultuurtypologie van de betreffende organisatie (onderdelen)
- De gerichtheid van de cultuur. Deze is gekoppeld aan de vraag: "Waarvoor loopt men warm?"
- Een metafoor/beeldspraak die past bij het dominante cultuurbeeld

Veranderingsbereidheid

- Dominante patronen inzake behoud en veranderingen
- De do's en don'ts inzake verandering
- Bevorderende en belemmerende overtuigingen voor verandering

Deze cultuurdiagnose wordt gekoppeld aan onderzoeksvragen omtrent innovatoren en persoonlijke netwerken. Het bepalen van de speelruimte en de spelregels die er in de organisatiecultuur zijn voor innovatoren en voor het opbouwen van persoonlijke netwerken staat in de analyse centraal.

Een belangrijk gegeven tot slot is het feit dat leden van een organisatie allen cultuurdragers zijn. Zij dragen de normen en opvattingen van de organisatie met zich mee. Innovatoren, die veel contacten buiten de organisatie hebben, zullen niet altijd representant zijn van de dominante organisatiecultuur. Met hun nieuwe ideeën en opvattingen brengen zij nieuwe cultuurelementen in.

De gekozen operationalisering van het cultuurbegrip in dit onderzoek leidt tot een beschrijving van de organisatiecultuur als referentiekader voor handelingen van innovatoren, liaisons en interpersoonlijke netwerken. Een eenvoudige cultuurdiagnose zal worden gegeven van de cases. Het vinden van een bijpassende beeldspraak zal hierbij illustrerend werken.

3.8 Conclusies over organisatiecultuur

De complexiteit en de dynamiek van het begrip organisatiecultuur staan centraal in het werk van organisatie-onderzoekers. De organisatieadviseurs gebruiken het begrip graag om het impliciete functioneren van organisaties boven tafel te krijgen en -indien mogelijk- te veranderen. Organisationsociologen wijzen op het feit dat het begrip snel "misbruikt" en ten onrechte versimpeld wordt. Kenmerkend in de meeste definities van organisatiecultuur is een tweedeling in enerzijds de cultuuruitingen en anderzijds het proces waarin cultuur ontwikkeld wordt en in stand gehouden wordt in een organisatie.

Organisatiecultuur is te zien als een set van sleutelwaarden, normen, geloven en begrippen die gedeeld worden door de organisatieleden. Om deze moeilijk grijpbare aspecten te onderzoeken, moet gekeken worden naar onder andere de specifieke rituelen, ceremonies, verhalen, symbolen, naar de leiderschapsstijl, de (informele) communicatie en de taal van de organisatie. Er zijn door diverse onderzoekers pogingen ondernomen om verschillende cultuurtypologieën te onderscheiden. Typologieindelingen zijn bruikbaar om de cultuur van een organisatie, of een organisatieonderdeel te kunnen plaatsen. Cultuur wordt in dit onderzoek opgevat als een complex dynamisch geheel dat niet terug te brengen is tot een set van enkelvoudige te onderzoeken variabelen. Een beeldspraak kan verhelderend werken bij de analyse van de invloed van de cultuur op bepaalde gebeurtenissen in organisaties.

In de bestudering van het introductieproces van preventiebeleid zal geprobeerd worden aan de hand van een eenvoudige cultuurdiagnose te illustreren hoe belangrijk de context van organisatiecultuur kan zijn bij het analyseren van innovatieprocessen in organisaties. In de onderzochte cases zal een globaal cultuurbeeld worden geschetst en het veranderingspatroon van deze cultuur worden aangegeven. Zonder hier overigens mee te stellen dat het totale concept

"organisatiecultuur" is behandeld. De cultuurbeschrijving is zowel bedoeld als een toevoeging op de gegeven configuratieschets, als een referentiekader voor het handelen van de voortrekkers voor innovatie.

3.9 Onderzoeksvragen afgeleid van de gekozen theorieën

De koppeling van de empirische vraagstelling uit hoofdstuk 1 en de theoretische analyse in de hoofdstukken 2 en 3 leidt tot een aantal theoretische onderzoeksvragen die aan de hand van de beschrijving van vijf cases worden beantwoord.

1. De fasering in het innovatieproces: is het onderscheid tussen initiatie en implementie essentieel?

Om het verloop van het innovatieproces van preventiebeleid te beschrijven is gebruik gemaakt van het innovatieprocesmodel van Rogers, dat bestaat uit vijf fasen. Volgens Rogers is vooral het onderscheid tussen de initiatie en de implementatie van belang. Onderzocht wordt of dit onderscheid ook in de cases kan worden waargenomen en of de karakterisering die Rogers aan de fasen geeft, klopt.

2. De rol van configuratievariabelen in het proces: treedt er inversie op in de loop van het proces?

In paragraaf 3.5 is een selectie gemaakt van configuratievariabelen die in de casestudies aan bod komen. Deze kernvariabelen combineren de ontwerpparameters van Mintzberg met de variabelen van Rogers. Ten aanzien van de variabelen complexiteit, centralisatie en formalisatie stelt Rogers dat er een inversie optreedt in de invloed van deze variabelen in de initiatiefase versus de implementatiefase van de innovatie.

In onderstaand schema is de invloed van de variabelen op het innovatieproces weergegeven. + betekent een positieve invloed, - betekent een negatieve invloed.

	Initiatie	Implementatie
Complexiteit	+	-
Centralisatie	-	+
Formalisatie	-	+

De complexiteit van de organisatie wordt geoperationaliseerd in de functiespecificatie, de groepering en de omvang van (werk)eenheden. Klopt de vooronderstelling dat een grote mate van complexiteit de initiatie van innovatie bevordert en de implementatie ervan belemmert?

De centralisatie van macht in de organisatie wordt gekoppeld aan het planning- en beheersingssysteem. Klopt de vooronderstelling dat een grote mate van centralisatie de initiatie van innovatie belemmert, maar de implementatie ervan bevordert?

De formalisatie in de organisatie wordt geoperationaliseerd in impliciete en expliciete regels en gedragscodes en in de mate van standaardisatie van processen, producten en vaardigheden door opleiding, training en indoctrinatie. Klopt de vooronderstelling dat een grote mate van formalisatie de initiatie van innovatie belemmert, maar de implementatie ervan bevordert?

3. De richting van het proces: wordt verandering in overheidsorganisaties top down doorgevoerd?

Een onderzoeksvraag afgeleid van het werk van Daft betreft de richting van het innovatieproces. Daft veronderstelt dat in mechanische organisaties, zoals overheidsorganisaties de richting van innovatieprocessen top down is (Daft, 1992: 256-270). Deze visie koppelt hij aan de veronderstelling dat de innovaties in overheidsorganisaties meestal structurele innovaties zijn. Technologische, produkt- en menselijke innovaties kunnen volgens Daft wel bottom up in de organisatie doordringen.

De innovatie preventiebeleid is, zoals we in paragraaf 3.2 reeds zagen een gecombineerde innovatie: zowel een technologische, produkt-, structurele als een gedragsinnovatie. Klopt de vooronderstelling van Daft omtrent de richting van het innovatieproces ook in de vijf casestudies?

4 a. Actoren in het proces: Bepaalt het netwerk van de voortrekkers het succes?

b. Wisselt de rol van de verschillende werkeenheden in het proces?

Geen innovatieproces zonder innovatoren, veronderstellen innovatie-deskundigen. In de beschrijvingen van het introductieproces van preventiebeleid staan de handelingen van voortrekkers centraal. In dit onderzoek wordt de zogenaamde "interconnectedness" (door Mintzberg "liaisoninstrumenten" genoemd) geoperationaliseerd in het onderkennen van diverse innovatie-actoren en hun interpersoonlijke netwerken in de organisatie. Rogers stelt dat de "interconnectedness" gedurende het gehele proces eenzelfde positieve rol heeft. De veronderstelling daarbij is dat hoe meer ruimte er is voor persoonlijke netwerken, hoe soepeler het innovatieproces verloopt. Is de mogelijkheid om in de organisatie liaisons aan te gaan en een lobbynetwerk op te bouwen inderdaad zo essentieel voor een innovatieproces als Rogers, Daft, Mintzberg en anderen veronderstellen?

Daft en Rogers veronderstellen dat het succes van een intern innovatienetwerk wordt bevorderd door:

- het overschrijden van de werkeenheden
- horizontale en verticale linken
- de omvang van het netwerk

Kan deze veronderstelling ook in de vijf cases worden aangetoond?

In het verlengde hiervan stelt Daft dat verschillende werkeenheden een wisselende rol hebben in een innovatieproces. Klopt het dat "organische" organisatie-onderdelen met name essentieel zijn in de initiatie en dat "mechanische" organisatie-onderdelen essentieel zijn in de implementatie van innovatie (en vice versa). Kan in de cases dit onderscheid ook worden gemaakt en zijn hier uitspraken aan te koppelen omtrent de rol van specifieke werkeenheden en de mate van voortgang in het proces?

5. Configuratieverandering: treedt er een omslag op? Zijn er quantumsprongen of hervormingen?

De analyse in de casebeschrijvingen concentreert zich op de vraag naar de plaats van inbedding (en de keuze hieromtrent). Er zijn ook onderzoeksvragen geformuleerd die de innovatie zelf betreffen. Zijn er in de configuratie van de organisatie in de loop van het proces veranderingen aan te tonen?

Overheidsorganisaties worden door Mintzberg verondersteld grotendeels overeen te komen met de typologie van een machineorganisatie. Mintzberg veronderstelt dat machineorganisaties slechts veranderen door een configuratieomslag of door zogenaamde quantumsprongen.

Teulings nuanceert Mintzbergs veronderstelling over configuratieomslag door te spreken over hervormingen in machineorganisaties. Is de vooronderstelling van Mintzberg aan te tonen en is er in de cases sprake van een configuratieomslag, van quantumsprongen of, in navolging van Teulings, van hervormingen?

6. Organisatiecultuur en verandering: verandert bij de actoren in de cases de taakopvatting over de relatie met bedrijven?

Innovatie omvat verschillende aspecten, waaronder menselijke of gedragsaspecten. Gedragsinnovatie betekent onder andere een gewijzigde taakopvatting. Gesteld kan worden dat preventiebeleid een andere taakopvatting van de leden van de overheidsorganisaties vraagt dan de bestaande taakopvatting. Opvattingen zijn een belangrijke uitingsvorm van cultuur. In dit geval betreft het opvattingen van ambtenaren over hun eigen rol en taak ten aanzien van bedrijven. De voortrekkers brengen dit nieuwe cultuurelement in: zij zijn daarmee de dragers van een nieuw cultuurelement. Dit proberen zij over te dragen in hun organisatie. Er moet een cultuurverandering plaatsvinden om te kunnen spreken over volledige implementatie van preventiebeleid. Deze implementatie zal moeizaam verlopen. De nieuwe opvattingen botsen met de bestaande. Is dit aantoonbaar?

3.10 De methoden van onderzoek

De empirische onderzoeksvragen van het onderzoek geven aan in welke richting theoretische aansluiting is gezocht en welke onderzoeksmethoden daarbij wenselijk zijn. De keuze voor een in hoofdzaak beschrijvend en slechts beperkt verklarend onderzoek aan de hand van vijf cases leidde tot een combinatie van onderzoeksmethoden.

Het descriptieve accent in het onderzoek vraagt om casuïstiek. De antropologische onderzoeksmethode van participerende observatie leent zich hier goed voor. De descriptieve casuïstiek past, zoals we in hoofdstuk 2 zagen in de traditie van de organisatiekunde. Ook het innovatie-theoretische perspectief sluit goed bij een dergelijke onderzoeksmethode aan: innovatieprocessen bezien als sociale processen en als het werk van individuele innovatoren.

Participerende observatie houdt in dit geval in: het aanwezig zijn op bijeenkomsten waar het preventiebeleid aan de orde is. Dit zijn bijvoorbeeld vergaderingen van projectgroepen, onderzoeksgroepen, trainingsdagen voor de ambtenaren, en afdelingsvergaderingen. De observaties "in het veld" zijn aangevuld met gesprekken met betrokken medewerkers en met de analyse van documenten, zoals beleidsstukken, (project)verslagen en notulen.

Met uitzondering van case Noord-Holland was het aanwezig zijn bij reguliere bijeenkomsten en het 'in de wandelgangen aanwezig zijn' direct gekoppeld aan de rol van externe adviseur in het kader van een preventieproject. In Noord-Holland was de betrokkenheid beperkt tot het schrijven van een eenmalig advies in 1990. Voor de casebeschrijving van Noord-Holland is zodoende de meeste informatie afkomstig van uitgebreide interviews met betrokkenen.

Na afloop van de preventieprojecten hebben in alle cases diverse interviews met betrokken actoren plaatsgevonden. Deze actoren betreffen niet alleen de voortrekkers maar ook enkele

afdelingshoofden, managers en uitvoerende milieuambtenaren. Deze interviews verschaften inzicht in de ontwikkelingen in de organisatie na afloop van de projectperiode.

De gebruikte methode van participerende observatie is er op gericht een beschrijving van 'binnenuit' te maken van processen in de organisatie en een analyse te geven van het gedrag van individuen. In deze antropologische onderzoeksmethode wordt ernaar gestreefd de informanten te zien als complete individuen, opererend binnen een bepaalde sociale context. Ten Have (1977) wijst erop dat het niet moet gaan om geïsoleerde voorbeelden die algemene uitspraken illustreren. De presentatie van het materiaal moet het de lezer mogelijk maken om het onderzoeksmateriaal in de context te plaatsen. De beschrijving van de empirie in de hoofdstukken 4 tot en met 8 is volgens - min of meer - antropologische principes weergegeven. Van een aantal actoren - voortrekker of niet - wordt beschreven hoe zij zich in een bepaalde context gedroegen en hoe hun gedrag in de loop van de tijd zich heeft gewijzigd. De gegevens worden weergegeven als een chronologische procesbeschrijving aan de hand van de activiteiten van de voortrekkers. Omdat het perspectief van de voortrekkers in de analyse centraal staat, zijn het ook vooral hun activiteiten die beschreven worden in de empirische hoofdstukken. Als middel om de empirische gegevens te ordenen is het innovatieprocesmodel van Rogers gebruikt (zie paragraaf 3.4).

De onderzoeksaanpak van participerende observatie kent enkele voor- en nadelen (Ten Have, 1977). Belangrijke nadelen kunnen zijn:

- De beperkte representativiteit van de cases en de contextgebondenheid van de uitspraken.
- De relatie van onderzoeker met onderzochten die kan leiden tot strategische problemen: zoals marginaliteit en verwachtingen over reciprociteit: deze kan verplichtingen met zich mee brengen.
- Observatie en registratie als selecterende activiteiten: de gestelde onderzoeksvragen maken dat de aandacht selectief is: sommige informatie wordt vastgelegd/gehouden, andere informatie niet. Een groot deel van deze selectie gebeurt impliciet.
- De analyse van de onderzoeksgegevens die uiteindelijk leidt tot een visie, of een perspectief van de onderzoeker. Een probleem dat daarbij kan optreden is de indexicaliteit, dat wil zeggen het context-gebonden zijn van de vergaarde informatie.

In dit specifieke onderzoek zou daar nog een nadeel bij kunnen komen, namelijk de dubbelrol als adviseur van de IVAM en als onderzoeker. Onderzoekers van de IVAM waren actoren in het proces en zijn medebepalend geweest in het geformuleerde preventiebeleid in alle cases. Die dubbelrol is echter eerder een voordeel dan een nadeel gebleken. Juist vanwege de dubbelrol als adviseur en als onderzoeker werd een aantal nadelen van de participerende observatie verkleind. Er was namelijk sprake van een zekere reciprociteit. Daarnaast vergemakkelijkte de adviseursrol de toegang tot de organisatie en was het vertrouwen en de openhartigheid van de leden daardoor groot.

De voordelen van de methode van participerende observatie wegen in dit onderzoek op tegen de mogelijke nadelen. De observatie vanuit de organisatie zelf maakt het namelijk mogelijk inzicht te krijgen in de aard en samenhang van sociale processen. Onderzoek met behulp van participerende observatie kan impliciete mechanismen boven tafel krijgen zoals overtuigingen die ten grondslag liggen aan gedrag en formele regels.

Om de genoemde nadelen enigszins te ondervangen is aandacht besteed aan het volgende:

- Om de opgetreden selectie in onderzoeksmateriaal beperkt te houden is een aanvullende interviewronde gehouden om de genoteerde bevindingen te toetsen aan de percepties van de informanten.
- Om het probleem van indexicaliteit te verminderen is geprobeerd de lezer duidelijk zicht te geven op het onderzoeksproces. Zowel de achterliggende 'visie' als het 'materiaal' worden gepresenteerd.
- Waar het probleem van indexicaliteit optreedt zal dit worden geëxpliciteerd. Er is daarnaast veel aandacht besteed aan de ordening en herordening van de onderzoeksgegevens.

De analyse in dit onderzoek heeft in beperkte mate ook een verklarend karakter. De methode van participerende observatie is dan ook aangevuld met een literatuurstudie. De analyse van het empirische materiaal - in hoofdstuk 9 weergegeven - is vooral organisatiesociologisch. De meer theoretische onderzoeksvragen - weergegeven in hoofdstuk 10 - zijn zowel uit sociologisch en organisatiekundig werk afgeleid als uit innovatietheoretische studies.

Om de conclusies uit de casebeschrijvingen te verifiëren zijn de conceptversies van de casebeschrijvingen alsmede de conclusies daarover (weergegeven in hoofdstuk 9) voorgelegd aan de betrokken voortrekkers. In de meeste gevallen waren dit twee mensen per case. Naar aanleiding van hun commentaar zijn de teksten waar nodig gewijzigd. In een enkel geval is nog een tweede commentaarronde nodig geweest. Er is gekozen voor een toetsing door de voortrekkers, omdat het met name hun activiteiten zijn die worden beschreven. In de analyse staat ook hun handelingsperspectief centraal.

Uiteraard zijn alle betrokken actoren in de vijf cases van te voren op de hoogte gebracht van het onderzoek en werd er openlijk over gesproken. Soms leidde dit, zoals dat gaat bij onderzoek naar de leefwereld van actoren, tot ongevraagde adviezen omtrent het onderzoek en omtrent de conclusies. Deze tips verlevendigen het doen van onderzoek naar de handelingen van mensen, kleuren de reeds gevonden aanwijzingen bij én zijn soms zeer nuttig.

DEEL II

DE EMPIRIE

4 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN GELDERLAND

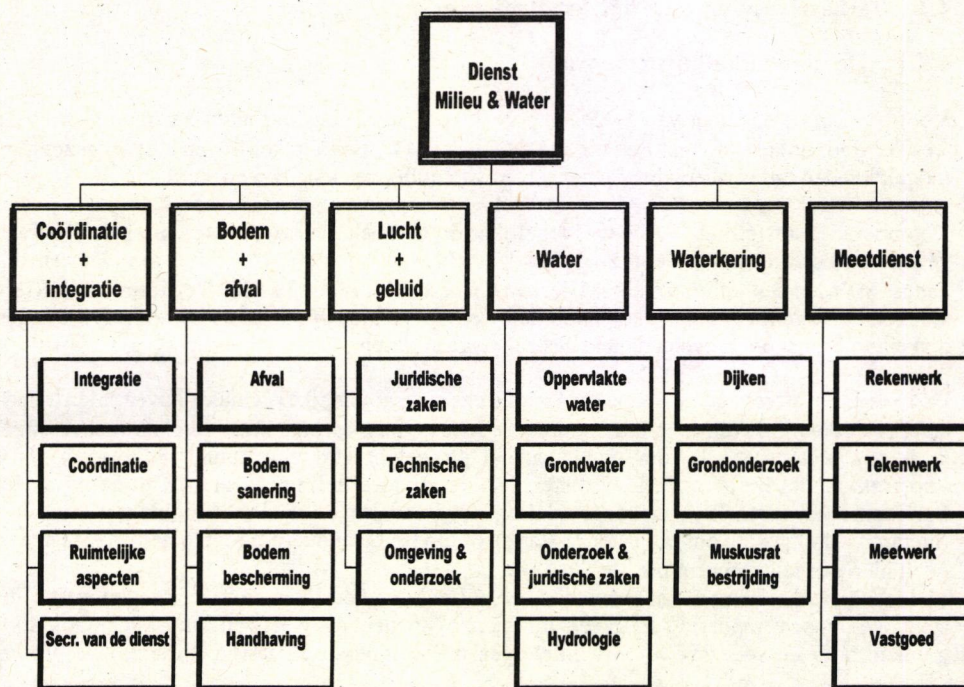
4.1 Inleiding

De provinciale organisatie van Gelderland is, zoals de meeste provincies opgebouwd volgens het zogenaamde bestuursdiensten-model. In Gelderland zijn er vijf diensten:

- De Bestuursdienst
- De Dienst Milieu en Water (MW)
- De Dienst Ruimte, Wonen en Groen
- De Dienst Wegen, Verkeer en Grondzaken
- De Dienst Welzijn, Economie en Bestuursverhoudingen (WEB).

De introductie van het preventiebeleid speelt met name in de dienst MW en vooral in de onderafdeling afval, onderdeel van de afdeling Bodem en Afval. In mindere mate speelt het bij de andere afdelingen van de dienst MW, bij de dienst WEB (bij de afdeling Economische zaken) en de Bestuursdienst (bij de afdeling Voorlichting en Inspraak). Als onderdeel van de Bestuursdienst funktioneert een Facilitair bedrijf ter ondersteuning van alle diensten binnen het gebouwencomplex van het Provinciehuis: hier werden in de periode dat de introductie van het preventiebeleid speelde, preventiemaatregelen doorgevoerd. In de introductie van het preventiebeleid speelt tevens de Milieugedeputeerde van de provincie een belangrijke rol. Het organogram van de Dienst MW is op het moment dat de beschrijving begint als volgt:

Provincie Gelderland 1989



Het ambtelijke apparaat van de relatief grote provincie Gelderland (ongeveer 1,8 miljoen inwoners en 86 gemeenten) omvat zo'n 1200 mensen (exclusief buitendiensten). De dienst Milieu en Water, waarbinnen het verhaal zich grotendeels afspeelt, heeft diverse reorganisaties achter de rug. Voor, tijdens en na het voor deze analyse cruciale project PROGRES werd er bij de Dienst MW geschoven met afdelingen, werkeenheden en personen. De reorganisaties hebben enige onrust en onzekerheid in de organisatie gegeven. Mensen die volgens hun naaste collega's goed functioneren vertrekken soms gefrustreerd, er is een relatief hoge mobiliteit van medewerkers, een onzekerheid over de aanstelling en (in afwachting van nieuwe reorganisaties) een behoudend personeelsbeleid. Er worden weinig nieuwe mensen van buiten aangetrokken.

Wat betreft de inhoud van het milieubeleid, geldt de provincie Gelderland in Nederland als vernieuwend en als een (soms eigenzinnige) voorloper. Voor een deel zal dit te verklaren zijn uit de grootte van de provincie en daarmee de grootte van de provinciale organisatie (de grootste provincie als koploper) Zogenaamde "organizational slack" voor milieubeleid is in de provincie Gelderland, ondanks reorganisatie- en bezuinigingsperikelen wel aanwezig. Extra fondsen ten gevolge van het NMP en NMP-plus zorgden in het begin van de jaren 90 in Gelderland, net als bij andere provincies en bij gemeenten, voor een tijdelijke verruiming van de budgetten voor milieubeleid.

De beschrijving van het introductieproces in preventiebeleid in Gelderland begint in de zomer van 1989 en loopt door tot eind 1992. Het project PROGRES, dat centraal stond in de introductie van preventiebeleid, duurde van februari 1990 tot februari 1992. Ter afronding zullen enkele ontwikkelingen uit de eerste helft van 1994 worden vermeld.

4.2 De beschrijving van het innovatieproces

4.2.1 De ontwikkelingen vooraf

Voordat er in de nazomer van 1989 een traject werd ingezet ter introductie van preventiebeleid, werd er door enkele innovatoren binnen de Dienst MW, onafhankelijk van elkaar, gezocht naar mogelijkheden om vernieuwing op het gebied van milieubeleid te bewerkstelligen.

De onderzoeksinstelling IVAM was tegelijkertijd op zoek naar overheden die invulling willen geven aan het preventiebeleid, zoals voorgesteld werd in PRISMA. Twee innovatoren bij de Dienst MW kenden uit informele netwerken onderzoekers bij de IVAM. De ideeën van PRISMA spraken beide innovatoren aan en het bracht hen op het idee om te kijken naar mogelijkheden in hun eigen Dienst om preventiebeleid gestalte te gaan geven.

De twee innovatoren, beiden gepokt en gemazeld in de ambtelijke organisatie, veronderstellen dat een project over preventie in hun organisatie nieuwe en relevante inzichten kan opleveren. Hen staat nog niet duidelijk voor ogen wat dat project precies zou kunnen inhouden. De ene voortrekker is Fields, medewerkster bij de onderafdeling afval, de andere is Spits, beleidsmedewerker bij de onderafdeling Coördinatie en Beleid. Fields zit niet in de (hiërarchische) positie om projecten te starten of om besluiten hieromtrent te nemen. Spits' positie geeft hiervoor iets meer ruimte.

Fields wil vernieuwing in het provinciale beleid richting bedrijven én in haar eigen werk. Fields staat open voor verandering: ze is een ambitieuze "doener" die weet van aanpakken. Ook Spits is geboeid door de succesvolle ontwikkelingen in het lopende PRISMA project. "De provincie

Gelderland zou goed kunnen scoren met een dergelijk project", meent Spits. Spits is een typische voortrekker die ambities heeft in de eigen organisatie, een "snelle regelaar", die niet lang stil staat bij een bepaald project of onderwerp. Hij heeft door zijn positie bij een strategische afdeling, waarin hij veel verschillende projecten begeleidt, relatief veel vrijheid van handelen. Door zijn manier van werken is hij volgens sommige collega's nogal ongrijpbaar.

Bij de oriënterende gesprekken met IVAM neemt Spits al snel zijn maat Van de Beukel mee: Van de Beukel werkt in een dubbelfunctie, zowel bij de strategische beleidsafdeling waar ook Spits werkt, als bij de onderafdeling Lucht. Van de Beukel is meer de "inhoudelijke" vernieuwer en is wat voorzichtiger met plannenmakerij. Hij is loyaal en meer inhoudelijk in zijn betrokkenheid bij bepaalde projecten dan Spits. Hij mist iets van het strategisch regelende van Spits en van de onbevangenheid van Fields, en kan daarom eerder een innovatieve volger (early adoptor) dan een voortrekker worden genoemd.

Zonder dat ze het aanvankelijk van elkaar wisten, besluiten in de zomer van 1989, enkele innovatoren in de Dienst MW het initiatief te nemen om een preventieproject in hun organisatie te introduceren. Als zij van de IVAM horen over elkaars gezamenlijke interesse begint de feitelijke introductie van het preventiebeleid. Fields, Spits en Van de Beukel maken een begin met een netwerk van voorstanders van preventiebeleid in Gelderland.

4.2.2 Initiatiefase

Fase 1 Aankaarten

A. De eerste kennismaking

In 1989 deelt Fields haar werkkamer met haar chef (onderafdelingshoofd Maessen). Hierdoor ziet en hoort ze meer over wat er intern in de organisatie speelt dan "past" bij haar functie en werk. Maessen zit enige tijd overspannen thuis en Fields, die een goed contact met hem heeft, neemt enkele klussen van hem over. Zij ontdekt dat er nog grote onderzoeksbudgetten open staan voor 1989 en als zij Maessen thuis opzoekt kaart ze een mogelijk preventieproject met IVAM aan. Hij steunt Fields's initiatief van harte en geeft haar vrij spel én adviezen hoe ze een project zou kunnen opzetten. Maessen is niet blij met de dreigende reorganisatie van afdelingen en hij vreest dat het "hem weleens de kop zou kunnen kosten". Hoewel inhoudelijk minder gedreven dan Fields staat ook Maessen open voor nieuwe ideeën en hij is kritisch over het huidige beleid van de provincie.

Maessen is een goed voorzitter maar geen "opinion leader", in termen van Rogers. Als manager van de onderafdeling heeft hij problemen: met zijn "verlicht" management maakt hij het zijn medewerkers gemakkelijk en hij geeft veel ruimte voor eigen initiatief. Dit soepele leidinggeven past niet in de ambtelijke traditie van de Dienst MW waarin men een strakke hiërarchie en een opgelegd takenpakket veronderstelt: de onderafdeling is volgens veel medewerkers daarom "een zootje". Dit geldt eigenlijk voor de hele afdeling Bodem en Afval: er is een vacature voor een afdelingshoofd, maar vanwege een lopende reorganisatie besluit het management team (MT) van de Dienst MW om deze vacature even open te houden.

Voor Fields komt dit tijdelijk ontbreken van leiding goed uit, want zodoende kan zij zelf een projectvoorstel voorbereiden.

Fields hoort van de IVAM dat ook Spits en Van de Beukel van de beleidsafdeling belangstelling

hebben getoond. Zij zoekt hen op. Fields, Spits en Van de Beukel kennen elkaar al en gedrieën zien ze wel wat in samenwerking. Zij stellen zich als doel een omvangrijk project te realiseren en samen met de IVAM uit te voeren, waardoor toekomstig preventiebeleid wordt voorbereid.

De impliciete taakverdeling tussen hen wordt als volgt: Fields bereidt het projectvoorstel voor en doet het eerste lobbywerk. Van de Beukel adviseert haar inhoudelijk en Spits levert de strategische contacten en zorgt voor de juiste handtekeningen in de dienst MW.

Het is regel in de provinciale organisatie en dus in de Dienst MW, dat grote uitgaven en langlopende projecten door zowel de directeur als door alle (onder)afdelingshoofden worden goedgekeurd. Samen vormen zij het Managementteam. Zij leggen hun goedkeuring voor aan Gedeputeerde Staten (GS). In sommige gevallen komt er eerst een verzoek van GS. Er moet door Spits dus zowel ambtelijke steun (MT) als politieke steun (GS) worden verworven.

Fields had uit voorgaande werkzaamheden een informeel contact met de Gedeputeerde. Haar afdelingsgenoten verwoordden dit contact als: "Daar kan ze zo binnenlopen". De meeste medewerkers moeten bij de secretaresse van de Gedeputeerde een afspraak maken voor de volgende of de daarop volgende week, maar sommigen, zoals Fields, kunnen letterlijk even bij haar binnen lopen. Ze polst de Gedeputeerde voor een preventieproject, haar enthousiasme wordt gedeeld. Met deze steun, de goedkeuring van haar chef én met de zekerheid dat Spits en Van de Beukel voor de goedkeuring van de directeur zullen zorgen laat Fields de IVAM een voorstel formuleren voor een project dat nog in 1989 zal starten. De voortrekkers zetten zich zodoende in om zowel ambtelijke als politieke steun te krijgen.

Het project wordt niet alleen door de IVAM uitgevoerd: het vraagt een hoge inzet van verschillende afdelingen van de provinciale organisatie zelf. Het project beoogt nogal ambitieus de introductie van een nieuw beleidsveld in de gehele provincie. Omdat het geld en de meeste menskracht te halen valt bij de onderafdeling Afval is vanaf het begin duidelijk dat een te starten project daar ondergebracht zal worden, en door Fields zal worden getrokken.

Maessen gaat akkoord met het vrijmaken van de halve werktijd van Fields voor de uitvoering van het project. Hij adviseert Fields om intern brede steun te regelen en gebruik te maken van de kennis die op de (onder)afdeling aanwezig is. Zij vormt zodoende samen met Spits en van de Beukel op informele basis vóór de start van het project al een groepje "meedenkers" van haar onderafdeling om haar bij te staan in de projectuitvoering.

Er moeten door de voortrekkers nu nog enkele hindernissen, samenhangend met de in de organisatie geldende regels, worden genomen voordat het project een feit is.

Voordat een projectvoorstel naar de directeur kan gaan moet de strategische beleidsafdeling het fiatteren. Dit is de afdeling van Spits en Van de Beukel. Zij weten hun chef te verleiden tot het verrichten van een korte en snelle (voor)studie door de IVAM naar preventie in chemische waterrijen. Deze studie moet hun chef (en daarmee de directeur) overtuigen van de voordelen van de preventie-aanpak. Er zijn duidelijke milieuproblemen in de chemische waterrijen en de provincie zit te springen om oplossingen hiervoor. De studie levert zinvolle opties op die overtuigend zijn voor het hoofd van de beleidsafdeling. Deze adviseert de directeur daarom in positieve zin.

Formeel dienen ook andere onderzoeks- of adviesbureaus de gelegenheid te krijgen een projectvoorstel te formuleren (of althans te kunnen intekenen op door de provincies gestelde

onderzoeksvragen). Dit gebeurt ook, maar zoals te verwachten viel, kreeg de IVAM het project. De IVAM had immers zelf de onderzoeksbehoefte aangekaart bij Fields en Spits (vergelijk blz. 67, "...innovation driven less by problems than by solutions"). Het succesvol gebleken vooronderzoek ondersteunde de kansen voor een preventieproject met de IVAM.

De herindeling van afdelingen leidt er toe, dat Maessen (op dat moment nog ziek thuis) zijn functie kwijtraakt. Voor hem wordt door het managementteam van de Dienst MW een seniorfunctie bij de onderafdeling gecreeërd. Zijn nieuwe taak wordt het coördineren van het nieuwe Provinciaal Afvalstoffen Plan (PAP). Als nieuwe chef van de onderafdeling afval wordt Wessels aangesteld. Wessels komt uit de (eveneens reorganiserende) Bestuursdienst. Daar had hij een zware post. Hij gaat nu leiding geven aan de onderafdeling afval. Zelf zegt hij dat hij uitdaging wilde door een inhoudelijk nieuw terrein - milieu- c.q. afvalbeleid - op te pakken. Wessels is vooral een functiegerichte manager, gespitst op het naar behoren uitvoeren van de opgelegde taken en het strikt plannen en beheren van de werkzaamheden. Hij zal niet snel zijn nek uitsteken voor iets nieuws, zeker niet op het voor hem relatief onbekende afvalgebied. Het in het gareel brengen van de rommelige onderafdeling met relatief veel persoonlijke vrijheid (de erfenis van Maessen) is een kolfje naar zijn hand. Wessels concentreert zich op zijn taak om alle vergunningen op tijd af te hebben en de output van de afdeling te verhogen. Hij ziet niet veel in een preventieproject. Hij verzet zich tegen het initiatief van Fields, maar aangezien zijn voorganger reeds akkoord is gegaan, de beleidsafdeling én de Gedeputeerde er positief tegenover staan durft hij het project niet af te blazen. Later zegt hij spijt te hebben niet nadrukkelijker het project te hebben afgewezen.

Wessels is, in de ogen van Fields en de andere betrokkenen bij het project, gedurende de uitvoering een constant struikelblok. Het botert dan ook niet tussen Fields en Wessels. Het feit dat Fields nog geregeld voor adviezen bij haar ex-chef Maessen aanklopt (en Maessen deze met plezier geeft) draagt ook niet bij aan een goede verstandhouding.

Het nieuwe afdelingshoofd Bodem en Afval, Hogeduin, die in dezelfde tijd aangesteld wordt als Wessels (de functie was al enige tijd onbezet), geeft ook zijn fiat aan het project. Hij reageert aanvankelijk in de trant van "moet dat nou wel", maar laat zich er verder niet over uit. Hogeduin en Wessels, die goed met elkaar overweg kunnen en beiden het stroomlijnen van afdeling Afval en Bodem voor ogen hebben, zijn zeer sceptisch over het belang van nieuw provinciaal preventiebeleid. Zij beschouwen het project als een erfenis uit het rommelige verleden van de afdeling.

De directeur van de Dienst MW geeft nog eind 1989 zijn toestemming. Fields gaat de laatste paraaf halen bij haar nieuwe chef. Wessels tekent, weliswaar onder protest, maar daarmee is het tweejarige preventieproject een feit.

B. Draagvlak verkrijgen

Na de formele bekrachtiging van het project, behelzen de eerste activiteiten van de nieuwe projectleider (Fields) het schrijven van een officieel projectstatuut en het formeren van een onderzoeksteam, een projectgroep en een klankbordgroep.

Het *onderzoeksteam* gaat de dagelijkse uitvoerende taken van het preventieproject verrichten. In principe bestaat dit team uit medewerkers van de afdeling Bodem en Afval die in hun taakomschrijving tijd voor het project hebben gekregen. Ook de IVAM onderzoekers zitten in dit team.

De *projectgroep* is, op aanraden van Maessen, breed en interdienstelijk samengesteld en vergadert eerst maandelijks, later eens in de twee weken. Doel van de projectgroep is het coördineren van de werkzaamheden van het onderzoeksteam, het verkrijgen van draagvlak voor het toekomstige preventiebeleid in zo veel mogelijk geledingen van de organisatie en het vinden van aansluiting bij de verschillende plannen die in ontwikkeling zijn. Dat zijn bijvoorbeeld het provinciaal afvalstoffenplan (PAP) en het Gelderse Milieubeleidsplan (GMP).

De *klankbordgroep* vergadert één maal per kwartaal: enkele gemeenten, de inspectie, het georganiseerde bedrijfsleven en VROM zijn hierin vertegenwoordigd.

In het begin is Fields druk aan het lobbyen om geschikte mensen te betrekken in het team en beide groepen. Enkele voorbeelden hiervan:

* Het lukt haar niet om de (hoofd)afdeling Water van de dienst Milieu en Water geïnteresseerd te krijgen voor preventiebeleid. De reden van de afdeling Water hiervoor is het feit dat in de Wet milieubeheer (nog in voorbereiding) het compartiment "water" niet is opgenomen. Op formele gronden zijn er geen redenen om samen te werken. Door de voortrekkers van het preventiebeleid wordt het betreurd dat er bij hun collega's van de afdeling Water geen belangstelling is. De provincie Gelderland heeft immers veel water-afhankelijke industrieën: prioritaire branches bij uitstek voor preventiemaatregelen. Ook Maessen, van de Beukel en Spits doen nog pogingen tot overleg, maar dit levert geen samenwerking op.

* Fields heeft medewerking van de vergunningverleners van de afdeling afval nodig, omdat zij bedrijven kennen die in de geplande demonstratiesprojecten een belangrijke rol moeten gaan spelen. Zij probeert De Boer, de meest ervaren VBG-kracht (Verordening Bedrijfsafval Gelderland) bij het project te betrekken, maar ondanks inhoudelijke interesse wil De Boer niet actief meewerken. Hij heeft het te druk: hij wordt voor allerlei activiteiten gevraagd en zijn collega's bouwen voor een deel op zijn ervaring. Zijn afwijzing is ook ingegeven door voorzichtigheid: hij wil zijn handen niet branden aan een nieuw, niet uitgewerkt beleidsveld en wil zeker geen problemen krijgen met bedrijven waar hij en zijn collega's als vergunningverlener een soms kwetsbare relatie mee hebben.

Fields vindt tenslotte Warnink bereid in het onderzoeksteam mee te draaien. Warnink kan informatie over bedrijven inbrengen, maar is geen initiatiefnemer. Hij komt trouw op de vergaderingen en verricht in de marge hand- en spandiensten, als Fields hem daarom vraagt. In termen van Rogers: een voorzichtige "aide". Warnink zal geen grote risico's nemen en vindt het belangrijk dat het werk aan regels is gebonden.

* Fields zoekt binnen haar onderafdeling een bondgenoot om het project niet alleen te hoeven trekken. Ze vindt een gewillig oor bij Meidoorn, op dat moment de coördinator Chemisch Afval. Meidoorn is een enthousiaste vernieuwer en doener zoals Fields. Ze staat open voor vernieuwing in het milieubeleid en ook Meidoorn ziet in het preventieproject mogelijkheden om haar werk nieuwe uitdagingen te geven. Begin 1990 opereert zodoende een onderzoeksteam van de onderafdeling afval: Fields, Meidoorn en Warnink. Fields doet het meest (officieel halve werktijd: in de praktijk is het meer tijd), Meidoorn moet het naast haar andere taken doen en kan met moeite enkele uren soms een dag per week hiervoor inruimen. Warninks tijdsbesteding is meestal iets meer dan de wekelijks teambespreking.

Fields wil het liefst in het onderzoeksteam Spits of Van de Beukel betrekken, maar dit lukt haar niet. De regels van de dienst houden in dat projecten slechts onder de verantwoordelijkheid van één afdelingshoofd worden uitgevoerd. Spits en Van de Beukel respecteren deze regel. Zij leggen zich daar soepel bij neer: in hun ogen is het ook een project van een andere afdeling.

Spits en van de Beukel van de beleidsafdeling mogen zich volgens de regels wel zijdelings met het preventieproject bemoeien, en dus in een projectgroep zitting nemen.

Naast de leden van het onderzoeksteam en de IVAM-onderzoekers zijn er de volgende projectgroepleden:

- Spits (beleidsafdeling),
- Van de Beukel (beleidsafdeling en afdeling Lucht),
- De Jong (afdeling EZ van de Dienst WEB),
- Zegveld (Voorlichting en Inspraak van de Bestuursdienst),
- Van Wegge (VBG-medewerker van de onderafdeling Afval),
- Maessen (Onderafdeling Afval, voorzitter).

De projectgroep is met veel lobbywerk van Fields en Spits ("Gesprekje hier, gesprekje daar" aldus Spits) tot stand gekomen. Ter illustratie enkele activiteiten hiertoe:

* Omdat ze als voorzitter van de projectgroep iemand wil die én het initiatief steunt én bij verdere onderhandelingen enig gewicht in de organisatie-schaal legt heeft Fields aan Maessen gevraagd voorzitter te worden. Zijn bemoeienis met het PAP komt tevens van pas. Maessen wordt voorzitter, na toestemming van Wessels. Wessels zelf wilde niet.

* De IVAM had een aantal voorlichtingsactiviteiten in het projectvoorstel opgenomen. Voorlichter Zegveld wordt daarom ad hoc lid in de projectgroep. Hij zegt geen mogelijkheden te zien om vast groepslid te worden in een project dat in zijn ogen van één specifieke afdeling is (de onderafdeling afval). Door Fields wordt hij geregeld aan zijn jasje getrokken om betrokken te blijven bij het project en om voorlichtingsadviezen te geven. Hij stelt bijvoorbeeld het eerste persbericht en een brochure over het project samen.

* Op advies van de IVAM is er een groepslid van de afdeling EZ van de Dienst WEB bij gevraagd. Maessen en Spits kenden De Jong al van andere gezamenlijke activiteiten (in het kader van het GMP en PAP). De Jong's chef geeft toestemming. De Jong wordt enthousiast voor het preventieproject en speelt een actieve rol in de strategische discussies in de projectgroep.

De uitvoering van het project door het onderzoeksteam, in nauwe samenwerking met de IVAM, verloopt in 1990 volgens plan, hoewel binnen de Dienst MW de roep om concrete resultaten duidelijk hoorbaar is. De niet direct betrokkenen kunnen zich geen duidelijk beeld vormen van de inhoud van het project. Omdat de selectie van prioritaire branches en demonstratiebedrijven enige maanden duurt zijn er nog geen preventieresultaten behaald. Fields en Meidoorn organiseren enkele lunchpresentaties voor diverse MW en WEB afdelingen. Deze worden goed bezocht, ook door de (onder)afdelingshoofden.

Wessels is er niet gelukkig mee dat Fields en in haar slipstream Meidoorn zoveel tijd in het preventieproject steken. Hij vreest dat de output van de afdeling te lijden heeft van het preventieproject. In de stoeve relatie tussen Fields en Wessels speelt ook de positie van Maessen een rol. Door Fields en ook anderen van de onderafdeling wordt Maessen nog steeds een beetje als chef gezien. Wessels, in veel opzichten de tegenpool van Maessen, zit daarmee in een lastig

parket. Het preventieproject confronteert hem hier expliciet mee. In zijn ogen is het preventieproject een oneigenlijke activiteit voor de onderafdeling afval, die hij niet stop kan zetten.

De tweede helft van 1990 wordt gekenmerkt door een aantal personele wijzigingen. Fields heeft besloten te vertrekken. Ze wil constructiever en concreter met bedrijven gaan werken en neemt een aanbod van een Bedrijfsmilieudienst aan. November 1990 vertrekt ze, na eerst haar opvolging in het preventieproject te hebben geregeld.

Fields wil, gezien de mening van Wessels, het project het liefst overdragen aan de beleidsafdeling (en dus aan Spits en/of Van de Beukel). Dit kan niet want de onderafdeling Afval financiert het project. Spits en Van de Beukel willen ook niet: Ze zien hoeveel moeite het kost om het project volgens plan uit te voeren én om de gestelde (ambitieuze) doelen ervan te halen.

Na overleg met Maessen besluit Fields om Meidoorn te vragen als projectleider (Maessen zelf is niet aan de orde: zijn PAP-taak is tijdrovend en Maessen is bezig om weg te komen). Na enige aarzeling stemt Meidoorn in. Haar aarzeling is ingegeven door de vrees dat het weleens een erg zware klus zou kunnen worden om het voorgestelde preventiebeleid door de ambtelijke besluitvorming te loodsen. "Ik zie de bui met Wessels al hangen", zegt ze. Toch kiest ze voor de uitdaging en neemt de voortrekkersrol van Fields over. Wessels stemt na enige discussie in met haar nieuwe taak: haar halve werktijd mag ze voorlopig aan preventie-activiteiten besteden.

Meidoorn is een goede organisator, een voortrekker met een tomeloze energie voor de goede zaak. Maar inhoudelijk is ze, zeker in het begin, onzeker. Haar functie is vrij laag in de hiërarchie, waardoor ze minder directe ingang bij besluitvormers heeft dan Fields. Bij de Gedeputeerde kan ze bijvoorbeeld niet zo makkelijk binnenlopen. Nog meer dan Fields, moet zij ieder uurtje preventiewerk bij Wessels bevechten. Ze gaat niet zo makkelijk de confrontatie met Wessels aan als Fields.

Meidoorn heeft de principes van de preventieaanpak snel onder de knie en bijt zich vol energie vast in het project. Ze kan rekenen op de steun en adviezen van de projectgroep en met name van Maessen, Spits en Van de Beukel.

Door gelobby met Spits en Van de Beukel bij de chef van de onderafdeling Technische zaken bij de afdeling Lucht en Geluid (Lijnders) lukt het Meidoorn om Van Dijk voor enige dagen per maand te krijgen als nieuw lid van het onderzoeksteam. Hierdoor blijft het team toch uit drie personen bestaan. Vooral in het werk in de demonstratiebedrijven is assistentie geboden. Van Dijk is een "ouwe rot" binnen de Dienst MW én is te zien als een "early adopter" in termen van Rogers (enigszins te vergelijken met zijn afdelingsgenoot Van de Beukel): gematigd openstaand voor vernieuwing, gedreven door de inhoud van zijn werk en wat minder door persoonlijke aspiraties.

In termen van Rogers is hij ook als "aide" te beschouwen, maar wel één die gewicht in de schaal legt en een grote geloofwaardigheid in de organisatie heeft. Hierdoor neemt hij het wantrouwen over het preventieproject bij sommige sceptische collega's weg. De chef van Van Dijk, Lijnders, staat gematigd positief tegenover de preventie-activiteiten. Van de Beukel en Van Dijk houden hem op de hoogte.

Van Wegge, een coöperatief maar niet-actief lid van de projectgroep, vertrekt. De onderafdeling Afval krijgt in de wandelgangen de naam van "de afdeling waar veel mensen vertrekken". De door Fields en Van Wegge opgegevallen plaatsen worden op voorstel van Wessels ingevuld door

één persoon: De Zeeuw, een nieuwe medewerkster van de onderafdeling afval die een aantal gescheiden inzamelings taken van Fields heeft overgenomen. De Zeeuw is zeker geïnteresseerd in het project, maar omdat ze nog maar net bij de provincie werkt, is ze voorzichtig en blijft ze op de achtergrond.

Ondanks de wisseling van voortrekkers treedt er geen onderbreking op in het project of in het introductieproces van preventiebeleid: de uitvoering van het project loopt weliswaar traag maar gestaag door. Steeds meer mensen en steeds meer afdelingen raken zijdelings geïnformeerd over of betrokken bij de activiteiten rondom PROGRES.

Fase 2. Toetsen

A. Inhoudelijk stoeien

Het preventieproject wordt met grote inzet van de projectgroep uitgevoerd. Het onderzoeksteam is na het vertrek van Fields wat naar de achtergrond verdwenen: Meidoorn is de hoofdtrekker, samen met de drie onderzoekers van de IVAM bereidt zij de discussiestukken voor de projectgroep voor. Er zijn veel besprekingen over inhoud, strategie en preventiemogelijkheden. De tijdrovende en aanvankelijk besluiteloze discussies zijn ingegeven door onzekerheid over de richting van het preventiebeleid en de vrees dat het beleidsplan door het managementteam niet geaccepteerd zal worden.

Discussies die spelen zijn onder andere:

- Wel of geen afrekenbare doelstellingen formuleren voor het toekomstige preventiebeleid. (En indien ja: hoe dan?)
- De relatie preventie en regulering, de relatie preventie en milieuzorg en de relatie preventie en doelgroepen-overleg.
- Wel of niet het nieuwe beleid expliciet in het Gelders Milieuplan opnemen (een verantwoordelijkheid van Spits) of in het PAP (een verantwoordelijkheid van Maessen). De meeste leden zijn hiervan een voorstander, maar er is ook...
- Een muurvaste planning van PAP en GMP: wil het preventiebeleid daar in opgenomen worden dan moeten ze snel zijn, anders zijn de provinciale plannen al "de pijp lijn van de besluitvorming in".

Spits en Maessen zien kans om preventie volgens de PROGRES-formule in het nieuwe PAP (vaststelling jan 1991) en het nieuwe GMP (vaststelling mei 1991) als beleidsstreven op te nemen. Dit geeft een eerste formalisering van het voorgenomen preventiebeleid. Maar in deze plannen wordt het beleid nog niet concreet ingevuld met formatie en middelen. Dat moet in het Preventie Uitvoeringsplan, waarvan vanaf eind 1990 al concepten circuleren in de projectgroep.

Begin 1991 maakt Wessels zich opnieuw ernstige zorgen over de output van de onderafdeling: vooral het aantal te schrijven vergunningen ligt achter bij de gemaakte planning. Wessels polst Meidoorn hiervoor. Zij weigert, verwijzend naar het projectstatuut en de eerder gemaakte afspraken over haar taakinvulling. Wessels gaat met de Gedeputeerde praten in de hoop haar te overtuigen van "de heilloze exercitie van PROGRES". De Gedeputeerde blijft het project steunen. Meidoorn praat ook met de Gedeputeerde. De steun van buiten de onderafdeling afval (de Gedeputeerde, het hoofd van Van de Beukel en Van Dijk (Lijnders) en van de beleidsafdeling van Spits) lijkt doorslaggevend, anders was het project, en daarmee de introductie van preventiebeleid in dit stadium waarschijnlijk gestrand. Meidoorn spreekt met Wessels af om wekelijks

rapportage aan hem uit te brengen over de voortgang van het project. Zij hoopt dat hij deze rapportage doorsluisst naar het afdelingshoofd Hogeduin of naar de directeur, zodat ook het Managementteam weet dat het project wel degelijk goed werk oplevert.

B. De adoptie voorbereiden

Vanaf de eerste helft van 1991 komen er preventieresultaten van de demonstratiebedrijven binnendruppelen. Dit motiveert de projectgroepleden en hun lobbywerk wordt sterker. Vooral de preventieresultaten in het Provinciale facilitair bedrijf werken stimulerend. In het Facilitair bedrijf is Van den Haak een krachtiger voortrekker: een strategisch beleidsmedewerker, open voor vernieuwing en wars van een "vaag groen milieu-imago" trekt hij daar enthousiast het demonstratieproject. Hij ziet kans om met eenvoudige maatregelen als dubbelzijdig kopiëren, meermalig te gebruiken serviesgoed en een nieuw assortiment kantoorartikelen de provinciale publiciteit te halen. Door in de Gelderlander loyaal te refereren aan PROGRES krijgen de betrokkenen van het project van alle kanten reacties op hun werk. Spits zorgt daarnaast voor publiciteit in het maandelijks provinciale periodiek en bij de interne televisie. Er wordt door de afdeling voorlichting druk gewerkt aan brochures over de resultaten van de andere demonstratiebedrijven. Het tij lijkt in de loop van 1991 zodoende te keren en de vruchten van de gedane inspanningen kunnen worden geplukt.

Maessen vertrekt augustus 1991 (naar een recyclingbedrijf), Meidoorn heeft dat al zien aankomen en heeft zijn opvolging in de projectgroep als voorzitter reeds aangekaart. Het lijkt de leden strategisch een goed idee Wessels als voorzitter te hebben, Meidoorn twijfelt daarover (ze doet het liever zelf), maar ziet er ook wel de voordelen van in. Wessels realiseert zich inmiddels dat hij niet om het preventiebeleid heen kan en vindt Meidoorn niet "zwaar genoeg" voor de functie van voorzitter. Wessels wordt de voorzitter van de projectgroep van PROGRES. Omdat hij weinig tijd heeft, zit in de praktijk Meidoorn meestal voor en blijft ze wekelijks aan Wessels de voortgang melden. Het heeft wel voordelen dat Wessels in de projectgroep zit: Hoewel hij sceptisch blijft over de hele exercitie en de toekomst van het nieuwe beleid, is hij positief over de bereikte preventiemaatregelen in de demonstratie-bedrijven. Hoewel zeker geen voorstander, lijkt hij geen uitgesproken tegenstander meer.

Externe invloeden bevorderen de beeldvorming over het preventiebeleid. Het landelijke project PRISMA wordt met veel public relations afgesloten en krijgt in de vakpers veel aandacht. In Noord-Holland wordt het eerste provinciale Preventieteam geïnstalleerd en de voortrekkers van beide provincies hebben veelvuldig contact. Meidoorn besluit het preventiebeidsplan (PUP) toe te schrijven naar de oprichting van een preventieteam; het team van Noord-Holland is daarbij het voorbeeld. Er ontstaat langzamerhand een landelijk netwerk van voortrekkers (mensen zoals Meidoorn) bij overheden die een begin maken met preventiebeleid. Gelderland blijkt voorop te lopen met het concept-beleidsplan en er komen vragen van andere provincies en van gemeenten (zoals Arnhem) om ondersteuning en informatie. Het stimuleert de betrokkenen om de schouders er nog even onder te zetten. Er ontstaat een soort roes van succes: "Nu kan de eigen organisatie niet meer om preventiebeleid heen", in de woorden van Meidoorn.

De besluitvorming waar Meidoorn en de projectgroep nu op afstemmen betreft niet de vrijblijvende akkoord-verklaring met een tijdelijk project. Maar het is de besluitvorming over toekomstig beleid en over de oprichting van een team dat niet volgens de traditie onder één onderafdeling valt, maar interdienstelijk wordt samengesteld. Voor de provincie betekent dit een structurele en strategische wijziging in het organogram.

Weer enkele leden van de projectgroep vertrekken: Spits, één van de voortrekkers van het eerste uur heeft het te druk als coördinator van het GMP (en is wellicht ook uitgekeken op het preventieproject dat in de afrondingsfase komt) en draagt zijn lidmaatschap over aan zijn afdelingsgenoot Israels. Israels is verantwoordelijk voor het industriebeleid van de provincie en kan daarmee inhoudelijk en strategisch een belangrijke schakel zijn voor preventiebeleid voor bedrijven in de provincie. Israels is nog niet "ingewijd" in de preventie-aanpak, maar ziet al snel aangrijpingspunten vanuit zijn eigen taak en ontpopt zich als "aide": hij is net als Spits ambitieus in de organisatie en een strateeg; hij staat hiërarchisch gezien hoog genoeg om bij de besluitvormers invloed uit te oefenen.

Ook De Jong van EZ (WEB) draagt zijn lidmaatschap over. De Jong gaat bij de onderafdeling Afval werken, waar hij de PAP-taken van Maessen overneemt. Hij blijft dus in de buurt. Op de achtergrond steunt hij de preventiewerkzaamheden en hij regelt een opvolger in de projectgroep vanuit EZ: Wittenburg. Wittenburg is een enthousiaste vernieuwer die zich de preventie-aanpak snel eigen maakt en er de economische belangen van inziet. Haar heldere optreden in de projectgroep en inzichten in bestuurlijke verhoudingen geven een nieuwe impuls aan de projectgroep. Het concept PUP (Preventie Uitvoeringsplan) wordt mede dankzij haar optreden afgerond Wittenburg ontpopt zich naast Meidoorn als capabele voortrekker: ze weet de juiste ingangen vooral voor financiering van deelprojecten, overtuigt de gedeputeerde EZ en maakt het Meidoorn makkelijker om de knopen in de projectgroep door te hakken.

Vanaf september 1991 krijgt Meidoorn, met medewerking van bij Wessels administratieve ondersteuning: Sorgdrager. Sorgdrager werkt al bij de onderafdeling afval, maar was zoekende naar een nieuwe taak. Het kwam Wessels goed uit dat Sorgdrager Meidoorn wilde assisteren. Ze mag een groot deel van haar (parttime) tijd aan preventie-activiteiten besteden. Dit betekent een verlichting voor Meidoorn, die voor de uitvoering van het project alleen op de externe IVAM-onderzoekers kan terugvallen. Vooral het organiseren van allerlei workshops in het kader van PROGRES kost veel tijd. De andere leden van de onderzoeksgroep Warnink en Van Dijk steunen haar weliswaar maar nemen weinig initiatieven. Sorgdrager wordt een loyale hulpkracht voor Meidoorn en zij presenteert zich niet zozeer als administratief medewerkster, maar zet zich actief in als "preventie-medewerkster".

Omdat zowel Spits als De Jong in de organisatie blijven werken zorgt hun vertrek uit en hun opvolging door Israels en Wittenburg in de projectgroep voor een verbreding van het draagvlak voor preventie in de totale organisatie.

Afdelingshoofden en de directeur (samen het Management Team) krijgen van de projectgroep het concept Preventiebeidsplan te lezen. Ze aarzelen heel lang of ze wel of niet het PUP moeten accepteren en stellen keer op keer wijzigingen en vooral beperkingen voor. Omdat het project PROGRES in de afrondingsfase is worden de leden van de projectgroep wat nerveus: als er geen uitspraak door de Dienst of door GS is gedaan voordat het project afloopt, komt de implementatie van het voorgestelde preventiebeleid op losse schroeven te staan. Meidoorn en Sorgdrager kunnen dan formeel niet meer aan preventiebeleid werken.

De directeur houdt de boot wat af. Hij vreest dat er geen ruimte voor is in de organisatie. De Gedeputeerde is waarnemend commissaris op dat moment en heeft het te druk. Haar positie in GS is niet eenvoudig; wandelgangen kondigen zelfs haar mogelijke vertrek aan.

Naast de uitspraak dat de provincie in de nabije toekomst actief preventiebeleid gaat uitvoeren is het gevraagd: vijf formatieplaatsen, een budget van f 400.000,- per jaar en het formeel vastleggen van enkele toekomstige projecten. De projectgroep wacht in spanning af en richt zich vooral zich ondertussen op het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten ter afronding van het project PROGRES. Er is een preventievoorlichtingsplan in de projectgroep opgesteld, maar voorlichter Zegveld heeft geen tijd om deze activiteiten uit te voeren. Er is geen aparte milieuvorlichter in Gelderland en dat breekt ze op: 2,5 Voorlichters moeten alle provinciale aangelegenheden bestrijken.

Zegveld laat zich in de projectgroep eind 1991 vervangen door collega Van de Broek. Van de Broek ziet meer in het project dan Zegveld en zet zich er enthousiast voor in. Workshops en brochures over de resultaten van PROGRES suggereren reeds continuerende beleidsactiviteiten...Een formele toezegging is er echter nog niet.

Het concept PUP (dat nog de status van een intern stuk heeft) lekt uit naar de Groen Linksfractie in GS. Bij de algemene beschouwingen over de begroting 1992 en het beleidsplan 1991-1995 wordt een motie ingediend om preventiebeleid uit te voeren en er structureel formatie voor te reserveren.

De tekst van de motie van GroenLinks:

" Provinciale Staten van Gelderland, in vergadering bijeen op 16, 18 en 19 december 1991 ...van mening zijnde dat de preventie van emissies en afval tot de beleidsprioriteiten van de provincie Gelderland behoort...verder van mening zijnde dat de provincie, de afgelopen jaren, verdienstelijk werk heeft geleverd t.a.v. de preventie van emissies en afval in de vorm van het Project...van oordeel zijnde dat thans de oprichting van een preventieteam Gelderland van een belangrijke omvang, waarbij wij denken aan zo'n vijf formatieplaatsen, prioriteit verdient, waardoor op basis van de ervaringen van het Project de voortrekkersrol van de provincie (nog) meer vorm kan krijgen bij meer bedrijfstakken en op intensievere wijze....dringen er bij GS op aan bij de voorjaarsnota 1992 met een uitgewerkt voorstel te komen voor de oprichting van een preventieteam van een behoorlijke omvang zulks t.b.v. de preventie van emissies en afval ... en gaan over tot de orde van de dag".

De motie wordt aangenomen. Wat het vele gelobby van de voortrekkers in de ambtelijke organisatie niet voor elkaar kreeg, wordt door één politieke zet ineens mogelijk. Deze uitspraak van de Provinciale Staten verplicht de Dienst MW een uitspraak te doen ten behoeve van het instellen van een preventieteam. Het managementteam verwoordt de reactie van de dienst. De formele reactie van de dienst is als volgt:

"In de lijn met de motie wordt momenteel door WEB, V & I en MW gewerkt aan de vormgeving van de follow-up van het Project. Binnenkort (januari) komt het Preventie Uitvoeringsprogramma (PUP) in het college aan de orde. In dit PUP komt o.m. de oprichting van een preventieteam aan de orde.

Voor wat betreft de financiering dient er met nadruk op gewezen te worden dat de gelden in het kader van het NMP gelabeld zijn voor projecten. Een preventieteam zoals door GroenLinks gewenst hoort daar niet bij. De eventuele uitbreiding in formatieplaatsen zal dus moeten worden gefinancierd uit de reguliere begroting. (eigen provinciale middelen)".

Het advies van de dienst aan GS naar aanleiding van de motie luidde:

"- De motie beschouwen als een ondersteuning van het GS-beleid inzake preventie

- Aangeven dat er in het kader van de vaststelling van het PUP ook op deze materie wordt ingegaan

- Aangeven dat de eventuele extra formatieplaatsen - wanneer besloten mocht worden tot oprichting - via de provinciale middelen zullen moeten worden gedekt."

In een mum van tijd heeft Meidoorn overeenstemming met de afdelingshoofden en de directeur over het concept PUP. Het team kan worden ingesteld. De formele adoptie van preventiebeleid is hiermee een feit.

4.2.3. Implementatiefase

Fase 3. Herdefiniëren

Met het besluit van GS en de Dienst MW om het preventieteam in te stellen is de introductie van het preventiebeleid geformaliseerd. Maar er moet nog druk worden onderhandeld over de invulling en de te reserveren middelen.

Er wordt door Meidoorn en de andere leden van de projectgroep nog enige tijd hard onderhandeld met de afdelingshoofden over de exacte personele invulling van het team. Van de vijf in het beleidsplan gevraagde formatieplaatsen weten de voortrekkers er 2,8 binnen te halen: vier parttime teamleden kunnen worden aangesteld.

Het vinden van een gekwalificeerd projectleider heeft nog wat voeten in aarde. Wessels en Meidoorn moeten daar overeenstemming over bereiken. Wessels wil Meidoorn niet als projectleider. Ze heeft niet de benodigde academische opleiding en legt onvoldoende gewicht in de schaal, volgens Wessels. Meidoorn staat ook niet te popelen; er is haar echter wel veel aan gelegen dat het een persoon wordt die voor haar acceptabel is. Het "getouwtrek tussen de milieu-afdelingen", zoals verwoord door Meidoorn, maakt het niet makkelijk om een keuze te maken. Van de Beukel en De Jong willen niet. Genoemde redenen zijn onder andere: de vingers niet willen branden, de goede positie niet willen opgeven, niet onder Wessels willen werken.

Na veel rondvragen bij mogelijke kandidaten komen Meidoorn en Wessels met de Dienst WEB tot overeenstemming dat Meertens vanuit de onderafdeling Bedrijfsaangelegenheden en Projecten voor twee jaar wordt vrijgemaakt als projectleider van het preventieteam. De bemiddelende rol van Wittenburg is waarschijnlijk doorslaggevend geweest om Meertens voor te dragen.

Meertens is niet betrokken geweest bij de preventie-activiteiten, maar heeft ervaring met energiebesparings-projecten en heeft de door Wessels gewenste academische opleiding. Behalve een vernieuwende kijk op zijn werk is hij ook enthousiast voor het (deeltijdse) projectleiderschap. Het is voor Meertens duidelijk wennen: hij komt op een lopende trein, is niet expliciet thuis in de preventie-aanpak. Meertens is niet zo'n open, snelle regelaar als zijn collega Wittenburg. Ook kent hij de werkcultuur van de onderafdeling afval bij de Dienst MW nog niet goed.

Meidoorn en haar assistente Sorgdrager worden eveneens benoemd in het preventieteam. Daarnaast wordt er een sollicitatieprocedure gestart voor een vierde medewerker van het team. Het projectstatuut van het preventieteam wordt opgesteld en de eerste activiteiten uit het beleidsplan kunnen april 1992 starten.

Voor de voortgang is de projectleider als eerste verantwoording schuldig aan het hoofd van de onderafdeling Afval. Bij verschil van inzicht beslist de directeur van de dienst MW, zover nodig in overleg met de directeur van de dienst WEB.

Het projectstatuut is nodig omdat het PUP voor vijf jaar, en dus niet voor onbepaalde tijd is vastgesteld. Hoewel het team "interdienstelijk" is samengesteld, blijft het team vallen onder de eindverantwoordelijkheid van de onderafdeling Afval, en dus onder Wessels. Meertens wordt door de dienst WEB uitgeleend.

De verschillende projecten van het preventieteam, zoals vastgelegd in het PUP hebben echter een expliciet interdisciplinair karakter en sommige projecten worden buiten de onderafdeling en ook buiten de provinciale organisatie uitgevoerd.

Fase 4. Verhelderen

Begin 1992 loopt PROGRES af en kunnen Meidoorn en de nieuwe officiële voortrekker Meertens geen beroep meer doen op de IVAM. Ook de projectgroep funktioneert niet meer als zodanig. Hoewel Meidoorn en Meertens deze willen voortzetten lukt dat niet: Door de veranderde projectstatus, het ontbreken van externe leden en door de drukke voorbereidingen voor allerlei nieuwe preventieprojecten verwaterd de projectgroep. Een deel van de noodzaak is weggevallen.

Als afsluiting van het project PROGRES en om de kennisoverdracht te vergroten wordt door de IVAM begin 1992 een preventiecursus verzorgd voor ongeveer 25 medewerkers van zowel de Dienst MW als van WEB. Een aanvullend projectvoorstel van de IVAM wordt moeiteloos gehonoreerd. De driedaagse cursus bevat informatie over preventiemogelijkheden in bedrijven, over het PUP en bevat enkele leeropdrachten en discussie bijeenkomsten in groepjes. Een evaluatie van de cursus leert dat de cursisten enthousiast waren over de geboden kennis, maar dat ze nog erg veel vragen hebben over de consequenties van de preventie-aanpak voor hun werk en voor het werk van hun collega's. Vooral het onderwerp "preventie en vergunningverlening" levert veel discussiestof op. Omdat er na deze positieve geluiden nog meer mensen belangstelling tonen voor een cursus proberen Meidoorn en Meertens bij hun onderafdeling (Wessels) geld los te peuteren voor een extra cursus, maar dat lukt niet: Gezien het feit dat hun werk in een stroomversnelling komt door het opstarten van nieuwe preventieprojecten laten ze de tweede cursus dan ook lopen.

Op 1 mei 1992 organiseert Meidoorn met assistentie van andere leden van de projectgroep (en vooral van de afdeling Voorlichting) een groot opgezette slotmanifestatie. Ook de demonstratiebedrijven hebben daar een rol in. De Gedeputeerde kan trots de resultaten presenteren van PROGRES en kan vertellen dat Gelderland met het instellen van het preventieteam - naast Noord-Holland - voorop loopt in Nederland. Er is veel belangstelling en publiciteit voor de manifestatie.

De lopende sollicitatieronde voor het vierde teamlid levert enkele interne gegadigden op. De dienst MW moet het beleid van de provincie volgen door eerst interne kandidaten op te roepen. Het wordt Koster. Koster komt van de afdeling Bodem (waar enige onenigheid heerste) en had met belangstelling de PROGRES-cursus gevolgd. Zijn aanstelling verloopt niet zonder problemen, zowel Wessels als het afdelingshoofd Hogeduin zijn tegen. De opleiding van Koster wordt te laag genoemd. Koster maakt er zelf veel werk van om de functie wel te krijgen. Na gelobby van Meertens geven ze hun verzet op en ook Koster kan aan de slag in het preventieteam. Koster is niet een echte voortrekker, maar zet zich als "aide" wel enthousiast in.

Het preventieteam gaat medio 1992 met vallen en opstaan aan de slag. Meidoorn moet een deel van haar coördinerende werk aan Meertens overdragen, wat haar niet altijd makkelijk valt. Meertens is weliswaar een voortrekker, maar is nog niet volledig ingevoerd in de preventiethematiek en het externe netwerk daaromheen. Ook Koster moet ingewerkt worden. Het team heeft veel contacten met derden, en de teamleden zijn relatief "vaak van hun plek". Maar ze hebben wel duidelijk hun wortels en referentiekader bij de onderafdeling Afval. Met uitzondering van Meertens die zich betrokken blijft voelen met de dienst WEB.

In het werkprogramma 1993 worden de verschillende activiteiten van het team verder onderbouwd: het projectmatig werken staat voorop. Zo worden er met verschillende branches nieuwe demonstratieprojecten opgezet, is er een regionaal project en een project dat de koppeling zal leggen tussen preventie en de vergunningverlening.

Na de verkiezingen krijgt ook GS een andere samenstelling. De Milieu-gedeputeerde vertrekt. Haar opvolgster heeft (nog) geen affiniteit met de beleidsvernieuwing, maar wel belangstelling. De Gedeputeerde van Economische Zaken, goed ingeseind door eerst Wittenburg en later Meertens, wordt binnen GS in zekere zin representant van de voorstanders van preventie in de ambtelijke organisatie.

De Dienst MW reorganiseert eind 1993 opnieuw: de gewijzigde taken van de dienst nopen tot een andere structuur. In relatieve stilte is de reorganisatie voorbereid. Er wordt flink geschoven met taken, afdelingen en personen. Wessels vertrekt naar elders, zijn opvolger wordt Israëls. Israëls was degene die Spits had opgevolgd in de projectgroep en hij is een voorstander van preventiebeleid. In de zijlijn was hij bij de slotfase van PROGRES betrokken.

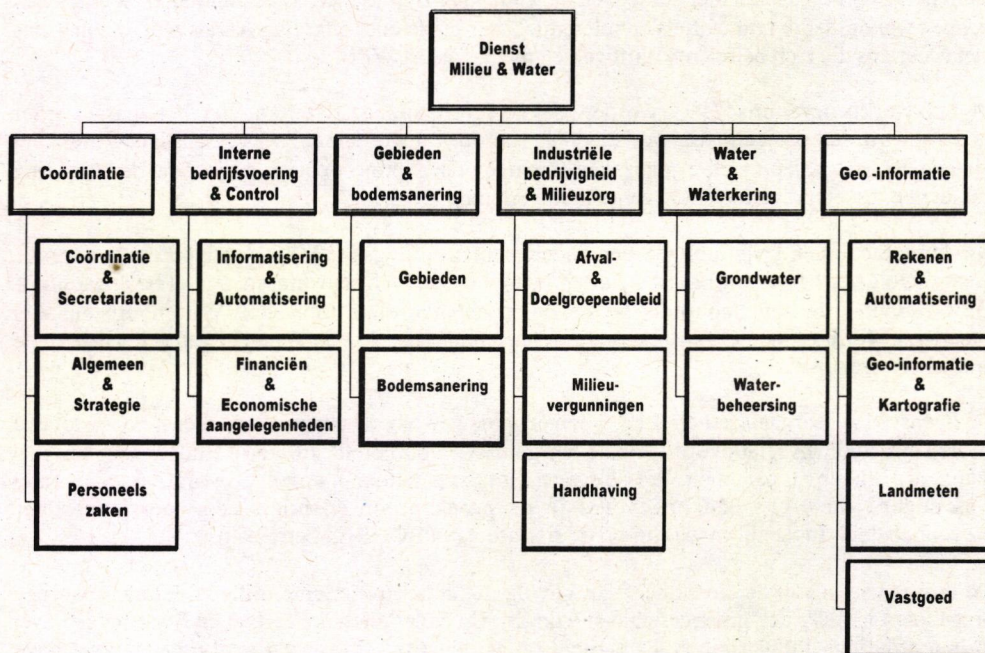
De reorganisatie van de dienst heeft tot gevolg dat de sectorgerichte milieuafdelingen worden omgedoopt in meer doelgroepgerichte afdelingen. De onderafdelingen Afval en Bodem gaan over in een afdeling "Industriële bedrijvigheid en Milieuzorg". naast een stafbureau omvat deze afdeling de onderafdelingen Handhaving, Milieuvergunningen en "Afval en Doelgroepenbeleid (AD)" Israëls wordt hoofd van de nieuwe onderafdeling AD.

Ook Wittenburg maakt (evenals De Jong een jaar daarvoor) de overstap van WEB naar MW: zij wordt doelgroepmanager Industrie bij de nieuwe onderafdeling AD. Ook het preventieteam valt onder deze nieuwe onderafdeling: samen met een medewerker milieuzorg vormen zij een nieuwe werkeenheid/cluster. Deze cluster geeft zowel de formele als de informele inbedding van het preventiebeleid. Omdat de hele onderafdeling vernieuwd is, is er formeel geen statusverschil meer tussen preventiebeleid en andere beleidsterreinen. De ondersteuning voor het werk van het preventieteam binnen de onderafdeling is dus geformaliseerd en verbreed.

Fase 5. Routine worden

Het team wordt alom gerespecteerd, ook al is in het totale organogram het team niet als aparte werkeenheid vermeld. Door de vele projecten van het team met een integraal karakter (bijvoorbeeld de link met vergunningen, regionaal beleid, voorlichting en doelgroepenbeleid) werken de teamleden samen met collega's van verschillende andere afdelingen en diensten en met externe organisaties. Dit soort activiteiten is nieuw voor de Dienst MW. Voor Meertens, van de Dienst WEB is dit echter geen onbekende manier van werken.

Provincie Gelderland 1993



In mei 1995 wordt een evaluatiestudie verricht door de Grontmij naar het PUP om te kijken of de nieuwe beleidslijn richting het bedrijfsleven vruchten afwerpt en wellicht nog verbeterd kan worden. Helaas kunnen de resultaten van deze studie nog niet worden opgenomen.

Het preventiebeleid in Gelderland heeft nog een tijdelijke status: voor vijf jaar. Waarschijnlijk is er wel sprake van het ingeburgerd zijn van de preventie-concepten op (het nieuwe) onderafdelingsniveau. Het preventieteam heeft een plaats in het organogram en het werk van de teamleden wordt gerespecteerd. Maar er is geen sprake van het ingeburgerd zijn breder in de organisatie. Pas achteraf zal kunnen worden gesteld of preventiebeleid sinds de introductie in 1989 ook werkelijk ingeburgerd is geraakt.

Het is zodoende nog te vroeg om in Gelderland te spreken over een volledig geïncorporeerd zijn van preventiebeleid in de reguliere gang van zaken en activiteiten. De project-status verleent het preventiebeleid nog geen structurele basis.

De fase van het routine worden en de fase van ingeburgering van het nieuwe beleid, is in Gelderland wel aangebroken.

4.3 Configuratie- en cultuurschets

Voor de Dienst MW en vooral de onderafdeling Afval komt - in termen van Mintzberg - de typologie van een machine organisatie het meest in aanmerking: gecentraliseerde, hiërarchische bureaucratie, een strikte scheiding van werkzaamheden en verantwoordelijkheden, veel onderafdelingen. Er zijn veel officiële procedures en regels.

De afdeling EZ bij WEB en het nieuw ingestelde preventieteam hebben meer kenmerken van een professionele organisatie: de afzonderlijke professionals werken meer zelfstandig of in intercollegiaal teamverband, meer een dienstverlenende organisatie met een minder geformaliseerde planning.

Belemmerend voor de introductie van nieuw beleid is de hoeveelheid regels van de machine-achtige dienst MW. Dit houdt de besluitvorming, leidend tot formalisatie, traag en de afdelingen van elkaar gescheiden. Daarnaast werkt de nadruk op beheersing door het middenmanagement innovatie-revend. Horizontale dwarsverbanden, nodig voor draagvlakvergroting in de initiatiefase, worden tegengehouden door de centralisatie. Overschrijding van de afdelingsgrens geeft een controle- en beheersingsverlies en is door de strikte regels aan banden gelegd. Het middenkader in de organisatie (onderafdelingshoofden) is erg belangrijk. Naast de mate van centralisatie is de grote mate van formalisatie belangrijk: "Iets wat niet geformaliseerd is, blijft in principe gerommel in de marge".

De afdeling Bodem en Afval van de dienst MW heeft als dominante cultuur het karakter van een ambtelijke cultuur; het is een respect-voor-regels-organisatie gericht op beheersing van de organisatie. De afdeling geeft een goede weerspiegeling van de configuratie en de cultuur van de Dienst MW. Sommige werkclusters binnen de onderafdelingen hebben meer de structurele trekken van een professionele organisatie en de daarbij horende cultuur. Andere organisatie-onderdelen komen bijna overeen met het ideaaltype van een ambtelijke cultuur. Van de onderafdelingen benadert de regelgevende afdeling Handhaving én de vergunningverlenende cluster bij de onderafdeling Afval nog het meest het ambtelijke ideaaltype.

De onderafdeling Afval heeft een ambtelijke cultuur, maar enkele werkeenheden en individuele leden vertonen duidelijke kenmerken en het gedrag horend bij een meer professionele cultuur. Deze onderafdeling heeft vergeleken met de afdeling Handhaving weinig trekken van de ambtelijke cultuur, maar heeft vergeleken met de afdeling Economische Zaken van WEB wél een ambtelijke cultuur. De dienst MW illustreert hiermee dat ook organisatieculturen, binnen een bepaalde dominante typologie toch ambidexter zijn, zoals Daft dit verwoordt.

Als metafoor voor de afdeling Bodem en Afval kan gedacht worden aan een winkeliersvereniging in een dorp. Er heerst een sterke "toko-cultuur". In een andere beeldspraak: een eilandjescultuur. Iedere werkeenheden heeft zijn eigen terrein, ook al heeft men gemeenschappelijke belangen. Een belangrijke gedragscode is: "Kom niet aan het product van anderen (dan doen ze het wellicht ook niet bij jouw producten)". Dat leidt tot onwil om te communiceren. Bij een grote externe druk zal dit leiden tot "tokostrijd". Er is over het algemeen weinig teamspirit, de leidinggevendenden hebben weinig charisma: de bazen (afdelingshoofden, chefs) gaan geregeld over de tong. Er zijn wel innovatoren; afhankelijk van hun plaats aan de Dorpsstraat en afhankelijk van 'hun handel' timmeren zij wel of niet aan de weg. Als de weerstand te groot is of als ze uitgekeken zijn in hun

eigen straatje, kiezen sommige innovatoren ervoor naar een ander dorp te vertrekken. De beeldvorming over de eigen organisatie en over de meeste collega's is vrij negatief; "Hier kan ook nooit wat".

De voornaamste drijfveer van de dominante organisatiecultuur van de betrokken dienst is het streven naar beheersing van de organisatie en de formele plaats-(rol)bepaling van mensen. Als men aan beleidsverandering denkt, denkt men in eerste instantie in termen van "hoe is dit in rollen en regels te vertalen, hoe te toetsen en te controleren".

Waarvoor men warm loopt is aan de ene kant het functioneren in een ordelijk, afgebakend werkterrein en het beperken van de persoonlijke verantwoordelijkheid op uitvoerend niveau. Het middenkader zorgt dat dit zo blijft. Aan de andere kant zijn er (altijd) mensen in de organisatie die tegen de vrijheidsbeperkingen en de gebondenheid aan regels oplopen. Zij lopen juist warm voor leuke, nieuwe projecten en uitdagingen

De mogelijkheid om zelf vorm te geven aan vernieuwing motiveert de innovatoren extra: ze hebben een instinct ontwikkeld om "gaten" in de regeltjes en de beheersing te ontdekken en deze te benutten voor vernieuwing. Zeker het middenkader is, gezien de verantwoordelijkheid voor orde en output, in principe geen voorstander van vernieuwingen: het geeft een verstoring van het evenwicht en brengt risico's voor de beheersing met zich mee.

De dominante organisatiecultuur is als reactief te bestempelen, maar het is wel mogelijk om een - min of meer informeel - lobbynetwerk te ontwikkelen dat een pro-actieve houding heeft.

Absolute don'ts/ do's:

- Geen "verloren zaak" steunen versus een "winning case" ondersteunen;
- Niet openlijk je medewerking aan initiatieven toezeggen als je chef er niet achter staat;
- Dus: eerst de chefs overtuigen en dan de ondergeschikten om medewerking vragen;
- Eerst met concrete resultaten komen om je superieuren te overtuigen óf ze voor het blok zetten via de politiek;
- Niet aan het product/project van een ander komen

Hoewel opererend binnen een totale ambtelijke, provinciale organisatie, heeft de afdeling EZ van de Dienst WEB meer kenmerken van een professionele cultuur, de specifieke kennis van mensen is belangrijk. Er wordt vaak in teamverband gewerkt en men heeft een positieve beeldvorming over de collega's en over de organisatie waar men in werkt.

Als resultaat van het innovatieproces is in de provincie Gelderland een interdienstelijk preventieteam ingesteld. Een metafoor hiervoor is een idealistische woongroep. Voornamelijk stammend uit een ambtelijke cultuur, is het voor de teamleden wat lastig om te wennen aan de meer professionele, taakcultuur die het team zichzelf wil geven. De organisatiecultuur verkeert in een overgangsfase; het is nog afwachten welke kant het op zal gaan.

4.4 De hoofdlijnen van het proces in Gelderland

Een gelukkige samenloop van omstandigheden zorgt ervoor dat vrij soepel een ambitieus preventieproject is binnengehaald: Tegelijkertijd hebben twee innovatoren van verschillende afdelingen hetzelfde idee en hetzelfde externe contact en ze zijn bereid tot samenwerking. Door tijdelijke afwezigheid van leidinggevend en door een goede relatie met de Gedeputeerde heeft één van de innovatoren vrij spel om een project voor te bereiden. Het project beoogt de introductie van nieuw beleid. De andere innovator en zijn "aide" overtuigen belangrijke leden van het ManagementTeam over het belang van het project door middel van een vooronderzoek. Het betreft daarnaast een "potje-van-het-jaar-opmaken" besluit: er stonden nog onderzoeks-budgetten open.

De belangrijkste voortrekker vertrekt en draagt haar voortrekkersrol over het assiserende lid in de onderzoeksgroep. Deze nieuwe voortrekker staat hiërarchisch lager in de organisatie en heeft minder informele contacten in de organisatie dan haar voorganger. Energiek en volhardend neemt zij de voortrekkersrol over. Lobbywerk van de anderen in het informele netwerk levert nieuwe versterking op in het onderzoeksteam vanuit de afdeling Lucht. Ook enkele ledenwijzigingen van de projectgroep verlopen voorspoedig en samen met extra communicatie over het project lukt het om het interne draagvlak voor preventiebeleid te vergroten. De uitvoering van het preventieproject verloopt min of meer ongestoord. Het drukke lobbywerk van de innovatoren heeft een netwerk van betrokkenen bij verschillende diensten en afdelingen opgeleverd.

De fase van toetsen is echter wel de moeilijkste fase in Gelderland gebleken. De actieve - en voor de halve werktijd gelegitimeerde - inzet van de kernvoortrekker is onmisbaar in deze fase van onzekerheden. Eerst wordt er inhoudelijk gestoed met het nieuwe idee. Onzekerheid over de uit te zetten koers, gecombineerd met interne onduidelijkheid over (koppeling met?) andere nieuwe beleidsontwikkelingen speelt de voortrekkers parten. Het wordt een concepten-oorlog en een zoektocht naar de beste strategie om het voorgestelde beleid geïmplementeerd te krijgen. De projectgroep ziet kans ter formalisering in de conceptplannen PAP en GMP een passage over het voorgenomen preventiebeleid op te nemen. Omdat er aanvankelijk nog weinig projectresultaten zijn krijgen de voortrekkers weinig steun in de verdere organisatie. Het project staat onder hoge druk. Het verantwoordelijke onderafdelingshoofd probeert van het project af te komen: hij ziet er concurrentie in ten opzichte van prioritaire taken. Steun via het netwerk van andere afdelingen en de Gedeputeerde houdt het project staande.

Een omslag treedt op als de eerste concrete successen van het project in de demonstratiebedrijven binnenkomen. Het lobbywerk wordt krachtiger (De voortrekkers komen in "the winning mood") en het netwerk verbreedt.

Deze fase wordt daarom gekenmerkt door de informatieoverdracht over de bereikte projectresultaten en externe stimulansen. Het besluit tot adoptie kwam niet vanzelfsprekend: de niet tot risico's bereid zijnde Dienst MW moest een handje worden geholpen door de politiek. Een motie van een oppositiepartij gaf de doorslag voor het formele adoptiebesluit.

Deze factoren bezorgen de voortrekkers de benodigde formele adoptie van het nieuwe beleidsidee. Vlak voordat het project PROGRES afgerond is, wordt een besluit genomen tot instelling van een preventieteam. De implementatie kan beginnen.

Eenmaal als nieuw beleid geformaliseerd ondervinden de voortrekkers minder grote belemmeringen. Er wordt onderhandeld over de personele en inhoudelijke invulling, zonder dat meteen stopzetting van de activiteiten dreigt. Eenmaal een besluit van de top is medewerking

verlenen niet meer vrijblijvend of onderwerp van discussie. Er worden zowel inhoudelijk als qua omvang compromissen gesloten: De voortrekkers krijgen niet al het gevraagde personeel (financiële ruimte en inhoudelijke ondersteuning). De inbedding in de organisatiestructuur wordt door de instelling van het team gedeeltelijk gerealiseerd. Hiermee wordt een bouwsteen voor een toekomstige vernieuwing in de structuur van de afdelingen geleverd. Het lobbywerk van de voortrekkers zit er op en het formuleren en uitvoeren van het nieuwe beleid wordt min of meer het reguliere werk van de leden van het preventieteam.

Scholing van medewerkers en een reorganisatie helpen het proces van implementatie. Het project PROGRES wordt afgesloten met een cursus voor 25 ambtenaren. De vaardigheden om de preventie-aanpak toe te passen worden geïntroduceerd. De officiële afsluiting van het project zorgt ervoor dat de provincie ook naar buiten een imago uitstraalt waarin preventiebeleid een rol speelt.

Daarnaast begint het nieuw ingestelde preventieteam aan de invulling van haar werk, waarmee langzaam maar zeker duidelijkheid ontstaat over de consequenties van het nieuwe idee voor de organisatie. Een reorganisatie van de Dienst MW resulteert in een structurele koerswijziging waarin de ontwikkeling van preventiebeleid beter past: De sectorindeling wordt vervangen door een doelgroepgerichte indeling. Dit is te zien als een na-ijlende formalisering van de eerder ingezette veranderingen. De reorganisatie van de afdelingen geeft het preventieteam een herkenbare plaats en formaliseert een nieuwe samenwerkingstructuur.

Het preventieteam moet nog wennen aan het nieuwe werk, aan de nieuwe organisatievorm en de nieuwe plaats in de organisatie.

De komende jaren kunnen ze echter aan de slag en de ambities zijn nog niet vergeten. Een aantal voortrekkers zijn nu formeel werkzaam aan preventiebeleid. De implementatie is nog te recent om al volledig te zijn ingeburgerd. Het innovatieproces is dan ook nog niet voltooid.

5 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN NOORD-HOLLAND

5.1 Inleiding

De provincie Noord-Holland telt ongeveer 2,4 miljoen inwoners verdeeld over 70 gemeenten. Exclusief de buitendiensten werken er zo'n 1500 mensen in het ambtelijk apparaat van deze grote provincie. Sinds juni 1989 heeft de provincie een dienstenstructuur. Er zijn vijf diensten: De Centrale Bestuursdienst, de Dienst Welzijn, Economie en Bestuur (WEB), de Dienst Ruimte en Groen, de dienst Milieu en Water (MW) en de Dienst Wegen, Verkeer en Vervoer. Daarnaast zijn er als min of meer zelfstandige eenheden de diverse provinciale bedrijven (elektriciteit, waterleiding, ziekenhuizen en accountantsdienst).

De activiteiten rondom preventiebeleid concentreren zich bij de dienst MW(en dan vooral het bureau Afvalstoffen van de afdeling Bodem en Afvalstoffen). Daarnaast spelen de activiteiten komen bij de dienst WEB en met name het projectbureau Energie van de afdeling Economische Zaken. Tevens heeft de gedeputeerde voor Milieuzaken een belangrijke rol in het proces gehad.

De provinciale organisatie is begin 1989 gereorganiseerd. Halverwege 1993 heeft er opnieuw een herschikking van afdelingen plaats gevonden. De reorganisatie van 1989 heeft de gemoederen erg bezig gehouden, de verschillende functie- en taakwijzigingen uit die tijd zijn in 1994 nog steeds gespreksonderwerp. In de dienst MW heeft in de jaren negentig het fenomeen "job rotation" zijn intrede gedaan als personeelsbeleid: enkele afdelingshoofden hebben inmiddels, tijdelijk dan wel permanent, van plaats geruild.

In de periode 1990-1993 werken er bij de Dienst MW in totaal ongeveer 250 mensen, waarvan 85 bij de afdeling Bodem en Afvalstoffen. Het bureau Afvalstoffen, dat in 1990 ongeveer 60 medewerkers heeft, is daar een onderafdeling van.

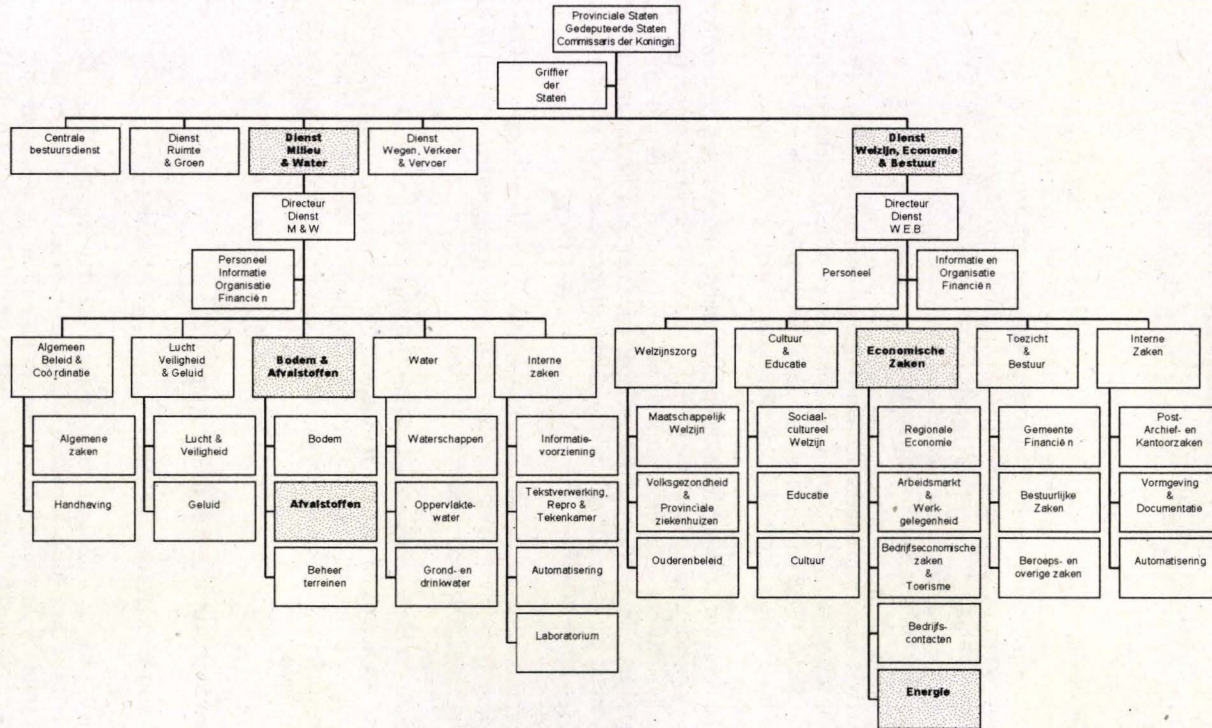
Op het moment dat het beschreven proces start (1989) is het milieubeleid van de provincie Noord-Holland over het algemeen redelijk vooruitstrevend te noemen. Vooral de milieugedeputeerde maakt werk van een "groen" provinciaal imago. De provincie kampt de laatste jaren met een aantal grote milieuproblemen: vooral op het gebied van verkeer en vervoer (Schiphol), bodemsanering en afvalverbranding.

5.2 De beschrijving van het innovatieproces

5.2.1 De ontwikkelingen vooraf

De beschrijving van de introductie van preventiebeleid in Noord-Holland begint de eerste helft van 1989 en loopt door tot halverwege 1993 (met enkele aanvullingen uit de eerste helft van 1994). De eerste ideevorming omtrent preventief milieubeleid gaat op min of meer hetzelfde moment leven bij verschillende mensen. Een drietal personen gaf de eerste impuls tot het nieuwe beleid in de provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland 1990



1. Eerste en meest belangrijke voortrekker is De Jongh, beleidsmedewerker bij de Afdeling Economische Zaken van de dienst WEB. De Jongh zint allang op een omslag in het milieubeleid, om de bestaande "lap- en stopwerk" teneur te doorbreken. Hij is kritisch ten aanzien van het overheidsbeleid en dus ook de organisatie waar hij zelf werkt. De Jongh is bevoegen te noemen en is politiek actief. Hij zit in diverse externe deskundigennetwerken, met name op het gebied van energiebesparing. Hij haalt veel van zijn ideeën van buiten. Hij is een innovator pur sang. De Jongh bekleedt een nogal uitzonderlijke, want een erg vrije, positie in de provinciale organisatie. Hij wordt in de verschillende diensten gerespecteerd om zijn kennis en inzicht en is over het algemeen een initiator van nieuwe ideeën die door anderen uitgevoerd worden. Hij is geen managerstype en komt het meest tot zijn recht in een platte, innovatieve organisatie. De afdeling Economische Zaken van WEB past bij hem. Met de Milieugedeputeerde De Bakker heeft hij een goed contact: zowel informeel, partijpolitiek als formeel.

2. Milieugedeputeerde De Bakker is de politiek verantwoordelijke gedeputeerde. De Jongh heeft bij de start van PRISMA een gesprek gearrangeerd tussen De Bakker en de PRISMA initiatiefnemer, de Amerikaanse hoogleraar Donald Huisingsh. De Bakker raakt onder de indruk van de potenties van PRISMA en is het met De Jongh eens dat er ook voor provincies mogelijkheden zijn voor preventiebeleid. De Bakker ontpopt zich al snel als nationaal lobbyist en voortrekker voor preventiebeleid. Hij is inhoudelijk betrokken en onderneemt meer initiatieven op dit gebied dan te doen gebruikelijk voor een gedeputeerde. De Bakker is zowel een early adoptor (want hij neemt de nieuwe ideeën van Huisingsh en De Jongh snel over) als een innovator (want hij onderneemt zelf initiatieven om de nieuwe ideeën in provinciaal beleid te vertalen). Het politiek kunnen scoren is daarbij ook belangrijk voor hem.

3. Een andere voortrekker is Wassink. Hij is hergebruiksmedewerker bij het bureau Afvalstoffen van de Dienst Milieu en Water (MW). Ook hij is een typische vernieuwer met de blik naar buiten. Anders dan De Jongh is hij minder bedreven in het enthousiasmeren en mobiliseren van mensen. Wassink is meer een Einzelgänger die bruist van nieuwe ideeën, maar deze niet gemakkelijk deelt met anderen. Zijn redenen om geïnteresseerd te raken in preventiebeleid zijn dezelfde als die van De Jongh: geen lap en stopwerk meer willen, meer brongericht willen werken. Hij heeft een aantal jaren voorhoedewerk verricht op het gebied van gescheiden inzameling van afval, maar dit terrein is voor hem inmiddels platgetreden en in uitvoering gekomen. Door óf zijn huidige functie een andere inhoud te geven óf door een andere werkgever te zoeken hoopt hij nieuwe uitdagingen te vinden. In het Provinciaal Afvalstoffenplan 1989-1994 (vastgesteld in juli 1988) heeft hij al de term "afvalpreventie" geïntroduceerd. Hier wil hij verder invulling aan geven. De invalshoek van Wassink is "preventie en hergebruik".

Met zijn bureauhoofd Fransen, die in 1989 bij de Dienst MW is gekomen, botert het niet zo. Wassink wil het liefst zijn eigen spoor trekken, terwijl Fransen een beleidslijn voor het bureau wil uitstippelen. Desondanks is ook Fransen op te vatten als een "early adoptor" van preventiebeleid. Van Wassink en van de Gedeputeerde vangt hij iets op over een nieuwe beleidsrichting en ook Fransen raakt geïnteresseerd.

Met de start van PRISMA, begin 1989, wordt eveneens de eerste aanzet tot preventiebeleid in de provincie Noord-Holland gegeven.

5.2.2 Initiatiefase

Fase 1. Aankaarten

A. Eerste kennismaking

De Jongh polst zijn afdelingshoofd Visser of hij bereid is te anticiperen op de resultaten van PRISMA. De Jongh zit in de Stuurgroep van de NOTA die PRISMA begeleidt. Hij wil deze resultaten vertalen naar provinciaal beleid. Visser loopt daar wel warm voor. Ook hij is een "early adoptor" die open staat voor vernieuwing en vertrouwt op de vooruitziende blik van De Jongh. De strategische en managementkwaliteiten van Visser komen later nog goed van pas.

Al snel zien De Jongh en gedeputeerde De Bakker goede aansluitingsmogelijkheden bij het bureau Afvalstoffen (Afdeling Bodem en Afval, Dienst MW). Daar zit de hergebruiksmedewerker Wassink en het eveneens geïnteresseerde bureauhoofd Fransen. De Jongh en gedeputeerde De Bakker bespreken informeel de mogelijkheden. De Bakker stelt voor een informele overleggroep te starten tussen beide diensten (MW en WEB). Deze groep moet gaan stoeien met de nieuwe ideeën en een beleidsnotitie hieromtrent maken om zowel ambtelijke als politieke steun te krijgen voor nieuw beleid.

In de informele overleggroep die De Jongh naar het idee van De Bakker instelt zitten vanuit WEB: Visser, De Jongh en Piersma. Piersma is ook te beschouwen als een "early adoptor" in termen van Rogers: hij werkt nog niet zo lang bij de provincie, is ambitieus en raakt snel enthousiast voor de PRISMA-aanpak.

Vanuit MW Afval komen in de overleggroep: Van Son, Fransen en Wassink. Afdelingshoofd Bodem en Afvalstoffen Van Son is erbij gevraagd door De Bakker. Hij zit op een vergelijkbare post als Visser. Van Son is niet inhoudelijke betrokken bij preventie en is een minder groot voorstander van vernieuwing dan Visser en de anderen. Zijn rol in de groep is er een van het aangeven van de grenzen: het binnen de perken houden van nieuwe ontwikkelingen en het orde op zaken houden.

Vanuit het bureau Afvalstoffen komen het bureauhoofd Fransen en de voortrekker Wassink in de overleggroep. Fransen betreft al gauw Vrooms van het bureau erbij: geen echte vernieuwer, maar meer een diplomaat. Hij is iemand die de organisatie goed kent en die het vertrouwen van Fransen heeft. Vrooms kan de impliciet gevoerde strijd tussen Fransen en Wassink enigszins neutraliseren. Het is begin 1990 als Wassink een nieuwe baan accepteert. Zijn werk wordt overgenomen door D'Ancona. Een jonge en enthousiaste medewerker, maar geen bevlogen initiatiefnemer zoals Wassink en ook geen uitgesproken adoptor van preventiebeleid.

De Jongh wil graag wat creatieve mensen in het overleg betrekken. Hij denkt erover om Eshuijs in de overleggroep betrekken. Hij kent Eshuijs uit hetzelfde informele PvdA-circuit als gedeputeerde De Bakker. Eshuijs, afkomstig van het bureau ecologie, werkt sinds 1988 bij het bureau Afvalstoffen. Zij is geïnteresseerd in het voorstel van De Jongh, maar heeft zich net vastgebeten in haar nieuwe functie als coördinator chemisch afval. En zij wil niet onder de duiven van haar collega's (Vrooms, Fransen, D'Ancona) gaan schieten. Zij gaat daarom niet in op het verzoek van De Jongh.

De gedeputeerde De Bakker toont zijn betrokkenheid door af en toe op de vergaderingen aanwezig te zijn. Vanaf het begin leeft bij de voortrekkers De Jongh, De Bakker en Visser de

wens om het nieuwe beleid vorm te geven door de instelling van een zelfstandig provinciaal team. Dit is een nieuw fenomeen voor de provincie dat risico's met zich meebrengt. Hiervan zijn ze zich bewust.

Doel van de overleggroep wordt zodoende het voorbereiden van een Preventie- en Hergebruiksteam. De meeste groepsleden vinden de inhoudelijke link met het werk van het bureau Afvalstoffen essentieel. De Jongh en Visser bepleiten vanaf het begin voor een meer bedrijvengericht advieswerk, los van het afvalstoffenbeleid. Dit levert veel discussie op, de denkbeelden moeten zich nog uitkristalliseren.

B. Draagvlak verkrijgen

De overleggroep stelt eind 1989 een eerste notitie op. Deze notitie is op verzoek van De Bakker geschreven door de groepsleden van het bureau Afvalstoffen (dus: D'Ancona, Vrooms en hun bureauhoofd Fransen). De notitie heeft een sterk afvalstroom-gerichte benadering, welke niet overeenkomt met hetgeen De Jongh in zijn hoofd heeft. Uit discussies over PRISMA kent hij de valkuilen van de afvalstofgerichte benadering. "De bronnen van verontreiniging worden over het hoofd gezien en de oplossingsrichting betreft dan vaak end-of pipe maatregelen", stelt De Jongh. Fransen staat juist voor ogen dat preventie gekoppeld wordt aan reeds lopende hergebruiksactiviteiten.

D'Ancona, Vrooms en Fransen hebben niet de kennisvoorsprong van De Jongh op het gebied van de preventie-aanpak in bedrijven. Bovendien zijn er ook geen beleidsvoorbeelden voorhanden waar ze gebruik van kunnen maken. Na de eerste notitie in de overleggroep (begin 1990) ontstaan er veel discussies over afvalstromen en cijfers. "Inhoudelijk kwamen we aanvankelijk geen steek verder", zegt De Jongh achteraf.

Omdat de meeste ambtenaren bij de dienst MW overspoeld worden met cursussen en projecten én omdat er net een grote reorganisatie achter de rug is, is tijdsdruk een belangrijk gegeven. De groepsleden doen het overlegwerk vooralsnog naast hun gewone taken.

De zomer van 1990 is er één met veel discussie over het milieubeleid van de provincie. Dioxineschandalen leiden ertoe dat verbrandingsovens in Noord-Holland dicht moeten en dat de discussie over (chemisch) afval in een stroomversnelling raakt. Dit feit is - achteraf gezien - bepalend geweest voor het relatief gemakkelijk kunnen instellen van een provinciaal preventieteam. De Jongh en gedeputeerde De Bakker willen die actualiteit expliciet benutten door het team zo spoedig mogelijk op te richten.

De overleggroep loopt weliswaar niet lekker, maar er is wel overeenstemming over het instellen van een preventieteam. Het team zal vrij zelfstandig projecten gaan initiëren, gefinancierd uit de provinciale stortgelden. Het idee van de stortgelden komt bij Visser vandaan: Hij bedacht dat de inverdiende stortgelden van de provinciale stortplaatsen gereserveerd konden worden voor specifieke preventieve activiteiten. De Bakker steunt dit voorstel meteen. Fransen van het Bureau Afvalstoffen heeft nog een potje onderzoeksgeld. Op basis daarvan huurt hij de PRISMA-onderzoeksorganisatie IVAM in om een advies over de taken van het preventieteam te schrijven. Het advies speelt geen grote rol in de discussie. De IVAM (Reijenga, e.a., 1990) stelt een zo integraal mogelijke aanpak voor en legt de nadruk op het laten doorklinken van een preventieve

optiek in het totale provinciale beleid. Het IVAM-advies stuurt er ook op aan dat hergebruiksactiviteiten buiten het takenpakket van een preventieteam vallen. Fransen brengt het advies, waar hij zich niet helemaal in kan vinden toch in de overleggroep in.

Er is nog veel onzekerheid en onduidelijkheid over de te geven status van het nieuwe team. De Bakker en De Jongh willen haast maken met de besluitvorming omtrent het team. De politiek is er huns inziens nu rijp voor. Opnieuw vraagt De Jongh of Eshuijs de voorbereidingen voor een preventieteam wil coördineren: het geregeld gaat hem niet snel genoeg en hij vertrouwt erop dat Eshuijs voor een snelle doorbraak kan zorgen. Regelwerk is niet De Jongh's sterkste punt. Ze stemt nu in (gesteund door gedeputeerde De Bakker). Eshuijs is een energieke regelaarster van het type "niet moeilijk doen, schouders eronder". In het spoor van De Jongh is zij in termen van Rogers zowel een "early adoptor" als een innovator die initiatieven neemt. Zij maakt zich de PRISMA-principes snel eigen. Eshuijs is politiek geëngageerd, geïnteresseerd in de grote lijnen en het regel- en advieswerk. Ze wil graag zelfstandig samen kunnen werken met externen en laat zich niet gemakkelijk sturen door haar afdelingshoofd of bureauhoofd. De werkrelatie met haar bureauhoofd Fransen is dan ook nogal gespannen.

Gesteund door de Gedeputeerde De Bakker en door de invloedrijke De Jongh is de bewegingsvrijheid van Eshuijs relatief groot. Ze krijgt van De Jongh de taak de besluitvorming van GS omtrent een preventieteam rond te krijgen. Zij doet dit aanvankelijk zonder toestemming van haar bureauhoofd (Fransen) en ze laat afdelingshoofd Van Son schriftelijk weten dat zij vanaf dat moment aan preventie werkt. Van Son gaat hiermee akkoord. Mede door de steun van De Bakker ontstaan hier geen problemen over. Vrooms besluit zich nu terug te trekken uit de overleggroep, zodat Eshuijs in feite zijn plaats inneemt.

Fase 2. Toetsen

A. Inhoudelijk stoeien

Op het moment dat Eshuijs in de overleggroep komt zijn de kaarten al grotendeels geschud. Het is voor een ieder in de groep duidelijk dat er een preventieteam zal komen. Verder is men het erover eens dat daaraan zowel door MW als door WEB zou worden bijgedragen en dat het team zelfstandig moet kunnen opereren. Deze visie is ingegeven door de in PRISMA ontwikkelde beleidsstrategieën. Het aangaan van samenwerkingsverbanden met intermediaire organisaties en de advisering aan bedrijven zouden beter door een zelfstandig team dan door de provinciale organisatie tot stand kunnen worden gebracht. Aldus de optiek van De Jongh en De Bakker. De basisstukken voor dit plan waren geschreven door Visser van WEB. De volgende stap is de concrete taakinfilling en het verder door de besluitvorming loodsen. En dat vergt nog vele uren vergaderen.

Achteréénvolgens worden in de overleggroep de volgende discussies gevoerd:

1. Wordt het team een interne of een externe organisatie?
De WEB-leden in de overleggroep (Visser en Piersma) stellen zich een extern preventieteam voor. Dit vooral omdat er samengewerkt moet worden met bedrijven. De Jongh en Eshuijs willen liever een interne organisatie, omdat ze het team ook een aantal beleidstaken en interne taken willen geven. Daarbij denken ze aan de koppeling aan het milieubeleidsplan, de vergunningverlening en een intern preventieonderzoek. "Het kan altijd nog losgekoppeld worden, als dat nodig blijkt"

stelt De Jongh. De Bakker geeft de doorslag en WEB gaat accoord met een intern team, mits zelfstandig opererend.

2. Waar moet het team boekhoudkundig worden ondergebracht?

Een eerste conceptnotitie over de projectorganisatie bestemd voor GS, half 1990, komt van de Centrale bestuursdienst (CBD) retour met het commentaar (vrij vertaald door De Jongh): "Prima als De Bakker dit wil en daarvoor zelf inhoudelijk verantwoordelijk wil zijn, maar waar brengen we dat team boekhoudkundig onder?"

De Bakker wil het team, gezien de relatie met het bedrijfsleven en de achtergrond van de belangrijkste voortrekkers graag bij WEB onderbrengen. Maar dit geeft een probleem, want Visser van EZ wordt door de bestuursdienst niet hiërarchisch hoog genoeg geacht om een zelfstandig team namens en vanuit de provincie te trekken. Eshuijs, Frans en Van Son maken zich er hard voor om het team bij MW onder te brengen, zuiver vanwege het principe. Eshuijs verwoordt dit als volgt: "Preventie wordt de nieuwe hoofdlijn in het milieubeleid, dat kan je niet bij EZ onderbrengen". Ze erkent achteraf wel dat het organisatorisch en qua werkwijze beter bij WEB zou passen, maar principieel hoort het bij Milieu, vindt zij.

De Bakker is op dat moment gedeputeerde voor zowel Milieu als EZ. Eshuijs vreest echter dat als De Bakker na de verkiezingen niet zou terugkeren bij EZ het preventiebeleid weleens 'vergeten' zou kunnen worden. In de overleggroep krijgt Eshuijs steun van haar afdelingshoofd Van Son. Hoewel niet zo'n uitgesproken voorstander als Visser, vindt Van Son het niet terecht als een "afvalpreventie"team bij EZ en dus bij Visser zou worden ondergebracht. De Bakker, Visser en De Jongh gaan akkoord. De Bakker staat er wel op dat het team zo rechtstreeks mogelijk onder zijn bevoegdheid valt. Ze willen voorkomen dat er een parafen-cultuur ontstaat vanwaaruit het team moet opereren. Ze zijn er beducht voor dat er aan alle kanten bekibbeld gaat worden bij het preventieteam. Het slagvaardig aan kunnen gaan van relaties met het bedrijfsleven is voor de voortrekkers van WEB en voor De Bakker een belangrijk argument.

Na dit - in een informele overleggroep genomen - besluit komt het volgende discussiepunt:

3. Hoe moet de gewenste projectorganisatie worden vormgegeven?

Als eenmaal duidelijk is waar het team ondergebracht wordt, kan de projectorganisatie verder uitgewerkt worden. De architecten van het team zijn De Jongh en Visser (beiden van WEB) en gedeputeerde De Bakker. Eshuijs (MW) maakt hun werk af.

Kern van de notitie is het oprichten van een intern, interdienstelijk preventieteam, dat boekhoudkundig ondergebracht wordt bij de afdeling Afvalstoffen van de dienst MW. In het team nemen ook leden deel van de afdeling Economische Zaken van de Dienst WEB. Het team wordt gefinancierd uit de provinciale storgelden en kan zelfstandig projecten aangaan met het bedrijfsleven in Noord-Holland. Het team valt wat betreft de inhoudelijke aspecten direct onder de verantwoordelijkheid van de Milieugedeputeerde. Inhoudelijk valt het team dus buiten de bestaande hiërarchische structuur.

B. De adoptie voorbereiden

De tweede helft van 1990 zit het werk van de informele overleggroep er in feite op. In de ontwerpnoot van Visser is de paragraaf over de "status aparte" van het preventieteam nog niet volledig uitgewerkt. Eshuijs wordt gevraagd dit in orde te maken.

Met assistentie van een organisatiedeskundige van bureau Afvalstoffen maakt Eshuijs deze paragraaf af en laat deze lezen aan De Jongh, De Bakker en Visser. Deze tekenen voor akkoord. In tweede instantie gaat Eshuijs met het concept naar haar afdelingshoofd Van Son. Ze vertelt er niet bij wat de nieuwe paragraaf over de projectorganisatie voor consequenties heeft.

Van Son, die denkt dat hij voor "zijn afvalpreventieteam" tekent - want er is immers besloten dat het team bij zijn afdeling komt - stuurt het concept getekend door naar de directeuren en GS. De tijdsdruk is hoog, voor het einde van het jaar wil De Bakker de zaak rond hebben. Eshuijs regelt snel alle handtekeningen, hierin gecoacht door De Bakker. Ook de directeur van MW, Voorst, en de directeur Vogel van WEB tekenen voor akkoord. Hierna gaat ook GS akkoord.

Als het in relatieve stilte voorbereide plan naar buiten komt (midden in de door de dioxineproblemen bij de verbrandingsovens verhit geraakte politieke discussies) is de beleidsvernieuwing al min of meer een voldongen feit. "De Bakker zal zijn preventieteam krijgen, want dat is toch nodig?" zo verwoordt een Statenlid het.

In twee slagen gaat de complete notitie door de statencommissies. Er is wel enige discussie over, maar voorzitter De Bakker loodst de notitie ongeschonden door beide commissies. Het is een gelukkige samenloop van omstandigheden dat De Bakker op dat moment voorzitter van beide statencommissies is. De EZ commissie is de laatste en beslissende commissie.

Na de verkiezingen zal er een andere gedeputeerde op EZ komen, maar het preventieteam blijft onder de verantwoordelijkheid van de milieugedeputeerde De Bakker vallen.

5.2.3 Implementatie

Fase 3. Herdefiniëren

Van Son, het afdelingshoofd van Eshuijs veronderstelde dat het team bij zijn afdeling wordt ondergebracht. Als Eshuijs de notitie - voorzien van zijn handtekening - bij GS heeft neergelegd, merkt hij pas getekend te hebben voor een loskoppeling van zijn afdeling. Alleen boekhoudkundig heeft hij er iets mee te maken. Het is even slikken voor Van Son. Hij dacht dat er een team voorgesteld werd vergelijkbaar met de enkele jaren eerder opgerichte PID, voor de provinciale inzameling van klein chemisch afval. De PID valt geheel onder de verantwoordelijkheid van Van Son.

Het zelfstandige preventieteam is al rond op het moment dat Van Son zich dit verschil realiseert. Van Son besluit het te laten zoals het is en maakt er geen werk van.

Januari 1991 is de oprichting van het preventieteam een feit. Het team krijgt een projectstatus en kan voor tenminste vijf jaar worden ingesteld.

Hoofdvoortrekker De Jongh gaat nu teamleden zoeken. Hij wil aanvankelijk geen teamleider zijn, maar geeft de voorkeur aan een platte structuur. Hij bespreekt dit met zijn secondant Eshuijs, die hem graag als teamleider ziet. Ook de provinciale organisatie vraagt erom dat één persoon van een werkeenheid formeel kan worden aangesproken. De Jongh gaat akkoord en de directeuren van beide diensten benoemen hem tot projectleider.

De andere leden worden uit beide diensten gerecruteerd. Binnen WEB wordt daar open over gesproken en er melden zich naast De Jongh twee mensen: Piersma en Nauta. Piersma zat reeds in de overleggroep. Nauta deed al bedrijvenadvieswerk bij WEB. Beiden zijn enthousiast over de preventie-aanpak en over het nieuwe team.

Bij de dienst MW wordt het niet zo makkelijk en open geregeld. De Jongh weet wel wie hij er in wil hebben vanuit MW: Eshuijs. Met het afdelingshoofd Van Son hebben De Bakker en De Jongh de aanstelling van Eshuijs al geregeld voordat Eshuijs er zelf van weet. De aanstelling van Eshuijs vanuit MW geeft bij het bureau Afvalstoffen scheve ogen, omdat er geen open sollicitatie is geweest.

De projecten van het nieuwe team gaan van start. Aanvankelijk is er weinig communicatie met de rest van de organisatie. Het team is extern georiënteerd, moet nog veel kennis vergaren (met vallen en opstaan). Het team gaat zelf op zoek naar invulling van het werk, er zijn geen voorbeelden voorhanden. Slechts een notie dat "het anders moet" en dat "PRISMA de leidraad is" biedt hen houvast. Organisatorisch en financieel heeft het team de ruimte gekregen, maar inhoudelijk zijn ze zoekend en aarzelend. Na enige tijd komt er financiële ruimte om secretariaatsondersteuning te krijgen. Na een tip van Visser wordt uitzendkracht van Berghem aangesteld: zij voelt zich al snel een teamlid, een preventiemedewerkster. Na verloop van tijd wordt haar uitzendcontract in een vast contract bij MW opgezet.

Een intern project, geleid door teamlid Piersma (WEB) naar preventiemogelijkheden in de eigen provinciale organisatie verloopt moeizaam. De afdelingen zien, volgens de leden van het preventieteam, de oprichting van het team als legitimering om zelf geen preventief beleid te hoeven ontwikkelen. Piersma moet er hard aan trekken, omdat het idee van preventie volstrekt niet leeft in de organisatie.

Eshuijs richt zich meer op het verkrijgen van een extern draagvlak en verricht lobbywerk bij VROM, het IPO en andere provincies om ondersteuning en extra financiën voor projecten te krijgen. De Jongh richt zich op het initiëren van projecten met bedrijven en branches.

In de oprichtingsnotitie en werkplannen is vrij duidelijk vastgelegd wie wat doet en waarvoor het team verantwoordelijk is. Er verschijnt jaarlijks een verslag en een jaarprogramma. Dat wordt ook met de afdelingshoofden, de directeurs en met GS besproken. Er zijn geregeld besprekingen met De Bakker. Uiteindelijk is hij de hoofdverantwoordelijke en hij blijft een belangrijke steunpilaar voor het team.

Fase 4. Verhelderen

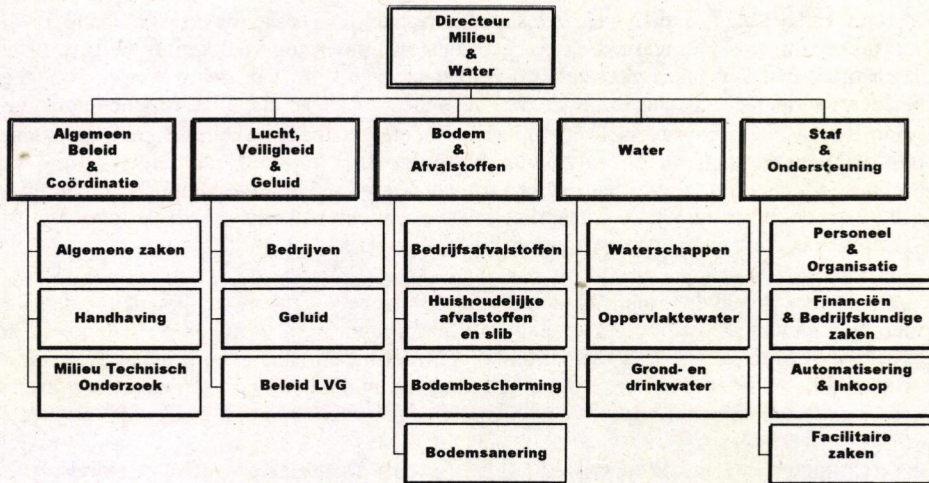
De afdelingen bij MW worden begin 1993 gereorganiseerd. De noodzaak daartoe leefde al enige tijd. Het provinciale takenpakket blijft geregeld wijzigen. De organisatiestructuur uit 1989 voldoet al niet meer. Het bureau Afvalstoffen is te groot geworden, mede door de onderbrenging van het preventieteam in dit bureau. Fransen verliest zijn positie als bureauhoofd. Het bureau Afvalstoffen wordt opgesplitst in een bureau Afvalstoffen Beleidsvorming (19 mensen onder leiding van Vrooms; Fransen wordt medewerker bij dit bureau. Dit is op zich een ongebruikelijke vorm van job rotation) en een bureau Uitvoering Afvalstoffenbeleid (30 mensen).

Het preventieteam is formeel ondergebracht bij het laatste bureau. Bureauhoofd wordt Van Kokswijk, die eerst afdelingshoofd Geluid was. Hij is een goede regelaar die positief denkt over de preventie-activiteiten. Afdelingshoofd Van Son ruilt van functie met het afdelingshoofd Water, Brinkman. Brinkman is ambitieus en meer een voorstander van vernieuwingen dan Van Son.

De afdeling EZ van de Dienst WEB bestaat anno 1993 uit 3 clusters: de cluster

Bedrijfseconomische zaken en duurzame productie, de cluster Arbeidsmarkt en de cluster Regionale economie en Bedrijfscontacten. Onder die laatste cluster valt eveneens het Energiebureau waarbij de preventieteam-leden De Jongh, Piersma en Nauta administratief zijn ingedeeld.

Dienst Milieu & Water, Noord-Holland 1994



De reorganisatie leidt ertoe dat het preventieteam een duidelijke en formeel onderkende plaats in de organisatie heeft gekregen. In het organogram van de provincie is het preventieteam apart opgenomen. Boekhoudkundig valt het team onder het bureau Uitvoering Afvalstoffenbeleid. De leden van het bureau Uitvoering Afvalstoffenbeleid respecteren hun bureaugenoten van het preventieteam. Het nieuwe preventiebeleid komt op gang en begint voor de provincie te leven. De eerste projecten met bedrijven werpen vruchten af en het team krijgt hierdoor meer zelfvertrouwen. "De politiek", zoals dat heet, vraagt om uitbreiding van het preventieteam. De Bakker krijgt deze uitbreiding en het team groeit van vijf mensen in 1991 naar acht in 1994. De nieuwe leden worden Van Laar en Roemer, beiden jonge en enthousiasme mensen die graag bij bedrijven en intermediairen over de vloer komen voor advieswerk. Het nieuwe bureauhoofd Van Kokswijk verleent vlot en loyaal zijn medewerking bij het uitbreiden van het team.

Ook externe factoren werken stimulerend: Andere provincies starten met vergelijkbare activiteiten en alle ogen (ook die van VROM en het AOO) zijn gericht op Noord-Holland. Daar ontleent het team een voortrekkersrol aan, waar ze trots op zijn. De externe belangstelling komt het team ook intern goed van pas. Ze dwingen steeds meer respect af met hun projecten, welke aanvankelijk door de afdeling Afvalstoffen wat neerbuigend bejegend werden.

Intern komt er in 1993-1994 steeds meer interesse voor het werk van het preventieteam van De Jongh. Toch is in de ogen van zijn meeste collega's, tot spijt van De Jongh, het preventiebeleid iets dat los staat van andere beleidsvelden: het wordt nog niet verweven met ander beleid of automatisch opgenomen in beleidsnotities. Vanwege de zelfstandige financiering van het team is het werk niet concurrerend voor andere beleidsvelden: hierdoor vormt het voor weinigen een bedreiging. Het is een aanvulling op het bestaande beleid en geen vervanging. De afdeling Algemeen Milieubeleid voelt zich weliswaar aanvankelijk gepasseerd door de oprichting en de vrije handelingsruimte van het preventieteam. Na enige besprekingen met De Jongh en De Bakker ziet deze afdeling het team geleidelijk aan niet meer als bedreiging, maar als verdere invulling van zijn algemene beleidswerk.

De Jongh is een projectleider met een zeker charisma. Hij inspireert de teamleden. Hij laat veel van het management en regelwerk over aan Eshuijs. Zij ziet het team ook als "haar team", maar voor haar is De Jongh de uiteindelijke leider en motor. Dit wordt door alle teamleden zo ervaren. Eshuijs en De Jongh laten bij De Bakker en de directeur Voorst wel zwart op wit zetten dat "als De Jongh onverhoopt onder de tram komt, dat zij dan formeel projectleider is", zoals Eshuijs het verwoordt.

Tussen de teamleden Piersma en Eshuijs is er enige concurrentiestrijd. Beiden zijn zich daar van bewust. "Ach, de achtergronden en karakters van de teamleden zijn niet allemaal compatibel", zoals De Jongh het diplomatiek verwoordt. Het verschil in achtergrond kan gedeeltelijk verklaard worden uit de interdienstelijke samenstelling van het team. Bij WEB is men gewoon zelfstandig en zelfs wat eigengereid te opereren; bij MW zijn de medewerkers meer gewend "in opdracht van en getoetst door de leiding" te handelen.

Over het algemeen verlopen de discussies binnen het team soepel, maar veel discussie is er wel. De teamvorming is nog niet sterk omdat er nog geen gemeenschappelijk referentiekader is. "We hebben nu een LAT-relatie", stelt Eshuijs. Daarbij doelt ze op de teamleden bij MW versus de teamleden van WEB. Ook fysiek werken ze nog gescheiden, weliswaar in hetzelfde pand, maar op een andere verdieping. Ze zijn er wel voor elkaar, maar functioneren nog niet als eenheid. Dat laatste willen ze in de nabije toekomst echter wel.

Het preventieteam is organisatorisch gezien in de provincie voornamelijk een vreemde eend in de bijt. Besluiten over beleidslijnen (nieuwe projecten bijvoorbeeld) worden in het team, in overleg met de gedeputeerde genomen.

Het team communiceert formeel weinig binnen de organisatie, maar wel informeel. Vooral de ongrijpbaarheid en het vele externe werk van de teamleden zit de bureaucratisch ingestelde medewerkers van de afdeling Bodem en Afvalstoffen niet altijd lekker. De leden van deze afdeling identificeren zich, vanwege de boekhoudkundige link met de teamleden. Dit leidt soms ook tot enige afgunst. "Ze horen toch bij onze afdeling?" en "Die geluksvogels die zich niet aan die strenge regeltjes hoeven te houden, zoals wij...maar ach, zij zijn niet met de kerntaken van het beleid bezig" zo verwoordt één van de Afval-afdelingsgenoten het.

Bij EZ-WEB wordt er anders tegen het team aangekeken. Daar is de sfeer meer van "Bij het preventieteam moet je zien te komen. Daar gebeurt het!". Vanuit WEB wordt het echt als een apart team gezien.

Fase 5. Routine worden

Het team is inmiddels al een aantal jaren bezig. In 1994 komt De Jongh met bemiddeling van De Bakker tot een voorstel om alle provinciale diensten voor het nieuwe milieubeleidsplan een eigen "preventieparagraaf" te laten formuleren. Het doel van De Jonghs voorstel is dat de diensten daarmee ook zelf preventiebeleid gaan voeren en dat niet alleen aan het team overlaten. Met steun van de afdelingshoofden Visser (EZ) en Brinkman (Bedrijfsafvalstoffen) wordt dit voorstel door alle diensten aangenomen.

Er zijn diverse samenwerkingsconstructies binnen de dienst MW tot stand gekomen waarin ook het preventieteam participeert. Een voorbeeld daarvan is het projectteam Milieu en Water waarin Eshuijs namens het preventieteam actief is. Er ligt samenwerking in het verschiet voor het team met de afdeling Water. Er komt in de perceptie van de teamleden in de organisatie steeds meer gehoor voor preventiebeleid en meer ruimte om daar samen mee aan de slag te gaan.

Preventiebeleid is in de provincie Noord-Holland een feit. De status van het preventieteam is echter nog niet permanent. De implementatie is in volle gang. Noord-Holland is hiermee van de vijf onderzochte cases het verst gevorderd met preventiebeleid.

5.3 Configuratie- en cultuurschets

Het contrast tussen het bureau "afvalstoffen" bij MW en de afdeling Economische Zaken bij WEB is evident. Het bureau Afvalstoffen heeft duidelijk machine-bureaucratisch kenmerken, zoals een sterke centralisatie, duidelijk gescheiden taken en veel regels. Standaardisering van werkprocessen gebeurt door de vele richtlijnen en cursussen. (Als de medewerkers daar al aan toe komen. Het takenpakket laat weinig ruimte voor "extra's"). Het wordt belangrijk gevonden om te werken met kengetallen en afrekenbare doelstellingen. Het management is gericht op het "orde op zaken houden" en "lijn aanbrengen".

De afdeling Economische Zaken heeft een meer innovatieve en professionele structuur. Er zijn meer contacten met de buitenwacht en daardoor met nieuwe ideeën. Omdat deze medewerkers niet zo zwaar gebonden zijn aan de vergunningverlening, kunnen ze een open contact met bedrijven aangaan en meer op ad hoc-basis werken. Zeker op het gebied van energiebesparing zijn de medewerkers adviseurs. Deze WEB-afdeling kan zodoende worden getypeerd als een professionele organisatie binnen een machinebureaucratie (dat wil zeggen: de totale provinciale organisatie).

De verschillende diensten hebben dan ook hun eigen organisatiecultuur en tradities. De dienst WEB (en dan met name de afdeling Economische zaken) geldt als "een club van vrije jongens". De afdeling heeft in informele zin een platte organisatiestructuur. Er is ruimte om zelf projecten uit te voeren en de afdeling staat financieel niet onder erg hoge druk.

De taken van de afdeling Afvalstoffen en Bodem vragen om een andere cultuur. De vergunningverlening, handhaving en provinciale afvalstoffenplannen bepalen de cultuur. Deze is gericht op het "naleven van de wet" en men wordt erop "afgerekend". De werkdruk is noodgedwongen hoog en de controle op de output van de medewerkers eveneens. Er is minder financiële ruimte en minder ruimte voor experimenten en projecten dan bij WEB. Er is bij MW in zekere zin sprake van een toko- en parafencultuur.

Het netwerk van voorstanders van preventiebeleid in de provincie Noord-Holland roept de beeldspraak van een wilerploeg op. Een ploeg met een sterke (individuele) doe-het-zelf-sfeer. Als het gaat om het invoeren van veranderingen is men bereid om met geduld kansen af te wachten en als die kans zich voordoet die dan ook dubbel uit te buiten. Bij de tot standkoming van het preventiebeleid waren het met name de mensen van WEB, maar ook enkelen bij Afvalstoffen én de Milieugedeputeerde die dit beeld bepaalden.

Voor het nieuwe preventieteam zelf gaf één van de betrokkenen (Eshuijs) de beeldspraak van een LAT-relatie: "MW mensen met hun parafen-achtergrond samen met WEB Einzelgänger". Deze combinatie werkt naar tevredenheid, maar er is veel tijd nodig om de goede relatie in stand te houden. Het is ook letterlijk een LAT-relatie, want de teamleden zijn gescheiden van elkaar gehuisvest.

Enkele Do's en don'ts in de organisatiecultuur van de dienst MW in Noord-Holland:

- Als je iets gedaan wilt krijgen en je denkt dat je chef het niet wil: zoek elders in de organisatie een krachtige backup en ga gewoon je gang
- Het omzeilen van je superieuren mag, als je het maar slim aanpakt
- Lobby sterk, vooral breed en hoog in de organisatie
- Houdt de politiek nauwlettend in de gaten: Als er ergens een opening is, spring er dan meteen in
- Zorg dat jouw plannen anderen geen strobreed in de weg leggen: zorg zelf voor je budgetten

De veranderingsbereidheid is in de provincie Noord-Holland, ondanks de overheersende ambtelijke cultuur, relatief groot. De organisational slack (die in 1990 aanwezig was) heeft daar zeker aan bijgedragen. De formalisatie en beheersingsmechanismen zijn niet zo overheersend. Innovatoren kunnen ook binnen een ambtelijke afdeling hun nieuwe kennis overdragen en een netwerk vormen. Ze blijken succesvol.

5.4 De hoofdlijnen van het proces in Noord-Holland

Het introductieproces van preventiebeleid in Noord-Holland kan worden gekenmerkt door het krachtige optreden van voortrekkers en een juiste "timing". Vooral door het inhoudelijke bevlogenheid van de eerste voortrekker is er al snel sprake van een gemotiveerd netwerk van voortrekkers met diverse strategische banden in de organisatie. De versterking van de kennismaking en het verkrijgen van draagvlak verloopt door de ondersteunende rol van de gedeputeerde soepel.

De voortrekkers stevenen vrij gericht af op de besluitvorming om een preventieteam op te richten. Inhoudelijke treedt er impliciet een verschuiving op van het (MW) idee van de koppeling van preventie aan hergebruiksactiviteiten naar het (WEB) idee van brongerichte advisering aan bedrijven. Er is geen expliciete tegenstand. Eerst wordt er inhoudelijk gestoeid; dit is een lastige en wat onzekere periode voor de voortrekkers. Niet alleen inhoudelijk is er onduidelijkheid: er ontstaat ook een zekere stoelendans om de verantwoordelijkheid voor het op te richten team.

De persoonlijke bemoeienis van gedeputeerde De Bakker en het feit dat Visser van EZ op strategische wijze financiën voor een preventieteam wist te vinden dragen hieraan bij. Het op te

richten team vormt niet zozeer een bedreiging voor het werk van anderen. Het gaat niet ten koste van wat anders, omdat er extra middelen voor zijn gevonden. De provinciale stortgelden worden voor preventiebeleid aangewend.

Er zijn twee diensten betrokken bij de oprichting van het preventieteam. Binnen de dienst MW is er wel enige prestigestrijd: wie krijgt het team en wie mag er wat over zeggen? Dit vraagt enige bedenken- en regeltijd.

Als de politieke en maatschappelijke discussie over dioxines en verbrandingsovens losbrandt, zijn de plannen van de voortrekkers bijna gereed. Door deze, min of meer externe omstandigheden treedt een omslag in het introductieproces. De acute milieuproblematiek vraagt snel om structurele oplossingen. De Jongh en De Bakker benutten deze behoefte aan drastische ingrepen door de introductie van het preventieteam er met behulp van regelaarster Eshuijs snel door te krijgen. Het tekenen voor een zelfstandig en interdienstelijk preventieteam door de totale ambtelijke dienst markeert het besluit tot adoptie en daarmee de overgang naar de volgende fase: de implementatie.

Het voorstel voor een interdienstelijk opererend preventieteam wordt door de politiek verwelkomd. Het feit dat het oprichtingsvoorstel een status aparte voor het team inhoudt en een directe inhoudelijke verantwoordelijkheid van de gedeputeerde doet enige wenkbrauwen fronsen, maar levert geen oppositie op. Het preventieteam wordt voor tenminste vijf jaar geïnstalleerd. Onder leiding van De Jongh, met als secondant Eshuijs komt al snel het eerste werkplan. Het team krijgt leden uit twee diensten: MW en WEB. Deze mensen hebben een sterk verschillende achtergrond. Vooral in het begin zijn er veel interne discussies in het team: het werk is nieuw, er zijn geen voorbeelden en de teamleden hebben verschillende taakopvattingen. Er breekt een periode aan waarin het preventieteam door vallen en opstaan zijn weg moet vinden en uiteindelijk respect afdwingt in de organisatie.

Na verloop van ongeveer twee jaar heeft het team met verschillende projecten en resultaten in bedrijven zijn sporen verdiend. Zowel extern als intern is er respect gekomen voor het werk van de teamleden en het team kan uitbreiden.

De provinciale organisatie wordt in 1993 gereorganiseerd. Binnen de afdeling Afvalstoffen, waarbij het team administratief is ondergebracht ontstaat een tweedeling in beleidsvorming en beleidsuitvoering. Er treedt verduidelijking op in de status van het preventieteam en de officiële inbedding van het team in de nieuwe organisatiestructuur is een feit.

Het lukt de formele teamleider De Jongh om uiteindelijk het preventiebeleid enigszins te verweven met andere beleidsvelden: iedere dienst moet in 1994 zijn eigen "preventieparagraaf" schrijven. In het organogram van de dienst MW heeft het team na de reorganisatie van 1993 een duidelijke plaats gekregen. De dienst is dusdanig hervormd dat het preventiebeleid een herkenbare plaats heeft gekregen in de organisatiestructuur.

In Noord-Holland is een begin gemaakt met de inburgering van het preventiebeleid. Het team heeft nog een tijdelijke status. De periode is ook nog te kort om van volledige inburgering te kunnen spreken.

Het karakteristieke van het beschreven innovatieproces in Noord-Holland is het krachtige netwerk dat recht op zijn doel afging. Het netwerk kan relatief ongehinderd de veranderingsbereidheid mobiliseren. Een beetje toeval en geluk daarbij kwam extra goed uit.

6 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN AMSTELVEEN

6.1 Inleiding

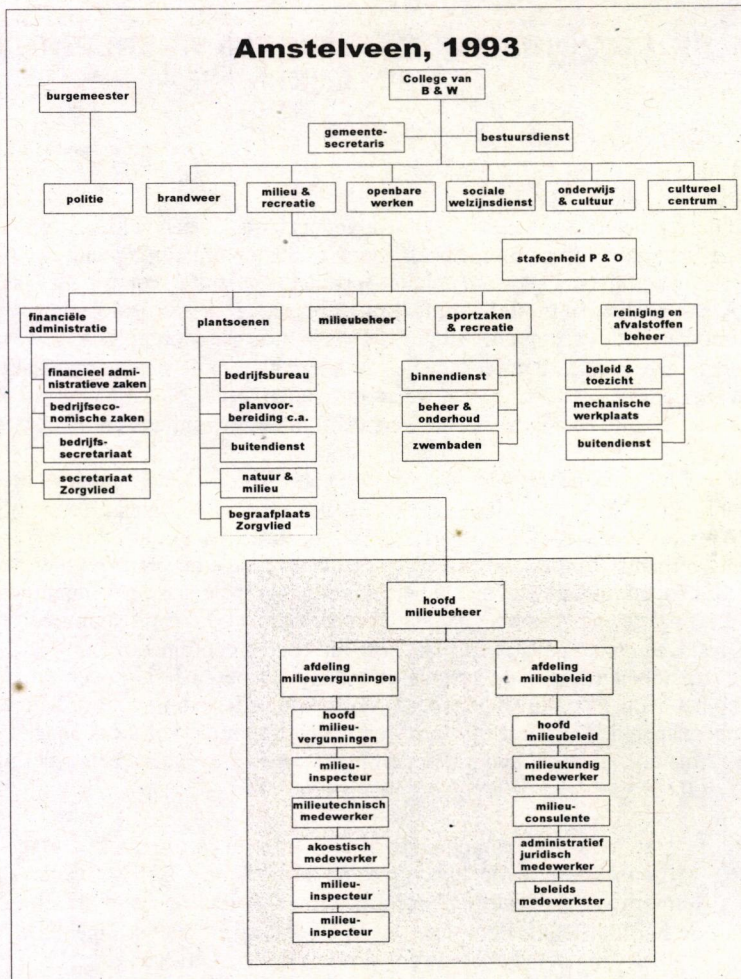
In 1993 heeft deze groeiende gemeente 72.000 inwoners. Amstelveen geldt als één van de rijkere gemeenten van Nederland. De gemeente heeft vooral veel kantoorbedrijvigheid, met daarnaast een accent op tuinbouwbedrijven. Ook het ambtelijk apparaat van Amstelveen is het laatste decennium gegroeid. Als organisatiemodel heeft Amstelveen gekozen voor het zogenaamde "vakdienstenmodel" (zie organogram). Begin 1989 is hiertoe een reorganisatie geweest; daarvoor was de gemeente georganiseerd volgens het secretariemodel. In de totale organisatie werken (in de onderzoeksperiode) ruim 800 mensen, waarvan zo'n 250 bij de dienst Milieu en Recreatie (M en R). Van deze 250 zijn er ongeveer 200 werkzaam in de buitendiensten, de rest werkt op het gemeentehuis.

De hoofdafdeling Milieubeheer, onderdeel van de Dienst M & R, telt 13 medewerkers, verdeeld over twee afdelingen. Om de groei aan te geven: in 1989 werkten vijf mensen aan milieuzaken. Gemeente Amstelveen werkt op milieugebied bestuurlijk en ambtelijk samen in het samenwerkingsverband "Amstelland en de Meerlanden". Zes gemeenten zijn hierin opgenomen. Met name voor het coördineren van nieuw beleid is een regionale taakverdeling afgesproken. Het gevolg hiervan is dat de ene gemeente handhavingsprojecten coördineert en initieert en de andere gemeente (Amstelveen in dit geval) bedrijfsinterne milieuzorg coördineert.

De gemeente Amstelveen was in de periode vóór deze casebeschrijving over het algemeen vrij afwachting op het gebied van milieubeleid, de relatief kleine bezetting voor milieubeleid zal daar in hebben meegespeeld. De gemeente profileert zich vanouds wel sterk op het gebied van groenbeheer (Amstelveen heeft veel parken en plantsoenen), eveneens een afdeling binnen de dienst Milieu en Recreatie.

De ontwikkeling van preventiebeleid vindt in Amstelveen voornamelijk plaats binnen de hoofdafdeling Milieubeheer. In de zijlijn spelen de afdeling Economische Zaken en de hoofdafdeling Reiniging en Afvalstoffenbeheer een rol. De afdeling Economische Zaken is een onderdeel van de hoofdafdeling Economie en Vastgoed bij de dienst Openbare Werken. De wethouder(s) spelen in het beschreven proces geen actieve rol. Er is wekelijks afdelingshoofdenoverleg met de betreffende wethouder: om de andere week is de directeur van de dienst bij dit overleg. Inhoudelijk overleg met de directeur van de dienst M & R vindt eveneens wekelijks plaats.

De twee afdelingen binnen de hoofdafdeling Milieubeheer hebben een verschillende signatuur. De werkdruk bij de afdeling Milieuvergunningen (waar zes mensen werken) is mede door de BUGM-verplichtingen hoog en de sfeer is enigszins gespannen. Bij de afdeling Milieubeleid werken vijf mensen zelfstandig aan hun eigen specialisatie: beleid, educatie, juridische zaken, etc. De rol van het afdelingshoofd is met name strategisch en coördinerend; inhoudelijk drukt hij geen zwaar stempel op de afdeling. Beide milieu-afdelingen liggen dicht tegen elkaar aan. Men wisselt wekelijks informatie uit op een (hoofd)afdelingsoverleg. De onderlinge contacten zijn goed.



6.2 De beschrijving van het innovatieproces

6.2.1 De ontwikkelingen vooraf

De beschrijving begint in december 1991 en loopt door tot begin 1995. Een tweetal ontwikkelingen gaat aan de introductie van preventiebeleid vooraf.

1. De hoofdafdeling Milieubeheer kan over redelijk ruime budgetten voor beleidsontwikkeling en -uitvoering beschikken. Met de vaststelling van het Milieu Uitvoering Programma (MUP) in mei 1991 heeft het gemeentebestuur de hoofdafdeling Milieubeheer min of meer vrij spel gegeven. De exacte invulling van de programmaonderdelen staat niet vast. Dit heeft de -jonge en niet zo ervaren - ploeg van milieubeheer de mogelijkheid gegeven het milieubeleid naar eigen inzicht te ontwikkelen. Nieuw beleid moet echter wel altijd door B & W worden vastgesteld.

2. In deze periode komt er van de provincie Noord-Holland een brief binnen bij alle Noordhollandse gemeenten (gericht aan de colleges van B en W) met de vraag om deel te nemen aan een voorbeeldproject op het gebied van preventie van afval en emissies. De brief wordt door het college rechtstreeks naar de hoofdafdeling Milieubeheer doorgestuurd. Het project - dat gratis consultancy en begeleiding belooft - dient te resulteren in een meerjarig beleidsplan, in het opzetten van preventie-activiteiten in de eigen gemeentelijke organisatie en in het begeleiden van demonstratiebedrijven.

Afdelingshoofd Milieubeheer Jaspers ziet in het project mogelijkheden voor Amstelveen en legt het verzoek van de provincie voor aan milieukundig medewerker Noordhof en diens chef Houtens. Noordhof heeft samen met Jaspers eind 1990 het MUP geschreven. Hij heeft de taak gekregen beleid op het gebied van milieuzorg te ontwikkelen: in de eerste jaren zijn deze activiteiten vanwege de voorbeeldfunctie gericht op de eigen gemeentelijke organisatie. Vervolgens moeten de milieuzorg-activiteiten van Noordhof worden uitgebreid naar de gehele regio. Hiervoor heeft de gemeente Amstelveen een apart budget gereserveerd: in 1991 was dit f 38.500,-, dit bedrag loopt op tot f 85.000,- in 1995.

Noordhof ziet in het preventieproject van de provincie aanknopingspunten voor zijn milieuzorgtaken: zo kan ook milieuzorg bij bedrijven worden gestimuleerd. Omdat hij weleens vragen van bedrijven krijgt over bedrijfsinterne milieuzorg ziet hij perspectieven voor samenwerking met bedrijven. Extra argumenten voor Noordhof zijn de aangeboden inhoudelijke kennis en de kans zijn eerste eigen project te leiden. Noordhof is inhoudelijk betrokken bij zijn werk, is ambitieus en leergierig. Hij heeft nog weinig ervaring in het trekken van projecten en in het mobiliseren van mensen. In termen van Rogers is hij een gemotiveerde "early adoptor" met voortrekkersambities. Noordhof wordt de belangrijkste voortrekker in het introductieproces van preventiebeleid.

6.2.2 Initiatiefase

Fase 1 Aankaarten

A. Eerste kennismaking

Jaspers, Noordhof en Houtens, kunnen zich op basis van de gekregen informatie van de provincie nog geen goede voorstelling maken over het project van de provincie, maar besluiten zich toch voorlopig aan te melden. Ze geven aan dat ze vooral geïnteresseerd zijn in het uitdragen van de projectresultaten binnen het gehele samenwerkingsverband. Een strategisch slimme zet, want om uitstraling is het de provincie te doen.

In het voorjaar van 1992 besluit de provincie om Amstelveen en Heerhugowaard (zie hoofdstuk 7) te selecteren als voorbeeldgemeenten. Als belangrijkste reden om Amstelveen te kiezen voert de provincie de regionale samenwerking op. Ook regio-genoot Haarlemmermeer had zich aanvankelijk aangemeld bij de provincie voor het project. In (politieke) samenspraak wordt Amstelveen gekozen: zowel omdat in de regionale taakverdeling het werkterrein "milieuzorg" aan Amstelveen toebedeeld was, als omdat het preventieteam van Noord-Holland reeds een ander project aan de gemeente Haarlemmermeer had gegund.

Jaspers en Houtens besluiten dat Noordhof het projectleiderschap voor het preventieproject krijgt. De Winter, hoofd Milieuvergunningen wil graag met hem meewerken. Jaspers en Houtens

hebben daar geen problemen mee, "als er maar geen output-vermindering bij de afdeling Milieuvergunningen optreedt", aldus Jaspers. De Winter is inhoudelijk goed thuis in de vergunningverlening en heeft belangstelling voor vernieuwing in het milieubeleid. Hij is geen innovator pur sang, maar wel een "early adoptor" in termen van Rogers en wordt "aide" voor voortrekker Noordhof. Zijn handen jeuken om op uitvoerend niveau met bedrijven aan preventie te gaan werken. Hij zou graag af en toe het regel op zijn afdeling achter zich laten. Najaar 1992 is hij echter door persoonlijke omstandigheden veel afwezig. Noordhof doet zodoende het opstartwerk voor het project grotendeels alleen.

In maart 1992 bespreken Noordhof en Houtens met de provincie en de voorzitter van het milieu-overleg van het samenwerkingsverband "Amstelland en de Meerlanden" de projectopzet. Omdat er demonstratieprojecten met bedrijven komen - die De Winter en Noordhof door vergunningverleners willen laten begeleiden - neemt Houtens (met steun van diens hoofd Jaspers) het initiatief om extra geld van de regio te vragen. "Het project beoogt immers ook uitstraling naar de regio en de taak van Noordhof betreft de regionale milieuzorg", zo redeneert Houtens. De BUGM-inhaalslag omtrent de vergunningverlening houdt een extra hoge werkdruk voor de vergunningverleners in. In het regionale overleg volgt wel enige discussie, maar de andere gemeenten gaan akkoord en stellen gezamenlijk f 50.000,- beschikbaar. Van dit bedrag kan De Winter een extern bureau inhuren voor vergunningverlening en zodoende komt er in principe ruimte voor zijn medewerkers voor de uitvoering van de demonstratieprojecten omtrent preventie. Noordhof schrijft vervolgens een projectvoorstel. Het voorstel wordt eerst in de staf van de dienst M & R (het plenaire werkoverleg) besproken. Dit is een wekelijks overleg van de directeur met de hoofden van de vijf hoofdafdelingen van M & R.

Het hoofd van de hoofdafdeling Reiniging en Afvalstoffenbeheer signaleert dat het project "over afvalpreventie en dus over afval gaat" en meent dat het project eigenlijk bij zijn afdeling moet worden ondergebracht. De betrokkenen van de afdeling Milieubeheer weerleggen dit: "Het project gaat over milieuzorg bij bedrijven en dat is een taak van de afdeling Milieubeheer" zo stelt Houtens. Om toch inbreng vanuit het afvalstoffenbeleid te hebben wordt afgesproken dat een vertegenwoordiger van de afdeling Reiniging, Van Almelo, in de te formeren projectgroep zal worden opgenomen. Noordhof is projectleider, De Winter is secretaris en de IVAM adviseert.

Het formeren van een projectgroep zorgt voor discussies tussen Noordhof en de externe adviseur IVAM. IVAM adviseert om een brede projectgroep te formeren om in de hele organisatie draagvlak te creëren voor de verder implementatie van preventiebeleid. Noordhof signaleert dat de gemeentelijke organisatie "projectgroepen-moe" is en hij kiest ervoor het project beperkt houden binnen de hoofdafdeling. Dat past zijns inziens ook beter bij de organisatiecultuur; Jaspers en De Winter steunen hem daarin. De hergebruiksmedewerker van de afdeling Reiniging, Van Almelo, wordt weliswaar lid van de projectgroep, maar na één vergadering komt hij niet meer. Het preventieproject heeft weinig aanknopingspunten met afvalinzameling. Noordhof doet nog enige pogingen om Van Almelo erbij te betrekken, maar dit lukt niet.

Het projectvoorstel van Noordhof wordt zonder problemen in september 1992 door B en W vastgesteld.

B. Draagvlak verkrijgen

Het project start met een preventiecursus voor een tiental ambtenaren van Amstelveen én voor regiovertegenwoordigers van onder andere de Regionale Werkgroep Milieuzorg. De cursisten worden door Noordhof en De Winter geselecteerd, wat bij de afdeling van De Winter tot wat

beroering leidt. De Winter staat vanwege de hoge werkdruk één van zijn medewerkers niet toe om de cursus te volgen, terwijl deze persoon juist wél wilde deelnemen: er is duidelijk belangstelling voor de cursus.

Aan de cursus worden ook cursisten toegevoegd van andere afdelingen dan de vergunningverlening, zoals Van Velde van Economische Zaken (EZ, onderdeel van de dienst Openbare Werken) die met bedrijven veel contacten heeft en een vertegenwoordiger van de Amstelveense brandweer. Al in een beginstadium van het preventieproject is de brandweer door Noordhof benaderd als mogelijk gemeentelijk demonstratiebedrijf. Van Velde is hoofd van de Afdeling EZ en wil graag actief participeren in het preventieproject. Zij ziet goede mogelijkheden voor de imageverbetering van de gemeente bij bedrijven. Formeel heeft de afdeling van Van Velde ook een liaisonfunctie tussen bedrijfsleven en overheid. Zij is in termen van Rogers een enthousiaste "early adopter", met innovatorkenmerken. Ze heeft net als Noordhof de blik naar buiten en heeft daarnaast een goed inzicht in de bestuurlijke verhoudingen in Amstelveen.

Een andere belangstellende is Noordhof's afdelingsgenote Roodenburg. Roodenburg werkt nog niet zo lang als beleidsmedewerker in Amstelveen, maar in haar vorige baan heeft ze al kennisgemaakt met een preventieproject. Zij zat namens de gemeente waar ze toen werkte in de Klankbordgroep van het project PROGRES in de provincie Gelderland (zie hoofdstuk 3). Zij interesseert zich erg voor de preventie-aanpak en ziet aansluitingsmogelijkheden bij haar werkzaamheden in Amstelveen in het kader van een project omtrent Externe Integratie. Haar hoofd Houtens heeft liever niet dat Roodenburg tijd steekt in het project van Noordhof. Na de cursus wordt Roodenburg dan ook niet actief betrokken bij het preventieproject. Noordhof stelt de belangstelling van Van Velde en Roodenburg op prijs, maar houdt tevens actieve bemoeienis met zijn project in dit stadium af.

Noordhof en De Winter gaan zelf het eerste demobedrijf begeleiden: de keuze voor de gemeentelijke brandweer is snel gemaakt. Hier zit een geïnteresseerde, het hoofd brandpreventie, die ook de cursus met belangstelling heeft gevolgd. De Winter's enthousiasme voor het preventieproject wordt door zijn medewerkers met lede ogen aangezien. Ze vrezen dat de toch al hoge werkdruk door de preventie-activiteiten omhoog zal gaan. Anderzijds vinden ze het wel hun taak om bedrijven te begeleiden. Zij weten zich gesteund door het hoofdafdelingshoofd Jaspers als ze het argument gebruiken dat de output in het kader van de BUGM het belangrijkste is. Het woord "inspanningsverplichting" ligt immers vanwege de BUGM-perikelen op ieders lippen. Binnen die smalle marge hem gelaten door én zijn hoofd én zijn medewerkers kan De Winter minder aan preventie werken dan hij zou willen.

Fase 2. Toetsen

A. Inhoudelijk stoeien

De selectie van de bedrijven, verricht door Noordhof, De Winter en de IVAM en bijgestaan door de betrokken vergunningverleners valt tegen. Een aantal bedrijven haakt na enkele gesprekken af. Als redenen noemden de bedrijven onder andere tijdgebrek en het feit "dat ze al iets aan milieuzorg deden". Vier vergunningverleners van De Winter's afdeling gaan aan de slag in 2 demobedrijven. De vergunningverleners worstelen enigszins met wat ze noemen "pettenproblematiek" (zijn ze nu regelgever of adviseur voor bedrijven?) en ze zijn nog wat onzeker over de geleerde preventieconcepten. De introductiecursus van de IVAM was niet

voldoende om zowel de beginselen van preventie-onderzoek als de bijbehorende vaardigheden over te brengen.

De projectgroep (dat wil zeggen Noordhof, bijgestaan door De Winter) gaat aan de slag met het formuleren van het beleidsplan. Noordhof wil eerst een "af" product hebben voordat hij met andere afdelingen wil gaan praten, De Winter steunt hem daarin. Achteraf betreurt Noordhof het dat hij in deze fase weinig feedback heeft gevraagd en gekregen van anderen uit de organisatie. Hij constateert dat "...er niemand in de gemeente zit te wachten op een preventiebeidsplan". Dat geldt zeker voor de medewerkers van de afdeling Milieuvergunningen, waar in de toekomst waarschijnlijk het uitvoerende werk van het preventieplan gelegd zal worden.

Zodoende aarzelt Noordhof met het afronden van het beleidsplan. Om dit dilemma te doorbreken besluit hij te gaan praten met Van Velde van EZ over toekomstige steun (die hij krijgt toegezegd) en met zijn afdelingsgenoten. Ook gesprekken met de afdeling Reiniging en afvalstoffenbeheer en de Energiebedrijven (die adviserend bij de demonstratiebedrijven worden betrokken) zorgen ervoor dat Noordhof gemotiveerd blijft.

Inmiddels is er in de regio werk aan de winkel voor een Regionaal Milieuzorgplan. Omdat Noordhof in het samenwerkingsverband wél gerichte feedback krijgt en omdat de wethouders en regionale contactpersonen op het plan zitten te wachten, legt hij zijn prioriteiten tijdelijk bij dat werk. Met uitzondering van het werk in twee demonstratiebedrijven ligt het preventieproject enige maanden min of meer stil. Noordhof rondt ondertussen het regionale milieuzorgplan af (dat losstaat van het preventiebeidsplan).

IVAM en provincie oefenen druk uit, want zij vrezen dat het preventieproject niet afkomt in de geplande periode. Rond deze tijd gaat de landelijke discussie over de Wet milieubeheer in relatie tot preventie spelen. Noordhof en De Winter merken dat Amstelveen zich landelijk kan profileren als voorbeeldgemeente. Dat blijkt ondermeer uit het feit dat ze voor diverse studiedagen en cursussen worden gevraagd om over hun ervaringen met preventie te vertellen. Hun ideeën omtrent preventiebeleid staan weliswaar nog niet op papier, maar ze worden er wel op aangesproken.

Extra motivatie komt als Noordhof geassisteerd door Van Velde van EZ de raadscommissies voor Milieu en voor EZ meeneemt naar één van de demonstratiebedrijven. In beide commissies wordt - in informerende zin - over het voorgenomen beleid gesproken. Van Velde neemt de economische commissie voor haar rekening. De meerderheid van beide commissies reageert erg positief. Dit geeft Noordhof eveneens impulsen om verder te gaan met het schrijven van het preventiebeidsplan. De Winter heeft veel minder tijd dan Noordhof en is blij met het werk dat Noordhof doet.

Het project van de provincie met de IVAM wordt in november 1993 afgerond: het werk in Amstelveen zit er echter nog niet op.

Noordhof en De Winter gaan uit van de visie dat preventiebeleid in belangrijke mate de vergunningverlening raakt. Dit betekent voor hen dat de vergunningverleners een andere houding (ten aanzien van bedrijven en milieu) moet worden aangeleerd. Overleg, stimulering en vrijwilligheid van bedrijven staat in het beleidsplan voorop, maar de vergunningverlening wordt achter de hand gehouden. Vergunningverleners komen ook in veel bedrijven. Dit verklaart waarom het beleidsplan van Amstelveen sterk gericht is op de vergunningverlening.

Noordhof worstelt met de structuur en strategie van het beleidsplan: hij wil zeker weten dat het nieuwe beleid zal worden ondersteund en uitgevoerd. In het concept-beleidsplan formuleert hij nieuwe taken van de vergunningverleners (gericht op advisering). Daarnaast kent hij taken toe aan de afdeling Milieubeleid (met name voor de consultants) en EZ. Noordhof ondervindt, als hij eenmaal naar buiten is getreden met zijn conceptplan (enigszins tot zijn verbazing) volop waardering en een coöperatieve houding. Alleen de vergunningverleners staan nog sceptisch tegenover het nieuwe beleid. Voor hen betekent het volgens Noordhof een "cultuuromslag": van vergunningverlener en controleur naar adviseur.

B. De adoptie voorbereiden

Noordhof verwerft ook de steun van het hoofd van de afdeling Reiniging. Deze afdeling zit volop in de GFT-problematiek en heeft weinig behoefte aan andere nieuwe activiteiten. Maar in het stafoverleg van de dienst M & R steunt zij het preventieproject. Ook Houtens en Jaspers zijn in principe akkoord met het concept-plan van Noordhof. In juni 1994 wordt het conceptplan ter inspraak aangeboden aan de Bedrijfsmilieudienst (BMD), de gezamenlijke energiebedrijven en de Ondernemingsvereniging van Amstelveen (OVA). De reacties zijn voorzichtig positief.

De milieuconsultanten van de afdeling van Noordhof beginnen aan een folder bedoeld voor bedrijven, die de vergunningverleners bij hun bezoeken meenemen. De rapportage van de demonstratiebedrijven van de vergunningverleners komt in maart 1994 gereed. Noordhof zorgt op verschillende momenten voor artikelen in lokale kranten over de preventieactiviteiten.

Het project van de provincie heeft in ieder geval een vervolg gekregen. Het introductieproces is, ondanks de trage voortgang, niet onderbroken geweest of stopgezet. Formalisatie in de zin van vaststelling door B en W is echter nog niet bereikt in dit stadium van het proces. In de optiek van Noordhof is dat op dit moment ook niet zo essentieel. Gezien de doelstellingen en status van het MUP en zijn taakinfilling daarin kan Noordhof het preventiebeleid verder blijven ontwikkelen. Tot 1996 is het preventiebeleid in wezen "gegarandeerd", ook al is de uitvoering ervan in de eerste helft van 1994 nog niet formeel vastgesteld.

6.2.3 Implementatiefase

Fase 3. Herdefiniëren

Noordhof regelt in de nazomer van 1994 dat alle zes regio-gemeenten aan de nieuwe preventiecurssussen van de provincie gaan meedoen. In het regionale overleg weet Noordhof erdoor te krijgen dat alle aangesloten gemeenten een preventieplan gebaseerd op dat van Amstelveen gaan maken (om regionale afstemming mogelijk te maken).

Daarnaast krijgt Noordhof van Houtens en Jaspers toestemming om mee te draaien in een aantal projecten die voortkomen uit het "Actieprogramma afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten van het AOO (gefinancierd door VROM, zie hoofdstuk 1). Ook in lokale activiteiten met betrekking tot duurzame ontwikkeling ("Agenda 21" activiteiten van het platform voor Duurzame Ontwikkeling) raakt Noordhof betrokken.

In december 1994, ongeveer anderhalf jaar later dan beoogd in de planning met de provincie, rondt Noordhof zelfstandig het preventiebeleids- en uitvoeringsplan van Amstelveen af.

De doelstellingen van het preventiebeleidsplan voor Amstelveen:

"Uiterlijk eind 1996 is de preventie-aanpak een volwaardig onderdeel van het milieu-, afvalstoffen- en economisch beleid richting bedrijven.

Bij de contacten van de gemeentelijke organisatie met de Amstelveense ondernemers dient een stimulerende werking uit te gaan om met preventie van afval en emissies binnen bedrijven aan de slag te gaan.

In de periode 1995-1996 zullen vier preventie-demonstratieprojecten worden uitgevoerd, waaraan naast vergunningsplichtige bedrijven ook meldingsplichtige bedrijven worden uitgenodigd om deel te nemen.

In alle nieuwe milieuvergunningen zullen zodanige voorschriften worden opgenomen dat bedrijven gestimuleerd worden om met preventie aan de slag te gaan.

Bij de wettelijke actualisering van milieuvergunningen (looptijd tot het jaar 2005) zullen bedrijven gestimuleerd worden om preventie in hun bedrijfsvoering te integreren. Daartoe worden voorschriften in de vergunningen opgenomen.

De preventie-aanpak van afval en emissies dient uiterlijk 1 januari 1998 geïntegreerd te zijn in het op te zetten gemeentelijk intern milieuzorgsysteem (= preventief milieuzorgsysteem)."
(bron gemeente Amstelveen, december 1994)

24 januari 1995 komt het advies van Noordhof, ondertekend door afdelingshoofd Jaspers en door afdelingshoofd Van Velde van EZ) in het college van B en W aan de orde. Dit leidt tot de vaststelling van het preventiebeleidsplan. Daarmee is het volgende besloten:

- * Kennis te nemen van de rapportages van de demonstratie-bedrijven;
- * In te stemmen met de aanpak tot het stimuleren van preventie van afval en emissies bij bedrijven, zoals beschreven in de beleidsnotitie;
- * Het besluit van B en W daaromtrent ter advisering voor te leggen aan de commissies voor Volkshuisvesting en Economische Zaken en voor Milieu en Sport.

De fase van herdefiniëring is met het vaststellen door het college van B en W van het plan voltooid, maar de implementatie van het plan is daarmee nog niet in de praktijk gebracht. In het beleidsplan wordt vermeld dat de uitvoering van het plan in principe met de bestaande personele formatie en middelen wordt gevoerd. De introductieperiode is te kort en te recent om hieromtrent al evaluatieve uitspraken te doen.

Fase 4. Verhelderen

De fase van verhelderen moet duidelijk maken wat het vaststellen van het beleidsplan betekent voor het werk van de verschillende ambtenaren en voor de milieuafdeling van de gemeente Amstelveen. Deze fase is zojuist aangevangen. In het werk van de uitvoerders op de milieuafdeling kan nog weinig worden waargenomen inzake een veranderd takenpakket. De vergunningverleners zijn in regionaal verband op basis van de preventie-handleiding van

Noordhof en De Winter concrete voorschriften op het gebied van preventie aan het formuleren. Het reguliere vergunningenwerk gaat door en op het moment van schrijven (voorjaar 1995) loopt er één demonstratieproject in een bedrijf.

Fase 5. Routine worden

De fase van het ingeburgerd zijn van het nieuwe beleid is, logischerwijs, nog niet aangebroken in Amstelveen.

6.3 Configuratie- en cultuurschets

De configuratie van de onderzochte organisatieonderdelen in Amstelveen heeft een sterk machine-achtig karakter. De nuancering moet worden gemaakt dat de configuratie van Amstelveen niet wezenlijk lijkt te verschillen van die van een gemiddelde gemeentelijke organisatie. Het feit dat de gemeente open staat voor nieuwe projecten en daar menskracht en middelen voor vrij kan maken geeft aan dat er wel degelijk vernieuwingsgezindheid aanwezig is. De beschrijving illustreert echter hoe die vernieuwingsgezindheid gemobiliseerd kan worden en hoe de configuratie en cultuur van de gemeentelijke organisatie een soepel introductie van vernieuwing kunnen bemoeilijken.

De afdeling Milieuvergunningen (6 mensen) is een typisch ambtelijke organisatie, hiërarchisch, met vaste regels en routine-matig werken. Verdere kenmerken: een sterke centralisatie, een belangrijke rol van het management, een gesloten systeem. Het werk van de meesten op de afdeling staat uiteraard in het teken van de vergunningverlening en handhaving. Standaardisatie (ook vertaalt in scholing, richtlijnen, "heilige" plannen en kengetallen, etc) is hier daarom belangrijker dan bij de gemiddelde gemeentelijke afdeling.

Er is in de hoofdafdeling Milieubeheer een onderscheid tussen "an using department", namelijk de afdeling vergunningverlening en "a creative department", namelijk de beleidsafdeling (Daft, 1992, zie ook hoofdstuk 2). De afdeling Milieubeleid heeft iets meer de configuratie van een professionele organisatie. Hier zien we een grotere zelfstandigheid van de medewerkers, weinig verbindende lijnen en een minder sterke hiërarchie. De initiatie vindt plaats vanuit deze afdeling (omdat Noordhof hier werkt), de implementatie moet vooral bij de andere afdeling tot stand komen.

In termen van Mintzberg: De macht van de top (Managementteam, B en W) wordt gedeeld met die van de technestructuur (waar de "aide" en de voortrekker toe behoren) die het werk van de uitvoerenden standaardiseert.

De neiging van organisaties in het algemeen en van bureaucratische organisaties in het bijzonder om liever het innovatieconcept te wijzigen dan de eigen organisatie te wijzigen, is hier duidelijk zichtbaar. Gechargeerd geformuleerd worden in eerste instantie de "krenten uit de pap gehaald" en worden die onderdelen van het innovatie-concept overgenomen die zo min mogelijk verandering met zich meebrengen. Als deze aanslaan en geformaliseerd zijn, kunnen voorzichtig meer ingrijpende aspecten worden geïmplementeerd. Deze tendens is in Amstelveen enigszins aanwezig.

De milieubeheer-afdeling is jong en heeft nog weinig traditie, teamspirit en ervaringen opgebouwd. Als metafoor voor de milieuvergunningen-afdeling kan gedacht worden aan een schoolklas met een anti-autoritaire onderwijzer in het eindexamenjaar. De werksfeer is wat gespannen vanwege de hoge werkdruk (BUGM-perikelen) en de onzekerheid over de toekomstige invulling van de (Wm-milieuvergunningverlening). De afdeling Milieubeleid lijkt een tegenpool van deze milieuafdeling: de mensen van de afdeling Milieubeleid zijn over het algemeen wat hoger opgeleid, werken zelfstandig, veelal projectmatig, er heerst een collegiale sfeer en ze vinden een klankbord bij elkaar. Als beeldspraak kan gedacht worden aan een beginnende maatschap van enkele enthousiaste vakbroeders. Een doe-het-zelf-cultuur.

In de gemeente Amstelveen is er een duidelijk scheiding in diensten en sectoren. De sectorindeling werkt door in het gedrag en denken van de medewerkers en leidt noodgedwongen tot een organisatiecultuur met een "eilandjes-mentaliteit": een herkenbaar beeld voor een overheidsorganisatie. Met name de relatie tussen de gemeentelijke afdelingen onderling kan worden gekenschetst als één met een sterke "toko-benadering". Dit leidt bijvoorbeeld tot de - bij de cultuur passende - neiging van de voortrekker om eerst een "af" product te leveren alvorens naar buiten te treden en om het project enigszins af te schermen voor de bemoeienis van andere afdelingen. Het aangaan van liaisons tussen afdelingen en het mobiliseren van een netwerk of van informele horizontale dwarsverbanden hoort niet in deze organisatiecultuur.

Enkele Do's en Don'ts in de organisatiecultuur van Amstelveen:

- Kom niet aan elkaars projecten en taken
- Kom pas naar buiten met plannen als je echt wat te melden hebt (een af product)
- Werk aan iets waar het bestuur of de staf reikhalzend naar uit kijkt (of: zorg dat ze er reikhalzend naar uitkijken)
- Voorkom een overleg- en vergadercultuur
- Probeer de raadscommissie geïnteresseerd te krijgen

Er is in Amstelveen nauwelijks sprake van een netwerk. Wel van persoonlijke contacten tussen drie á vier mensen. Liaisoninstrumenten, voor zover aanwezig, worden weinig benut. Noordhof schroomt te communiceren over een "onaf" beleidsplan: hij wil eerst voor zichzelf zekerheid.

De mogelijkheden voor verandering in Amstelveen lijken vooralsnog beperkt en slechts gedeeltelijk benut. De organisatiekenmerken zijn niet zo sterk mechanisch dat verandering uitgesloten is, er is zeker vrije handelingsruimte voor beleidsambtenaren, maar door het ontbreken van een netwerk zijn weinig mensen gemobiliseerd. De vraag is natuurlijk hoe het proces doorlopen zou zijn als er wel een actief netwerk van drie á vier voortrekkers was geweest. De relativerende aantekening moet worden gemaakt: het feit dat het überhaupt mogelijk was een preventieproject in Amstelveen uit te voeren is te interpreteren als "de nek durven uitsteken", als voorhoedewerk (zie hoofdstuk 1). Veel gemeenten beginnen niet aan zoiets nieuws.

6.4 De hoofdlijnen van het proces in Amstelveen

Het project van de provincie Noord-Holland komt milieukundig medewerker Noordhof inhoudelijk goed uit: hij is in Amstelveen voor de gemeente én voor de regio de Milieuzorg-coördinator. Er is reeds motivatie aanwezig bij enkele medewerkers in Amstelveen en de tot standkoming van het project verloopt soepel. De cursus zorgt voor een verbreding van de

betrokkenheid. De voortrekker gaat enthousiast aan de slag. Hij mobiliseert geen netwerk om zich heen, maar verkiest te werken met assistentie van De Winter. Hij weet zich gesteund door de afdelingshoofden.

De cursus kan echter niet bij de ambtenaren alle onduidelijkheid en scepsis over de vorm en inhoud van het nieuwe beleid wegnemen. De voortrekker en zijn "aide" hebben pech bij de selectie van demonstratiebedrijven: afhakende en onwillige bedrijven werken niet motiverend. De voortrekker mobiliseert geen intern netwerk en doet het werk voor het provinciale project grotendeels alleen, soms geassisteerd door het hoofd van de afdeling Milieuvergunningen en door het hoofd van de afdeling Economische Zaken. Als de eerste praktische bedrijfsresultaten binnenkomen raken de voortrekker en zijn "aide" nog meer gemotiveerd, maar dit kan gezien de grote werkdruk niet leiden tot een snelle afronding van het conceptbeleidsplan. De raadscommissies Milieu en Economische Zaken zijn positief gestemd na een rondleiding bij een demonstratiebedrijf.

Eerst wordt er inhoudelijk gestoeid met de nieuwe principes en de tegenvallende bedrijfsselectie maakt het Noordhof en De Winter niet makkelijk. Doorzettingsvermogen blijkt essentieel. Er is weinig voortgang in het innovatieproces: het formuleren van nieuw beleid kost tijd en Noordhof gaat niet over één nacht ijs. Op een wat lager pitje dan verwacht door de provincie gaat het preventieproject door. Een omslag treedt op als de raadscommissie voor Milieu en Economie de resultaten in één van de demonstratiebedrijven zien. Ook de nationale belangstelling voor voorbeeldprojecten stimuleert Noordhof om het concept-beleidsplan niet te laten liggen. Door de keuze van de Noordhof en De Winter om het preventiebeleid met name een goede invulling te geven op het gebied van vergunningverlening, hebben zij het niet gemakkelijk: juist hier ontmoeten ze scepsis.

In de regio weet Noordhof de handen op elkaar te krijgen om het Amstelveense voorbeeld te volgen en een beleidsplan te schrijven. Hij regelt deelname van ambtenaren van de regio-gemeenten aan cursussen van de provincie op het gebied van preventie van afval en emissies in bedrijven. Noordhof rondt het beleidsplan af en laat het door B en W vaststellen. Het plan zal met de bestaande menskracht en middelen worden uitgevoerd. De consequenties voor de organisatie zijn nog niet expliciet. De fase waarin het nut van de innovatie moet doordringen om te kunnen worden ingebed is zojuist aangebroken in Amstelveen.

Het introductieproces van preventiebeleid in de gemeente Amstelveen is niet voltooid. Het proces wordt gekenmerkt door het traag, maar niet onderbroken verloop en de inzet van één voortrekker. Er is geen sterke oppositie, maar ook geen uitgesproken enthousiasme en stimulerende medestand. De houding van het management en het bestuur lijkt wat indifferant. In Amstelveen kan nog geen sprake zijn van routine in preventiebeleid, omdat de voorgaande fase nog niet doorlopen is. De implementatie van preventiebeleid is nu weliswaar geformaliseerd, maar is nog pril.

7 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN BREDA

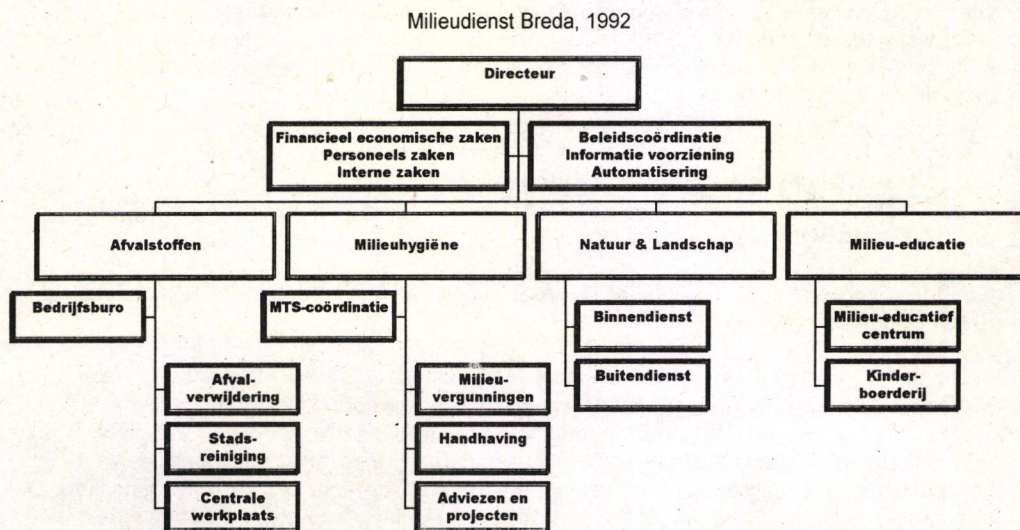
7.1 Inleiding

Breda is een grote gemeente (in 1993 ongeveer 128.000 inwoners) met veel industrie, waaronder een aantal zeer grote bedrijven. Breda heeft een belangrijke en groeiende regiofunctie. De groei die het gemeentelijk apparaat doormaakt hangt daar mee samen. In de periode van de beschrijving werken ongeveer 1600-1650 mensen bij de gemeente.

Breda is, zoals zoveel gemeenten in Nederland, verwickeld in een proces van regionalisatie. Ten tijde van de casebeschrijving hield dit de gemoederen in de Milieudienst van de gemeente druk bezig. Onduidelijk was of de dienst zou blijven bestaan als gemeentelijke dienst of dat deze omgevormd zou worden tot een regionale dienst. Een definitieve beslissing van de regio hieromtrent is eind 1993 naar voren geschoven en valt niet voor 1996 te verwachten.

De casestudy speelt zich met name af binnen de gemeentelijke Milieudienst. Bij deze - naar verhouding grote - dienst werken tot eind 1993 ongeveer 270-280 mensen. De Milieudienst is erg zelfstandig, ook wat betreft personeelsbeleid en budgetten. Alleen voor de jaarlijkse begrotingen is de toestemming van de gemeenteraad nodig. Zijn de gelden eenmaal beschikbaar gesteld dan gaat de dienst volledig zelfstandig aan de slag. Zo verliep het ook met het (meerjarige) Gemeentelijk Milieubeleidsplan (GMP): de raad keurde het plan in 1991 goed en fiatteerde begin 1992 het bijbehorende uitvoeringsprogramma.

figuur 7.1 Organogram milieudienst Breda, 1992



Een managementteam (MT) onder voorzitterschap van de directeur leidt de Milieudienst. Ten tijde van de introductie van het preventiebeleid bestond het managementteam uit: de directeur, het hoofd financiën, het hoofd PZ, de beleidscoördinator/waarnemend directeur en 4 sectorhoofden: Afval, Milieuhygiëne, Natuur & Landschap, Milieu-educatie. Zij vergaderen wekelijks. De directeur heeft wekelijks overleg met de milieuwethouder. Voor de grote lijnen is er om de twee weken portefeuille-houdersoverleg onder leiding van de burgemeester. Afhankelijk van het onderwerp is de directeur van de Milieudienst daar ook bij. Voor de raadscommissie Milieu hebben op deelterreinen ambtenaren van de Milieudienst rechtstreeks contact met de wethouder en met raadsleden. De milieuwethouder heeft ten tijde van het beschreven proces geen zware portefeuille of doorslaggevende positie in het College. Hij heeft banden met plaatselijke ondernemers, die bij een onderwerp als preventiebeleid van belang kunnen zijn. De directeur van de Milieudienst volgt de landelijke thematiek inzake milieubeleid goed, hij participeert in diverse landelijke commissies en overleggroepen. Binnen de dienst zelf treedt hij minder nadrukkelijk op de voorgrond; hij delegeert veel taken naar de beleidscoördinator.

Breda profileert zich zowel regionaal als landelijk sterk op milieugebied. De Milieudienst staat goed aangeschreven en door de positieve beeldvorming én het milieu-imago van Breda is het relatief gemakkelijk om van buiten subsidies, projecten én gemotiveerd personeel te krijgen. De meeste van de projecten zijn door de dienst opgenomen in het Uitvoeringsprogramma van het Gemeentelijk Milieubeleidsplan 1991-1994. De uitvoering van dit ambitieuze GMP verloopt, in vergelijking met de milieubeleidsplannen van vergelijkbare gemeenten, voorspoedig.

Zoals zovele gemeenten worstelt Breda met de verplichtingen die aangegaan zijn voor de BUGM-gelden. Bij de vergunningen- en handhavingsafdeling hebben ze in de periode 1990-1993 te kampen met een hoge werkdruk en een personeelstekort, mede veroorzaakt door de regionalisatie-plannen: in verband met de te verwachten reorganisatie is er een personeelsstop geweest en kunnen er een tijd lang moeilijk mensen van buiten worden aangetrokken. Vanaf 1994 is dat wel weer mogelijk (op tijdelijke basis). De reorganisatie van de Dienst in januari 1994 heeft grote gevolgen voor de organisatie-structuur. De volgende beschrijving start halverwege 1991 en loopt door tot begin 1994.

7.2 De beschrijving van het introductieproces

7.2.1 De ontwikkelingen vooraf

Een drietal gebeurtenissen bepaalt de voorgeschiedenis van de introductie van preventiebeleid in Breda.

1. In 1990 en 1991 is de milieudienst van Breda bezig het nieuwe gemeentelijke Milieubeleidsplan (GMP, 1991-1994), inclusief een uitvoeringsprogramma te formuleren. Jansen, werkzaam bij de afdeling educatie, is daarvan de coördinator. Jansen kan gekarakteriseerd worden als een innovator met ambities. Voor de uitvoering van het GMP is door het managementteam van de milieudienst bewust gekozen voor een projectorganisatie. De uitvoering van de projecten ligt bij de meest relevant geachte afdeling. De afdeling Adviezen en Projecten (A+P) heeft een ondersteunende en/of een coördinerende rol. Zodoende kan er relatief gemakkelijk dwars door de organisatie worden samengewerkt. Voor gemeenten is dit een relatief ongewone wijze van organiseren. Het doorkruist de strikte afbakening van functie- en

beheerseenheden die gemeenten, als bureaucratische organisaties in termen van Mintzberg, veelal hebben.

2. In augustus 1990 wordt een nieuw hoofd aangetrokken bij de stafafdeling Beleidscoördinatie en Inspraak: Waterman. Waterman wordt tevens waarnemend directeur en de beleidscoördinator van de dienst. Hij werkte daarvoor bij de Dienst M en W van de provincie Gelderland. Hij heeft daar kennis gemaakt met het preventieproject PROGRES (zie hoofdstuk 3). Waterman kan worden omschreven als een manager met inhoudelijke (milieubeleid) kennis en inzicht, een snelle regelaar die makkelijk delegeert en zich er dan niet meer mee bemoeit. In termen van Rogers zowel een early adopter én een opinion leader. Waterman komt in het managementteam. Het lijkt hem goed voor het imago van de milieudienst om op preventie-gebied iets te ontwikkelen. Hij vindt meteen aansluiting bij Jansen die mogelijkheden ziet om een preventieproject in het uitvoeringsprogramma van het GMP op te nemen.

3. De onderzoeksorganisatie IVAM (Interfacultaire Vakgroep Milieukunde van de Universiteit van Amsterdam) zoekt gemeenten waar preventieprojecten uitgevoerd en gefinancierd kunnen worden. Op de eerste landelijke studiedag voor gemeenten met preventie als invalshoek (3 mei 1991, op initiatief van Nieuwegein) legt Waterman contact met de IVAM om over een mogelijk project te praten. Met dit gesprek start het feitelijke introductieproces van preventiebeleid in de milieudienst van Breda.

7.2.2 De initiatiefase

Fase 1. Aankaarten

A. Eerste kennismaking

In 1991 worden budgetten en projecten gecreërd om het nieuwe GMP op te tuigen. Dit is een lastige klus voor coördinator Jansen. De komst van Waterman komt goed uit: Waterman brengt in het voorjaar van 1991 snel lijn in de GMP-plannen en leidt Jansen in zijn coördinerende taak: Jansen weet zich door Waterman gesteund in het MT (waar beiden in zitten). Waterman en Jansen betrekken in de voorbereidingen van het GMP het hoofd van de afdeling Milieuhygiëne Raas (ook MT-lid) en het hoofd van de afdeling Projecten en Adviezen Cornelisse. Jansen gaat, geadviseerd door Waterman, Raas en Cornelisse, voor de uitvoering van de voorgestelde (30) GMP projecten trekkers en uitvoerders zoeken. Eén van de projecten is het door Jansen voorgedragen preventieproject in bedrijven, uit te voeren samen met de IVAM.

Jansen gaat praten met mogelijke uitvoerders van de GMP-projecten binnen de dienst. Over het algemeen is de toegezegde medewerking groot. Er is blijkbaar voldoende ruimte in de taakomschrijvingen van mensen om er nieuwe - projectmatige - activiteiten bij te nemen. Commitment van het MT en de directe betrokkenheid van leden van het MT is hierin zeker bepalend.

Omdat de IVAM van mening is dat de introductie van preventiebeleid het beste gepaard kan gaan met demonstratieprojecten in bedrijven, vraagt Jansen het hoofd van de afdeling Vergunning en Handhaving, Dichters, om als trekker voor het preventieproject op te treden. Want, zoals zowel Jansen als Dichters het verwoorden "in de filosofie van een gemeente zijn bedrijven gelijk aan vergunningen". Dichters is meteen enthousiast voor een preventieproject in bedrijven. Hij wordt formeel de projectleider van het nog te formuleren project. Later zegt hij over zijn redenen: "ik

wilde eigenlijk wel aan de weg timmeren bij het lokale bedrijfsleven en wilde de kennis van de mensen van mijn afdeling wat bijspijkeren".

Als afdelingshoofd is Dichters inhoudelijk goed thuis in de vergunningverlening, hij is solidair met en staat dicht bij zijn mensen. Hij is geen innovator pur sang, maar staat zeker open voor de hem - door het MT - geboden nieuwe uitdagingen. Een diplomaat - in termen van Rogers te omschrijven als een "early adoptor"- die zich ontpopt als voortrekker.

Dichters kent de resultaten van PRISMA en ziet inhoudelijk vooral belangrijke aanknopingsmogelijkheden bij de Wet milieubeheer (Wm), die het komende jaar (1 maart 1993) van kracht zal gaan. Aanvankelijk heeft Dichters het idee om er sec een vergunningenproject van te maken, maar op advies van IVAM, Waterman en Jansen gaat hij zich inzetten voor een breder opgezet project, inclusief de formulering van stimulerende beleidsinstrumenten en met dwarsverbanden naar andere afdelingen en diensten van de gemeente. Het idee van de IVAM⁶ is dat de stimulering van preventie via velerlei ingangen in bedrijven kan verlopen: zowel via de bestaande economische contacten, voorlichtingsactiviteiten, door inzet van bedrijfsorganisaties en andere intermediairen, als via de reguliere vergunningverlening. De gemeente, en niet alleen de Milieudienst, heeft in principe diverse netwerken met het lokale bedrijfsleven. Het project, zoals geformuleerd door de IVAM beoogde het inschakelen van een zo breed mogelijk netwerk.

Vanaf september 1991 volgen de formele gesprekken over de invulling van het preventieproject. Hierbij aanwezig zijn voor de milieudienst in eerste instantie Waterman, Jansen en Dichters. De IVAM wordt door Waterman verzocht wat voorwerk te verrichten alvorens tot projecttoekenning over te gaan: IVAM bereidt de selectie van demonstratiebedrijven voor en maakt een opzet voor een cursus over preventie voor gemeente-ambtenaren. Het project wordt door de Milieudienst beschouwd als omvangrijk en langlopend: een project van meer dan f 100.000,- dat door de Milieudienst zelf gefinancierd moet worden. Waterman wil dan ook relatieve zekerheid hebben over het succes ervan.

De formele opdrachtverlening door de gemeente verloopt zonder problemen: Waterman laat het uitvoeringsprogramma GMP (inclusief de personele invulling) na raadpleging van de directeur in het MT van de Milieudienst in januari 1992 vaststellen. De bekrachtiging van dit besluit door de gemeenteraad volgt een maand later. Er is geen inhoudelijke discussie. Het preventieproject is met de vaststelling van het uitvoeringsprogramma GMP een formeel feit. Voor het bewaken van zowel inhoud als voortgang wordt er een interne projectgroep geformeerd. Officieel loopt het project van april 1992 tot augustus 1993.

Op het moment dat de GMP-projecten van start gaan, speelt voor voortrekker Dichters tegelijkertijd een reorganisatie van zijn afdeling. De afdeling Vergunningen en Handhaving was in korte tijd meer dan tweemaal zo groot geworden. Het MT besluit eind 1991 dan ook om de afdeling te splitsen. Dichters wordt de keuze gelaten. Hij kiest ervoor hoofd te worden van de handhavingsafdeling. Hij bedingt wel dat hij het preventieproject "mag houden".

Voor de nieuwe afdeling Vergunningen wordt Linschoten aangetrokken. Linschoten komt "van buiten" (een andere gemeente). Linschoten is voorzichtig in zijn nieuwe werk en neemt weinig risico's: liever zijn afdeling goed op poten zetten dan zich inhoudelijk bemoeien met een reeds gestart project van een ander. Hij wordt door deze voorzichtige houding geen vroege "adoptor"

⁶ Afgeleid uit PRISMA resultaten, zie Dieleman e.a., 1991

van het preventiebeleid. Het is lastig voor hem om een deelfunctie van iemand over te nemen, terwijl zijn voorganger (Dichters) nog steeds in de buurt rondloopt. Door de vergunningverleners wordt Dichters nog een tijd lang als chef beschouwd. Linschoten doet daar niet moeilijk over en dat houdt de contacten met Dichters goed. Linschoten komt - min of meer automatisch, gezien zijn functie - in de projectgroep van het preventieproject.

Jansen, Waterman en Dichters hebben impliciet reeds besloten dat de uitvoering van de demonstratieprojecten in de bedrijven zal gebeuren door zowel vergunningverlening (dus van de afdeling van Linschoten) als handhavers (de afdeling van Dichters).

Waterman en Dichters realiseren zich dat de uitvoering van het project een grote inzet van de Milieudienst zelf vraagt. De IVAM is voornamelijk adviseur en in mindere mate uitvoerder. Dit is een wat ongebruikelijke vorm van samenwerking voor de Milieudienst. Dichters besluit assistentie te zoeken. Hij kan bij de uitvoering van het preventieproject formeel rekenen op ondersteuning van de afdeling Adviezen en Projecten (A+P): deze constructie drukt een belangrijk stempel op het projectmatig werken van de Milieudienst.

Vanwege de inhoudelijke link met bedrijfsinterne milieuzorg vraagt Dichters daarom of Van Berk van A+P hem komt assisteren. De chef van Van Berk, Cornelisse, is akkoord. Van Berk werkt nog niet zo lang bij de milieudienst. Hij is een typische voortrekker-in-spé, leer- en nieuwsgierig en een volhouder. Ondanks het feit dat hij, net als Dichters een jurist is, is hij meer geïnteresseerd in "milieu" dan in "vergunningverlening". Daarin vult hij Dichters goed aan. Dichters en Van Berk kunnen goed met elkaar overweg.

Van Berk heeft nog niet zolang daarvoor het - al langer lopende - project "gemeentelijke bedrijfsinterne milieuzorg" van Dichters overgenomen. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was dat dit project ook samen met een extern bureau zou worden uitgevoerd, heeft het MT besloten hier een -kleiner- intern project van te maken. Dat project loopt niet vlot. Volgens Dichters en Van Berk vanwege gebrek aan belangstelling en medewerking binnen de organisatie (slechts twee stagiaires verrichten wat werk) en een onduidelijke taakstelling. De relatief onervaren Van Beek zit met dit milieuzorgproject in zijn maag: "Ik modderde een beetje aan", zegt hij achteraf. In het preventieproject (dat tevens voorziet in deskundige begeleiding en training) ziet hij inhoudelijk goede aanknopingsmogelijkheden én een oplossing voor de impasse waarin zijn werk zit. Meewerken aan het preventieproject komt Van Berk dan ook goed uit.

Jansen die tot de formele start van het project het meeste lobby- en coördinatiewerk heeft gedaan, wil aanvankelijk actief participeren in het preventieproject. Hij heeft enkele demonstratiebedrijven op het oog en legt alvast contacten. Hij realiseert zich echter snel dat zijn bemoeienis projectleider Dichters in de wielen rijdt. Dichters en hij praten erover en Jansen trekt zich terug. Dat Jansen zoekt naar nieuwe uitdagingen in zijn werk blijkt: hij accepteert een baan bij een adviesbureau. Op detachement-basis werkt hij nog enige tijd voor de Milieudienst om zijn voorlichtingswerkzaamheden voor het GMP af te ronden en te kunnen overdragen. Tijd voor het preventieproject heeft hij sowieso niet meer.

Dichters roept de projectgroep, waarvoor Jansen reeds de voorbereidende contacten heeft gelegd, bijeen. Naast Dichters en Van Berk zitten daarin: Cornelisse (Afdeling A+P, het hoofd van Van Berk), De Roover (voorlichter) van de afdeling Educatie (de afdeling van Jansen) en Van der Schaaf van de Dienst EZ. Jansen had de chef van Van der Schaaf gevraagd maar die had geen tijd en stelde Van der Schaaf voor. Van der Schaaf heeft een bestuursplaats in de Industrie Maatschappij Breda (een samenwerking van de gemeente met het lokale bedrijfsleven).

De enige die door Jansen voorgedragen is en -na een aanvankelijke toezegging- bedankt is Schrama van de afdeling Afval. In min-of-meer persoonlijke opdracht van de directeur is hij bezig met een GMP-project "Breda Kringloopstad". Het managementteam meende aanvankelijk dat aansluiting bij het preventieproject dit hergebruiksproject kon ondersteunen. De inhoudelijke link bleek voor beide partijen onvoldoende en na één vergadering trok Schrama zich terug. Volgens Dichters is het niet tot standkomen van medewerking van de afdeling Afval mede te verklaren door het tekort aan beleidsmedewerkers bij deze afdeling. Schrama staat er alleen voor. Het werk van zijn afdeling is vooral gericht op de uitvoering (de inzameling van afval).

Het breed opzetten van een projectgroep (door de dienst heen) is niet uitzonderlijk in de Milieudienst; minder vaak komt het voor dat medewerkers van andere diensten in een projectgroep komen, zoals nu Van der Schaaf van EZ. Van der Schaaf realiseert zich dat het project de verantwoordelijkheid van de Milieudienst is. Hij denkt weliswaar constructief mee en adviseert, maar onderneemt geen initiatieven en spant zich niet in om zijn eigen dienst EZ erin te betrekken. In termen van Rogers niet zozeer een "aide" of "early adoptor", maar meer een representant van de "early majority" (zie hoofdstuk 2).

De eerste kennismaking samengevat: het starten van een omvangrijk preventieproject ondervindt geen tegenstand, het project is voor een aantal leden zelfs erg welkom. Het instellen van een ondersteunende projectgroep verloopt soepel en als voortrekkers nemen Dichters en Van Berk in het voorjaar van 1992 het estafettestokje over van Waterman en Jansen. Jansen verandert van baan en op het moment dat het project begint vertrouwt Waterman het voortrekkerswerk volledig toe aan Dichters, geassisteerd door Van Berk.

B. Draagvlak verkrijgen

In het voorjaar van 1992 organiseren Dichters en Van Berk een lunchpresentatie in het Stads kantoor om het preventieproject bekendheid te geven in de gemeentelijke organisatie. De IVAM had de ervaring in Gelderland opgedaan dat dergelijke informele bijeenkomsten de leden van de organisatie goed kunnen informeren. De presentatie in Breda is bedoeld om zowel de leden van de projectgroep als de toekomstige uitvoerders van het project te informeren over doel, opzet en inhoud van het project. Er worden zowel bij de Milieudienst als bij het Stads kantoor uitnodigingen opgehangen.

25 mensen zijn present, grotendeels mensen van de Milieudienst. Grote afwezigen zijn de directeur én de wethouder (die beiden aan Dichters toegezegd hadden te zullen komen). Ze geven tot teleurstelling van Dichters en Van Berk prioriteit aan andere zaken. De reacties van de aanwezigen zijn voorzichtig positief. Dit motiveert Dichters en Van Beek, die zich nog onzeker voelen over de inhoud en consequenties van het project.

Het project begint snel te leven, vooral op uitvoeringsniveau (dat wil zeggen de afdelingen Vergunningen en Handhaving en voor Van Berk van de afdeling A+P). Voor de cursus die bij het project hoort spreken Dichters en Linschoeten de deelnamelijst door: de cursisten worden hiervoor door hen aangewezen. Dit wordt zonder protesten of commentaar ontvangen.

Deelnemers van de driedaagse cursus zijn: vier mensen van afdeling Vergunningen, drie van de afdeling Handhaving, twee van afdeling A+P, één van de afdeling Milieu-educatie en één persoon

van buiten de dienst (namelijk Van der Schaaf van EZ). De cursus vergroot het draagvlak voor de preventie-aanpak en wordt door cursisten aangeduid als "plezierig" en "leerzaam".

Maar er komen van de vergunningverleners en handhavers ook kritische vragen: "Waarom moeten wij iets aan preventie in bedrijven doen?", "Hoe combineer ik dat stimuleren en voorlichting geven met mijn vergunningen/handhavingswerk?" Dichters noch Van Berk kunnen op dat moment antwoord geven.

Met name Van Berk bijt zich enthousiast vast in het ontwikkelen van een toekomstig beleidsplan. Dichters zorgt dat zijn mensen en de mensen van de afdeling van Linschoten de demonstratiebedrijven goed begeleiden en zit de maandelijkse projectgroep-vergaderingen voor. Verder zorgt hij dat niet-direct betrokkenen op de hoogte blijven van het project (zoals het MT). Dichters en Van Berk werken goed samen, het hiërarchische verschil (Dichters is senior vergeleken Van Beek) is niet belemmerend. Dichters vindt het prima dat Van Berk zo'n enthousiaste voortrekker van het project wordt.

Er wordt een opvolger voor Jansen gevonden: Hoebels. Hij komt van buiten en wordt de nieuwe coördinator voor het GMP. Hij is niet zo'n uitgesproken innovator en lobbyist als Jansen, wel een al snel gerespecteerd manager. Hij steunt formeel het preventieproject, maar wordt verder niet betrokken. (Zoals Van Berk het uitdrukt: "Hij vindt het wel best, als er maar geen gedonder komt"). Dichters wil hem ook niet nadrukkelijk betrekken in het project. Hij ziet het preventieproject als zijn persoonlijke verantwoordelijkheid. Af en toe wordt door hem de voortgang gemeld aan Hoebels. Bij enkele beslissende vergaderingen nodigt Dichters hem wel uit en is Hoebels ook aanwezig.

Het project gaat dus in rustig vaarwater van start, de basiskennis is door middel van een cursus in huis gehaald en de projectorganisatie functioneert naar wens.

Fase 2. Toetsen

A. Inhoudelijk stoeien

Het werk in de demonstratiebedrijven van de vergunningverleners en handhavers komt veel trager op gang dan verwacht. Het is zomer en dus vakantietijd. Bedrijven staan niet te trappelen om deel te nemen. Het overtuigen van het belang van preventie kost Dichters veel energie. De langdurige selectie van bedrijven werkt voor de betrokkenen demotiverend en het is even moeilijk voor Dichters om de vlam brandende te houden. In één bedrijf ontstaat bijna een soort concurrentiestrijd tussen de Milieudienst en de Bedrijfsmilieudienst. Dichters en IVAM kunnen het gladstrijken door daar te gaan samenwerken met de bedrijfsmilieudienst.

Van Berk en Dichters ervaren, ondanks de cursus, het kennisgebrek in de dienst omtrent preventiemogelijkheden, productieprocessen in bedrijven en stimulerend beleid als een belemmering. Ze merken dat ze het wiel zelf moeten uitvinden. De IVAM levert wel basiskennis over preventie, maar geen pasklare beleidsvoorstellen. Hoewel het project niet echt concurreert met andere beleidsterreinen, en het werk ook formeel "geklaard moet worden", krijgt het vaak geen hoge prioriteit bij de uitvoerders. Vergaderingen van de projectgroep worden diverse malen, bij gebrek aan nieuwe informatie of voortgang, uitgesteld. De bedrijven lijken de begeleiders van de Milieudienst in de demonstratieprojecten een beetje aan het lijntje te houden met het traag aanleveren van de benodigde gegevens.

De projectgroep stoeit met de formulering van het beleidsplan wat leidt tot veel discussie, vooral over de te formuleren doelstellingen van preventiebeleid. Het is in de Milieudienst gebruikelijk om kwantificeerbare beleidsdoelstellingen te formuleren, zoals het te halen aantal vergunningen. Het nieuwe beleidsveld laat zich niet goed kwantificeren en brengt zodoende onzekerheid met zich mee. In de projectgroep bestaat een sterke neiging om de preventie-inspanningen in de richting van 'aanvulling op de vergunningverlening' te trekken. Temeer daar dit het terrein is, waarop de meeste leden thuis zijn. De IVAM raadt een dergelijke inperking af, omdat dan wellicht de niet-regulerende beleidsinstrumenten, zoals voorlichting, demonstraties en advisering, ondergesneeuwd raken en niet meer aan bod komen.

Dichters vraagt voorlichter De Roover om een aanzet voor een communicatieplan te schrijven. De Roover heeft weliswaar de cursus gevolgd, maar is inhoudelijk onvoldoende in het project ingevoerd en klaart deze klus niet. De Roovers voorlichtingstaken betreffen meestal de doelgroep bewoners en consumenten. De voorgestelde communicatie-activiteiten worden door de projectgroep diverse malen uitgesteld. Ook Dichters en Van Berk hebben drempelvrees als het gaat om het communiceren over het beleid-in-wording met mensen van buiten de projectgroep. Ze willen eerst een "af" produkt hebben. Daarom stellen ze de door hen geplande bijeenkomsten met het bedrijfsleven uit.

Linschoten ziet aanvankelijk niet veel in het preventieproject. Hij is geen echte planner en ziet op tegen de toekomstige uitvoering van het preventiebeleid. Deze zal gezien zijn positie als hoofd van de afdeling vergunningverlening, waarschijnlijk op zijn bordje worden gelegd. Het vooroverleg omtrent de vergunningverlening is in de ogen van de projectgroep de meest voor de hand liggende ingang bij bedrijven om over preventie te gaan adviseren. Linschoten wil zich het liefst ook niet mengen in een project van een ander. Al voor zijn komst stond het project van Dichters op de rails. Doordat Dichters de uitvoerders van de demonstratieprojecten begeleidt, is hierbij vooralsnog ook geen bemoeienis voor Linschoten weggelegd.

De stemming in de projectgroep is mede door de aanwezigheid van de IVAM te typeren als 'Preventie moet. Als je er niets in ziet, mis je de boot'. Deze sfeer, die weliswaar stimulerend is voor de voortrekkers en uitvoerders van het project, leidt waarschijnlijk tot wat stil verzet en rekken bij de niet uitgesproken vernieuwers, zoals Linschoten en De Roover. Cornelisse neemt een middenpositie in en Van der Schaaf (van EZ) bemoeit zich weinig met de gang van zaken. De sfeer in de projectgroep is wel ontspannen en open. Informatieoverdracht van de IVAM en het motiveren van elkaar staan voorop.

Hoewel afdelingshoofd Cornelisse het eens is met de bijdragen van Van Berk aan het project (Cornelisse woont zelf ook de projectvergaderingen bij), is Cornelisse het niet altijd eens met de omvang van die bijdrage. Van Berk besteedt er erg veel tijd aan. Gedeeltelijk komt dit doordat Dichters veel werk delegeert aan Van Berk en gedeeltelijk doordat Van Berk zelf zo enthousiast is voor het project. Het levert enige discussie op tussen Cornelisse en Van Berk over het preventieproject: in deze gevallen wordt afdelingshoofd Raas erbij gehaald. Raas ziet kans de rimpeltjes glad te strijken en Van Berk mag doorgaan met het werk. Raas kan omschreven worden als een type manager die zich niet met de inhoud van het werk bemoeit, iedereen zijn gang laat gaan en in geval van problemen deze vlot oplost. De door hem gekozen oplossingen hebben ten gunste van de voortgang van het preventieproject gewerkt.

B. Continuïteit bewerkstelligen

Dichters, Van Berk en de drie uitvoerders in de bedrijven werken hard om resultaten te kunnen boeken. Eind 1992 komen de eerste tastbare resultaten van de demonstratiebedrijven. Samen met de IVAM werken de uitvoerders aan de eindrapportage daarover. In de projectgroep worden deze resultaten enigszins verrast ontvangen ("O, dus dat is preventie..."). De nieuwe educatiemedewerkster Michaels komt in de projectgroep De Roover vervangen en is meteen een enthousiaste medestander. De preventieprincipes maakt ze zichzelf snel eigen. Zij is geïnteresseerd in communicatie met bedrijven en vernieuwing in milieubeleid. Michaels is een innovator te noemen. Zij wordt de compagnon van Van Berk. Haar eerste produkt is een communicatieplan. Dit was de nog zwakke schakel in het concept-preventiebeidsplan. Het communicatieplan was diverse malen uitgesteld.

Ondertussen treden Van Berk en Dichters naar buiten met de tot dan toe bereikte resultaten. In den lande wordt preventie een hot item. Zeker de relatie tussen preventie en de Wet milieubeheer staat in de belangstelling in de vakpers. De voortrekkers realiseren zich dat Breda daarin voorop loopt. Ze houden praatjes op provinciale studiedagen en landelijke discussiegroepjes over preventiebeleid. Deze externe belangstelling motiveert hen extra om het -vertraagde- werk af te maken. Hiervoor is lobbywerk binnen hun eigen dienst nodig. Ze moeten bewerkstelligen dat het conceptplan uitgevoerd kan gaan worden.

Het project met de IVAM is inmiddels in de laatste fase gekomen en Dichters en Van Berk willen de continuïtering van preventiewerkzaamheden regelen voordat de IVAM zich terugtrekt. Van Berk en Michaels zijn nog relatief onervaren in het lobbywerk. Dichters heeft weinig tijd en laat veel aan Van Berk over, het lobbywerk blijft Dichters wel doen. Dichters nodigt GMP-coördinator Hoebels weer op de vergaderingen uit. Dichters vraagt hem te assisteren in de afwikkeling van het plan. Dit doet Hoebels: hij zorgt voor budgetten voor de uitvoering van het beleidsplan. Het concept-beleidsplan wordt in de dienst verspreid.

De inhoud van het voorgestelde preventiebeleid in het opgestelde (concept) tweejaarsplan: Doelstelling is dat zo veel mogelijk bedrijven in Breda zich de preventie-aanpak eigen maken: het plan concentreert zich op bedrijven waarvoor Breda vergunningverlener is. Uitvoering van het beleid gebeurt door:

- Demonstratieprojecten met bedrijven begeleid door vergunningverleners en handhavers
- Samenwerking met intermediaire organisaties
- Voorlichtingsactiviteiten richting bedrijven
- Koppeling van preventieplannen in de Wm-vergunningverlening

De voornaamste uitvoering zal liggen bij de Afdeling Vergunningverlening. Assistentie wordt geboden door de beleidsafdeling en de afdeling Educatie.

Van Berk en Michaels organiseren een externe bijeenkomst voor bedrijven en intermediairen. Doel: de resultaten uit de demonstratiebedrijven verspreiden en polsen hoe er gedacht wordt over het voorgenomen beleid. De opkomst valt wat tegen, maar de aanwezigen zijn positief. Wederom is de wethouder ondanks zijn toezegging, niet gekomen. Toch resulteert het organiseren van deze bijeenkomst volgens Dichters, Van Berk en Michaels in een zekere bekrachtiging door het MT en het gemeentebestuur van het voorgenomen preventiebeleid. In de woorden van Van Berk: "De gemeente kan niet meer terug". De gedachte hierachter is dat als de gemeente eenmaal naar buiten getreden is met voorgenomen beleid, dat dan derden de gemeente daar aan kunnen houden.

In de projectgroep ontstaat (opnieuw) veel discussie over de relatie preventie en de Wet milieubeheer. Van Berk en Dichters stellen voor om een proefproject hieromtrent te starten. Hoebels en Dichters regelen de extra financiering. Omdat in de Wm vooral het onderhandelen en het vooroverleg tussen bedrijf en gemeente belangrijk zullen worden, is het het meest voor de hand liggend - althans in de perceptie van de milieudienst van Breda - om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit beleid bij de afdeling Vergunningverlening te leggen. Zodoende krijgt Linschoten de vraag toegespeeld om een proefproject te starten. Hij gaat akkoord.

Een persbericht en interview met Van Berk in een lokale krant wekken wél de belangstelling van de wethouder. Hij is erg enthousiast: "Wist niet dat zijn dienst met zo'n goed project met bedrijven bezig was..." Meer positieve geluiden volgen. Vooral de resultaten in en contacten met bedrijven worden gewaardeerd door gemeentebestuur en MT. Ongemerkt is het preventieproject het succesnummer van het GMP geworden, merken de leden van de projectgroep ("Het niet goed lopen van andere projecten kan daar debet aan zijn", relateert Dichters). Deze reacties versterken de voortrekkers in hun mening dat het voorgestelde beleid er komt, ook al is er formeel nog geen personele continuïteit geregeld.

Feitelijke formalisatie voor het nieuwe beleid is door de honorering van het project in het kader van het GMP in 1992 reeds in gang gezet. Toch moet het bekrachtigen van het (concept) beleidsplan door het MT voor een invulling in de toekomst zorgen. De projectstatus kan dan worden omgezet in een meer definitieve status. Er is, in termen van Rogers, geen officieel besluit tot adoptie genomen door de Milieudienst. Er is een min of meer impliciete goedkeuring, die de voortrekkers motiveert om met het werk door te gaan.

7.2.3 Implementatiefase

Fase 3. Herdefiniëring

In augustus 1993 wordt het project met de IVAM afgerond. Op dat moment is wel duidelijk dat het werk wordt gecontinueerd. Het is nog niet duidelijk wie dat gaan doen. Besloten wordt de projectgroep voort te zetten en een definitief besluit van het MT af te wachten. Het MT beraadt zich op dat moment over de toekomstige taakverdeling van het GMP én over het voortbestaan van de totale milieudienst. Een ieder in de Dienst is zich hiervan bewust en wacht gespannen op de uitkomsten.

Linschoten heeft zijn door de projectgroep opgedragen taak laten uitvoeren door De Vries. De Vries is een nieuwe medewerker van zijn afdeling. De Vries werd door Linschoten gevraagd richtlijnen te formuleren voor preventie in de aanvraagformulieren voor de Wm vergunning, teneinde een proefproject te kunnen uitvoeren. De Vries is ambitieus en wil aan de weg timmeren: Hij heeft echter de cursus niet gevolgd en de preventie-principes (nog) niet onder de knie. Zijn chef Linschoten laat hem, ongezien, zijn verhaal presenteren in de projectgroep. Hij heeft richtlijnen geformuleerd die uitstekend passen in een beleid gericht op hergebruik, maar die niet overeenkomen met de preventie-doelstellingen van de projectgroep. Het commentaar liegt er niet om, met name Linschoten moet het ontgelden. De gemoedelijke sfeer in de projectgroep wordt grimmiger. De onzekerheid over de toekomst van het werk van iedereen speelt zeker mee in deze omslag. In de wandelgangen masseert Dichters de problemen rondom Linschoten en De Vries weg. Hij laat De Vries in de projectgroep opnemen (volgens Dichters "De plaats waar hij de preventieprincipes kan leren"). Er wordt met adviesbureau BECO een nieuw project gestart dat De Vries, na de nodige scholing van Dichters en Van Beek, gaat uitvoeren. In een nieuw

demonstratiebedrijf wordt een preventie-onderzoek gestart dat gekoppeld is aan de Wm-vergunning.

Dichters en Van Berk waren speciaal voor het GMP-project aangewezen als verantwoordelijken. Omdat het GMP-project afloopt, valt die formele verantwoordelijkheid weg. Van Berk kan er formeel niet meer aan werken, omdat zijn afdeling alleen ondersteunend en niet beleidsformulerend werkt. Dichters kan er formeel niet meer aan werken omdat in het beleidsplan gekozen is voor een verdere koppeling van preventieplannen en vergunningen en het daarmee om het terrein van Linschoten zou komen. Linschoten werkt er nog niet aan, zolang hij daartoe geen formele opdracht heeft gekregen. Een impasse ontstaat.

Van Berk en Dichters kunnen het GMP-project moeilijk loslaten. Ze vrezen dat "het werk als een pudding inzakt" als zijzelf er niet meer aan kunnen werken. Dichters gaat op advies van Hoebels lobbyen bij de wethouder. Ook Waterman wordt er weer bij betrokken. Dichters en Van Berk moeten nog even geduld hebben. Het starten van het nieuwe demonstratieproject, op het moment van impasse omtrent de toekomstige beleidsinvulling, lijkt een goede manier om (voorlopig) enige continuïteit te hebben.

Van Berk en Michaels gaan, ter afronding van het GMP-project, druk in de weer met een voorlichtingsbrochure voor de vergunningverlenende ambtenaren en leggen opnieuw contacten met de pers. Ze beleggen een tweede bijeenkomst voor externen, nu komt de wethouder wél. De Kamer van Koophandel (KvK) verklaart te willen meewerken, ook aan voorlichtings-activiteiten.

Het moeizame besluit van het MT en de gemeenteraad, eind 1993, over de reorganisatie van de Milieudienst komt voor de preventievoortrekkers als een soort verlossing.

Fase 4. Verhelderen

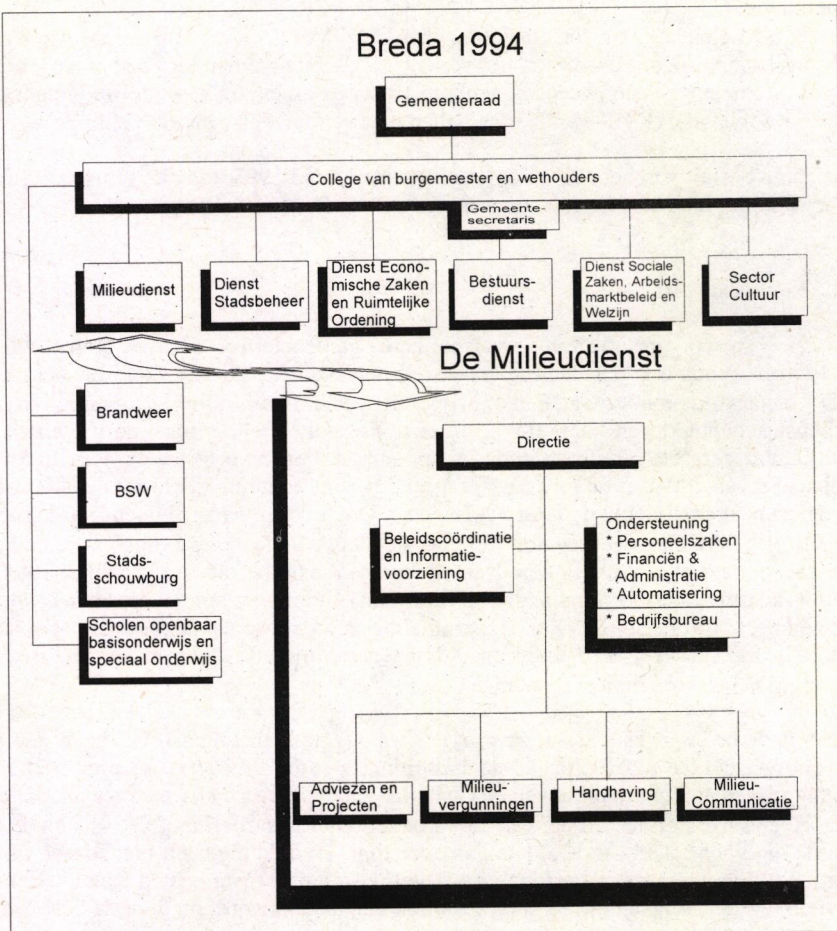
De verhuizing en reorganisatie van de verschillende gemeentelijke diensten is met ingang van januari 1994 in Breda een feit. De dreigende regionalisatie wordt uitgesteld tot ten minste na 1995. De organisatie ondergaat een ingrijpende gedaantewisseling. De directeur van de Milieudienst accepteert een baan elders in de regio, ook het afdelingshoofd Milieu, Raas, vertrekt. Omdat de grote afdeling Groen in een andere dienst wordt ondergebracht krimpt de Milieudienst in van 280 naar 60 mensen. De grote "groene" afdeling, inclusief de afdeling Afval is overgegaan naar een (nieuwe) dienst Stadsbeheer. Ook diverse ondersteunende afdelingen zijn uit de dienst gehaald, maar werken nog wel vóór de dienst. In de nieuwe organisatie zijn er geen sectoren meer, maar alleen afdelingen. Het managementteam bestaat sinds januari 1994 uit: de directeur (vacature, waargenomen door Waterman), hoofd beleid (Waterman), het hoofd financiën en het hoofd Personeels Zaken. De afdelingshoofden wonen de reguliere vergaderingen van het MT bij. Dat zijn: Projecten en Adviezen (Cornelisse), Vergunning (Linschoten), Handhaving (Dichters) en milieucommunicatie.

Waterman is de belangrijkste architect van de vernieuwde Milieudienst. Hij heeft een nieuwe afdeling voorgesteld: de stafafdeling "Beleidscoördinatie en Informatievoorziening". Dit initiatief is mede ingegeven ter continuering van de GMP-activiteiten (waaronder het preventiebeleid). De afdeling is een versterkte versie van de vroegere beleidsafdeling. Het is een krachtige beleidsafdeling voor beleid dat de afdelingen overstijgt. De afdeling heeft niet zozeer als taak de informatievoorziening tussen bestuur en ambtelijke dienst, maar maakt beleid. Een aantal beleidsvoorbereidende taken die eerst bij de afdelingen lagen, wordt nu door de beleidsafdeling

uitgevoerd. Ook al lijkt de afdeling beleidscoördinatie een stafafdeling, in wezen funktioneert deze als een lijnafdeling, verantwoordelijk voor met name de uitvoering van het GMP.

Omdat er in de nieuwe organisatiestructuur een oorspronkelijke bestuurslaag (de sectorlaag) is verwijderd, zijn de lijnen korter geworden. Het ontwikkelen van preventiebeleid is hiermee dus niet zozeer hoger in de hiërarchie ondergebracht, maar bij een meer strategische afdeling.

Hoebels, de coördinator van het GMP gaat naar de nieuwe beleidsafdeling van Waterman. Hij blijft verantwoordelijk voor het GMP. Ook Van Berk wordt door Waterman gevraagd voor een functie in de nieuwe afdeling (dit kan beschouwd worden als een promotie). Van Berk kan zodoende het preventiewerk continueren, wat hij ook graag wil. De medewerking van Michaels (ter ondersteuning vanuit de afdeling Milieucommunicatie) kan eveneens worden gecontinueerd. Samen kunnen zij de verschillende onderdelen van het beleidsplan verder uitwerken. De uitvoering komt grotendeels bij de afdeling Vergunningverlening te liggen, zoals ook voorgesteld in het beleidsplan.



Voor het werk van de mensen bij de afdelingen Vergunningen en Handhaving maakt de reorganisatie niet veel uit. "Voor de mensen die aan projecten werken is het nu een stuk beter", aldus Van Berk en Michaels. De voornaamste reden hiervoor is volgens hen het feit dat "de lijnen korter zijn geworden".

Formeel is Dichters niet meer belast met preventiebeleid: het GMP-project waar hij projectleider van was, is afgelopen. Maar gezien de relatieve vrijheid in werkzaamheden, zijn goede contacten met zowel Van Beek, Michaels als met de uitvoerders van de afdeling van Linschoten maakt Dichters er af en toe toch tijd voor vrij. Hij blijft met ieders toestemming voorzitter van de projectgroep (nu: klankbordgroep genoemd). Linschoten gaat, nu hij een formele taak in de uitvoering van het toekomstige preventiebeleid heeft, een grotere rol spelen in deze groep. Volgens het beleidsplan is zijn afdeling het meest cruciaal in de uitvoering van het preventiebeleid.

Hoewel de status van de werkzaamheden én van de betrokken personen is gewijzigd spreken Van Berk en Dichters Linschoten geregeld aan om het vuurtje bij de vergunningverleners brandende te houden. Linschoten is duidelijk enthousiaster dan eerst, maar laat het lobbywerk en de initiatieven over aan Dichters, Van Berk en Michaels. Het leeft op zijn afdeling meer dan eerst, maar er is geen uitgesproken enthousiasme voor. De Vries werkt wel voortvarend aan het proefproject, maar ontwikkelt zich niet als een preventie-voortrekker. Mede door het enthousiasme van afdelingshoofd Dichters leeft de preventie-aanpak op de afdeling Handhaving meer: Hier zit bijvoorbeeld handhaafster Philipse, die tijdens het GMP-project een demonstratiebedrijf heeft begeleid. "Haar vingers jeuken om met het werk door te gaan", aldus Dichters.

Halverwege 1994 lijken Van Berk en Dichters er wat spijt van te hebben dat zij in het beleidsplan de keuze hebben gemaakt om de uitvoering van het preventiewerk bij de afdeling Vergunningverlening te leggen. "Hadden we, achteraf geredeneerd, niet beter een afdeling "bedrijven" aan het MT kunnen voorstellen?", zegt Van Beek. Zij zijn van mening dat, het uitvoeren van preventiebeleid vooralsnog erg gebonden is aan enthousiaste voortrekkers. Ze weten dat het werk op een gegeven moment moet worden overgedragen aan uitvoerders, maar vragen zich af het hiervoor nog te vroeg is. De verinnerlijking, die nodig is om het werk te kunnen uitvoeren, zien zij (nog) niet bij de vergunningverleners. Formeel is de continuïteit van het preventiebeleid dan wel gegarandeerd, maar hoe zou het ervoor staan als zichzelf (Dichters, Van Berk en Michaels) vertrekken?

Voor Van Berk of Michaels zien veel uitdaging in het starten en uitvoeren van nieuwe demonstratieprojecten en vinden het leuk om de boer op te gaan met hun resultaten. Een van de demonstratiebedrijven uit het GMP-project wordt een écht demonstratiebedrijf: het bedrijf organiseert zelf rondleidingen voor geïnteresseerde ondernemers. Ook een ander demonstratiebedrijf gaat door met het preventie-onderzoek en zoekt publiciteit hieromtrent. Enkele bedrijven melden zich in 1994 zelf aan voor een mogelijk demonstratieproject. Van Berk en Michaels zien dat hun voorlichtingsinspanningen vruchten afwerpen.

Daarnaast gaan Van Berk en Michaels met toestemming van het managementteam zelf een cursus geven om alle ambtenaren van de afdelingen Vergunning en Handhaving (en enkele andere collega's) te scholen in preventie. De cursus wordt goed ontvangen. De uitvoering van het preventiebeleid oogst in 1994 veel lof, zowel bij het MT, de politiek als bij andere gemeenten in

Noord-Brabant. Toch blijven de voortrekkers op hun hoede, ze vermoeden dat de implementatie van het nieuwe beleid nog erg broos is.

Fase 5. Routine worden

De periode van introductie is te kort om nu reeds te kunnen spreken over het ingeburgerd zijn van preventiebeleid in de Milieudienst van Breda. In Breda is de implementatie echter dusdanig ver dat gesteld kan worden dat de fase van "verduidelijken" achter de rug is en de fase van "routinizing" is begonnen. Er is een nieuw beleidsveld in de plannen van de Milieudienst opgenomen: preventiebeleid richting bedrijven. Er is een plan hieromtrent aangenomen en er zijn na afloop van het GMP-project nieuwe activiteiten op de rails gezet. Er is een begin gemaakt met een andere relatie met bedrijven, met nieuwe beleidsinstrumenten en met het toepassen van nieuwe kennis. De voortrekkers hebben zelf ook de indruk dat er sprake is van "innovatie".

Zij hebben daarnaast moeten constateren dat hun - relatief vernieuwingsgezinde - organisatie toch de neiging heeft vertoond tot het minimaliseren van veranderingen. In de woorden van Dichters: "De scherpe kantjes zijn eraf gehaald. Maar er is wel iets substantieels aan het werk toegevoegd. Nu misschien nog marginaal, maar in principe op termijn een koerswijziging. Nu ligt de notie om preventief te werken als dun laagje over het bestaande werk. Langzaam aan begint het te leven op de afdelingen. Bij de vergunningverleners en handhavers is nu, na de eerste ervaringen, een duidelijke informatie- en kennishonger waar te nemen".

De omvang van de preventiewerkzaamheden en het aantal daar feitelijk bij betrokken medewerkers (formeel vier personen, incidenteel meerdere personen) leidt tot de conclusie dat er nog geen sprake kan zijn van totale inburgering van het nieuwe beleid. Het valt nog steeds te herkennen als een apart, nieuw veld en is niet geïntegreerd in de bestaande activiteiten. Het routine worden is dus nog niet aan de orde. Voor het werk van een aantal leden van de organisatie, zoals Dichters, Van Beek, en Michaels is dat wel het geval.

7.3 De configuratie- en cultuurschets

De Milieudienst van Breda is een machine-organisatie in een zeer verlichte vorm. Innovatiever dan de gemiddelde overheidsorganisatie, door slack, groei, imago, en innovatieve personen. De dienst heeft ook eigenschappen van een professionele organisatie: door het zelfstandig kunnen werken van verschillende werkeenheden en de door het GMP-opgelegde projectstructuur. Deze structuur wijkt af van de strikte eenhedenscheiding in een machinebureaucratie. De projectenstructuur is innovatiebevorderend.

De Milieudienst Breda geldt als een enthousiaste ploeg die volop in beweging is. Er is een relatief hoge personeelsmobiliteit en -vergeleken met de gemeentelijke cases in Heerhugowaard en Amstelveen relatief veel academici in dienst. Het is een expliciet personeelsbeleid om enthousiaste mensen, met frisse ideeën aan te stellen. De positieve beeldvorming over de dienst trekt deze mensen wellicht aan. Er wordt wel een hoge inzet en betrokkenheid van de mensen gevraagd.

Er is ook bij de Milieudienst Breda een contingent "ouwe rotten" in dienst: ambtenaren die er al lang werken en die het beleidsterrein "milieu" hebben zien opkomen en de ene reorganisatie en funktiewijziging na de andere hebben doorgemaakt. De dominante cultuur is die gecreëerd door de vernieuwers en academici: veranderingsgezind, progressief, een tikje arrogant (Kijk, wij timmeren in het milieubeleid aan de weg).

Het is lastig om een eenduidelijke beeldspraak voor de milieudienst van Breda te bedenken. De metafoor van een wielervedploeg roept herkenning op. Er is een redelijke doe het zelf-sfeer: "Men rijdt weliswaar gezamenlijk, maar uiteindelijk een eigen koers. Gedrevenheid en geloof in de koers houden de vaart erin: motivatie is intrinsiek. Er is een aantal gangmakers, zij houden mogelijkheden voor een demarrage in de gaten." Maar daarnaast blijven de procedures en vastgelegde doelen (registratie) van een ambtelijke "basiscultuur" belangrijk. Belangrijker dan je van een individuele, doe-het-zelf cultuur zou verwachten. Misschien bedrijft de ploeg toch een andere sport dan het fietsen...Of zouden de sponsors (in het geval van Breda niet zozeer het gemeentebestuur, als wel de wettelijke regelingen) ze toch te weinig materieel geven? Of is het materieel (preventiebeleid) nog te nieuw? Het fietst niet zo snel op een nog niet ingereeden fiets: dit houdt de vaart tegen...

In de initiatie lijkt de vernieuwingsgezinde cultuur doorslaggevend. Uit de onzekerheid bij de implementatie blijkt dat de resten van een ambtelijke tokocultuur duidelijk aanwezig zijn en dat het toch wel plezierig is om formele regeltjes te hebben. Voor de zekerheid...In het innovatieproces in Breda zien we een overgang van de ene dominante cultuur naar een andere.

Enkele do's en don'ts in de organisatiecultuur van de Milieudienst:

- Zeg niet dat je geen zin hebt in (of dat het niet je taak is om te werken aan) nieuwe projecten
- Ga niet op eigen houtje met nieuwe ideeën aan de slag
- Kom niet aan andermans projecten, solidair aanmelden mag wel
- Maak eerst een product af voordat je met een idee de boer op gaat
- Zorg dat externen die belangrijk zijn voor de politiek (politici) je ideeën steunen

Door de projectenstructuur is er op verschillende plaatsen in de Milieudienst een organisatiecultuur ontstaan waarin het werken aan verandering dominant is. Daar ontnemen mensen hun motivatie en uitdagingen aan (daar lopen ze warm voor). Dat uit zich in de projectgroep bijvoorbeeld: Daar worden mensen die de regulering benadrukken, of het kwantificeren van doelstellingen, het sec ophangen van preventie aan de regulering en het geven van een hergebruiksinvulling aan preventie meteen afgestraft. Geen initiatieven nemen lijkt al snel te worden geïnterpreteerd als "tegen vernieuwing zijn".

De vernieuwers hoeven tegen weinig zaken op te boksen: des te confronterender is de eigen onzekerheid over de vernieuwing.

Op momenten van onzekerheid ontstaat de neiging om terug te vallen om de -wel grenzen-gevende- ambtelijke cultuur.

De minder formele organisatiecultuur biedt veel ruimte aan innovatoren en hun persoonlijke netwerken. Ook als het niet in je taakomschrijving staat mag je je met een nieuw project bezighouden. De afdelingshoofden zijn hierin eerder motiverend dan belemmerend.

7.4 De hoofdlijnen van het proces in Breda

Het introductieproces van preventiebeleid in de Milieudienst van Breda is soepel verlopen, met relatief weinig strijd en tegenstand. De eerste initiatiefnemer en voortrekker zit hiërarchisch gezien hoog in de organisatie en heeft het pad voor de eerste kennismaking geëffend. Het - nog niet concreet ingevulde - beleid werd door de soepele initiatie zonder een formele besluitvorming reeds geadopteerd. Door de projectenstructuur ten behoeve van het Gemeentelijke milieubeleidsplan is er voldoende ruimte om het nieuwe beleid vorm te geven. De "organizational

slack", in termen van Rogers ten behoeve van nieuw milieubeleid is relatief groot, dat wil zeggen dat er budgetten vrij zijn om nieuwe beleidsinitiatieven te ontplooiën.

Een vertragende factor in de introductie van preventiebeleid is gelegen in de onzekerheid over de invulling van het nieuwe beleid, en over consequenties van de preventie-aanpak voor de relatie met bedrijven. Een onzekerheid die getypeerd kan worden als koudwatervrees. Een omslag treedt op als de eerste resultaten binnen zijn, dan worden eindelijk de vruchten van de inspanningen geplukt en kan er aan de toekomst worden gedacht. De demonstratiebedrijven leveren de eerste resultaten op, waardoor het project meer tot de verbeelding gaat spreken. De voortrekkers blijken ook landelijk voortrekker te zijn, ze ontlene hieraan een zeker gezag. Als het beleidsplan eenmaal buiten de projectgroep wordt gepresenteerd komt het preventiewerk in een kleine stroomversnelling. De wandelgangen in de dienst laten zich erg positief over het project uit. Er is een impliciete goedkeuring van het MT om tot adoptie over te gaan.

De implementatiefase wordt gekenmerkt door onzekerheid over de toekomst. De dienst verkeert in afwachting van een besluit van het MT en de gemeenteraad over een reorganisatie van een aantal gemeentelijke diensten, waaronder de Milieudienst. De voortrekkers starten een klein nieuw preventieproject, om de moed erin te houden. De in stilte voorbereide reorganisatie geeft in één klap duidelijkheid over de inbedding van het preventiebeleid. Binnen de (sterk verkleinde) milieudienst wordt flink geschoven met functies en taken. De continuering van de in het GMP uitgestippelde beleidslijnen wordt de verantwoordelijkheid van een nieuwe beleidsafdeling. Preventiebeleid valt daar onder: de projectstatus gaat daarmee over in structurele beleidsstatus.

Achteraf constateren de voortrekkers Dichters en Van Berk dat het preventiebeleid in feite altijd positief- hoewel bij sommigen vanwege de onbekendheid wat indifferente- is ontvangen. Het belang ervan werd niet in twijfel getrokken. Het werd zonder discussie geaccepteerd als een nieuw initiatief in het kader van het GMP, dat in de toekomst zou worden voortgezet. Omdat er continu voortrekkers zijn (en deze het estafettestokje van elkaar overnemen) en er naar creatieve oplossingen wordt gezocht bij impasses en meningsverschillen is er geen onderbreking in het introductieproces. Discussies escaleren niet, maar worden in relatief ontspannen sfeer uitgesproken en/of gladgestreken.

De ontwikkelingen in Breda zijn te recent om reeds te kunnen spreken over routine worden. Van verinnerlijking in de taakopvatting van de ambtenaren, met uitzondering van een aantal voortrekkers en adoptors, is nog geen sprake.

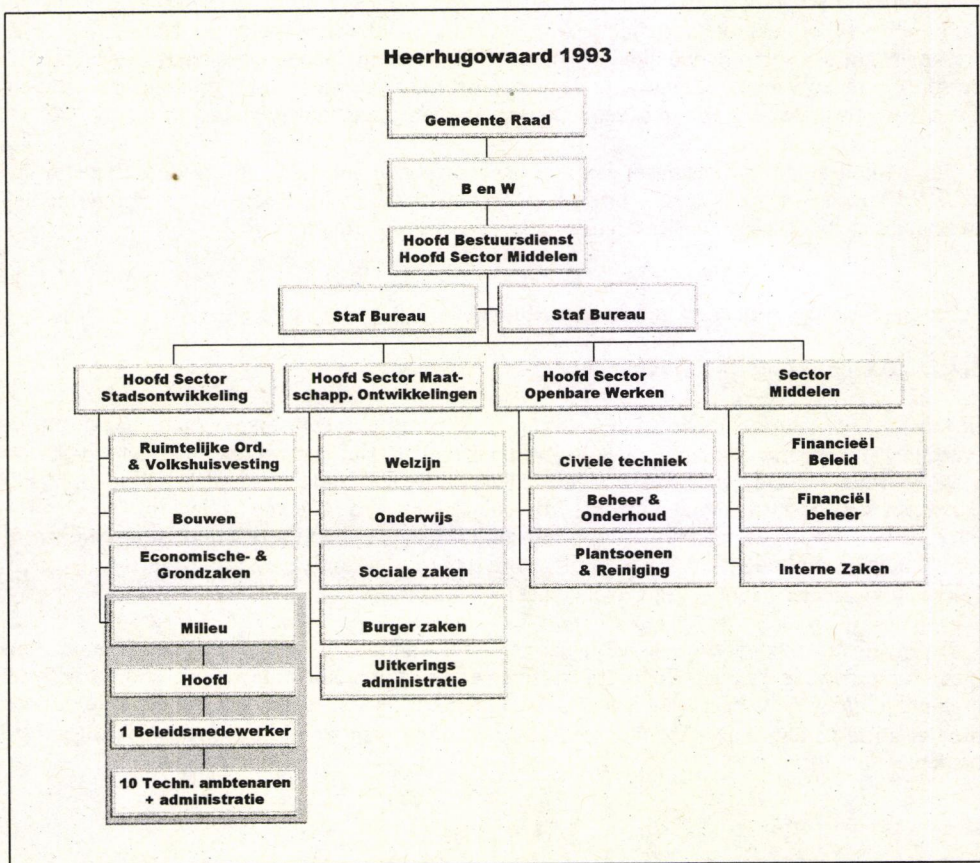
De gewenningsfase waarbij het nieuwe idee verduidelijkt wordt in de organisatie is nog niet ten einde: de innovatie staat nog wankel en lijkt nog in grote mate afhankelijk van de persoonlijke inzet van drie voortrekkers. Verantwoordelijkheden zijn wel aangewezen, maar de hoofduitvoerder van een aantal belangrijke taken is geen voortrekker. Op min of meer informele basis lobbyen de drie voortrekkers zodoende nog ter bevestiging en verinnerlijking van het voorgenomen beleid.

8 DE INTRODUCTIE VAN PREVENTIEBELEID IN HEERHUGOWAARD

8.1 Inleiding

Heerhugowaard is van oorsprong een agrarische gemeente. De laatste decennia is het een groeigemeente met veel nieuwbouwwijken voor forensen uit omliggende steden (1993: 37.000 inwoners). Daarnaast heeft Heerhugowaard een groot en groeiend industrieterrein met relatief veel nieuwe bedrijven. Het is een zelfstandige gemeente die op sommige terreinen, zoals het uitstippelen van beleid voor bedrijfsinterne milieuzorg, voorzichtig regionaal probeert samen te werken. Een besluit tot regionalisatie hangt de gemeente boven het hoofd, maar is in het samenwerkingsverband op de lange baan geschoven.

Bij de gemeente werken ongeveer 280 mensen. De organisatie is de laatste tien jaar sterk gegroeid, maar straalt nog steeds iets gemoedelijks, dorps uit en de ambtenaren en bestuurders gaan informeel met elkaar om. Werkten bij de milieuafdeling in 1986 nog 2 mensen, in 1993 zijn dit er 15. De organisatie werkt volgens het zogenaamde bestuursdienst model.



Dit betekent dat als de afdeling Milieu een beleidsplan voorbereidt dit beleidsplan in conceptvorm via het sectorhoofd Stadsontwikkeling in informerende zin aan het college van B en W wordt voorgelegd. Dan wordt het, eveneens in informerende zin, behandeld in de betreffende raadscommissie. Er kan commentaar worden gegeven. Het managementteam (de sectorhoofden en de gemeentesecretaris) adviseert B en W over het plan. Dit is vooral een advies over de financiële en personele consequenties. De afdeling Milieu verwerkt dan het gegeven commentaar en advies tot een definitieve plantekst. Dan krijgt B en W - opnieuw via het sectorhoofd - een beslisrijp voorstel voorgelegd en neemt een beslissing (tot vaststelling). In de meeste gevallen wordt het plan daarna ter formele bekrachtiging nog aan de gemeenteraad voorgelegd. De afdeling Milieu kan het beleid dan gaan uitvoeren. In gevallen waarin er een grote consensus bestaat over de conceptvorm van het plan kan reeds vóór de formele bekrachtiging door de gemeenteraad een begin worden gemaakt met de uitvoering van het beleid.

Heerhugowaard heeft een aantal activiteiten op het gebied van duurzaam bouwen en energiebesparing in uitvoering en heeft hierdoor enige landelijke bekendheid. De afdeling Milieu, waar het grootste deel van dit verhaal zich afspeelt, is een jonge afdeling met weinig tradities. Omdat de gemeentelijke organisatie, maar vooral het pakket van milieutaken, sterk groeit, de toekomst onzeker is (met een dreigende regionalisatie van milieutaken) en de externe druk op de output van de milieu-vergunningverlening groot is, is er al enige jaren sprake van een zekere managementcrisis bij de afdeling.

De afdeling Milieu valt onder de sector stadsontwikkeling. De hele sector geeft hetzelfde beeld: sterke groei, wisselend management. Personeelswisselingen en overspannenheid bij het personeel vinden veelvuldig plaats. In de gemeentelijke organisatie wordt grote waarde gehecht aan scholing van de medewerkers: de medewerkers gaan geregeld op cursus.

Bij de Milieu-afdeling is er naast een afdelingshoofd één beleidsmedewerker werkzaam. De andere 10 mensen zijn technisch, juridisch of administratief medewerker. Met uitzondering van twee mensen, werkt geen van allen langer dan vijf jaar in Heerhugowaard.

8.2 De beschrijving van het innovatieproces

8.2.1 De ontwikkelingen vooraf

Er zijn in 1991, als deze beschrijving begint, in de gemeente reeds afspraken gemaakt om het (verplichte) gemeentelijke milieubeleidsplan op te stellen. Het plan, voor de planperiode 1994-1998, wordt opgesteld door SME, een extern bureau. De coördinatie van het te schrijven plan is in handen van Droogleever, de milieubeleidsmedewerker van de afdeling Milieu.

Droogleever houdt niet van stilzitten, heeft de blik naar buiten en is ambitieus: zowel in de organisatie als inhoudelijk. Twee andere ontwikkelingen leiden er eveneens toe dat er in Heerhugowaard een begin wordt gemaakt met preventiebeleid.

1. Droogleever zoekt en vindt in het najaar van 1991 onmiddellijk steun voor haar idee om "iets met afvalpreventie te gaan doen" bij milieuwethouder de Zoeten. Droogleever had over afvalpreventie in de vakpers gelezen. Zij zoekt contact met een Hogeschool in de regio om een project op te zetten, maar dit lukt niet: De Hogeschool kan weinig know how op dit gebied bieden.

2. In dezelfde periode bereikt alle Noordhollandse gemeenten een brief van de provincie Noord-Holland (gericht aan de collega's van B en W) met de vraag om deel te nemen aan een voorbeeldproject op het gebied van preventie van afval en emissies. De brief komt in Heerhugowaard automatisch bij de milieubeleidscoördinator Droogleever. Dit project - dat gratis consultancy en begeleiding belooft - dient te resulteren in een meerjarig beleidsplan, in het opzetten van preventie -activiteiten in de eigen gemeentelijke organisatie en in het begeleiden van demonstratiebedrijven.

Droogleever ziet aanknopingspunten voor de invulling van het gemeentelijk milieubeleidsplan. Tevens kan zij nu werk maken van haar eigen aspiraties omtrent preventief milieubeleid. De initiatie van preventiebeleid in Heerhugowaard begint.

8.2.2 Initiatiefase

Fase 1. Aankaarten

A. Eerste kennismaking (I)

Voortrekker Droogleever weet zich gesteund voor een mogelijk preventieproject door de wethouder en neemt contact op met de provincie om haar belangstelling voor het voorbeeldproject te tonen. Samen met één van de technische medewerkers van de milieuafdeling, Van Diemen, begint ze onderhandelingen met de provincie over de invulling van het voorbeeldproject in Heerhugowaard. Dat ze deze besprekingen samen met Van Diemen voert komt omdat zij hierin een enthousiaste medestander heeft. Hij geeft aan toe te zijn aan nieuwe uitdagingen in zijn werk: een leuk project lijkt hem wel wat. Droogleever en Van Diemen kunnen goed met elkaar overweg. Ze denken dat Heerhugowaard "goed kan scoren met een preventieproject".⁷

In het voorjaar van 1992 besluit de provincie om Amstelveen (zie hoofdstuk 6) en Heerhugowaard te selecteren als voorbeeldgemeenten. Het enthousiasme van beide ambtenaren in Heerhugowaard en de reeds uitgesproken steun van de wethouder zijn doorslaggevend voor deze keuze. De provincie deelt haar besluit schriftelijk mee en verlangt een officiële bevestiging van de gemeente van de mondeling toegezegde inspanningen.

De regels in de gemeentelijke organisatie verplichten Droogleever tot het schrijven van een formeel projectvoorstel voor B en W. Terwijl ze daaraan begint, gaat ze ondertussen ook enthousiast lobbyen in de organisatie om medewerking te verkrijgen bij de uitvoering aan het project. Vooral het feit dat het provinciale project een cursus voor gemeente-ambtenaren omtrent preventie bevat, sluit goed aan bij de wensen van gemeente Heerhugowaard, meent Droogleever. Ze gaat dan ook op zoek naar cursisten en naar mensen die de begeleiding van de demonstratiebedrijven op zich kunnen nemen.

Ze vindt al snel enkele medestanders, zoals de energicoördinator Boer van de afdeling beheer en onderhoud, sector Openbare Werken. Boer ziet perspectieven in de integratie van energie en milieu-activiteiten en het preventieproject leent zich hier goed voor. Daarnaast vindt Droogleever enthousiasme bij de gemeentewerf (afdeling Plantsoenen en Reiniging). Medewerkers van de werf zijn trots op reeds genomen milieumaatregelen en willen laten zien dat ze wat dat betreft nog

⁷ In hoofdstuk 1 is meer informatie opgenomen over het voorbeeldproject in gemeenten van de provincie Noord-Holland. Zie ook hoofdstuk 6.

meer in petto hebben. Deelnemen aan een demonstratieproject in de gemeentewerf lijkt ze wel wat.

Droogleever regelt cursusruimte en bereidt een breed opgezette publiciteitsbijeenkomst in de Raadszaal voor als officiële start van het project. Ondertussen is haar voorstel voor B en W nog niet rond. Haar afdelingshoofd Schans komt in beeld: Tot nu toe heeft Droogleever hem er niet actief bij kunnen betrekken, de steun van de wethouder en sectorhoofd Van der Steen leek haar ook voldoende. Schans weet wel dat Droogleever een project van de provincie wil binnenhalen, maar heeft er weinig aandacht aan geschonken.

Schans krijgt het eerste concept van het projectvoorstel te lezen en fluit Droogleever terug. Hij ziet inhoudelijk niet veel in het voorgestelde project en stelt het niet op prijs dat Droogleever reeds toezeggingen omtrent personele inzet heeft gedaan aan de provincie. In dezelfde periode wordt duidelijk dat Heerhugowaard een achterstand heeft in de BUGM-verplichtingen betreffende de vergunningen. Schans schrikt daarom des te meer van de omvang van het preventieproject en voorziet een personele onderbezetting. Schans wijst Droogleever op haar hoofdtaak het milieubeleidsplan te coördineren. Hij wil geen grotere achterstand in de vergunningverlening en vreest dat de deadline van het milieubeleidsplan, zoals afgesproken in de Raad, niet gehaald kan worden als Droogleever nog iets daarnaast gaat doen. Droogleever realiseert zich dat ze voor haar beurt heeft gesproken en dat het project toch meer implicaties heeft dan ze dacht.

Min of meer tegelijkertijd wordt ook de wethouder teruggefloten. In haar geval door de gemeentesecretaris Schakel. Binnen de kleine, overzichtelijke gemeentelijke organisatie van Heerhugowaard is de positie van gemeentesecretaris (lid van het Managementteam) erg sterk. De bevestigende brief van de provincie heeft de gemeentesecretaris doen schrikken. "De toezeggingen aan de provincie hadden niet gedaan mogen worden", zegt Schakel. De geplande activiteiten van Droogleever blaast Schakel af.

Eind augustus 1992 zegt B en W de (mondeling) toegezegde medewerking aan de provincie schriftelijk af. Droogleever is dan op vakantie. Haar afdelingshoofd Schans wordt door het Managementteam verzocht de afwijzingsbrief te formuleren: "...Pas recent hebben wij kennis kunnen nemen van de definitieve inhoud en het tijdsbeslag welke het project voor onze ambtelijke organisatie met zich meebrengt. Met name het tijdsbeslag is op dit moment voor ons onaanvaardbaar, gezien de verplichtingen welke wij zijn aangegaan in het kader van de BUGM en in het kader van de milieusamenwerking c.q. milieubeleidsplan...", aldus Schans, namens B en W.

Na haar vakantie hoort Droogleever dat haar project van de baan is, haar teleurstelling is groot. In het najaar van 1992 aanvaarden zowel haar bondgenoot Van Diemen, als het afdelingshoofd Schans een baan elders. Het innovatieproces wordt stopgezet.

A. Eerste kennismaking (II)

De plaats van Schans blijft tijdelijk onbezet omdat het gemeentebestuur worstelt met een onzekere toekomst over de gemeentelijke milieutaken: in de regio is overleg gaande over vergaande samenwerking, maar het overleg is vastgelopen. De vrijgekomen plaats van technisch ambtenaar van Diemen wordt niet ingevuld. Een andere openstaande vacature op de afdeling wordt wel ingevuld: technisch ambtenaar Zwart doet haar intree in Heerhugowaard. Zij is nog onervaren, maar evenals Van Diemen een enthousiaste en leergierige ambtenaar die "in is voor leuke projecten". Ze kan goed overweg met Droogleever en wordt haar secondant.

De provincie heeft grote moeite met het besluit van B en W van Heerhugowaard om het project af te blazen. De toezeggingen van Droogleever en van wethouder De Zoeten waren duidelijk geweest, vond de provincie. In zo'n laat stadium is het moeilijk om een vervangende gemeente voor het project te vinden. Zodoende voert de gedeputeerde persoonlijk en informeel overleg met de gemeentesecretaris en de burgemeester van Heerhugowaard. Beiden zijn partijgenoten van de gedeputeerde: ze kennen elkaar via de politiek.

Deze externe druk leidt ertoe dat Droogleever ruim twee maanden na het officiële afblazen van het preventieproject alsnog te horen krijgt dat het project doorgaat. Enige tijd later wordt daar wel de kanttekening gemaakt dat de beslissingen over tijd en mensen aan de nieuwe interim manager van de afdeling zal worden overgelaten.

De toekomst van de milieu-afdeling staat ter discussie, toch moet leiding gegeven worden aan de afdeling. Het managementteam besluit een interim hoofd aan te stellen. Gekozen wordt voor Van de Heuvel, een troubleshooter, multi-inzetbaar in gemeente Heerhugowaard: hij heeft al eerder een rommelige afdeling op de rails gezet. Inhoudelijk is Van de Heuvel niet thuis in milieubeleid. Zijn funktietypering - interim manager - geeft reeds aan dat hij vanwege zijn managerskwaliteiten ingezet wordt door het managementteam.

Het alsnog doorgaan van het project is een overwinning voor Droogleever, maar het overlaten van beslissingen daaromtrent aan een nieuwe manager is tevens een harde dobber voor haar. Gezien haar rol als coördinator van het milieubeleidsplan hoopte Droogleever zelf de opgevallende plaats van Schans te kunnen krijgen.

Droogleever schrijft een nieuw projectvoorstel voor B en W. Het voorstel wordt door het (eveneens waarnemende) sectorhoofd Van der Steen getekend. In november 1992 neemt B en W opnieuw een formeel besluit over het project. Het nieuwe - tot 85 dagen afgeslankte - projectvoorstel wordt gehonoreerd. Hiermee gaat de provincie gaaf akkoord. Het project kan, tot groot genoegen van Droogleever, nieuwkomer Zwart én van wethouder de Zoeten, van start gaan: vier maanden later dan oorspronkelijk gepland.

B. Draagvlak verkrijgen

De eerste opmerking van interim manager Van de Heuvel tegen Droogleever over het preventieproject is: "Ik wou dat dat project met potlood geschreven stond, dan zou ik het meteen uitgummen". Met deze start lijkt het lot van de werkrelatie tussen Van de Heuvel en Droogleever bezegeld. Droogleever heeft de indruk dat ze (in haar woorden) "... iedere centimeter van het project moet bevechten". Ze is zich goed bewust van de opgelegde beperking wat betreft beslissings-bevoegdheid over het project.

Van de Heuvel wil de milieuafdeling van een wat rommelige, ongecoördineerde afdeling veranderen in een soepel lopend ambtenaren-apparaat, waarin alle prioritaire taken op tijd en naar behoren worden uitgevoerd. Dit is vooral de vergunningverlening en de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan. Dat laatste is de taak van Droogleever, vandaar dat Van de Heuvel haar probeert af te schermen voor andere activiteiten.

Ter illustratie:

Er gaan diverse maanden overheen en er worden vele besprekingen tussen Droogleever, Van de Heuvel en Zwart én tussen Droogleever en Van de Heuvel aan gewijd, voordat Zwart formeel in haar functie-omschrijving werkzaamheden ten behoeve van het preventieproject mag opnemen. Ook de provincie en de (begeleidende en adviserende) IVAM voeren diverse gesprekken met Van de Heuvel om de continuïteit van het project te garanderen: de 85 toegezegde dagen worden niet vanzelfsprekend ingevuld, maar moeten (in de perceptie van Droogleever en Zwart) worden bevochten. De projectopzet is wel minder ambitieus en breed dan Droogleever en de provincie aanvankelijk voor ogen stond.

Droogleever gaat opnieuw cursisten en bedrijfsbegeleiders zoeken; ze wordt geassisteerd door Zwart. Daarnaast maken beiden, geassisteerd door de IVAM een begin met de selectie van demonstratiebedrijven. Ook een interne begeleidingsgroep die het beleidsplan voorbereidt wordt samengesteld. Droogleever en Zwart vinden een meer sceptische response dan Droogleever vier maanden geleden kreeg: "Mag het wel van het hoofd? Hoeveel tijd kost het?" Inmiddels is de hele organisatie op de hoogte van het aanvankelijk omstreden preventieproject.

In december 1992 start het preventieproject met een cursus voor 11 ambtenaren en een presentatie in de raadszaal: de reacties van de meer dan 20 aanwezigen zijn positief en geven zowel de wethouder als Droogleever en Zwart het idee dat ze met iets goeds bezig zijn.

Het samenstellen van de interne begeleidingsgroep voor het preventieproject verloopt minder voorspoedig:

Bedrijfscontactfunctionaris Boomsma van de afdeling Economische - en Grondzaken (dezelfde sector als Milieu) zou qua functie een kernfiguur in het te starten preventiebeleid kunnen zijn, menen Droogleever, Zwart en de provincie. Aanvankelijk voelt Boomsma er weinig voor: hij ziet in eerste instantie weinig aanknopingspunten met zijn werk en staat niet te popelen om betrokken te raken bij het project van de afdeling Milieu.

Droogleever laat zich niet uit het veld slaan. Zij kiest de formele weg: Ze vraagt en krijgt medewerking van Van de Heuvel. Via hem benadert ze het afdelingshoofd van Economische Zaken. Deze is geïnteresseerd; zelfs zodanig geïnteresseerd dat hijzelf wel in de begeleidingsgroep wil. Van de Heuvel vindt dat een te zware inzet en raadt hem dit af. Hij stelt voor toch Boomsma te vragen. Aldus wordt besloten. Boomsma woont verschillende vergaderingen bij, maar voelt zich niet betrokken. Hij onderneemt weinig ondersteunende activiteiten. Zwart ziet - na een vergadering - wel kans hem te strikken voor medewerking bij het schrijven van een tekst voor een lokaal bedrijvenkrantje. Hierin ziet Boomsma voordeel voor zijn eigen werk: versterking van het imago van de gemeente bij bedrijven. Boomsma vreest extra werk door het preventiebeleid en wil, zoals hij zegt: "bedrijven niet lastig vallen met wéér iets nieuws".

Onderwijsman Fleuri die naar aanleiding van de presentatie in de Raadszaal erg enthousiast is over het project, ziet allerlei "stimulerende educatie-activiteiten op scholen" voor zich en wil graag met het preventieproject meedoen. Van de Heuvel heeft geen bezwaar hiertegen. Maar de afdelingschef van Fleuri geeft geen toestemming: deze ziet weinig relatie tussen onderwijs en het preventieproject.

Voorlichter Appel (die in een ondersteunende stafafdeling werkt) mag niet meewerken: Van de Heuvel heeft aan de gemeentesecretaris moeten beloven dat het project geen claims legt op de -toch

al zwaar belaste - gemeentelijke voorlichter. Van de Heuvel vindt het ook helemaal niet nodig dat er voorlichting wordt gegeven over het project: "Er is voorlopig niets nieuws mee te delen" zegt hij.

Dit brengt Droogleever en Zwart soms in een lastig parket. Het preventieproject had namelijk voorzien in een aantal voorlichtings-activiteiten en formeel gezien mag informatie van de gemeente alleen naar buiten via de afdeling voorlichting. De provincie en IVAM tekenen protest aan bij Van de Heuvel: voorlichting staat huns inziens centraal in het preventieproject. Dit protest levert niets op: de begeleidingsgroep moet het voorlopig stellen zonder voorlichter.

Energieman Boer (Afdeling Beheer en Onderhoud, sector openbare Werken) wil graag betrokken zijn bij het preventieproject: bij de eerste besprekingen met Droogleever had hij al interesse getoond. Hij heeft kenmerken van een innovator. Met de blik naar buiten, geïnteresseerd in vernieuwende activiteiten en ervaren in projectmatig werken. In termen van Rogers is Boer een early adopter te noemen van de innovatie preventiebeleid én een "aide" van de belangrijkste voortrekkers Droogleever en Zwart.

Boer mag van zijn afdelingshoofd formeel echter geen werk verrichten voor de afdeling Milieu. Omdat Droogleever coördinator van het totale milieubeleidsplan is, waaronder het energiebeleidsplan valt (waar Boer verantwoordelijk voor is) heeft zij ook formele contacten met Boer. Het uitwisselen van informatie over andere zaken (zoals het preventieproject) is zodoende mogelijk. Droogleever en Boer houden elkaar informeel op de hoogte van hun werkzaamheden. Boer kiest ervoor toch de begeleidingsgroep-bijeenkomsten bij te wonen. Dit doet hij dus zonder formele toestemming van zijn afdelingshoofd, sectorhoofd en de wethouder van Milieuzaken. De sectorindeling van de gemeente bemoeilijkt het verbreden van het draagvlak voor het preventieproject: Boer doorkruist de formele sectorindeling.

De begeleidingsgroep van het preventieproject bestaat uit:
Droogleever (voorzitter), Zwart (secretaris), Boer, Boomsma, en twee IVAM-begeleiders.

De cursus wordt gehouden. Droogleever heeft de cursisten geselecteerd, maar heeft de goedkeuring van Van de Heuvel hiervoor moeten vragen. De cursisten zijn: De vijf technische medewerkers, Droogleever, Boer, Boomsma, Fleuri en een opzichter van de gemeentewerf. De gemeentewerf is door de begeleidingsgroep gekozen als gemeentelijke demonstratiebedrijf. De technisch medewerkers wisten vooraf weinig over het preventieproject en kregen de cursusmap op hun bureau met de mededeling waar en wanneer zij op cursus moesten komen. Aanvankelijk zien de meeste cursisten de cursus als een "leuk schoolreisje" en moeten ze door Droogleever en de IVAM-cursusleiders nadrukkelijk worden gewezen op de zelfwerkzaamheid. Na de cursus worden ze verondersteld het geleerde in de praktijk te brengen in demonstratiebedrijven. Na de eerste berisping worden de cursusdagen serieus voorbereid en wordt er loyaal meegewerkt aan de vervolg (praktijk) werkzaamheden in de demonstratiebedrijven.

De sectoropdeling in het gemeentelijke beleid is op afdelingsniveau te zien als een belemmering voor interactie tussen vakgebieden en voor de integrale aanpak die het preventieproject beoogde. De technische ambtenaren in Heerhugowaard hebben ieder een apart milieuspecialisme (zoals geluid, bodem en afval) Ze zijn aanvankelijk dan ook nerveus over de integrale aanpak die het preventieproject voorstaat: ze zijn onzeker op het terrein van een ander en andersom: onzeker als een ander op hun terrein komt. Tijdens de cursus is deze onzekerheid duidelijk te merken. Het

onbevangen enthousiasme van Droogleever, Zwart en in iets mindere mate van Boer motiveert de andere cursisten en bepaalt de stemming bij de cursus.

De technische ambtenaren voelen, ondanks enige drempelvrees, toch wel wat voor het uitvoeren van demonstratieprojecten in bedrijven. Begeleid door de IVAM zullen zij gedurende een half jaar de geleerde preventie-aanpak in de praktijk gaan brengen. Ook enkele ambtenaren van de buurgemeente Akersloot volgen de cursus: zij nemen ook één demonstratiebedrijf (in Akersloot) voor hun rekening en worden begeleid door de IVAM.

Fase 2. Toetsen

A. Inhoudelijk stoeien

Van januari tot juli 1993 werkt de begeleidingsgroep onder leiding van Droogleever aan het formuleren van een toekomstig beleidsplan. Iedere maand komt de groep bijeen en de verschillende leden krijgen huiswerk te doen voor de volgende bijeenkomst. Om te garanderen dat het beleidsplan goedgekeurd wordt moet zowel ambtelijk als bestuurlijk een draagvlak worden gecreërd. De eerste bijeenkomsten zijn erg aftastend. Vooral voor Droogleever is het een lastige klus. Zij is nog onzeker over de inhoud en implicaties van het door de provincie en de IVAM voorgestelde preventiebeleid. Ze leunt aanvankelijk sterk op de kennis van de IVAM. Daarnaast moet ze geregeld haar chef Van de Heuvel blijven overtuigen van het belang en van de voortgang van het project.

En in het begin is de voortgang gering. Op sommige momenten zet Droogleever de IVAM in om Van de Heuvel te overtuigen van de voordelen van preventiebeleid. Zij trekt zichzelf dan terug uit de discussie. Een voorbeeld:

De status van het preventiebeleidsplan is op een gegeven moment inzet van discussie. Van de Heuvel meent dat er geen apart beleidsplan moet komen, maar een paragraaf hieromtrent in het Milieubeleidsplan. Dat lijkt hem minder tijdrovend en voldoende. Van de Heuvel wil de eerste, strategische opzet van het milieubeleidsplan zo breed mogelijk maken. In een later stadium kunnen dan alsnog prioriteiten worden gesteld. Provincie en IVAM vrezen dat het - nog niet in beleidsinstrumenten uitgewerkte - preventiebeleid dan ondergesneeuwd raakt en zij wijzen op de gemaakte formele afspraken: een apart preventiebeleidsplan inclusief een financiële en personele paragraaf.

De provincie (bijgestaan door de IVAM) en Van de Heuvel bereiken een compromis. Een samenvatting van het preventieplan komt in het milieubeleidsplan en het preventieplan zelf wordt een bijlage. Eerder was voor het Energiebeleidsplan (coördinator Boer) dezelfde constructie gekozen. Droogleever kan dus doorgaan met het formuleren van een apart preventiebeleidsplan, maar ze moet zich wel houden aan de (strakke) planning van het overkoepelende milieubeleidsplan. Zij is hiervoor zelf verantwoordelijk. Zodoende zal het preventiebeleidsplan "meeliften" met het al uitgezette spoor van het milieubeleidsplan.

Hoewel Droogleever zich hier inhoudelijk en strategisch gezien in kan vinden, verzwaart het haar taken. In de begeleidingsgroep is er naderhand nog enige roering over: Boomsma zegt "niet te geloven in van die overdadig opgetuigde kerstbomen", want dat wordt het milieubeleidsplan zijns inziens. IVAM vreest dat wegens tijdgebrek de kans op een volwaardig en goed onderbouwd

beleidsplan klein is. "Het wordt een race tegen de klok", vindt Droogleever, maar ze gaat de strijd aan.

B. De adoptie voorbereiden

Droogleever en Zwart begeleiden ondertussen samen met de IVAM de vergunningverleners bij de selectie van en het werk in de demonstratiebedrijven. Een extra trainingsbijeenkomst in maart 1993 van de IVAM en het enthousiasme van met name Zwart, zorgen voor een coöperatieve houding van de vergunningverleners. Vooral de medewerker handhaving is enthousiast over het preventiewerk en ziet nieuwe mogelijkheden voor de handhaving. Zwart neemt de coördinatie van het bedrijvenwerk op zich.

De eerste resultaten in het voorjaar van 1993 en vooral die binnen de eigen gemeentewerk werken motiverend. Op de vergadering van de begeleidingsgroep is het niet langer de IVAM die met preventievoorbeelden komt: Zwart en Droogleever komen met eigen voorbeelden en ervaringen. Ook in de wekelijkse besprekingen tussen Droogleever en Van de Heuvel komen deze aan de orde en Van de Heuvel raakt geïnteresseerd in de resultaten. Hij verzet zich niet langer tegen het project en honoreert het (sinds november) gevraagde aantal uren voor Zwart.

In april 1993 stuurt Droogleever via Van de Heuvel de samenvatting van het preventiebeidsplan (dat nog lang niet af is) naar B en W. In deze samenvatting worden de doelen en instrumenten van het voorgestelde preventiebeleid geschetst. Droogleever en Zwart lichten het lopende project en de samenvatting van het beleid toe in een presentatie in de raadscommissie (onder leiding van wethouder de Zoeten). De commissie-leden zijn positief. De teneur van de reacties is: "Eindelijk eens praktisch met bedrijven samenwerken". Vooral de eerste resultaten in de demonstratiebedrijven worden goed ontvangen. Eind april gaan B en W accoord met de hoofdlijn van het preventiebeleid. Hiermee is de adoptie van preventiebeleid als nieuw beleidsitem voor gemeente Heerhugowaard een feit.

8.2.3 Implementatie

Fase 3. Herdefiniëren

In het voorjaar van 1993 begint voor Droogleever en de begeleidingsgroep de fase van het verder invullen en onderbouwen van het toekomstige beleid. Daar is slechts een aantal maanden voor, want de aanleveringsdatum van het milieubeleidsplan aan het college is op 15 juni 1993.

De belangrijkste punten uit de samenvatting van het concept-preventiebeidsplan:

"Het voorgestelde preventiebeleid voor de komende vier jaar betreft het stimuleren van bedrijven om zelf de preventie-aanpak te integreren in hun bedrijfsvoering en om preventiemaatregelen te implementeren. De gemeente treedt daarin adviserend op en zal samen met intermediaire organisaties demonstratieprojecten ondernemen. In de vergunningverlening zal eveneens expliciet aandacht worden besteed aan preventiemogelijkheden in bedrijven (bij voorkeur door bedrijven preventieplannen te laten maken). Het vooroverleg van de Wm-vergunningverlening zal hiervoor worden gebruikt. Vanwege de voorbeeldfunctie zal er ook binnen de Bestuursdienst, dat wil zeggen de eigen gemeentelijke organisatie, de preventie-aanpak worden gehanteerd " (bron: conceptplan Heerhugowaard 1993).

Droogleever en Zwart voeren samen met Boer en Boomsma gesprekken met de nutsbedrijven in de regio over samenwerking in de demonstratieprojecten én samenwerking in de toekomst. Dat wil zeggen samen bedrijven adviseren over preventie én energiebesparing. Beide partijen zien wel wat in samenwerking: de nutsbedrijven zeggen toe een energie-meting in de vier demonstratiebedrijven te doen.

Droogleever en Zwart voelen zich gesteund door de positieve houding in de raadscommissie en door de formele bevestiging van B en W van de hoofdlijn van het beleidsplan. Een definitieve goedkeuring voor het hele plan en de feitelijk uitvoering daarvan heeft ze echter nog niet. De gesprekken met de nutsbedrijven zijn niet officieel en ook de wethouder weet er nog niet van. De gesprekken blijven oriënterend en leiden niet tot formeel bekrachtigde besluiten en afspraken. Boer mag van zijn afdelingshoofd trouwens nog steeds niet met de afdeling milieu samenwerken. Boer formuleert het als volgt: "Preventie mag nog niet in het openbaar worden beleden..."

Droogleever schrijft, bijgestaan door de IVAM en de begeleidingsgroep aan het beleidsplan, maar komt onder enorme tijdsdruk te staan. Daarbij weet Droogleever ook nog niet of de gevraagde inzet voor de uitvoering van het plan wel ambtelijk en politiek draagvlak zal krijgen. Droogleever is in die periode veelvuldig ziek en heeft zodoende nog minder schrijftijd beschikbaar. Ze doet eind mei 1993 uiteindelijk een beroep op Van de Heuvel. Na de goede ontvangst van het verhaal in de Raadscommissie wil Van de Heuvel wel werk maken van de verdere implementatie van het preventiebeleid. Hij erkent dat "er meer potentie in het preventieverhaal zit dan aanvankelijk gedacht" en ziet nu aanknopingspunten bij de - in zijn ogen - hoofdtak van de afdeling: de vergunningverlening. Hij regelt, tot opluchting van Droogleever, een maand uitstel voor de presentatie van het Milieubeleidsplan (inclusief preventiebeleidsplan).

Van de Heuvel laat Droogleever in het concept Milieubeleidsplan reserveringen voor preventie-activiteiten opnemen (f 30.000 per jaar tot '98). Tevens laat hij formeel en structureel de taakomschrijving van Zwart voor de halve werktijd omtrent preventie-activiteiten bekrachtigen. Weliswaar wilde de begeleidingsgroep hoger inzetten. Men is echter redelijk tevreden en opgelucht over de relatief vlotte toezeggingen die Van de Heuvel kan doen. Van de Heuvel geeft in de periodieke bespreking die hij heeft met provincie en IVAM aan dat de preventie-aanpak tot de standaard-werkzaamheden van de vergunningverleners zal gaan behoren.

"Hij is om!" vertellen Droogleever en Zwart enthousiast in de begeleidingsgroep. Ook het embargo op voorlichtende activiteiten heft Van de Heuvel eind mei 1993 op, na ruggespraak met de gemeentesecretaris. Hij laat Droogleever en voorlichter Appel weten dat "de gemeente nu iets nieuws te melden heeft. Namelijk welke demonstratiebedrijven er zijn en wat de eerste resultaten in de bedrijven zijn". Als het laatste bedrijf gekozen is laten Droogleever, Zwart en Appel diverse berichten naar kranten en lokale radio uitgaan.

Het enthousiasme voor het preventieproject neemt toe. Het is niet meer het project van de provincie of de IVAM, maar het project van de afdeling milieu van de gemeente Heerhugowaard. Omdat het afdelingshoofd Van de Heuvel nu achter het project staat, is het voor Droogleever en Zwart gemakkelijker om een beroep te doen op faciliteiten en medewerking van collega's. De vergaderingen van de begeleidingsgroep krijgen nu ook secretariële ondersteuning (een secretaresse als notuliste). Ook Boomsma die veel vergaderingen afwezig was, komt weer op alle bijeenkomsten.

In juni voeren Droogleever en Zwart met intermediaire organisaties (een hogeschool, het Innovatiecentrum, de Kamers van Koophandel en opnieuw de nutsbedrijven) gesprekken over mogelijke samenwerking bij vervolgvacatures. De reacties zijn voorzichtig positief. Ook naar buiten toe profileert Droogleever (en in mindere mate Zwart) zich als voortrekker voor gemeentelijk preventiebeleid. Ze wonen landelijke studiedagen daaromtrent bij.

Half juni stuurt Droogleever het concept preventiebeleidsplan in informerende zin naar B en W en de raadscommissie: het ei is gelegd binnen de daarvoor gestelde tijdspanne.

Fase 4. Verhelderen

B en W willen een onderdeel uit het concept preventiebeleidsplan gewijzigd hebben. Het ondernemen van demonstratieprojecten in de gemeentelijke organisatie zelf moet volgens een deel van het college uit het plan. Vooral de gemeentesecretaris vreest een te grote werkbelasting van de afdeling Interne Zaken. De milieu-wethouder de Zoeten legt zich neer bij deze inperking van het beleidsplan. De gemeentesecretaris Schakel formuleert het advies van B en W als volgt:..."Uitgaande van een wettelijke verplichting, akkoord met het stramien. Een voorbeeldproject in de Bestuursdienst (naast dat bij Openbare Werken (= gemeentewerf) ligt niet in de rede gezien de prioriteiten elders..."

Droogleever en Van de Heuvel, nu eensgezind, hebben gezien hoe motiverend en illustratief voor de milieu-ambtenaren juist de preventieresultaten bij de eigen gemeentewerf zijn en ze leggen zich niet neer bij het advies van de gemeentesecretaris. Van de Heuvel: " zoveel werk hoeft het toch niet te kosten en het staat zo goed als visitekaartje als de gemeente zelf ook wat doet". Ook het hoofd van Interne Zaken is bereid een compromis te formuleren met Droogleever en Van de Heuvel. Er wordt een nieuwe voorzichtige formulering gekozen die het mogelijk maakt ieder jaar één afdeling door te lichten op preventiemogelijkheden.

5 juli 1993 praat de Raadscommissie over het conceptbeleidsplan en men is wederom positief: definitieve vaststelling door de raad duurt nog enkele maanden, maar Droogleever én Van de Heuvel weten dat ze groen licht krijgen. Aan het einde van de zomer van 1993 loopt het voorbeeldproject van provincie en IVAM af. Zwart en de andere vergunningverleners ronden op eigen gelegenheid de demonstratieprojecten in de bedrijven af. Er zijn goede resultaten bereikt en de ambtenaren hebben de preventie-aanpak in principe onder de knie.

Dat Droogleever en Zwart "hun preventiebeleid" met hand en tand verdedigen, blijkt ook. In het najaar komen ze er via een vergunningverlener achter dat het preventieteam van de provincie met een ingenieursbureau een preventie-onderzoek is begonnen in een bedrijf in Heerhugowaard. Het bedrijf stond op het prioriteitenlijstje van de preventie-voortrekkers in Heerhugowaard voor een toekomstig demonstratieproject. Droogleever en Zwart beschouwen deze activiteit van de provincie als "onder hun duiven schieten" en roepen het provinciale preventieteam ter verantwoording. In enkele gesprekken met de provincie wordt het incident gladgestreken. Afgesproken wordt om elkaar wederzijds te blijven informeren.

In oktober en november wordt het totale milieubeleidsplan in de raadscommissies besproken en na waardering van deze commissies worden de deelplannen (dus ook het preventiebeleidsplan) onderworpen aan de gemeentelijke inspraakprocedure. Gezien het draagvlak in de commissies

krijgt Van de Heuvel van het managementteam te horen dat met de uitvoering van het preventiebeidsplan kan worden begonnen.

Inmiddels is er een nieuw -waarnemend - sectorhoofd aangesteld als opvolger voor het waarnemend sectorhoofd Van der Steen: Bont. Dit heeft geen consequenties voor het preventiebeleid. Van der Steen bemoeide zich er weinig mee: naast waarnemend sectorhoofd Standontwikkeling was hij sectorhoofd Openbare Werken. Van de Heuvel kon zelfstandig werken en heeft een direct en goed contact met de gemeentesecretaris. Bont hanteert dezelfde strategie als Van der Steen en laat het daarbij.

Het takenpakket van Zwart zoals vastgelegd in het beleidsplan is erg omvangrijk en vereist een veel hogere positie dan zij heeft (met een beslissingsbevoegdheid die zelfs die van de afdeling (van Van de Heuvel) overschrijdt. Zwart is zich dat ook bewust en ziet er erg tegen op. Ze doet ook nog vergunningenwerk naast haar milieuzorg en preventietaken. Samen met Droogleever kaart ze het aan bij Van der Heuvel. Besloten wordt dat Droogleever de trekker van het preventiewerk zal blijven, formeel als projectleider, naast haar andere werk.

In het beleidsplan zijn wel taken van intermediaire organisaties toebedeeld, maar voor de gemeentelijke organisatie zelf (waaronder de milieu-afdeling, voorlichting, economische- en grondzaken en de afdeling beheer en onderhoud) zijn de taken niet uitgewerkt. Aangegeven wordt dat dit in het werkplan 1994 aan de orde zal komen.

Door een samenloop van omstandigheden komt er een kink in de kabel. Zowel Droogleever als Zwart zijn in de periode september-december 1993 langdurig afwezig in verband met zwangerschap en ziekte. Een aantal van hun reguliere werkzaamheden wordt door Van de Heuvel en de technische ambtenaren overgenomen. Nieuwe werkzaamheden, die nog niet volledig zijn geformuleerd worden niet opgepakt. Niemand neemt dus hun preventiewerk over, zodat de gemaakte afspraken over het werkplan 1994 van Zwart niet nagekomen kunnen worden.

Even lijkt het of het innovatieproces opnieuw afgebroken is omdat de fakkel niet overgeven is aan nieuwe voortrekkers. Toch is er een kaarsje blijven branden. Eén vergunningverlener, Pietersen, die één van de demonstratiebedrijven heeft begeleid, blijkt erg enthousiast te zijn geworden voor de nieuwe aanpak. Met toestemming van Van de Heuvel stelt hij in de periode dat Zwart afwezig is nieuwe vergunningaanvraag-formulieren op. Enige richtlijnen om in die aanvraag aandacht te besteden aan preventiemogelijkheden in het bedrijf zijn in dit nieuwe formulier opgenomen. Pietersen krijgt lof alom, ook van de wethouder.

In november keert Droogleever terug. Ze maakt echter bekend dat dat ze per februari 1994 een baan elders heeft aanvaard. Ze gaat werken bij dezelfde gemeente waar haar ex collega Van Diemen is gaan werken. Samen willen ze in deze gemeente eveneens preventiebeleid gaan opzetten. De nieuwe baan biedt de ambitieuze Droogleever meer perspectieven en uitdagingen: ze is uitgekeken in Heerhugowaard. Dit vertrek is voor Zwart een zware klap. Gesteund door Droogleever, die hiërarchisch hoger in de organisatie stond, zag ze nog wel wat in haar nieuwe preventietaken: zonder deze steun ziet ze het niet zitten. Ze werkt vanaf januari weer parttime, maar kiest ervoor op de achtergrond te blijven: voor haar geen nieuwe projecten meer. Ook zij denkt aan een andere werkring en heeft geen zin om haar nieuwe (in haar ogen: te zware) takenpakket op te pakken.

Het vertrek van Droogleever breng de afdeling Milieu die toch al in onzekerheid over de toekomst verkeert, danig in beroering. De regionalisatie dreigt nog steeds en de interim-positie van Van de Heuvel zal binnenkort wel in iets definitiefs worden omgezet. De afdeling gonst de eerste maanden van 1994 van verhalen over solliciteren, voordat de regionalisatie hen wellicht dwingt elders werk te zoeken.

Van de Heuvel bespreekt met het managementteam en B en W de toekomst van de afdeling en besloten wordt dat hij elders in de organisatie ingezet gaat worden. Eveneens wordt besloten dat er één persoon benoemd wordt om zijn plaats en die van Droogleever in te vullen. Intern wordt geworven en Munnik van de afdeling Welzijn wordt met ingang van maart 1994 aangesteld als nieuw interim hoofd. Van de Heuvel wordt vanaf 1 maart 1994 de mentor van het nieuwe hoofd. De afdeling milieu staat op zijn kop: De medewerkers voelen zich gepasseerd door het Managementteam. Ze wisten niet van de werving en van de plannen van het Managementteam. Ze vertrouwen de relatief onbekende outsider Munnik niet.

In het voorjaar van 1994 wordt er door Van de Heuvel, bijgestaan door Zwart een afsluitende bijeenkomst georganiseerd voor provincie en IVAM. De provincie heeft Van de Heuvel gevraagd om het eindrapport van de IVAM officieel aan te bieden aan wethouder De Zoeten. Het project is weliswaar enkele maanden daarvoor reeds afgelopen, maar is - mede door de langdurige afwezigheid van Droogleever en Zwart, nooit officieel uitgeluid. De inmiddels vertrokken Droogleever is eveneens uitgenodigd. Tijdens deze presentatie, waarbij alle betrokken medewerkers aanwezig zijn, is het niet in de eerste plaats Zwart die het preventieproject uitdraagt, waar ze zo hard aan heeft gewerkt. Van de milieu-afdeling is het vooral de vergunningverlener Pietersen die enthousiast over de demonstratieprojecten vertelt en over toekomstige activiteiten praat. De wethouder en Van de Heuvel zijn zeer positief en lovend. Het nieuwe afdelingshoofd Munnik is aanwezig, maar laat zich niet uit over het preventiebeleid van zijn afdeling. Hij kijkt de kat liever uit de boom en weet zich nog niet volledig geaccepteerd door de aanwezige medewerkers van de milieu-afdeling.

Mede-voorzitter van het preventieproject Boer laat zich enigszins sceptisch uit: hij vertrouwt er niet op dat het plan werkelijk uitgevoerd gaat worden. De bedrijfscontact-functionaris Boomsma, ook lid van de begeleidingsgroep maar geen uitgesproken voorstander, heeft zijn mening inmiddels gewijzigd. Hij ziet, nu de projecten in de bedrijven succesvol zijn afgerond wél taken voor hemzelf weggelegd. Hij kondigt aan met persberichten en eventueel een artikel over de behaalde preventieresultaten de bedrijven in Heerhugowaard te willen benaderen voor toekomstige projecten. Hij geeft toe "zich nooit zo gerealiseerd te hebben wat het project nou met zijn werk te maken had", maar de behaalde resultaten overtuigen hem, aldus Boomsma. Over het nog niet geschreven werkplan 1994 wordt tijdens de feestelijke bijeenkomst niet gesproken.

Op 1 juni 1994 organiseert de provincie Noord-Holland een studiemiddag om de resultaten in de voorbeeldgemeenten Amstelveen en Heerhugowaard aan de pers en aan de provinciale politiek te presenteren. Van de Heuvel is door de provincie gevraagd een presentatie te geven over de resultaten in Heerhugowaard. Met toestemming van het college van B en W kan hij een succesverhaal vertellen en meedelen dat Heerhugowaard door gaat met het voorgenomen beleid.

In het werk van de uitvoerders op de milieu-afdeling is weinig waar te nemen over een veranderd takenpakket. Het reguliere vergunningen werk gaat door. Zwart voert in de zomer van 1994 wel een aantal van de voorgestelde activiteiten uit. In juli rondt zij, met behulp van de betrokken vergunningverleners de bedrijfsverslagen van de vier demonstratiebedrijven af. Zij regelt ook de

toestemming tot deelname van twee vergunningverleners aan vervolg-cursussen die de provincie organiseert. Eind 1994 vindt Zwart een baan elders en ook zij vertrekt. Ook drie andere technische ambtenaren vertrekken. Hun plaatsen worden door nieuwe mensen ingenomen.

Pietersen en Willems, die beiden een demonstratiebedrijf in het kader van het preventieproject hebben begeleid, zijn eind 1994 de enigen op de milieu-afdeling die betrokken waren bij de preventie-activiteiten.

De verdere implementatie van het -inmiddels ook door de gemeenteraad vastgestelde - preventiebeleidsplan is vooralsnog erg onzeker. Nieuwe voortrekkers zouden de verdere implementatie vorm kunnen gaan geven. De cursus van de provincie kan hier stimulerend in zijn. Het implementatieproces in Heerhugowaard kan echter ook doodbloeden of worden stopgezet.

Fase 5. Routine worden

De fase van het ingeburgerd zijn is nog niet aangebroken in Heerhugowaard.

8.3 Configuratie- en cultuurschets

De Milieu-afdeling van Heerhugowaard heeft de kenmerken van een machinebureaucratie in termen van Mintzberg: een sterke centralisatie, een belangrijke rol van de technestructuur, een gesloten systeem. Er is een sterke nadruk op de vergunningverlening binnen de milieuafdeling. Het werk van allen met uitzondering van de beleidscoördinator staat volledig in het teken van de vergunningverlening en handhaving. Dit geeft de configuratie een wat sterker machine-achtig karakter dan bij de provinciale cases en bij Breda. Standaardisatie (ook vertaald in scholing, richtlijnen, "heilige" planningen en kengetallen) is hier daarom belangrijker dan bij de gemiddelde gemeentelijke afdeling.

Een voorbeeld van de werking van de mechanische organisatie: de vergunningverlenende ambtenaren worden naar de preventie cursus gestuurd, omdat zij hiermee kennis konden nemen van de nieuwe Wet milieubeheer in relatie tot preventie. In de implementatiefase van het preventiebeleid worden de geleerde bekwaamheden vastgelegd in de functieomschrijving van de vergunningverleners en worden zij verondersteld hiernaar te handelen. Dit onderdeel van het preventiebeleid wordt daarmee geformaliseerd en gestandaardiseerd.

In termen van Mintzberg: De macht van de top (Managementteam, B en W) wordt gedeeld met die van de technestructuur (waar Van de Heuvel en Droogleeve toe behoren) die het werk van de uitvoerenden (waaronder Zwart) standaardineert. Er is in Heerhugowaard geen onderscheid tussen een "using department" en "creative department". De milieuafdeling is daar ook te klein voor. Naast het afdelingshoofd is er één beleidsmedewerkster en het werk van de anderen staat in het teken van de uitvoering van de vergunningverlening. Er vindt wel een zekere overdracht plaats van het voortrekkerswerk van de beleidsmedewerkster naar de vergunningverleners (waaronder Zwart).

De case illustreert dat onzekerheid over de toekomst in mechanische organisaties niet bevorderend is voor vernieuwing: in overheidsorganisaties wordt in tijden van onzekerheid en reorganisatie gekozen voor een beschermend personeelsbeleid: geen externe vacatures (dus geen nieuw bloed)

en liefst geen experimenten. Daarnaast bestaat het mechanisme van het zich terugtrekken op en houvast zoeken bij de kerntaken. Dit is te zien als 'op save spelen'.

De organisatiecultuur van de gemeente Heerhugowaard is in een proces van overgang van het ene type naar het andere type cultuur. Op het eerste oog is het een kleine overzichtelijke organisatie: dorps en gemoedelijk, iedereen kent elkaar. Dat uiterlijk van gemoedelijkheid is echter een erfenis uit het verleden. In realiteit is deze er niet meer. Door de sterke en snelle groei is de organisatie van een "dorpsraad" naar een echte ambtelijke, overheidsorganisatie uitgroeid. Er zijn nog veel informele contacten die dwars door de organisatie lopen, maar deze zorgen niet (meer) voor de beslissingen.

De betrokkenen maken zelf ook een vergelijking tussen de organisatie vijf jaren geleden en nu. "Vroeger was er niets geregeld en was alles informeel: men wilde het liefst ook niets regelen" en "Nu zit er meer structuur in: dat moet voor milieubeleid ook".

De nog wat onwennige formalisatie voelt knellend aan voor sommige leden van de organisatie. De sectorindeling wordt heilig beschouwd en leidt tot enige mate van "eilandjes-mentaliteit". De voortrekker verwoordt het als volgt: "Je moet je werk doen. Externe integratie is een luxe die je je meestal niet kunt veroorloven".

De milieuafdeling is jong en heeft nog weinig traditie, teamspirit en ervaringen opgebouwd. Als metafoor kan gedacht worden aan een jong, aardig en goedwillend gezin dat alle taken en lasten omtrent het sterk groeiende kindertal moeilijk aan kan. De knelpunten liggen dan ook bij het management (in deze metafoor: de ouders). De kinderen willen zelf ook wel eens iets ondernemen: streng optreden van de ouders is soms nodig. De afdeling blijft voorlopig nog wel jong: het personeelsbestand wisselt snel.

Enkele Do's en Don'ts in de organisatiecultuur van Heerhugowaard:

- Passeer je chef (of de chef van een ander) nooit. Of:
- Probeer eerst je chef voor iets nieuws te interesseren
- Ga je boekje niet te buiten: dan heb je nergens problemen mee
- Doe wat je wordt opgedragen: dan heb je nergens problemen mee
- Vraag om een cursus als je iets nieuws wilt
- Probeer de raadscommissie op je hand te krijgen

De casebeschrijving illustreert dat het voor het bewerkstelligen van verandering in Heerhugowaard nodig is om de "do's niet te doen" en "don'ts wél te doen". Verrassend is het in zekere zin dat de veranderingen niet krachtiger door worden gezet. Want van een jonge, onervaren en (nog) weinig ambtelijke ploeg mag een grotere veranderingsbereidheid worden verwacht. De mobilisatie van deze bereidheid wordt echter door de sterke centralisatie en formalisatie teniet gedaan. Er wordt erg krachtig aan de rem getrokken: wellicht omdat er nog weinig ervaring is met deze centralisatie en formalisatie? Wat niet onderzocht is, maar ook mogelijk zou kunnen zijn is dat het uitgroeien van een "dorpsraad" ook tot zoiets als een "regentenregiem" heeft geleid: B en W en het managementteam die de controle in handen willen houden?

De case Heerhugowaard illustreert dat voor veranderingen een overheidsorganisatie niet alleen voortrekkers nodig heeft. De organisatie heeft ook "remmers" nodig. De sceptici, managers die de orde of de output in gevaar zien komen. Het innovatieproces is zodoende ook te zien als een

wisselwerking (van duwen en trekken) tussen voorstanders en tegenstanders: om uiteindelijk tot een nieuwe balans te komen.

8.4 De hoofdlijnen van het proces in Heerhugowaard

Het introductieproces van preventiebeleid in de gemeente Heerhugowaard is niet zonder onderbrekingen verlopen en is nog niet voltooid. De eerste initiatiefnemer, de milieubeleidscoördinator, meldt zich, gesteund door de wethouder enthousiast aan voor een provinciaal voorbeeldproject. Haar afdelingshoofd en de gemeentesecretaris vinden dat ze haar boekje te buiten gaat en blazen het project af. De belangrijkste reden die zij daarvoor opgeven is de achterstand in de BUGM-verplichtingen inzake de vergunningverlening.

De provincie oefent informeel druk uit, waarna het project alsnog door kan gaan. Een cursus moet ervoor zorgen dat de milieu-ambtenaren de principes van de preventie-aanpak in bedrijven onder de knie krijgen. Er is nog veel onzekerheid over de vorm en inhoud van het nieuwe beleid. Het is niet eenvoudig voor de voortrekker om een interne begeleidingsgroep samen te stellen: sommigen mogen niet van hun chef (één daarvan trekt zich hier weinig van aan en komt toch), anderen mogen wel, maar voelen er niet veel voor.

De voortrekker heeft een secondant gevonden die een deel van het werk overneemt; echt verbreden doet het netwerk van de voortrekker echter niet. De voortrekker kan rekenen op een sceptische houding van haar nieuwe (interim) hoofd: deze wil de afdeling stroomlijnen en het milieubeleidsplan soepel door de besluitvorming loodsen. Het preventieproject kan weleens een bedreiging zijn hiervoor. Uren te besteden aan het preventieproject moeten volgens beide voortrekkers worden bevochten.

Pas als de eerste praktische bedrijfsresultaten binnenkomen slaat de sceptische houding in Heerhugowaard om in een positieve houding. De voortrekker en haar assistenten raken in "the winning mood". De raadscommissie adviseert positief naar aanleiding van een presentatie van de voortrekker en haar assistent. Dit leidt tot een doorbraak: de implementatie kan beginnen.

Ook het afdelingshoofd verleent nu zijn medewerking aan de voortgang van de beleidsformulering en aan de toekomstige financiering daarvan. Het concreet invullen van het beleidsplan is ondanks loyaliteit in de gehele lijn, nog een lastige zaak. Er is nog veel onzekerheid over de consequenties van het voorgestelde beleid. Het college van B en W stelt een inperking voor en de uitvoering van het toekomstige beleid wordt in zijn geheel op het bordje van de secondant van de voortrekker gelegd. Het werk wordt daarmee overgedragen aan vergunningverleners. Dit pakket is te zwaar voor één technisch ambtenaar die haar halve werktijd aan vergunningen werkt, vindt deze. De milieucoördinator, de voortrekker, zegt toe haar te zullen helpen. Daar komt het niet van, want beiden raken enkele maanden vanwege ziekte uit de roulatie.

Het innovatieproces staat enige tijd nagenoeg stil. In Heerhugowaard is de fase van herdefiniëring een fase van "proberen er nog iets uit te slepen, om niet helemaal kopje onder te gaan". Een vergunningverlener maakt in opdracht van het afdelingshoofd nieuwe richtlijnen voor vergunningverleners waarin de preventie-aanpak is opgenomen. Verder worden er echter geen nieuwe activiteiten op de rails gezet, zoals het -inmiddels goedgekeurde- beleidsplan beoogt. Het interim afdelingshoofd gaat een andere afdeling uit een managementcrisis redden en vertrekt. De voortrekker, de milieucoördinator, heeft een baan elders geaccepteerd en vertrekt eveneens. Zij

wordt niet opgevolgd, want haar baan en die van het interim-afdelingshoofd worden tijdelijk samengevoegd tot één baan. De opvolger komt van een andere gemeentelijke afdeling en is inhoudelijk nog niet thuis in milieubeleid.

De assistent van de voortrekker wordt na haar terugkeer op het werk geconfronteerd met een te zwaar takenpakket en het wegvallen van de support van de milieucoördinator. Ook zij besluit naar een andere baan om te zien. Enkele van de geplande activiteiten rondt zij nog wel af, maar zij onderneemt geen nieuwe initiatieven ten behoeve van preventiebeleid. In september 1994 wordt alsnog de vacature van de voortrekker ingevuld. De functie krijgt een andere omschrijving: preventiebeleid valt daar niet onder. De verdere implementatie van het preventiebeleid in Heerhugowaard is, ondanks de formalisering door de politiek en de positieve beeldvorming in de organisatie én daarbuiten nog erg onzeker.

DEEL III

DE ANALYSE EN CONCLUSIES

9 REFLECTIE OP HET PROCES IN DE CASESTUDIES

9.1 Inleiding

Voorgaande hoofdstukken beschrijven het introductieproces van preventiebeleid in vijf cases. Uit de casebeschrijvingen valt af te lezen dat preventiebeleid een vernieuwing in het milieubeleid betekent, die niet zonder slag of stoot in de organisatie kan worden opgenomen. Er is een introductieproces van enkele jaren voor nodig om het beleid te kunnen initiëren en implementeren. Dit innovatieproces verloopt niet altijd even soepel. In de gemeentelijke en provinciale cases zijn voortrekkers opgestaan om dit voor elkaar te krijgen. Naast een grote inhoudelijke betrokkenheid hebben deze voortrekkers meestal meer motieven zoals de behoefte aan nieuwe uitdagingen, persoonlijke ambities in de organisatie en nieuws- en leergierigheid.

In de geschetste processen spelen zodoende twee zaken een doorslaggevende rol: de inhoud van het geïntroduceerde preventiebeleid en de inzet/rol van voortrekkers om dit beleid te introduceren. De beoogde beleidswijziging en de inzet van de voortrekkers is in de cases verschillend. In de keuzen van de voortrekkers, en dus in de uitkomst van het proces is de aard van de betreffende organisatie bepalend. Naast verschillen zijn er ook veel overeenkomsten in het doorlopen innovatieproces te zien.

In dit hoofdstuk zullen de gebeurtenissen in de cases worden gezien in het licht van de empirische onderzoeksvragen, zoals deze gesteld zijn in paragraaf 1.5.3. Deze vragen worden hieronder herhaald en aangegeven wordt in welke paragraaf ze behandeld worden:

1 Is het mogelijk een fasering aan te brengen in het verloop van de introductie van preventiebeleid? Deze vraag wordt voor de provinciale cases behandeld in paragraaf 9.2 en voor de gemeentelijke cases in 9.3.

2 Welke externe factoren zijn van belang voor het verloop van het introductieproces? Deze factoren komen in paragraaf 9.4 aan bod.

3 Welke rol spelen innovatoren en hun netwerken in het introductieproces? Deze vraag wordt beantwoord in 9.5.

4 Waar wordt het nieuwe beleid ingebed en waarom daar? Deze vraag wordt in paragraaf 9.6.1 behandeld.

5 Welke invloed heeft de configuratie van de organisatie op de veranderingsbereidheid en op de introductie van het nieuwe beleid? Verandert de configuratie door het nieuwe beleid? Deze vragen komen in paragraaf 9.6.2 aan bod.

6 Welke invloed heeft de cultuur van de organisatie op de veranderingsbereidheid en op de introductie van het nieuwe beleid? Verandert de cultuur door het nieuwe beleid? Deze vragen worden in paragraaf 9.6.3 behandeld.

9.2 Reflectie op het proces in de provinciale cases

In beide provincies zijn enkele medewerkers ontevreden over het milieubeleid in het algemeen en over dit beleid van de provincie in het bijzonder: ze willen het milieubeleid veranderen. Zij realiseren zich dat het huidige milieubeleid veelal gericht is op het ingrijpen aan het einde van de keten en dat er vele mogelijkheden blijven liggen om brongerichte milieumaatregelen binnen bedrijven te treffen. Door experimenten, zoals PRISMA, raken deze mensen geïnteresseerd in een nieuwe, meer integrale en adviserende relatie met bedrijven. In beide provinciale organisaties ontstaat een soort Gideonsbende: kritische, veranderingsgezinde medewerkers zoeken en vinden medestanders en met elkaar gaan ze plannen smeden. Hun inzet is dus ingegeven door onvrede met het bestaande beleid en door de wens "het roer om te gooien". Vanaf het begin is het streven van de voortrekkers er op gericht veranderingen in hun organisatie te bewerkstelligen en om medestanders te vinden.

In Noord-Holland ontstaat bij de voortrekkers al gauw het idee om een apart team in het leven te roepen dat bedrijven gaat adviseren over de PRISMA-aanpak. Het idee van de voortrekkers is om een grote conceptuele verandering in het milieubeleid te bewerkstelligen. In Noord-Holland zijn ze daarin zeer ambitieus, in Gelderland iets minder. De voortrekkers in Gelderland beginnen, zonder al een duidelijk einddoel te hebben vastgesteld, met een project ter introductie van preventieconcepten en met demonstratiebedrijven. Ter ondersteuning hebben zij hiervoor een externe onderzoekspartner, de IVAM, gevonden; de provincie Noord-Holland doet het meer op eigen kracht.

Binnen verschillende afdelingen in de provincies zijn innovatoren (voortrekkers). De organisatiecultuur laat toe dat ze informeel met elkaar in contact komen. Zodoende kunnen de voortrekkers samen iets opzetten. Ze benutten de beschikbare ruimte en zetten een informeel netwerk op. In Noord-Holland met als doel een beleidsnota te maken teneinde een preventieteam op te richten; in Gelderland met als doel een omvangrijk preventieproject te begeleiden en dit project te laten resulteren in een beleidsnota. In Gelderland botsen de voortrekkers met het management als ze proberen het informele netwerk een formele basis te geven. Formele medewerking van andere afdelingen dan de afdeling verantwoordelijk voor het gefinancierde project, kan slechts mondjesmaat worden verkregen.

Als het - met name op (onder)afdelingsniveau opererende - netwerk met voorstellen op tafel komt ter wijziging van het huidige beleid, komen de betrokkenen in botsing met het middenmanagement. Ze tasten daarmee namelijk de positie aan van mensen die de taak hebben het beleid en de bestaande orde in de organisatie te behouden. In Gelderland zijn er zelfs vrij harde confrontaties. In Noord-Holland wordt er door de voortrekkers iets meer geanticipeerd op mogelijke weerstand van het (midden)management en wordt er, mede door de bemoeienis van de gedeputeerde, iets meer conflictvermijdend gehandeld.

De initiatie van nieuwe ideeën in de organisatie is een redelijk moeizaam proces te noemen. De teneur in de wandelgangen is aanvankelijk: "Moet dat nou zo nodig?" Het uiteindelijk formeel bekrachtigde besluit tot het installeren van een preventieteam betekent een ommekeer in het innovatieproces: het nieuwe beleid heeft een plaats toegewezen gekregen en kan worden uitgevoerd. De teneur in de wandelgangen wordt: "Bij het preventieteam: daar gebeurt het!".

Door volhardendheid, strategisch opereren en door het mobiliseren van een actief netwerk blijkt het voor enkele gemotiveerde voortrekkers op onderafdelingsniveau zeer wel mogelijk om veranderingen in de provinciale organisatie door te voeren. Zonder deze eigenschappen en een beetje geluk (het zich voordoen en kunnen grijpen van kansen in de besluitvorming) kom je er als innovator niet in de provinciale organisatie. De politieke wind mee hebben helpt eveneens.

Later, in de implementatie van het preventiebeleid, komt er in de provinciale organisaties nog een succesfactor bij: een reorganisatie. Door de reorganisatie krijgt het nieuw voorgestelde beleid een betere en duidelijkere plaats. Geconcludeerd kan worden dat de preventie-initiatieven niet op zich staan: er zijn meer initiatieven in de organisatie die een doorbreking van de bestaande, verkokerde sectorindeling beogen. Het preventiebeleid past in deze trend van nieuwe beleidsvoorstellen. Ook voorstellen omtrent doelgroepenoverleg, milieuzorg, integraal ketenbeheer, externe integratie en dergelijke passen in deze trend. Een stuwmeer van wijzigingsvoorstellen heeft ertoe geleid dat de provinciale organisatie drastisch is omgevormd. In Gelderland, en in iets mindere mate in Noord-Holland zien we dat meer integrale beleidsonderwerpen bij elkaar zijn gevoegd in een (onder)afdeling of werkcluster. Werkzaamheden betreffende het doelgroepenbeleid richting industrie, de milieuzorg en preventie worden verricht vanuit dezelfde afdeling.

De inzet van de voortrekkers voor een nieuw beleidsveld en een integratie in het milieubeleid ten aanzien van bedrijven is hiermee door de strategische top (die aanvankelijk afhoudend reageerde) gehonoreerd.

Los van deze reorganisatie is de provinciale organisatie door de instelling van het preventieteam reeds gewijzigd: de voortrekkers hebben een nieuwe werkeenheid gecreëerd en een aantal van hen werkt nu in het nieuwe team. Het voorgestelde nieuwe beleid wordt dus door de initiatiefnemers zelf uitgevoerd. Er is binnen de preventieteams een duidelijk gevoel van saamhorigheid; de taken hebben ze zelf kunnen vormgeven. En ze hoeven minder te vechten, want ze doen nu "gelegaliseerd" werk. In het team is het draagvlak voor implementatie aanwezig. Hierin ligt een groot verschil met de gemeentelijke cases, waar een andere groep mensen dan de initiatiefnemers de uitvoering op zich moet gaan nemen (zie de volgende paragraaf).

In de structuur van de provinciale organisatie is met de introductie van het preventieteam een duidelijke verandering opgetreden: de organisatie kan moeilijk terug. Maar is er nu sprake van een organisatorische verandering? Deze vraag is lastig te beantwoorden. Enerzijds kan het preventieteam gezien worden als een "nieuw eilandje in een eilandenrijk": de voortrekkers hebben hun eigen eiland erbij gecreëerd. Vanuit deze visie beschouwd heeft de introductie van het preventieteam zeker minder invloed op de organisatie als beoogd door de ambitieuze voortrekkers. Anderzijds kan het door het nieuwe team gevoerde beleid gezien worden als een wezenlijke aanvulling op het bestaande beleid. De provinciale organisatie adopteert vernieuwingen door nieuwe beleidselementen toe te voegen aan het bestaande beleid. De invloed van dit nieuwe werk op de totale organisatie is nog niet in te schatten.

9.3 Reflectie op het proces in de gemeentelijke cases

In de gemeentelijke cases komen de nieuwe ideeën, de preventieconcepten, grotendeels van buiten. Voortrekkers voelen er wat voor een project te starten: om er zelf en als organisatie van te leren en om te kijken hoe ze aansluiting kunnen bewerkstellingen tussen de PRISMA-aanpak en de (zich wijzigende) milieuvergunningverlening. Ze hebben niet een revolutie in het beleid voor

ogen zoals enkele provinciale voortrekkers, maar meer een betere invulling van het bestaande gemeentelijke milieubeleid. De behoefte aan vernieuwing ontstaat ook uit onvrede met het bestaande beleid, maar niet vanuit de notie dat het roer om moet. Het introduceren van totaal nieuwe, integrale concepten is in de gemeentelijke organisatie waarschijnlijk ook niet opportuun. De andere visie leidt ertoe dat de gemeentelijke voortrekkers anders te werk gaan dan de provinciale voortrekkers.

In de vrij vernieuwingsgezinde organisatie van de milieudienst van Breda vinden de voortrekkers relatief gemakkelijk weerklank voor hun ideeën. De eerste introductie daarvan verloopt hier redelijk soepel. In de meer mechanische organisaties van Amstelveen en Heerhugowaard verloopt het introductieproces moeizamer en trager. Hier ondervinden de voortrekkers tegenstand vanuit het management in de organisatie (Heerhugowaard) of ontstaat er geen netwerk van voortrekkers, maar is er één voortrekker met een assistent (Amstelveen). Vooral in Heerhugowaard moet de voortrekker enige strijd leveren om met het preventieproject door te kunnen gaan.

In de initiatiefasen is er in de gemeenten veel onzekerheid over de invulling van het preventiebeleid. We zien dat deze onzekerheid de voortrekkers zelf remt in hun enthousiasme en inzet. Na de eerste dynamische start van preventie-activiteiten in het kader van een preventieproject, beginnen de voortrekkers enigszins te aarzelen over de innovatie zelf. Doorslaggevend in het verdwijnen van deze onzekerheid zijn de resultaten van concrete demonstratieprojecten die "het nieuwe" illustreren. De voorbeelden helpen bovendien om muren in de organisatie te slechten. De voortrekkers in de gemeenten ontlenuen hun succes aan hun eigen volhardendheid en enthousiasme, de stimulansen van de demonstratiebedrijven, de publieke belangstelling en de positieve ontvangst van de conceptplannen door de politiek.

De keuze om de toekomstige uitvoering van preventiebeleid onder te brengen bij de (afdeling) vergunningverlening is door de voortrekkers reeds in het begin gemaakt. Het is de eerste associatie geweest die de voortrekkers kregen toen er door de externe adviseur gesproken werd over preventiemaatregelen in bedrijven. De voortrekkers zijn allen als beleidsmedewerker milieu werkzaam, de milieuvergunningverlening is hun voornaamste referentiekader. Na het voltooiën en geadopteerd krijgen van het preventiebeidsplan dragen de gemeentelijke voortrekkers zodoende het estafettestokje over aan anderen.

Het vertalen van de preventie-concepten naar uitvoeringsniveau van de vergunningverlening stelt de voortrekkers voor een dilemma: de organisatie eist standaardisering en nieuwe regels. De medewerkers willen dat dan ook. De vergunningverleners verrichten essentieel werk in de uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid. Het is voor hen niet gebruikelijk om werk te verrichten dat de nadruk legt op motiveren en adviseren. De innovatie "preventiebeleid" betreft sociale en indirecte regulering en de initiatieven worden bij de bedrijven zelf gelegd. Preventie-activiteiten laten zich niet zo eenvoudig in regels en procedures vastleggen: preventiemaatregelen kunnen vooralsnog nauwelijks verplicht worden gesteld. Preventiebeleid betekent tevens een integrale benadering van bedrijven: een ongebruikelijke benadering voor de milieucompartiment-geïntegreerde gemeentelijke organisatie.

Daarnaast vraagt het preventiebeleid een andere *taakopvatting* van de ambtenaren ten aanzien van de relatie met bedrijven. Is de regulerende relatie met bedrijven te typeren als een "wij-tegenover-zij" relatie, de relatie die het preventiebeleid vereist is gebaseerd op samenwerking ten behoeve van één doel: voorkomen van milieuproblemen. Het verwerven van andere taakopvattingen vraagt veel tijd en zeker ook motivatie van de betrokken ambtenaren.

De beleidslijn van adviseren, stimuleren en motiveren (de grondslag van de PRISMA-aanpak, zie paragraaf 1.4.4) heeft in gemeenten een extra vertaling nodig omdat dat in principe onbekende begrippen zijn voor een gemeentelijke milieuafdeling. Het is erg begrijpelijk dat vergunningverleners niet staan te popelen om preventietaken op te nemen in hun werk. Ze hebben dan ook enig stil verzet gepleegd toen het geadopteerde preventiebeleid vertaald werd naar uitvoeringsniveau.

De organisaties uit de gemeentencases lopen zonder de vertaling het risico dat het werken aan preventie bij een eenmalige (project)activiteit blijft. Hoe de uitvoerenden ook getraind worden of richtlijnen opgelegd krijgen: ze moeten zichzelf andere vaardigheden eigen maken en andere feedback uit de organisatie krijgen om preventiebeleid invulling te kunnen geven. Het nieuwe beleid zal moeten doorklinken in de taken, de werkzaamheden en de producten waarop gemeenteambtenaren worden afgerekend.

Het inzoomen op de vergunningverlening heeft automatisch tot gevolg dat er richtlijnen komen voor de ambtenaren en dat er cursussen worden opgezet om de nieuwe vaardigheden bij te brengen. De voortrekkers spannen zich dan ook in om de preventieconcepten te integreren op heel concreet werkniveau. En dat is een weerbarstig terrein in een ambtelijke organisatie. Is het standaardiseren in aanzet verwezenlijkt, dan moeten de voortrekkers het werk loslaten. Dit geeft de voortrekkers opnieuw een dilemma: kunnen ze het initiatief wel loslaten?

9.4 De rol van externe factoren in het proces

In de introductieprocessen in zowel de provinciale als de gemeentelijke cases zijn externe invloeden op de voortgang van het proces aan te wijzen. Deze worden nader bestudeerd. Voor het onderkennen van deze externe invloeden is gebruik gemaakt van een indeling die Daft (1992) hieromtrent heeft ontwikkeld.

Daft onderscheidt een aantal externe factoren die een rol spelen in het innovatieproces (zie ook paragraaf 3.3). Onderzocht is of deze factoren ook in de vijf cases terug te vinden zijn en welke invloed deze op het innovatieproces hebben. De invloeden op de elementen in het innovatieproces die Daft onderscheidt zijn:

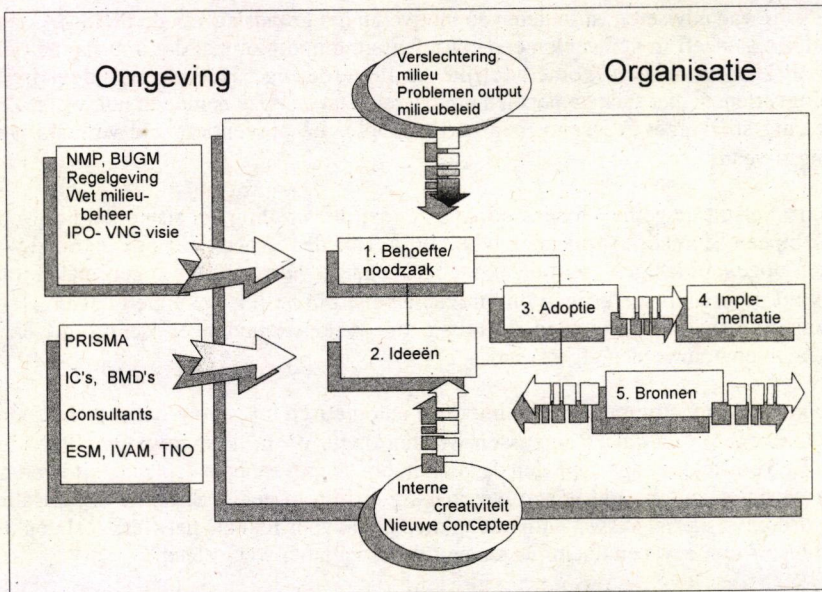
- A De externe invloed op de behoefte aan innovatie
- B De externe invloed op de ideeën voor innovatie

Daarnaast onderscheidt Daft twee clusters van factoren waarbij de interne motivatie gedeeltelijk gevoed wordt door de externe omgeving. Te weten:

- C. De onderkende problemen én mogelijkheden om de behoefte aan innovatie vorm te geven
- D. De interne creativiteit en inventies die de ideeën voor innovatie voeden (Daft, 1992).

In andere woorden gezegd: de factoren onder C zorgen voor de intentie tot veranderen, de factoren onder D voor de inventie daarvan. Tezamen geven ze het proces in de organisatie vorm. De invloed van deze factoren is echter niet altijd bevorderend voor het innovatieproces: de externe factoren kunnen zowel stimulerend als remmend zijn.

De door Daft onderkende externe invloeden op het innovatieproces van preventiebeleid kunnen ook in de vijf cases worden onderkend. Deze kunnen in hetzelfde schema van Daft worden weergegeven. De gevonden externe invloeden worden voor de cases nader gespecificeerd.



Figuur 9.1 Elementen in het innovatieproces van preventiebeleid (Naar Daft, 1992: 254)

A. Externe invloeden op de behoefte aan innovatie

Wet- en regelgeving

De externe noodzaak tot verandering ingegeven door het beleid van de rijksoverheid is in alle cases aanwezig. Zowel het NMP, de afspraken daarover met de VNG, de verplichting tot milieuzorgsystemen, als de introductie van de nieuwe Wet milieubeheer bepalen in de negentiger jaren het provinciale en gemeentelijk milieubeleid. De invloed van deze ontwikkelingen op het introductieproces van preventiebeleid moet enigszins worden genuanceerd. De verruimde reikwijdte van de nieuwe Wet milieubeheer stimuleerde de organisaties weliswaar om te zoeken naar een goede invulling van de verruimde taken (waar de preventie-aanpak goed in past), maar remde tevens de interne creativiteit en besluitvaardigheid. De nieuwe, nog niet ingevulde wetgeving gaf namelijk ook onzekerheid en een zekere verlamming. Deze perikelen waren in de gemeenten soms aanleiding om het werk aan preventie-activiteiten stil te leggen. Als de voortrekkers in het innovatieproces wat tegenslag hadden of zoekende waren naar nieuwe strategieën, kwam geregeld de verplichting om de Wm in te voeren om de hoek kijken. De tijd dwong hen daar aan te werken. Ze konden dit werk niet stil leggen.

Een andere illustratie van de invloed van het beleid van de rijksoverheid is het BUGM-bestuursakkoord voor gemeenten. De verplichtingen inzake de BUGM hebben zeker belemmerend gewerkt voor het innovatieproces van preventiebeleid. Van speling in personele ruimte is door de hoge eisen die de BUGM-verplichting aan de milieuafdeling stelt, weinig sprake. De vrees om niet aan de output-verplichtingen te kunnen voldoen is in de gemeenten een dagelijks terugkerend gespreksonderwerp. De latente weerstand bij de vergunningverleners om nieuwe taken en vaardigheden te krijgen kan voor een groot deel verklaard worden uit deze werkdruk en vrees.

De wet- en regelgeving heeft zodoende verschillende aspecten in het innovatieproces beïnvloed. Deze invloed stimuleerde aanvankelijk de behoefte aan verandering, maar is in het innovatieproces van preventiebeleid eerder remmend dan stimulerend geweest.

De politiek

In zekere zin geldt de provinciale/gemeentelijke politiek als externe invloed. Vooral in de provinciale cases hebben politici een doorslaggevende rol gespeeld in het innovatieproces. In beide cases speelde de gedeputeerde een stimulerende rol, in Noord-Holland zelfs heel expliciet. Hier heeft tevens de politieke discussie over (dioxines bij de) afvalverbranding en over het storten van afval gezorgd voor een aanleiding om het oprichten van het preventieteam aan te kaarten. In Gelderland heeft een motie van een oppositiepartij geleid tot het besluit om een preventieteam op te richten. Politiek "de wind mee hebben" bevordert zodoende het innovatieproces. In Heerhugowaard is de rol van de wethouder in de initiatie bevorderend geweest. Om het afgebroken initiatieproces in deze gemeente weer op gang te helpen speelde opnieuw de gedeputeerde van Noord-Holland een rol.

Dreigende regionalisaties

Een externe invloed die belemmerend is gebleken voor het innovatieproces is een dreigende regionalisatie van milieutaken. Bij de gemeenteamtbanen leidde deze dreiging tot een afwachtende of zelfs een afwijzende houding ten aanzien van vernieuwing. Een vergaande regionalisatie zou immers kunnen leiden tot een drastische reorganisatie van de gemeentelijke milieuafdelingen en diensten. In de drie gemeentecases is van een dergelijke dreiging sprake (geweest). De regionalisatieplannen geven onzekerheid over banen, over de taakverdeling en over de uitvoering van gemaakte beleidsplannen. Het instellen van een personeelsstop zolang er geen duidelijkheid over de toekomst van de organisatie is (zoals in Breda tijdelijk het geval was), is demotiverend voor innovatie. Er komt geen 'nieuw bloed' en sommige voortrekkers zoeken en vinden ander werk. In de drie gemeenten wordt inmiddels weliswaar regionaal samengewerkt, maar de complete regionalisatie van milieutaken, zoals ten tijde van het onderzoek werd gevreesd, is vooralsnog uitgebleven.

De reorganisaties in de provinciale cases zijn vrij geruisloos voorbereid en bleken minder bedreigend voor de meeste medewerkers dan in de milieudienst in Breda het geval was. Het is de dreiging van een reorganisatie die remmend werkt voor innovatie, niet de reorganisatie zelf. Is de reorganisatie eenmaal doorgevoerd dan kan deze, zoals we in Gelderland, Noord-Holland en Breda zagen, de implementatie van vernieuwing juist ten goede komen.

b. Externe invloed op de ideeën voor innovatie

Externe imago

In de uitgangssituatie voor het innovatieproces kan het externe imago van de organisatie van belang zijn. Breda heeft bijvoorbeeld de naam van een innovatieve organisatie die zich profileert op nieuwe ontwikkelingen in het milieubeleid: dit trekt niet alleen subsidiegevers voor projecten, onderzoeksbureaus en adviseurs aan, maar ook personeel dat innovatiegericht is. Het feit dat ten tijde van het onderzoek de burgemeester van Breda een oud-minister voor Milieubeheer was speelt in dit imago zeker een rol. Het externe imago kan dan ook interne innovatieprocessen bespoedigen.

Ook de beide provincies profileren zich sterk op milieugebied. Het externe imago is in de onderzochte cases een positieve factor geweest in het innovatieproces.

Professionele ondersteuning

Het oorspronkelijke idee van preventiebeleid, zoals in hoofdstuk 1 besproken, is grotendeels van buiten de organisatie aangereikt. PRISMA geldt als het voorbeeld voor de voortrekkers in de organisatie. In Noord-Holland is de inbreng van externe adviseurs minder belangrijk: de interne ideevorming is bepalend in het proces. De belangrijkste voortrekker hier is tevens één van de vormgevers van PRISMA. De gemeenten en Gelderland zijn aan de slag gegaan met een door de IVAM voorbereid project. IVAM had hiermee in vier van de vijf cases een uitgesproken rol: als trainer, adviseur en projectbegeleider. In Noord-Holland was deze rol wat minder uitgesproken; hier bracht de IVAM een advies uit over de oprichting van het preventieteam (Reijenga e.a. 1990). De professionele ondersteuning heeft een positieve invloed gehad op het innovatieproces in de cases.

Wederzijdse beïnvloeding van de cases

De IVAM is ook een verbindende factor geweest. In alle cases zijn onderzoekers van de IVAM betrokken geweest. De activiteiten in de casestudies (en in andere, niet onderzochte cases zoals van andere provincies, innovatiecentra en bedrijfsmilieudiensten) beïnvloeden elkaar onderling. Er is een duidelijk verband tussen de cases in Noord-Holland en in Gelderland. De voortrekkers wisselen informatie uit en het idee voor de interdienstelijke samenstelling van het preventieteam heeft Gelderland van Noord-Holland overgenomen. Er is soms zelfs sprake van dezelfde mensen in verschillende cases: de beleidscoördinator in Breda heeft eerst in Gelderland gewerkt, een beleidsmedewerker in Amstelveen is bij het preventieproject in Gelderland betrokken geweest en het preventieteam van Noord-Holland heeft het preventieproject in Amstelveen en Heerhugowaard begeleid. De wederzijdse beïnvloeding van de cases is bevorderend geweest voor het verloop van het innovatieproces.

Externe financiering

Bij Amstelveen en Heerhugowaard was de provincie (opnieuw: Noord-Holland) de belangrijkste initiatiefnemer door de gemeenten een preventieproject aan te bieden. De provincie (op de achtergrond bijgestaan door het ministerie van VROM) financierde de projectbegeleiding en de adviseurs van de IVAM. De invloed van deze externe financiering is moeilijk in te schatten. Zonder de financiering in het kader van het preventieproject was het innovatieproces in deze gemeenten niet op gang gekomen. Externe financiering bevordert zodoende het introductieproces van preventiebeleid.

De externe financiering kan er echter ook toe hebben geleid dat de gemeenten zijn begonnen aan een proces waaraan nog weinig behoefte was en waarvoor (nog) onvoldoende interne creativiteit is. In de milieudienst van Breda, die met eigen middelen het preventieproject heeft gefinancierd, is wellicht een sterkere motivatie aanwezig voor het voltooien van het innovatieproces: er is reeds een draagvlak aanwezig en de voortrekkers moesten hun werk intern ook 'waarmaken'.

Publiciteit en externe belangstelling

De externe belangstelling voor de ontwikkelingen in de cases heeft bevorderend gewerkt. Het feit dat de cases koplopers zijn in een beleidsveld dat volop in de belangstelling staat bij milieubeleidsmakers zorgt ervoor dat de voortrekkers extra gemotiveerd zijn, "ze kunnen scoren" op de innovatie preventiebeleid. Dit uitte zich in publicaties in de vakpers, in studiedagen, conferenties en overleggroepen waarvoor de voortrekkers werden gevraagd een bijdrage te verzorgen. Ook de positieve reacties van betrokken demonstratiebedrijven en van intermediaire organisaties waarmee contact is gelegd hebben voor extra motivatie bij de voortrekkers én bij de besluitvormers gezorgd. In de omslag in het innovatieproces van "inwerken" naar "uitwerken" is de externe belangstelling doorslaggevend geweest. Misschien was deze omslag zonder die

belangstelling niet opgetreden. Maar ook aan deze positieve factor kleefde een bezwaar. Soms is er door de voortrekkers zoveel tijd gestoken in externe informatieoverdracht, dat de afronding van hun preventiebeidsplannen erdoor werd opgehouden!

Concluderend kan gesteld worden dat de externe invloed op de ideeën een doorslaggevende en positieve rol speelde bij de omslag in het proces die leidde tot het adoptiebesluit. De landelijke belangstelling, de aangeleerde vaardigheden en de kennis aangedragen door externe instellingen wisten de voortrekkers goed te benutten en hebben zodoende bijgedragen aan het besluit tot adoptie.

De rol van de externe invloed op de behoefte is minder eenduidig. Er kan in de gemeentecases hierbij zowel van belemmerende als van bevorderende invloed worden gesproken. De nieuwe wetgeving en de rijksregelingen leidden tot tijdsdruk, lastige prioriteitskeuzen, en een extra vertaling. De behoefte tot veranderen heeft er in Gelderland, Noord-Holland én in Breda wél toe geleid dat er een reorganisatie plaats vond die een stimulerende invloed op de implementatie van preventiebeleid heeft.

9.5 De rol van innovatoren en hun netwerk

9.5.1 De innovatoren

In alle cases zijn er specifieke voortrekkers te onderscheiden. In termen van Rogers zijn dit "innovatoren". Deze mensen hebben veel overeenkomsten met de karakteristieken gegeven door Rogers. Als we kijken naar de casebeschrijvingen dan zien we dat de voortrekkers actieve mensen zijn met ambities in hun werk, een grote inhoudelijke betrokkenheid of bevologenheid; ze zijn vaak kritisch, leergierig en geneigd tot verandering. Zij halen veel van hun ideeën van buiten de organisatie: ze hebben hun blik vaak naar buiten en naar de toekomst gericht. Zodoende zijn ze voor de organisatie waar ze werken vaak poortwachter: via hen komt veel nieuwe informatie de organisatie in. Soms zijn de innovatoren voortrekker voor een nieuw onderwerp omdat ze zich hiermee waar kunnen maken in de organisatie, of een bepaalde positie kunnen verwerven. In de cases stond in alle gevallen de persoonlijke overtuiging en inhoudelijke betrokkenheid met het onderwerp, preventiebeleid, voorop.

Om hun ideeën te verwezenlijken communiceren de voortrekkers veel en maken ze druk gebruik van netwerken. Vaak zijn dit informele netwerken met gelijkgestemde mensen. Innovatoren blijven over het algemeen niet lang op dezelfde werkplek: ze zoeken nieuwe uitdagingen. Innovatoren zijn daarom vaak geen goede uitvoerders voor routinematig werk: ze hebben over het algemeen weinig zitvlees. De uitwerking van hun ideeën laten ze vaak aan anderen, aan de "early adoptors" of aan hun "aides" over. Innovatoren of voortrekkers kunnen overal in de organisatie werkzaam zijn. Ze zijn over het algemeen weinig te vinden op specifiek mechanische, routinematig werkende afdelingen. Bij meer beleidsvoorbereidende werkeenheden zijn ze vaker aan te treffen, maar ook in het managementteam of in de ambtelijke of bestuurlijke top kunnen ze werkzaam zijn. Voortrekkers hoog in de hiërarchie en op strategische plaatsen in de organisatie werken uiteraard extra stimulerend voor innovatie.

Enkele voortrekkers in de cases zijn geen innovator pur sang, maar meer een "early adoptor". Een voorbeeld daarvan is voortrekker Noordhof in Amstelveen die weliswaar veel van bovengenoemde eigenschappen heeft, maar toch het liefst conform de bestaande

organisatiecultuur werkt en weinig gebruik maakt van "liaisoninstrumenten". Hij mobiliseert geen informeel ondersteunend netwerk om zich heen, maar probeert op eigen kracht nieuw beleid te introduceren. Dit is een zware klus voor hem.

Voortrekker Dichters in Breda is net als Noordhof op sommige momenten enigszins afwerend ten aanzien van de bemoeienis van anderen met het preventiebeleid. Deze houding past binnen de organisatiecultuur met als kenmerk "schoenmaker blijf bij je leest". In zowel Breda als Amstelveen zien we dat deze houding gevolgen heeft voor de houding van meer afwachterende actoren als Linschoten (Breda) en De Winter (Amstelveen). Zij trekken zich terug en spannen zich mede hierom niet actief in voor het nieuwe beleid.

De innovatoren in de gemeentelijke cases verschillen enigszins van de voortrekkers in de provinciale cases. Hun handelen is niet geheel los te zien van de aard en de taak van de organisatie en de aard van de innovatie. Toch kan worden geconstateerd dat de gemeentelijke voortrekkers eerder kiezen voor "invlechten" en de provinciale voortrekkers eerder kiezen voor "invechten".

Bijna alle voortrekkers gaan één of meerdere malen hun boekje te buiten als we kijken naar de geschreven of ongeschreven regels van de organisatiecultuur waarin zij werken. Bijvoorbeeld de voortrekker in Noord-Holland die haar chef niet raadpleegt over het nieuwe werk dat ze is gaan doen, de voortrekker in Heerhugowaard die reeds een preventieproject met de wethouder en de provincie heeft afgesproken, alvorens het managementteam erover heeft besloten. Als het nodig is om de bestaande organisatiecultuur te doorbreken voor de introductie van hun ideeën, zullen innovatoren dat doen. Ze zijn daarmee vaak grensverleggers en zijn gewend met onzekerheden te werken.

Naar aanleiding van de rol van de innovatoren in de casebeschrijvingen kan de hypothese worden geformuleerd dat typische innovatoren of voortrekkers in overheidsorganisaties de bestaande configuratie waarin de werkeenheden strikt zijn gescheiden en een eilandjes-cultuur dominant, niet altijd zullen respecteren en hun boekje soms te buiten zullen gaan.

De assistenten van de voortrekkers, "aides" en "early adoptors" hebben minder specifieke karaktereigenschappen dan de innovatoren. Deze mensen nemen vaak een deel van het regel- en lobbywerk over van de voortrekkers. Soms worden deze mensen in de loop van het proces zelf voortrekker, in de meeste gevallen blijven ze liever op de achtergrond, houden ze er niet van met veel onzekerheden te werken, beschikken ze over minder ambities en hebben ze minder persoonlijk belang bij de innovatie dan de voortrekkers.

Voor de voortgang van het proces zijn deze assistenten essentieel: ze bieden de voortrekkers een klankbord en verlenen hand- en spandiensten. Vaak verwoorden deze assistenten zonder hun solidariteit met de voortrekkers te verliezen de scepsis of twijfel over de innovatie die in de organisatie leeft. Daardoor kunnen de voortrekkers beter anticiperen op de reacties in de organisatie. De assistenten kiezen in alle gevallen voor de zijlijn.

Als we kijken naar de rol van de voortrekkers in de casestudies dan zien we dat zij allen een heel individuele invulling geven aan het innovatieproces. Het zijn personen die zich identificeren met de vernieuwing en die een netwerk om zich heen creëren om hun idee te kunnen uitvoeren. Hun voornaamste taak bestaat uit het creëren van draagvlak, het lobbyen om medewerking, het overtuigen van hun collega's over de voordelen van het nieuwe beleid. Hun inspanningen zijn

gericht op het krijgen van reacties uit de organisatie (van het managementteam, een commissie, college). Deze reacties zijn cruciaal om in een volgende fase van adoptie te kunnen komen.

Als de adoptie een geaccepteerd feit is, is de rol van de voortrekkers grotendeels uitgespeeld. De meeste voortrekkers blijven zich in de zijlijn nog wel inzetten 'voor de goede zaak', maar hoeven zich niet meer zo sterk te maken als ze in de initiatiefasen hebben gedaan. Sommige voortrekkers zijn al voor die tijd afgehaakt: omdat er voldoende mensen zijn die hun idee opgepakt hebben, er geen persoonlijke uitdaging meer is of zij anderszins op hun werk zijn uitgekeken.

In de implementatie van het nieuwe beleid is de rol van de oorspronkelijke voortrekkers anders geworden: in de provinciale cases zien wij dat bijna alle voortrekkers zelf uitvoerder zijn geworden van het voorgestelde preventiebeleid (door in het preventieteam te gaan werken). Voor hen heeft het preventiebeleid nog voldoende uitdaging: de implementatie is ook nog niet voltooid. In de gemeentelijke cases zien we dat de oorspronkelijke voortrekkers als adviseur, vraagbaak en stimulator de uitvoerders blijven sturen (Breda, Amstelveen) of vertrokken zijn (Heerhugowaard). Alle voortrekkers hebben wel hun bevoegdheid voor het preventiebeleid behouden en blijven ervoor lobbyen. Of het nu binnen hun bestaande functie is, in een nieuwe functie in de organisatie of in een geheel andere werkkring.

9.5.2 Het gemobiliseerde netwerk

Het verloop van het innovatieproces wordt, zoals we zagen, in hoge mate bepaald door het persoonlijk handelen van voortrekkers. Hun voornaamste activiteit is het mobiliseren van een netwerk ter introductie van preventiebeleid. Vooral in de initiatiefase is dit netwerk cruciaal. Na de formele adoptie van het preventiebeleid is het netwerk in de cases minder belangrijk geworden. Alleen in Breda blijft het netwerk gedurende het gehele proces van belang. Wat zijn de factoren die het succes van dit netwerk bepalen?

In alle cases kan worden geconstateerd dat als mensen eenmaal in het netwerk zitten, zij er ook in blijven. "Eenmaal een voorstander van preventiebeleid, altijd een voorstander", schertst één van de betrokkenen. In de provinciale cases en in Breda is er een uitgesproken actief netwerk voor de bevordering van preventiebeleid. In de cases Amstelveen en Heerhugowaard komt dit minder goed van de grond: daar zijn naast de voortrekkers en enkele uitvoerders in (eenmalige) demonstratieprojecten, een of twee "aides" actief betrokken bij de introductie van preventiebeleid.

In Amstelveen schroomt de voortrekker om te communiceren over een onaf beleidsplan. Hij wil eerst voor zichzelf zekerheid voordat hij over zijn ideeën omtrent preventiebeleid met mensen van andere afdelingen wil praten. Hij respecteert de eilandjescultuur (en heeft deze verinnerlijkt in zijn eigen houding). In Heerhugowaard onderneemt de voortrekker enkele pogingen om collega's van andere afdelingen bij het lopende project te betrekken. Zolang er echter geen adoptiebesluit over het preventiebeleid ligt, durven de meesten geen gehoor te geven aan het verzoek van voortrekker Droogleever. Een uitzondering is de energiedeskundige De Boer, die tegen de regels in toch projectgroepvergaderingen bijwoont. De Boer en Droogleever hebben beiden een liaisonpositie in de organisatie: ten behoeve van het milieubeleidsplan zijn zij formeel verplicht tot samenwerking. Dit raakvlak kan worden benut om informatie over te dragen over het preventiebeleid.

De rol van politici in de informele netwerken is eveneens van belang: zowel in Gelderland als in Noord-Holland bevordert een informeel contact tussen een voortrekker en de gedeputeerde het innovatieproces. In Heerhugowaard is het goede contact tussen de voortrekker en de wethouder bevorderend. Factoren die het succes van het netwerk bepalen, hebben te maken met het overschrijden van werkeenheden, de verticale lijnen naast de horizontale lijnen en de omvang, de hoogte en de breedte van het netwerk in de organisatie. In hoofdstuk 10 wordt stilgestaan bij deze factoren. De ontwikkeling van een actief netwerk is zeker bevorderend voor het introductieproces van preventiebeleid.

9.6 De configuratie en organisatiecultuur in relatie tot het proces

9.6.1 De plaats van inbedding van het nieuwe beleid

Hoewel de betrokkenen bij het beschreven innovatieproces niet allen bij de milieudienst of milieuafdeling werkten, is in alle cases het geïntroduceerde preventiebeleid voornamelijk bij de milieudienst of -afdeling geïnitieerd en geïmplementeerd.

De plaats van inbedding in de provinciale organisaties is duidelijk uit het organogram af te lezen. Bij de onderafdeling afvalstoffen (van de afdeling Bodem en Afvalstoffen) binnen de Dienst Milieu en Water (MW) is een apart preventieteam ondergebracht. Een team dat bestaat uit medewerkers van de afdeling afvalstoffen en uit medewerkers van de afdeling Economische Zaken van de dienst Welzijn, Economie en Bestuur (WEB). Het organogram van de provinciale organisaties is door het oprichten van het preventieteam gewijzigd.

Een reorganisatie heeft ertoe geleid dat de taakverdeling van de (onder)afdelingen is herverdeeld. In Gelderland leidde dit ertoe dat het preventieteam in een werkcluster is ondergebracht waar ook taken op het gebied van het doelgroepenbeleid, industriebeleid en milieuzorg worden verricht: dit geeft het preventieteam een beter klankbord en betere aansluitingsmogelijkheden bij de afdeling dan vóór de reorganisatie. Ook in Noord-Holland is door de reorganisatie van de dienst Milieu en Water de strikte compartimenten- of sectorindeling minder geworden. Het preventieteam is weliswaar ondergebracht bij een (bedrijfs)afvalstoffen afdeling, maar kan integraal werken aan preventie van afvalstoffen én emissies. Het interdienstelijk samengestelde preventieteam in beide provincies heeft voor de organisatie ongebruikelijke taken. Het team kan redelijk zelfstandig en projectmatig werken en samenwerking met externe organisaties aangaan. Administratief gezien is het team nog steeds binnen één afdeling en één dienst ondergebracht.

De plaats van inbedding in de gemeentelijke cases is niet expliciet af te lezen uit het organogram. In Breda is de eindverantwoordelijkheid ondergebracht in een - nieuwe - beleidsafdeling. Evenals bij de provincies is hier een reorganisatie geweest die preventiebeleid ten goede kwam. De nieuwe beleidsafdeling heeft de verantwoordelijkheid gekregen voor het uitvoeren van het GMP. Preventiebeleid is daar een onderdeel van. Het preventiebeleid heeft daarmee niet meer de status van "project", begeleid door de afdeling Adviezen en Projecten, maar heeft nu de status van "beleid". Gesteld kan worden dat het preventiebeleid daarmee ingebed is binnen de beleidsafdeling. Een van de voortrekkers is mee verhuisd naar deze afdeling en heeft het preventiebeleid expliciet in zijn taakomschrijving gekregen. Het feit dat er een bestuurslaag is verdwenen in de - enorm ingekrompen - Milieudienst, zorgt ervoor dat de organisatie overzichtelijker wordt en de lijnen korter zijn. De informatieoverdracht omtrent nieuw beleid en zodoende de implementatie van het preventiebeleid is hierbij gebaat, maar niet gegarandeerd.

De concrete uitvoering van het preventiebeleid is in Breda bij de afdeling vergunningverlening gelegd. Deze is niet in extra of nieuwe formatie terug te vinden, maar zou ingevlochten moeten worden in het reguliere takenpakket. Hetzelfde geldt voor de cases Amstelveen en Heerhugowaard: in het organogram is het preventiebeleid hier in het geheel niet terug te vinden, maar de implementatie is (grotendeels) ondergebracht bij de afdeling vergunningverlening. Een beleidsmedewerker - in Amstelveen de voortrekker, in Heerhugowaard nog een vacature - is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vastgestelde (tweejarige) beleidsplan.

De conclusie dringt zich op dat in de cases waar géén reorganisatie heeft plaats gevonden, de inbedding minder duidelijk heeft plaatsgevonden. In Heerhugowaard en Amstelveen zijn, met uitzondering van enkele nieuwe richtlijnen of taakomschrijvingen, geen aanwijsbare veranderingen opgetreden in de organisatie.

9.6.2 De configuratie en de veranderingsbereidheid

Gebruikmakend van de typologiekarakterisering van Mintzberg kan een beeld gevormd worden van de onderzochte organisatie en de onderdelen daarvan.

Alle onderzochte organisatieonderdelen zijn grofweg in te delen bij de typologie van machineorganisaties. De gemeenten zijn duidelijker als zodanig te herkennen dan de provincies. Nuanceringen voor de verschillende organisatieonderdelen zijn echter nodig.

Bij de provincies hebben de afdelingen Afvalstoffen van de dienst Milieu en Water (MW) meer kenmerken van een machineorganisatie dan de betrokken economische afdelingen van de dienst Welzijn, Economie en Bestuur (WEB). Zeker daar waar de vergunningverlening en andere regulerende milieutaken centraal staan, is het machine-achtige karakter het meest uitgesproken. De machine-achtige kenmerken zijn: een strikte scheiding van werkzaamheden en eenheden met daardoor veel (onder)afdelingen, een hiërarchische en een door regels gestuurde en gecentraliseerde besluitvorming. De besluitvorming die moet leiden tot formalisatie en (nieuwe) regels is traag en bevestigt het mechanische van de taakscheiding. Het middenmanagement - in termen van Mintzberg de technostrucuur - is erg belangrijk en heeft een op beheersing gerichte taak. Het middenmanagement is hierop getraind. Managers worden vooral geselecteerd op het vermogen om - zoals de betrokkenen het verwoorden - 'orde op zaken te houden', 'lijn aan te brengen' of om 'de output te garanderen'.

Om in termen van Mintzberg te blijven spreken: de macht van de top (het managementteam) wordt gedeeld met die van de technostrucuur, die vervolgens weer het werk van de uitvoerenden standaardiseert en controleert. Overschrijding van de grens van de werkeenheden houdt een controle- en beheersingsverlies in: dit moet worden voorkomen om de organisatie overzichtelijk en voorspelbaar (lees: betrouwbaar) te houden. Tal van regels verhinderen het leggen van dwarsverbanden. In de provinciale organisatie moeten projecten bijvoorbeeld een projectstatuut krijgen. In dit statuut is vastgelegd welke afdeling de verantwoordelijkheid en de administratie (lees: de middelen en menskracht) voor het project krijgt. Dat kunnen niet twee verschillende afdelingen zijn. Volledig gedeelde verantwoordelijkheid is daarmee uitgesloten.

De economische afdelingen van de onderzochte provinciale organisaties vertonen minder machine-achtige kenmerken. Deze afdelingen hebben een configuratie die lijkt op die van een professionele of een innovatieve organisatie. Er werken geen regelgevende ambtenaren, maar ambtenaren die zelfstandig of in projectverband opereren. De planning is minder dwangmatig en geformaliseerd en de werkdruk is minder groot dan bij de meer routinematig werkende milieuafdelingen. De blik is noodgedwongen meer naar buiten gericht dan naar binnen: er wordt veel met bedrijven en andere externe actoren samengewerkt. Vernieuwing is hiermee niet automatisch verstorend voor de orde. De orde is minder belangrijk en minder aanwezig. In termen van Daft zouden we kunnen spreken van meer "organische werkeenheden". Deze werkeenheden opereren wel binnen een machine-achtige bureaucratie en zijn daar niet los van te zien.

De onderzochte gemeentelijke milieuafdelingen lijken veel op de milieuafdelingen van de provincies. Van de gemeentelijke cases vertonen de milieuafdelingen van Amstelveen en Heerhugowaard nog de meeste kenmerken van Mintzberg's typologie van een machinebureaucratie. Naast de hierboven reeds genoemde centralisatie, scheiding van taken en beheersing zien we een relatief gesloten systeem met veel regels en richtlijnen die houvast moeten geven en de taken van de medewerkers ordenen en gescheiden houden. Vooral het planmatig en routinematig werken dringt zich als kenmerk op. Planningen zijn onmisbaar en gelden als belangrijkste afreken criterium voor medewerkers en afdelingen.

In Heerhugowaard is de centrale en beslissende rol van de gemeentesecretaris in het managementteam en van de interim-manager van de milieuafdeling van doorslaggevend belang geweest. In Heerhugowaard en Amstelveen maakt de configuratie het erg moeilijk om horizontale dwarsverbanden tot stand te brengen. Dit uit zich in Heerhugowaard in het niet kunnen deelnemen van mensen van andere afdelingen aan het preventieproject van de milieuafdeling. In Amstelveen verwacht de voortrekker bij voorbaat reeds problemen hiermee en kiest hij er voor het preventieproject zelfstandig uit te voeren.

De standaardisatie, een ander kenmerk van machineorganisaties, uit zich in de drie onderzochte gemeenten. Er wordt een groot belang gehecht aan het formuleren van richtlijnen voor de medewerkers inzake het nieuwe preventiebeleid. Gestreefd wordt naar het standaardiseren van de preventie-aanpak in de vergunningverlening; trainingen aan de ambtenaren dragen daaraan bij. Het vastleggen van werkprocedures voor de uitvoerende ambtenaren is een van de belangrijkste activiteiten in de implementatiefase: dit werk wordt gecoördineerd door de technestructuur.

Op gemeentelijk niveau zijn ook verschillen te zien in de configuratie van enerzijds de milieubeleidsafdeling (Amstelveen) en de afdeling Projecten en Adviezen (Breda) en anderzijds de vergunningenafdelingen in de drie gemeenten. De vergunningenafdelingen lijken van alle onderzochte organisatie-onderdelen in de vijf cases nog het meest op machineorganisaties. Dit heeft uiteraard direct met de taken van deze afdelingen te maken: het milieuvergunningenbeleid heeft een wettelijke basis met vast omschreven taken en vraagt daarom om een goed geëliede, betrouwbare en dus strikt geregelde organisatie.

De beleids- en projectenafdelingen worden verondersteld beleid te coördineren, te ontwikkelen of te vertalen naar lokaal niveau. Dit werk impliceert iets meer zelfstandigheid op afdelingsniveau, meer gelegenheid de taken zelf vorm te geven, meer projecten en contacten met de omgeving van de organisatie. Deze afdelingen zijn qua configuratie echter nog steeds minder organisch dan de economische afdelingen van de provincies.

Van de onderzochte cases lijkt de milieudienst van Breda het minst op een machineorganisatie. Deze dienst is minder sterk gericht op beheersing en behoud en vertoont, net zoals de economische afdelingen bij de dienst WEB van de provincies, enkele trekken van een professionele en van een innovatieve organisatie. Voorbeelden hiervan zijn: de mogelijkheid om samenwerking tussen werkeenheden aan te gaan (dat wil zeggen horizontale dwarsverbanden aan te gaan), de soepele vorming van projectteams en het belang dat wordt gehecht aan kennis en specifieke vaardigheden van de medewerkers. De hiërarchie speelt in Breda een minder nadrukkelijke rol en de verschillende werkeenheden, weliswaar nog steeds gescheiden van elkaar, kunnen redelijk zelfstandig werken. Vooral de formalisatie en regels zijn in Breda minder belangrijk dan bij de andere gemeenten. De projectenstructuur die de milieudienst zichzelf heeft opgelegd ten behoeve van de uitvoering van het Gemeentelijk Milieubeleidsplan (GMP) impliceert projectgroepen die dwars door de verschillende afdelingen heen werken. Dit maakt communicatie tussen de afdelingen goed mogelijk.

De milieudienst van Breda is mede daardoor meer vernieuwingsgezind dan de andere onderzochte gemeenten en dan de onderzochte provinciale milieudiensten. Het verschil in het verloop en de uitkomst in het proces in Breda versus Heerhugowaard en Amstelveen valt grotendeels te verklaren vanuit de geschetste verschillen in de configuratie.

De belangrijkste eigenschappen van de gevonden configuraties bij de milieudiensten/afdelingen samengevat:

- een sterke beheersing en afbakening van de werkzaamheden en een sturende rol van het middenkader daarbij;
- een sterke en gedetailleerde hiërarchie en het ontbreken van horizontale dwarsverbanden;
- de voor iedereen duidelijke besluitvormingslijn: centralisatie en (een streven naar) formalisatie staan daarbij op de voorgrond;
- uitgesproken gedragsregels, richtlijnen en planningen om houvast te geven en om het werk te standaardiseren

Er is een essentieel onderscheid aan te tonen tussen regulerende (routinematige en dus meer mechanische) afdelingen en meer beleidsmatige of dienstverlenende/economische (meer organische) afdelingen. In hoofdstuk 10 wordt ingegaan op de specifieke rol van deze afdelingen in het innovatieproces.

9.6.3 De organisatiecultuur en de veranderingsbereidheid

De organisatiecultuur van de onderzochte organisatieonderdelen is in de slotparagrafen van de hoofdstukken 4 tot en met 8 reeds beknopt behandeld. Er zijn veel overeenkomsten in de cultuur in de verschillende cases. De cultuurdiagnostiek is belangrijk voor het begrijpen van het handelen van de mensen in de context van de configuratie. Metaforen of beeldspraken kunnen worden gebruikt om de rol van de cultuur in innovatieprocessen beter te kunnen begrijpen.

Een belangrijke karaktertrek van de onderzochte organisatieonderdelen is het zogenaamde 'eilandenrijk met slechte veerverbindingen', ook wel de 'toko-cultuur' genoemd. Dit maakt het tevens een erg individuele cultuur: als mensen iets voor elkaar willen krijgen moeten ze het op eigen krachten doen. Dat de organisaties erg beheersingsgericht zijn, komt ook in de cultuur tot uiting. Beheersingsgericht lijkt een synoniem te zijn voor veranderingsmijdend. Opvallend is

verder het feit dat over het algemeen de leden een vrij negatieve beeldvorming over elkaar en over de eigen organisatie hebben (Voorbeelden van uitspraken: "Hier kan ook nooit wat", "Zien ze niet hoe hard ik werk?").

Net zoals bij de configuratie, zien we in de organisatiecultuur verschillen tussen de mechanische, regulerende werkeenheden en de meer organische, beleidsmakende of projectmatige afdelingen. De milieudienst van Breda wijkt bijvoorbeeld duidelijk af van het beeld waarin de eilandjes-mentaliteit dominant is: hier is eerder sprake van een wielerploeg die dezelfde koers rijdt. De cultuur is daarmee minder individueel: het idee van een ploeg duidt op coöperatie. Er bestaat in Breda over het algemeen een positiever beeld over de eigen organisatie. Dominant is hier de vernieuwingsgezindheid: anders dan in de andere gemeenten wordt behoudendheid hier minder gewaardeerd.

De vergunningenafdelingen in de drie gemeenten voldoen enigszins aan de beeldspraak van een schoolklas in het examenjaar: een gespannen sfeer en de leerlingen zijn niet gesteld op nieuwe, "leuke" initiatieven van leerkrachten: ze willen hun eindexamen halen. Omdat de milieufdelingen in Heerhugowaard en Amstelveen vrij klein zijn en de vergunningverlening de hoofdtak is, drukt de cultuur die de vergunningverlening met zich mee brengt een zware stempel op de gehele afdeling.

Gemeentelijke beleidsafdelingen en provinciale afdelingen van economische zaken vertonen een meer positieve doe-het-zelf sfeer, de beleidsafdeling in Amstelveen heeft iets van een jonge maatschap. De milieufdeling van Heerhugowaard is in een overgangsfase van een traditioneel gemoedelijke, informele sfeer naar een meer formele, zakelijke sfeer. Een organisatiecultuur in overgang kan leiden tot opvallende botsingen. In dit licht kan bijvoorbeeld de actie van voortrekker Droogleevers in Heerhugowaard worden gezien als zij zonder toestemming van haar chef vast een begin maakt met een preventieproject waar de wethouder achter staat. In een echt gemoedelijke organisatie zou waarschijnlijk niet krachtig aan de bel zijn getrokken door het management. Het acuut stopzetten van het project op bevel van de gemeentesecretaris, lijkt vanuit een gemoedelijke, informele organisatiecultuur bezien op een overreactie. De nieuwe centralistische en formele cultuur moet zich nog waarmaken. De reactie kan in dit licht worden gezien.

In alle cases, behalve in Breda, loopt men over het algemeen niet warm voor vernieuwing. De dominante cultuur zegt dat dit lastig en tijdrovend is en meestal 'onbegonnen werk'. Als het er naar uit ziet dat een groepje voorttrekkers toch iets voor elkaar lijkt te krijgen, kiezen veel medewerkers wel partij voor de vernieuwing. Vooral 'het boekje te buiten gaan' wordt binnenskamers op uitvoerend niveau, maar ook in de technestructuur, als geuzengedrag geprezen. Er wordt echter niet openlijk gehandeld naar deze opvatting zolang er niets officieel is gehonoreerd. De houding ten aanzien van verandering is zodoende reactief te noemen. Vooral het middenmanagement is hiervoor illustratief. De controlerende en beheersende rol van deze personen brengt deze houding met zich mee. Vaak blijken de betrokken managers helemaal niet ongevoelig voor ideeën om veranderingen in te voeren. Sommigen zijn zelfs enigszins opgelucht dat ze na een formeel genomen besluit lokaal voorstander kunnen zijn.

De recent ingestelde interdienstelijke preventieteam bij de provincies hebben nog geen duidelijke culturele signatuur. Er kan wel een beeldspraak worden gevonden voor de cultuur-in-overgang op dit moment: In Noord-Holland is sprake van een soort LAT-relatie tussen medewerkers uit twee totaal verschillende diensten, in Gelderland is het team te typeren als een beginnend, nog

onzeker gezin. Door het analyseren van de do's en don'ts in de organisatiecultuur kan een beeld worden gevormd van de veranderingsbereidheid in de organisaties.

Enkele in de cases veel voorkomende do's en don'ts zijn:

- Vraag om een cursus (of een project) als je iets nieuws wilt.
- Probeer de raadscommissie of het college van GS op je hand te krijgen: houd de politiek in de gaten om een kans tot scoren niet mis te lopen.
- Kom niet aan elkaars projecten en taken: schoenmaker blijf bij je leest.
- Kom pas naar buiten met plannen als je echt een "af" produkt hebt.
- Ga niet achter iets staan waar je chef niet achter staat of: probeer eerst je chef voor iets nieuws te interesseren.
- Omzeil je superieuren niet, tenzij je het heel strategisch en met hulp van hogerhand kunt doen.
- Ga je boekje niet te buiten.

Kenmerkend voor het succes van de voortrekkers voor innovatie is het doorbreken of strategisch benutten van deze do's en don'ts. De opsomming lijkt te leiden tot de conclusie dat de veranderingsbereidheid in de organisatiecultuur gering is. Nuancering is toch noodzakelijk.

In de provincies is er veranderingsbereidheid. Zeker voor nieuw beleid, want de eilandjescultuur leidt ertoe dat er een nieuw eilandje kan worden ontworpen. Groot is de veranderingsbereidheid niet, zeker niet voor strategische veranderingen. De brede en strategische inzet van voortrekkers en het goed benutten van de - weliswaar beperkt - beschikbare liaisoninstrumenten maakt dat de bestaande bereidheid wel goed is benut.

De veranderingsbereidheid in Amstelveen en Heerhugowaard is minder groot, in Breda is het juist groter dan de bereidheid in de provincies. Voor de gemeenten geldt het feit dat zij koploper zijn in preventiebeleid in Nederland als bewijs dat ze wel degelijk veranderingsgezind zijn. De gemeenten hebben echter minder mogelijkheden hiertoe dan de provincies. Ze moeten roeien met de korte riemen die ze hebben. Door een meer vernieuwingsgezinde cultuur, minder formalisatie en een meer op teamwerk gerichte professionele cultuur is de veranderingsbereidheid in Breda groot. Het lukt de voortrekkers in Breda ook goed om de bereidheid te mobiliseren.

De mogelijkheden in Heerhugowaard lijken wat groter dan in Amstelveen. Er wordt echter zeer krachtig aan de rem getrokken in de beginfase, waardoor de schrik om informeel te lobbyen er goed in zit. De - beperkte - veranderingsbereidheid in Amstelveen en Heerhugowaard wordt nauwelijks gemobiliseerd.

Uit de cultuurschets is het verschil tussen Breda enerzijds en Heerhugowaard anderzijds goed af te lezen. Als we sec naar de configuratie of de formele structuur van de organisatie zouden kijken zou dat verschil moeilijk af te lezen zijn. Hierin zien we dan ook de meerwaarde van een cultuurdiagnose: het laat zien waar de mensen in de organisatie warm voor lopen en welke ongeschreven regels dominerend zijn. Maar configuratie en cultuur zijn wel sterk gekoppeld.

De verschillende uitkomsten in de provinciale en gemeentelijke cases worden veroorzaakt door twee factoren: ten eerste de doelen van de betreffende voortrekkers en ten tweede de aard en de taken van de organisaties. De provinciale voortrekkers hadden een grote conceptuele wijziging in het milieubeleid voor ogen en meenden dat daarvoor hun eigen organisatie zou moeten wijzigen. Dat bepaalde hun doel en hun inzet. De enige manier voor de provincies om organisatorisch te

wijzigen lijkt het creëren van een nieuwe werkeenheid te zijn, al dan niet gepaard gaand aan een reorganisatie. De totale configuratie en de cultuur van de organisatie is hiermee niet gewijzigd, op afdelingsniveau is de organisatiestructuur sterk veranderd. Wat dit op langere termijn zal betekenen voor de configuratie en de cultuur van de organisatie is moeilijk te voorspellen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de cultuurdiagnostiek behulpzaam is bij het herkennen en benoemen van het innovatieproces in de organisatie. De cultuurschets is tevens onontbeerlijk om inzicht te krijgen in de werking van de configuratie en van de rol van individuen. Dit is echter niet voldoende om de processen ook te kunnen verklaren. De positie en handelingsruimte van de leden van een organisatie zijn afgeleid uit de configuratie van de organisatie. Het gedrag en de overtuigingen van de voortrekkers zijn vooral afgeleid uit de cultuur van de organisatie. Deze bepaalt de normen in de organisatie, onder andere de normen omtrent het onderling communiceren en normen omtrent vernieuwingen. De configuratie en cultuur bepalen tezamen de uitkomst van het proces. De configuratie geeft de harde randvoorwaarden aan, de cultuur de kwalitatieve invulling, zoals gekozen door de mensen in de organisatie.

In het volgende hoofdstuk zal worden onderzocht in hoeverre de specifieke theorievorming van Mintzberg, Rogers en Daft omtrent innovatieprocessen in organisaties in de cases kan worden bevestigd.

10 BEANTWOORDING VAN DE THEORETISCHE ONDERZOEKSVRAGEN

10.1 Inleiding

De analyse van dit onderzoek betreft een innovatieproces en de wijze waarop lagere overheidsorganisaties daar mee omspringen. Interessant is om vervolgens te kijken naar de uitkomsten van dit proces in het licht van de gehanteerde theorieën. In 3.9 is daar een aantal vragen voor geformuleerd. De eerste cluster vragen heeft vooral betrekking op het verloop en de richting van het innovatieproces. De vragen die in 10.2, 10.3 en 10.4 beantwoord worden zijn:

1. *Is het onderscheid tussen initiatie en implementatie essentieel?*
2. *Treedt er inversie op in de loop van het proces?*
3. *Worden veranderingen in overheidsorganisaties topdown doorgevoerd?*

Geen innovatieproces zonder innovatoren, veronderstellen innovatiedeskundigen. In de beschrijvingen van het introductieproces van preventiebeleid in de vijf cases staan dan ook de handelingen van de voortrekkers centraal. Specifieke onderzoeksvragen die in 10.5 behandeld worden, zijn:

4. a. *Bepaalt het netwerk van de voortrekkers het succes?*
b. *Wisselt de rol van de werkeenheden in het proces?*

Tenslotte zijn er onderzoeksvragen over de verandering in de organisatie zelf gesteld. Zijn er in de configuratie en cultuur van de organisatie na verloop van het proces veranderingen aan te tonen? Zijn de vooronderstellingen van Mintzberg over machineorganisatie ook in de cases waar te nemen? Daarnaast impliceert preventiebeleid een andere taakopvatting van lagere overheden omtrent het milieubeleid en de relatie met bedrijven. Taakopvattingen zijn verankerd in de organisatiecultuur. Is er in de cases ook sprake van een verandering in de dominante cultuur? De geformuleerde onderzoeksvragen hieromtrent die in respectievelijk 10.6 en 10.7 worden behandeld, zijn:

5. *Treedt er een configuratieomslag op? Zijn er quantsprongen of hervormingen aan te tonen?*
6. *Ten aanzien van de organisatiecultuur: verandert bij de actoren de taakopvatting over de relatie met bedrijven?*

Waar nodig wordt aangegeven waar, naar aanleiding van de analyse van de cases, de gehanteerde theorieën genuanceerd dan wel aangevuld kunnen worden.

10.2 De fasering in het innovatieproces

Om het verloop van het introductieproces van preventiebeleid binnen lagere overheden te beschrijven is gebruik gemaakt van een innovatieprocesmodel van Rogers. Het belangrijkste kenmerk van dit model is het onderscheid in de initiatie en de implementatie van een innovatie in

een organisatie. In het model, dat uit vijf fasen bestaat, geeft Rogers van iedere fase een specifieke karakterisering. Onderzocht is of het onderscheid initiatie-implementatie inderdaad essentieel is en of de karakterisering van de fasen ook opgaat in de vijf onderzochte cases.

1. Is het onderscheid tussen initiatie en implementatie essentieel?

Fase 1 Aankaarten

Volgens Rogers is dit de fase van een groeiende motivatie en het opbouwen van een draagvlak. Dit blijkt ook in de cases. In deze fase draait het om het strategisch benutten van netwerk mogelijkheden en om het overtuigen van de besluitvormers in de organisatie. Het door Rogers gesignaleerde probleem van de "performance gap" (Rogers, 1983) treedt alleen in Heerhugowaard op. Een "performance gap" duidt op een verschil in verwachtingen over de eigen organisatie en de feitelijke manier van werken. De voortrekker in Heerhugowaard verwachtte geen problemen in de organisatie omtrent het preventieproject met de provincie. Zij werd echter teruggefloten door het managementteam en het innovatieproces werd tijdelijk onderbroken.

Om het proces nog gestructureerder weer te geven dan Rogers reeds doet is het wenselijk gebleken om de fase van "agenda setting" in tweeën te delen: de eerste kennismaking en het verkrijgen van draagvlak. De eerste kennismaking verloopt in alle cases aanvankelijk soepel, er is ruimte voor één of meer voortrekkers om initiatieven te ontplooiën voor nieuw beleid.

Het verkrijgen van draagvlak is een fase in het teken van het vergaren van informatie en het overdragen daarvan. Deze fase verloopt in de cases minder makkelijk: belemmeringen zijn onder andere de onbekendheid met het nieuwe concept bij de voortrekkers (leidend tot onzekerheid) en de sectoropdeling en de eilandjescultuur van de organisatie die het leggen van dwarsverbanden bemoeilijkt. Dwarsverbanden zijn essentieel voor de informatieoverdracht voorafgaand aan het verkrijgen van draagvlak.

Fase 2 Toetsen

Volgens Rogers is dit de fase waarin het nieuwe aan het oude wordt getoetst. In de vijf cases gebeurde dit. Deze fase wordt in de cases gekenmerkt door een proces van vallen en opstaan. Rogers vermeldt weinig over de problemen bij deze toetsing. De overgang naar de implementatiefase komt in zijn model dan ook min of meer uit de lucht vallen. Terwijl juist in deze toetsingsfase de meest beslissende stap in het innovatieproces wordt voorbereid: de adoptie. De casestudies tonen aan dat ook in deze fase een onderverdeling gewenst is in twee subfasen: de fase van inhoudelijke verdieping (getypeerd als "inhoudelijk stoeien") en de fase waarin een adoptiebesluit wordt voorbereid.

Gedurende het eerste deel van de toetsing wordt het draagvlak over het algemeen niet uitgebreid. De voortrekkers hebben eerder moeite om het bestaande draagvlak te bestendigen en om zelf te blijven geloven in de innovatie. In alle cases worden in deze fase beleidsplannen voor preventiebeleid opgesteld. Dit leidt af en toe tot een ware "concepten-oorlog" en een moeizame zoektocht naar de beste strategie om het voorgestelde beleid te formuleren. In de gemeentelijke cases maakt de tegenvallende selectie van demonstratiebedrijven het de voortrekkers niet gemakkelijk. Op momenten dat de voortrekkers twijfelen over hun doel grijpt het (midden)management over het algemeen snel in door te proberen het proces op een laag pitje te zetten of zelfs stop te zetten. Dit lukt in geen der cases. De voortrekkers zijn krachtig genoeg om door te zetten of de organisaties hebben zich door middel van een formeel project dusdanig gecommitteerd dat ze wel door moeten zetten.

Halverwege de fase van toetsing treedt er een omslag op. Deze wordt in alle cases met uitzondering van Noord-Holland vooral ingezet door praktijkervaringen in demonstratiebedrijven. Daarnaast gebeurt dit door de groeiende zekerheid en kennis bij de voortrekkers en de landelijke belangstelling voor de ontwikkelingen in de cases. De toetsing eindigt in een "winning mood" en - zeker in de provinciale cases - een vernieuwde vechtlust ("om zich erin te vechten" zoals sommige voortrekkers het zelf verwoorden). Gesteld kan worden dat zonder deze omslag het innovatieproces niet tot adoptie kan leiden.

In het tweede deel van deze fase wordt een besluit tot adoptie voorbereid. In de cases worden de beleidsplannen voltooid of worden presentaties gehouden voor (raads)commissies. In termen van betrokkenen: "De voortrekkers kruipen uit hun ei". Tot hun opluchting constateren ze dat het tijdsdanie is gekeerd dat "hun kop er niet wordt afgehakt", maar dat hun plannen met een zeker enthousiasme worden ontvangen. De implementatie begint als het besluit tot adoptie is genomen.

Fase 3 Herdefiniëren

Volgens Rogers is dit de fase waarin het karakter van de innovatie én van de organisatie wijzigt. Er wordt een begin gemaakt met de inlijving van de innovatie. Rogers vat de herdefiniëring op als een fase van herbezinning en van het voorbereiden van toekomstige structuren. In de provincies en in Breda is deze karakterisering ook waar te nemen. Het blijkt dat er nog veel regelwerk nodig is alvorens er een definitieve invulling kan worden gegeven aan preventiebeleid. De onzekerheid betreft nu niet meer de innovatie zelf, maar de continuëring ervan in de verdere toekomst. In deze drie cases wordt door het strategisch management in relatieve stilte een reorganisatie voorbereid. Deze drie organisaties hebben het takenpakket in de loop der jaren zien wijzigen en behoeven nu dan ook een andere structuur. De reorganisatie komt niet alleen het preventiebeleid, maar ook andere nieuwe ontwikkelingen en beleidslijnen in de organisaties ten goede.

Bij de cases Amstelveen en Heerhugowaard is de fase van herdefiniëren nog niet ver gevorderd. Een van de betrokkenen definieert het implementatieproces van preventiebeleid hier wat somber als "proberen er nog iets uit te slepen om niet helemaal kopje onder te gaan".

Fase 4 Verhelderen

Volgens Rogers is dit de fase waarin het nut van de innovatie moet doordringen om te kunnen worden ingebed. Een periode van leren en gewenning. Dit is in de cases eveneens waar te nemen. De provinciale preventieteam, waarvan een aantal voortrekkers van het eerste uur lid is geworden, werken zich in. Vanwege de ongebruikelijke taken en de onwennige plaats in de organisatie gebeurt dit met enig vallen en opstaan. De beide teams beginnen respect af te dwingen in de organisatie.

In Gelderland en Breda vindt er daarnaast opnieuw scholing van de betrokken ambtenaren in het preventiebeleid plaats. In de drie gemeenten wordt het uitvoerende werk van het preventiebeleid door de voortrekkers overgedragen aan vergunningverlenende afdelingen. Het geadopteerde beleid dient te worden vertaald naar richtlijnen voor uitvoerende ambtenaren. Het doel daarbij is het invlechten van de innovatie in het reguliere werk.

Fase 5 Routine worden

In de laatste fase van het innovatieproces raakt de innovatie volgens Rogers volledig ingeburgerd, waarna deze niet meer als separaat idee terug te vinden is. Aan deze karakterisering van Rogers kan worden toegevoegd: het innovatieproces is voltooid. Vooralsnog is hier bij de cases geen sprake van. De twee provincies en Breda hebben wel een begin gemaakt met de inburgering, maar deze

is nog niet voltooid. Noord-Holland is het verst gevorderd in de implementatie. De beide provinciale preventieteams hebben echter nog geen permanente status, maar een projectstatus voor vijf jaar. In Breda is de invlechting van de preventietaken in het werk van de vergunningverleners, zoals vastgelegd in een tweejarig beleidsplan, zojuist begonnen. De ontwikkelingen zijn nog te recent om onderbouwde uitspraken over de inburgering te doen.

De conclusie kan worden getrokken dat de karakterisering van Rogers in grote lijnen opgaat, maar dat er met name in de definiëring van de initiatiefasen aanvullingen nodig zijn. Deze fasen kunnen verder worden gedetailleerd. Geconstateerd wordt dat er halverwege de fase van toetsen een voor het proces essentiële omslag optreedt. In hoofdstuk 9 wordt geconcludeerd dat de omslag niet alleen tot stand komt door de verworven deskundigheid van de voortrekkers, maar vooral ook door externe, stimulerende factoren.

De eerdere fasen van aftasten en inwerken veranderen in fasen van uitwerken en vertalen. Het adoptiebesluit, dat volgens Rogers de overgang van initiatie naar implementatie markeert, is volgens deze aangepaste indeling reeds een onderdeel van de uitwerking en de vertaling. Het adoptiebesluit bevestigt het voorafgaande proces waarin de kaarten zijn geschud.

Deze resultaten passen bij de visie die Wissema (1988: 20) geeft op veranderingsprocessen in organisaties. Hij onderscheidt daarin de fase van ontdooien (unfreezing) en de fase van invriezen (refreezing). Tussen deze fasen is een duidelijke overgang zichtbaar, volgens Wissema. De door Rogers gegeven fasering voor de initiatie van de innovatie is te summier om een moment van omslag in het proces te kunnen aangeven. Daarvoor is gekozen voor de volgende onderverdeling (* = toegevoegd):

Fase 1 Aankaarten

- 1 a. Kennismaking *
- 1 b. Draagvlak verkrijgen *

Fase 2 Toetsen

- 2 a. Inhoudelijk stoeien *
- 2 b. Adoptie voorbereiden *

De aanvullingen maken expliciet waardoor en wanneer een adoptiebesluit omtrent een innovatie in een organisatie in gang wordt gezet. De omslag daartoe zit tussen de fase 2a en 2b.

Naast deze specificering in het proces is het ook belangrijk gebleken om de uitgangs- en eindsituatie te definiëren. Rogers staat nauwelijks stil bij de voorgeschiedenis van het innovatieproces. Voor een beter begrip van het proces zijn de ontwikkelingen die hiertoe geleid hebben echter van groot belang. De beschrijving van de innovatieprocessen zijn in de casebeschrijvingen daarom voorafgegaan door een schets van de nulsituatie. Wat zijn de aanleidingen voor de start van het proces en hoe ziet de organisatie er op dat moment uit, wat speelt er? Beantwoording van deze vragen is nodig om een uitspraak te kunnen doen over hetgeen er bereikt is in het proces en over de (status van de) gevonden eindsituatie. Voor het trekken van conclusies over het proces is het belangrijk om de bereikte eindsituatie duidelijk te definiëren (zie ook hoofdstuk 9). De voltooiing van het innovatieproces is in geen der cases bereikt.

Het verschil in de initiatie en de implementatie van de onderzochte innovatie is evident in de vijf cases. Het proces in de initiatie is gericht op het verkrijgen van draagvlak, kennis, zekerheid en overtuiging. Het proces in de implementatie is gericht op het vastleggen van de vernieuwingen, het verduidelijken en uitwerken daarvan en het invlechten van nieuwe taken in de bestaande organisatie. In feite betreft het twee verschillende processen die in elkaars verlengde liggen.

Afsluitend kan worden gesteld dat het gehanteerde innovatieprocesmodel van Rogers - met bovenstaande aanvullingen - zeer bruikbaar is bij de casebeschrijvingen en de analyse daarvan.

10.3 De invloed van configuratievariabelen op het proces

In navolging van Mintzberg kan geconcludeerd worden dat de configuratie van de organisatie grote invloed heeft op processen in de organisatie en de uitkomst daarvan. Maar wat is de invloed van specifieke configuratievariabelen op het proces? In hoofdstuk 2 is een aantal variabelen geselecteerd. Ten aanzien van de configuratievariabelen complexiteit, centralisatie en formalisatie concludeert Rogers dat er een inversie optreedt in de invloed van deze variabelen in de initiatiefase versus de implementatiefase.

2. Treedt er inversie op in de loop van het proces?

Complexiteit

De complexiteit van de organisatie is in navolging van Mintzberg en Rogers geoperationaliseerd in de functiespecificatie, de groepering en de omvang van werkeenheden. In de beschrijving van de configuratie in paragraaf 9.6 is deze operationalisering voor de cases weergegeven. De vooronderstelling van Rogers is dat een grote mate van complexiteit de initiatie van innovatie bevordert en de implementatie ervan belemmert.

Alle onderzochte organisaties zijn complex te noemen, de gemeentelijke organisaties zijn echter beduidend minder complex dan de provinciale organisaties.

In beide provinciale cases kan worden aangetoond dat de complexiteit bevorderend is voor de eerste initiatiefase (het aankaarten) van nieuw beleid. Door de complexiteit kunnen de voortrekkers veel lobbywerk en activiteiten ongehinderd en vaak onopgemerkt verrichten. Ook de dominerende organisatiecultuur met de zogenaamde eilandjesmentaliteit zorgt hiervoor: zolang de eilandjes niet verlaten worden kan iedereen - min of meer - zijn gang gaan.

In het begin van de initiatie in Heerhugowaard treedt het complexiteitsvoordeel ook op. De voortrekker kan aanvankelijk ongehinderd haar project gaan regelen. Halverwege de initiatie, op het moment dat de werkzaamheden van de voortrekker gaan botsen met de taken van de managers, werkt de complexiteit daar niet meer als positieve factor. Het project wordt zelfs voor enige tijd stopgezet. Andere mechanismen die het proces op dat moment negatief beïnvloeden, zoals de formalisatie en de werking van het planningssysteem, zijn krachtiger.

In de implementatiefasen in de provincies is de complexiteit niet belemmerend, zoals Rogers wel veronderstelt. Dit verschil in uitkomst kan verklaard worden uit het feit dat in de onderzochte cases de formalisatie dusdanig groot is dat de invloed van deze variabele veel sterker is dan de invloed van de complexiteit. En juist in de implementatiefasen werkt de formalisatie bevorderend voor innovatieprocessen.

De onderzochte gemeentelijke afdelingen zijn minder complex dan de provinciale diensten. De variabele complexiteit legt dus nog minder gewicht in de schaal. Met name hier zien we dat in de initiatiefasen het scheidingsmechanisme van de relatief kleine werkeenheden het innovatieproces méér tegenwerkt dan dat (de ondoorzichtigheid van) de complexiteit deze bevordert. Over de werking van de - gematigde - complexiteit in de implementatie in de gemeentelijke cases zijn nog geen uitspraken te doen.

De conclusie van Rogers kan dus alleen voor de initiatie in de provinciale cases en voor de eerste initiatiefase in Heerhugowaard worden onderschreven. Bij de implementatie kan de conclusie van Rogers in geen der cases worden bevestigd.

Centralisatie

De centralisatie van macht wordt in navolging van Mintzberg en Rogers in de beschrijving van de configuratie (zie paragraaf 9.6) gekoppeld aan het planning- en beheersingssysteem. De vooronderstelling van Rogers is dat een grote mate van centralisatie de initiatie van innovatie belemmert, maar de implementatie ervan bevordert.

De centralisatie in de onderzochte cases is sterk. Het plannings- en beheersingssysteem is door de strategische top (in de cases: het managementteam) in handen gelegd van het middenmanagement. Deze mensen hebben de taak gekregen om de planning op orde te houden en om verstoring, dus nieuwe werkzaamheden, buiten de deur te houden. De door de voortrekkers beoogde structurele invoering van preventiebeleid past vooralsnog niet in het reguliere werk en is dus inderdaad als verstorend op te vatten. In Gelderland en in Heerhugowaard, waar de botsing tussen middenmanagement en voortrekkers daarover evident is, kan de stelling van Rogers dan ook worden onderschreven. De centralisatie bemoeilijkt de initiatie. Maar als het nieuwe beleid eenmaal formeel is geadopteerd, bevordert de centralisatie de implementatie. Een door de strategische top genomen adoptiebesluit zal door het middenmanagement loyaal worden uitgevoerd.

In de provincie Noord-Holland en bij de milieudienst van Breda werkt de centralisatie van de organisatie minder belemmerend in de initiatiefase dan Rogers veronderstelt. Dit komt wellicht omdat daar mensen in een hiërarchisch hoge positie (mede)initiatiefnemer van de innovatie zijn. In het geval van Noord-Holland is dat de gedeputeerde, in het geval van Breda de beleidscoördinator die direct onder de directeur werkt. Met hun medestand is het beleid weliswaar nog niet geformaliseerd en moet nog steeds het hele initiatie- en implementatietraject worden doorlopen, maar het is door hun steun voor de voortrekkers veel gemakkelijker om medewerking te krijgen van het middenmanagement en daarmee van andere actoren in de organisatie.

In Breda maakt daarnaast de status van "GMP-project" het preventiebeleid reeds onderdeel van het planningssysteem. Dit kan, naast een meer vernieuwingsgezin managementteam mede verklaren waarom er relatief weinig oppositie is geweest van het (midden)management.

In Amstelveen kan de vooronderstelling van Rogers niet worden aangetoond. Ook hier zien we dat door de status van het GMP en de milieuzorg-werkzaamheden van Noordhof in dit kader, het werk aan het preventieproject min of meer in het planningssysteem is opgenomen en de voortrekker dus gelegaliseerd zijn gang kan gaan met het preventieproject.

De constatering van Rogers kan voor de cases Gelderland en Heerhugowaard derhalve worden bevestigd. In de andere cases gaat deze echter niet op. Een plausibele verklaring hiervoor in de cases van Noord-Holland en Breda is het feit dat de voorstanders van preventiebeleid hiërarchisch hoog in de organisatie zitten.

Formalisatie

De formalisatie in de organisatie is in de configuratieschets in navolging van Mintzberg en Rogers geoperationaliseerd in de impliciete en expliciete regels en gedragscodes en in de mate van standaardisatie van processen, producten en vaardigheden door opleiding, training en indoctrinatie.

Een grote mate van formalisatie is naar de mening van Rogers - net zo als de centralisatie - voor de initiatie van innovatie belemmerend, maar over de implementatie ervan bevorderend.

In alle cases is de organisatie sterk gehecht aan formalisatie: de organisatie kan niet zonder. Het initiatieproces is dan ook in alle cases gericht op het geformaliseerd krijgen van het nieuwe beleid. Alleen vertaald in regels kan de ambtelijke organisatie iets doen met een nieuw idee. De voortrekkers hebben dit goed begrepen en proberen deze regels óf te omzeilen óf slim te benutten. Want het nieuwe preventiebeleid past niet in de bestaande regels. Dat dit gepaard gaat aan een wijziging van de oorspronkelijke ideeën accepteren de voortrekkers daarbij.

In de provinciale cases is de formalisatie die beoogd wordt door de voortrekkers gericht op het creëren van een nieuwe werkeenheden. In Gelderland kan de conclusie van Rogers worden onderschreven. De voortrekkers besteden de eerste fasen van het proces aan het geformaliseerd krijgen van het nieuwe beleid. Hierin liggen veel barrières. Bestaande regels houden vernieuwing af, zeker als deze vernieuwing de taakhoud van de organisatie wijzigt. Is de adoptie een geformaliseerd feit dan is er nauwelijks nog weerstand te vinden. Werken de vele regels dus eerst tegen de introductie, na het formele besluit werken de regels juist mee. Het laatste gebeurde ook in de implementatiefase van Noord-Holland. Door het informele gelobby en strategisch handelen van de voortrekkers (inclusief de gedeputeerde) bleek hier de bestaande formalisatie in de initiatie echter nauwelijks een belemmering.

Bij de gemeenten ziet de formalisatie er anders uit dan bij de provincies. Deze is hier synoniem voor standaardisatie en het opnemen van noodzakelijke vernieuwingen in het reguliere takenpakket van de medewerkers. De barrières bij het proces in de gemeenten liggen dan ook niet alleen in de initiatie, maar vooral ook in de implementatie. De implementatie moet gebeuren op uitvoerend niveau, terwijl de formalisatie door de strategische top en het controlerende middenmanagement al een feit is. Met deze vertaalslag lijkt de stelling van Rogers in de gemeenten omgekeerd waar te zijn. Het beleid is geformaliseerd en daarna komen de problemen op uitvoerend niveau.

In de case Gelderland kan de constatering van Rogers worden bevestigd, in Noord-Holland slechts ten dele: alleen wat betreft de bevorderende werking van de formalisatie bij de implementatie. In de gemeenten ziet de formalisatie er anders uit, omdat de implementatie hier gericht is op het verweven van geheel nieuwe taken in het overvolle takenpakket van vergunningverleners. Formalisatie hiervan is onvoldoende om het implementatieproces soepel te laten verlopen. De constatering van Rogers gaat dan ook niet op voor de gemeenten.

Samenvattend kan gesteld worden dat de inversie in de invloed van de configuratievariabelen in de loop van het proces niet zo eenduidig is als Rogers veronderstelt. In Noord-Holland en Breda is er nauwelijks een verschil zichtbaar in de voortgang of de souplesse daarvan tussen de initiatiefase en de implementatiefase. Eenduidige uitspraken over inversie van de drie variabelen zijn dan ook niet te doen.

Er moet nadrukkelijker dan Rogers doet aandacht worden besteed aan *de mate* waarin een bepaalde organisatiekarakteristiek aanwezig is. Een sterke formalisatie die meewerkt aan de implementatie kan de tegenwerkende, maar niet sterke complexiteit neutraliseren. Dit bleek bijvoorbeeld in de provinciale cases. En de in principe tegenwerkende centralisatie, geeft juist een stimulerende wending aan het proces als de gedeputeerde of een andere persoon hoog in de hiërarchie, een voortrekker van het nieuwe beleid is.

De ideeën van Rogers snijden echter wel hout. De variabelen werken in de initiatie anders dan in de implementatie. En het zijn factoren die zeker een rol spelen in het innovatieproces. Er is in de meeste cases een duidelijk verschil te zien in de souplesse van het proces in de verschillende fasen. Ook het soort activiteiten verschilt in de initiatiefase versus de implementatiefase. De configuratievariabelen complexiteit, centralisatie en formalisatie dragen daaraan bij.

Analyse van de constatering van Rogers is zinvol gebleken omdat deze licht werpt op de invloed van de verschillende organisatiekenmerken op een innovatieproces. De vooronderstellingen van Rogers zijn slechts gedeeltelijk aantoonbaar en juist gebleken in de cases. De inversie van de variabelen complexiteit, centralisatie en formalisatie kon slechts gedeeltelijk en dan nog in enkele van de vijf cases worden aangetoond. De visie van Rogers heeft ons echter wel op het spoor gezet van het belang van de aangetoonde omslag in het innovatieproces.

10.4 De richting van het innovatieproces

Daft concludeert dat in mechanische organisaties, zoals overheidsorganisaties, de richting van innovatieprocessen top down is (1992: 256-270). Deze visie koppelt hij aan de veronderstelling dat de innovaties in overheidsorganisaties meestal structurele innovaties zijn. Produktinnovaties, technologische en menselijke innovaties kunnen volgens Daft wel bottom up in de organisatie doordringen.

3. Worden veranderingen in overheidsorganisaties top down doorgevoerd?

De innovatie "preventiebeleid" is, zoals we in hoofdstuk 3 reeds zagen, een gecombineerde innovatie: zowel een technologische, structurele en menselijke innovatie als een produktinnovatie. De initiatie van het preventiebeleid is bottom up. Het is niet de rijksoverheid, de ambtelijke top of de politiek die het nieuwe beleidsveld introduceert of verplicht stelt. Het is het initiatief van enkele beleidsmedewerkers die over het algemeen vanuit de lagere regionen van de technostructuur (vlak onder het middenmanagement) met de nieuwe ideeën komen. Hiermee gaat het om een ongebruikelijke plaats van innovatie in overheidsorganisaties. De stelling van Daft is dan ook niet waar gebleken. De innovatie preventiebeleid betreft zowel het gedrag, de structuur, de werkwijzen als de output van de organisatie.

Is het preventiebeleid in de cases eenmaal geformaliseerd dan geschiedt de implementatie ervan top down. De initiatie staat immers in het teken van het verkrijgen van formele toestemming door de strategische top. In de implementatie staat daarna de - gebruikelijke - top down-benadering voorop. Het verschil tussen andere innovaties in het (milieu)beleid zit dan ook in de richting van het proces in de initiatiefasen.

In voorliggend onderzoek zien we dat in overwegend mechanische organisaties ook bottom up-innovaties kunnen plaatsvinden, maar dat deze configuratie wel diverse mechanismen kent, zoals de sterke formalisatie, om het bottom up-proces te bemoeilijken. Uiteindelijk wordt er voor gezorgd dat de implementatie van de innovatie langs de gebruikelijke top down weg plaatsvindt. Daft heeft gelijk, in die zin dat in overheidsorganisaties altijd de tendens aanwezig zal zijn om vernieuwingen top down in te brengen. Daar vraagt de op regels en hiërarchie gerichte organisatie om. Maar dit sluit niet uit dat er bottom up innovaties *geïnitieerd* worden.

10.5 De actoren in het proces

De voortrekkers hebben niet alleen gewerkt. Rogers, Daft en Mintzberg onderkennen het belang van "interconnectedness" en "liaisons" in de organisatie en zij veronderstellen dat de rol van een actief netwerk doorslaggevend is in een innovatieproces in een organisatie.

Van de variabele "interconnectedness" veronderstelt Rogers dat deze gedurende het gehele proces eenzelfde positieve rol speelt. De veronderstelling daarbij is dat hoe meer ruimte er is voor persoonlijke netwerken, hoe soepeler het innovatieproces verloopt. Die ruimte, mogelijk door de bestaande configuratie en cultuur van de organisatie, kan door voortrekkers benut worden om informatie over de innovatie over te dragen en er een draagvlak voor te creëren.

4 a. Bepaalt het netwerk van de voortrekkers het succes?

De visie van Rogers omtrent de rol van het netwerk van de voortrekkers kan in de cases worden onderschreven. In cases waar minder voortgang wordt geboekt (zoals Amstelveen en Heerhugowaard) is weinig "interconnectedness" in de vorm van een netwerk met dwarsverbanden in de organisatie aanwezig. In de cases waar een actief lobbynetwerk opereerde (Gelderland, Noord-Holland, Breda) is het proces soepeler verlopen en is de implementatie tot nu toe verder gekomen. In de innovatieve organisatie van de milieudienst van Breda is het aangaan van dwarsverbanden tussen werkeenheden in de organisatiecultuur tot op zekere hoogte zelfs expliciet mogelijk. Dit bevordert projectmatig werken en maakt informatieoverdracht gemakkelijk.

In de cases kan in navolging van Daft en Rogers worden aangetoond dat het succes van een intern innovatienetwerk wordt bepaald door:

Het overschrijden van werkeenheden

Met name de gelegde contacten buiten de afdeling en de dienst zijn waardevol gebleken. Niet alleen voor het draagvlak, de legitimering en de implementatie van het nieuwe beleid in de organisatie is het overschrijden van de werkeenheden belangrijk, maar vooral voor het geadopteerd raken van het beleid. De besluitvorming vindt over het algemeen plaats in een managementteam waarin alle diensten of afdelingen zijn vertegenwoordigd. In sommige gevallen hebben voortrekkers enige weerstand ondervonden bij hun eigen afdelingshoofd, maar juist medestand van andere, zijdelings betrokken afdelingshoofden (bijvoorbeeld in beide provinciale cases).

In alle cases, met uitzondering van Breda, is het enthousiasme en de ondersteuning van medewerkers van Economische Zaken van grote invloed geweest op de besluitvorming ten gunste van het preventiebeleid. Dit heeft ook te maken met het onderwerp: preventiebeleid in bedrijven. Economische afdelingen hebben een andere relatie met het bedrijfsleven dan de milieu-ambtenaren. Ze zijn meer gewend te adviseren en om te onderhandelen met bedrijven en hebben zodoende een andere taakopvatting. Zij zien wellicht ook de (economische voordelen en milieu-) voordelen van de preventie-aanpak voor de bedrijven in kwestie. Zodoende kunnen zij een goede aanvulling geven op de argumenten van de milieuvertegenwoordigers voor preventiebeleid. In Breda was die inbreng van EZ vanwege het al brede draagvlak in de milieudienst minder noodzakelijk.

De horizontale en verticale link

De horizontale contacten zijn belangrijk voor de voortrekkers om een klankbord voor hun werk te hebben en om dit te kunnen overdragen. Uit de horizontale contacten halen ze meestal gelijkgestemden, medevoortrekkers of hun aides. Vooral in het inhoudelijk zoekproces in de begin van de toetsingsfase zijn deze contacten van belang gebleken. De verticale link is daarentegen vooral belangrijk voor het geadopteerd krijgen van het nieuwe beleid. Voorbeelden hiervan zijn het goede contact tussen Fields en haar chef Maessen in Gelderland, en dat tussen de gedeputeerde de Bakker, afdelingshoofd Visser en voortrekker De Jongh in Noord-Holland. Op gemeentelijk niveau zijn voor de voortrekkers niet alleen de verticale contacten richting de managementtop, maar ook de verticale contacten met de beleidsuitvoerders van belang.

De omvang van het netwerk

De omvang van het netwerk heeft ook te maken met die horizontale en verticale link en zodoende met de hiërarchie in de organisatie. Hoe breder gedragen in de organisatie en hoe hoger de voortrekkers of de leden van het netwerk in de hiërarchie staan, hoe soepeler het innovatieproces verloopt. Deze conclusie wordt vooral onderbouwd in de casebeschrijvingen van Noord-Holland en Breda waar veel mensen in het innovatieproces zijn betrokken. Zij komen vanuit verschillende werkeenheden en enkele voortrekkers (respectievelijk gedeputeerde en beleidscoördinator van de milieudienst) zitten hoog in de hiërarchie. Hiertegenover staan de cases Heerhugowaard en Amstelveen waar weinig mensen in het proces zijn betrokken en deze over het algemeen hiërarchisch geen hoge positie bekleden (met uitzondering van de wethouder in Heerhugowaard: zij speelt echter geen actieve rol in het proces).

De variabele "interconnectedness" zou verder kunnen worden gespecificeerd voor de verschillende fasen in het proces. Rogers zegt weinig over een verschuivend belang van de "interconnectedness" in de verschillende fasen van het innovatieproces. In de cases is hier wel sprake van. Vooral in de initiatiefase is het interpersoonlijk netwerk cruciaal gebleken. Na de formele adoptie van het preventiebeleid is het netwerk minder belangrijk geworden. Breda is hierin een uitzondering: daar blijft het netwerk gedurende het gehele proces van belang. Het feit dat het formele adoptiebesluit was genomen alvorens het innovatieproces startte, kan hiervoor een verklaring zijn.

4 b. Wisselt de rol van de werkeenheden in het proces?

Het innovatieproces is vormgegeven door personen. Rogers zegt echter weinig over de betrokkenheid van de verschillende organisatieonderdelen (werkeenheden) in de loop van het proces in de organisatie. Hieromtrent is het werk van Mintzberg en van Daft behulpzaam. Mintzberg onderkent verschillende organisatieonderdelen. Daft stelt dat de rol van de

verschillende organisatieonderdelen wisselt per fase in het innovatieproces. Hij veronderstelt dat voor de initiatie de rol voor organische werkeenheden cruciaal is en dat in de implementatie de rol voor mechanische werkeenheden bepalend is.

In termen van de configuratietheorie van Mintzberg, ziet het proces in de cases er als volgt uit: De initiatie wordt vormgegeven door de voortrekkers die in bijna alle gevallen als beleidsmedewerkers vlak onder het middenmanagement opereren. Zij behoren in sommige gevallen tot de technostrucuur. Het middenmanagement heeft de taak om het werk te coördineren en te controleren. Zij schermt de afdelingen noodgedwongen af van nieuwe bezigheden en botst daarom geregeld met de voortrekkers.

De initiatiefasen staan in het teken van (soms impliciete, soms expliciete) spanningen tussen voortrekkers en het middenmanagement. De doorbraak in het proces is met name ingegeven door praktijkervaringen, externe factoren en in enkele gevallen door de bemoeienis van relatieve outsiders van meer organische afdelingen. In Gelderland, Noord-Holland en Amstelveen is dit de inbreng van medewerkers van de afdeling Economische Zaken. In iets mindere mate geldt dit ook in Heerhugowaard. In Breda heeft de organische afdeling Projecten en Adviezen gedurende het gehele proces een bevorderende rol. Is het beleid eenmaal goedgekeurd door de strategische top, dan werkt het middenmanagement loyaal mee.

In de gemeentelijke cases wordt het preventiewerk gedelegeerd naar meer routinematig en dus mechanisch werkende afdelingen. Deze afdelingen zijn zwaar belast en de uitvoerders hebben de begrijpelijke neiging om extra werk en hen onbekende taken af te houden. Het preventiewerk is hen relatief onbekend en sluit niet aan bij hun taakopvatting.

Het onderscheid in organisatieonderdelen kan in de cases goed worden gemaakt (zie paragraaf 9.6). De vraag is alleen of hier uitspraken aan gekoppeld kunnen worden omtrent de rol van deze specifieke afdelingen in de verschillende fasen in het innovatieproces. Daft stelt dat in de initiatie van veranderingen een organisatie organisch moet zijn: open voor vernieuwing, innovatoren en communicatie. Voor de implementatie van veranderingen moet de organisatie juist mechanisch zijn: gericht op behoud en inburgering. Dit brengt Daft tot de uitspraak (1992) dat voor het opnemen van innovatie een organisatie ambidexter moet zijn: zowel rechts- als linkshandig (organisch én mechanisch).

De betrokkenheid van zowel organische als mechanische werkeenheden in het innovatieproces is aan te tonen in alle cases. Maar aangezien de totale configuratie van de onderzochte overheidsorganisaties duidelijk mechanisch is, kan er niet worden gesproken van een organisatie die ambidexter is.

De initiatieven komen bij de provinciale cases van zowel mechanische als organische afdelingen. Gezien de inhoud van de innovatie (namelijk een innovatie in het milieubeleid) komen de meeste activiteiten echter vanuit de mechanische afval- of milieuafdelingen. Het waren deze afdelingen waar voortrekkers zijn opgestaan om de innovatie ter hand te nemen. Het is aannemelijk dat de implementatie in mechanische werkeenheden tot meer tegenslag en vertraging zal leiden dan de implementatie in meer organische, en daarmee vernieuwingsgezinde werkeenheden. Maar dat sluit niet uit dat mechanische werkeenheden vernieuwing tot zich willen nemen.

De min of meer vanzelfsprekende regulerende invulling die de gemeenten hebben gegeven aan het preventiebeleid leidt er toe dat ook de implementatie bij de sterk mechanische vergunningenafdeling wordt gelegd. Het is niet bevreemdend dat de implementatie hier moeilijkheden ondervindt.

In de provinciale cases is de inbreng van de meer organische, economische afdelingen nadrukkelijk aanwezig, overigens gedurende het gehele proces. Maar ook daar ligt de hoofdverantwoordelijkheid voor de innovatie bij de meer mechanische afvalstoffenafdelingen van de dienst MW. De inbreng van de organische afdelingen is zeker bespoedigend geweest voor het proces. We kunnen constateren dat mechanische afdelingen in alle cases het grootste deel van de innovatie voor hun rekening hebben genomen. Daarmee kan de visie van Daft omtrent de rol van de verschillende werkeenheden in de loop van het proces in de cases niet worden onderschreven.

10.6 Verandering en de configuratie

Bovenstaande analyse betreft vooral het innovatieproces en de wijze waarop de organisatie daarmee omspringt. Interessant is om te kijken naar de uitkomst. Is er een verandering in de organisatie tot stand gekomen en hoe is deze verandering te benoemen? Mintzberg veronderstelt dat machineorganisaties slechts veranderen door een configuratie-omslag of door zogenaamde quantumsprongen (Mintzberg, 1991: 136). Teulings nuanceert Mintzbergs veronderstelling over configuratie-omslag door te spreken over hervormingen in machine-organisaties (1993: 39). Kan de vooronderstelling van Mintzberg worden onderbouwd in de cases?

5. Treedt er een configuratieomslag op? Zijn er quantumsprongen of hervormingen aan te tonen?

In termen van een machineorganisatie zijn de provinciale preventieteams te zien als nieuwe werkeenheden naast de bestaande eenheden. Deze organisatorische verandering leidt echter niet tot een totale configuratie-omslag. Het betreft een wezenlijke hervorming, binnen de randvoorwaarden van een -verlichte vorm van een- machinebureaucratie.

De innovatie "preventiebeleid" is wellicht voor de totale configuratie van de overheidsorganisaties (vooralsnog) een te klein of te onbekend item om de configuratie te kunnen openbreken. Dit uit zich althans in de inzet van de voortrekkers. In de gemeenten pretenderen de voortrekkers geen radicale organisatorische verandering, laat staan een configuratie-omslag. De innovatie preventiebeleid is zodoende in de gemeentelijke cases op te vatten als een incrementele innovatie en niet als een radicale innovatie. In de cases Amstelveen en Heerhugowaard is er geen organisatorische verandering waar te nemen ten behoeve van de introductie van preventiebeleid. De reorganisaties in Gelderland, Noord-Holland en Breda vragen speciale aandacht. De reorganisaties in drie van de vijf cases onderbouwen de visie van Mintzberg wat betreft quantumsprongen en een configuratieomslag als veranderingsstrategie voor overheidsorganisaties. De stille voorbereiding en snelle uitvoering van de drastische reorganisaties gebeurt in alledrie de cases op een wijze die niet past in een machineorganisatie. De snelle totstandkoming van de reorganisatie past beter bij een configuratietypologie van een ondernemersorganisatie. Voorzichtig kunnen we stellen dat in deze cases door de strategische top inderdaad tijdelijk andere strategieën worden ingezet dan gebruikelijk in een machineorganisatie.

Om zeer noodzakelijke veranderingen te kunnen invoeren geeft een machineorganisatie zeer tijdelijk de ruimte voor ongebruikelijke manoeuvres. De noodzaak voor organisatorische veranderingen was reeds geruime tijd aanwezig. Een stuwmeer van wijzigingsvoorstellen (waar het management volgens de principes van de configuratie afwijzend op heeft gereageerd) heeft het management uiteindelijk voldoende signalen gegeven om een reorganisatie te kunnen doorvoeren.

Deze constatering werpen een nieuw licht op de vele reorganisaties van de lagere overheden die sedert de jaren tachtig aan de orde van de dag zijn. De dynamische omgeving van deze overheden, en wat betreft het milieubeleid de snelle kennis- en beleidsontwikkelingen, leiden ertoe dat de druk om te veranderen voor deze organisaties groot is. De enige manier voor overheidsorganisaties om te veranderen zijn veranderingen door middel van een quantumsprong: een totale reorganisatie.

Geleidelijke verschuivingen in de inhoud van het werk en in de organisatie zijn, zoals we in de cases ook zagen, moeilijk tot stand te brengen. Nieuwe taken kunnen weliswaar worden toegewezen aan medewerkers, maar nieuwe taken passen niet goed in het strakke keurslijf van de strikt gescheiden en door vele regels omringde werkeenheden. Om een aantal van de gewijzigde of nieuwe taken beter tot zijn recht te laten komen, moet de structuur van de organisatie wijzigen. Daardoor zijn overheidsorganisaties gedwongen geregeld te reorganiseren: de kaarten worden dan opnieuw geschud. Hierdoor krijgen alle werkeenheden weer duidelijkheid over hun takenpakket en dat van de andere werkeenheden.

In het geval van preventiebeleid pakte dit goed uit. Het preventiebeleid lifte als het ware mee met andere veranderingen. Zoals ontwikkelingen op het gebied van doelgroepenbeleid, bedrijfsinterne milieuzorg en integraal ketenbeheer. In Gelderland is preventiebeleid bijvoorbeeld tezamen met deze taken in een werkcluster opgenomen. In Breda is de reorganisatie gunstig voor preventiebeleid omdat de eindverantwoordelijkheid voor dit beleid nu bij een strategische beleidsafdeling ligt. Bij deze afdeling zijn ook andere nieuwe beleidslijnen in het kader van het Gemeentelijke Milieubeleidsplan ondergebracht.

Mintzberg's vooronderstelling omtrent quantumsprongen kan wat dat betreft worden bevestigd voor de beide provinciale cases en voor de milieudienst van Breda. De nieuwe organisaties verschillen wat betreft de structuur zeker van de vorige. Toch laat de uitkomst van de reorganisatie geen andere configuratietypologie zien. Door middel van een quantumsprong is een hervorming in de bestaande configuratie tot stand gekomen. Maar: de drie organisaties zijn niet gereorganiseerd speciaal ten behoeve van het preventiebeleid. Het feit dat de reorganisatie de innovatie wel ten goede komt, laat zien dat preventiebeleid in de ontwikkelingen past die de organisatie noopte te reorganiseren.

Ook afdelingen van organisaties hebben een karakteristieke configuratie die kan wijzigen, stelt Mintzberg in zijn latere werk (Mintzberg en Quinn, 1991). In de provinciale cases zien we dat er een ongebruikelijke interdienstelijke samenwerking tot stand is gekomen. Het integrale en op externe samenwerking gerichte takenpakket van de preventieteams, alsmede de directe eindverantwoordelijkheid van de gedeputeerde in Noord-Holland, is een uitzonderlijk verschijnsel in een machineorganisatie. Voorzichtig geformuleerd is er op dienstniveau in de provincies sprake van een grensverlegging in het werk van de overheidsorganisatie.

Ook de totstandkoming van de provinciale preventieteams is opmerkelijk voor een overheidsorganisatie. Door middel van een strategisch handelend netwerk en het uitbuiten van politieke discussies is een nieuw element toegevoegd aan de overheidsorganisatie: een vrij

zelfstandige werkeenheid met andere taken en een geheel andere taakopvatting omtrent bedrijven dan gebruikelijk in het milieubeleid van overheden. Op het analyiseniveau van de afdeling Bodem en Afvalstoffen zou zodoende gesproken kunnen worden van een ingrijpende verandering.

De mechanische configuratie van deze organisatieonderdelen wordt geconfronteerd met andere werkwijzen en beleidsvisies. In de toekomst zullen deze wellicht ook voor de rest van de organisatie een andere cultuur met zich meebrengen. Aangezien het innovatieproces nog niet is voltooid, is het niet opportuun om uitspraken te doen over de consequenties van deze verandering in een klein deel van de organisatie voor de totale organisatie. De mechanische omgeving van dit organisatieonderdeel kan het werk inkapselen en op den duur ondersneeuwen. Het innovatieve karakter van het werk van het preventieteam kan echter het innovatieproces ook tot voltooiing brengen en de veranderingen uiteindelijk laten doorklinken in de rest van de organisatie.

Uit de beschrijving van de cases is reeds af te leiden dat innovatie zich niet alleen uit in het organogram of het takenpakket van de organisatie. Er kan pas sprake zijn van implementatie van het preventiebeleid als ook de principes en opvattingen die dit beleid met zich meebrengt zijn opgenomen in de organisatie. Dat brengt ons bij de organisatiecultuur.

10.7 Verandering en de organisatiecultuur

Gesteld kan worden dat preventiebeleid een andere taakopvatting van de leden van de overheidsorganisaties vraagt dan de bestaande taakopvatting. Er zal dus een cultuurverandering moeten optreden om werkelijk te kunnen spreken van implementatie van preventiebeleid. Taken zijn vastgelegd in de structuur van een organisatie en af te lezen uit het organogram of de taakomschrijvingen. De opvattingen en persoonlijke visies over taken zijn verankerd in de cultuur van de organisatie.

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat de innovatie preventiebeleid organisatorische veranderingen beoogt, die in vier soorten kunnen worden ingedeeld. Het zijn veranderingen in technologie (inzet van nieuwe werkmethoden, de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten), produktinnovatie (nieuwe diensten ten behoeve van de doelgroep bedrijven), structurele innovatie (een nieuwe werkeenheid en nieuwe taakomschrijvingen) en de menselijke of gedragsinnovatie (nieuwe vaardigheden, opvattingen en visies).

De onderzoeksvraag die over deze laatste innovatie kan worden geformuleerd, betreft de geheel nieuwe taakopvatting over de relatie met bedrijven die het voorgestelde preventiebeleid met zich meebrengt. De nieuwe taakopvattingen botsen met de bestaande taakopvattingen in het milieubeleid. Verloopt de implementatie van deze gedragsinnovatie hierdoor moeizaam? Onderzocht is of deze veronderstelling aannemelijk is.

6. Verandert bij de actoren in de onderzochte cases de taakopvatting over de relatie met bedrijven?

Alle *voortrekkers* in de cases hebben zich een nieuwe taakopvatting eigen gemaakt. Allen zijn van mening dat de sociale regulering van het preventiebeleid waarvoor zij hebben geijverd moet worden doorgevoerd en dat daarmee een andere relatie met het bedrijfsleven moet worden opgebouwd. In de loop van het innovatieproces is de taakopvatting van de overheid ten aanzien van bedrijven een punt van zorg geweest voor de voortrekkers. Een groot deel van de inhoudelijke discussies in de initiatiefasen ging over het feit dat samenwerking met het bedrijfsleven adviserende vaardigheden behoeft van de leden van de organisatie.

De dominante taakopvatting van lagere overheden in relatie tot bedrijven is geënt op de hoofdtak van de organisatie: de regulerende uitvoering van het milieubeleid. De voortrekkers voor preventiebeleid kunnen gezien worden als de dragers van een nieuw cultuurelement: een overheid die streeft naar overleg en advisering ten behoeve van een preventieve, brongerichte aanpak van milieuproblemen in bedrijven.

Naast milieutaken hebben lagere overheden echter nog andere taken. Zo zien we in de cases dat er bedrijfscontactfunctionarissen zijn die bedrijven adviseren over bijvoorbeeld energiebesparing. Voor deze medewerkers is de taakopvatting van het preventiebeleid minder onbekend. Hun werk ligt echter niet op het terrein dat formeel hoort bij milieubeleid. Het is juist bij de milieuafdelingen dat het preventiebeleid wordt geïnitieerd.

Er zijn verschillen merkbaar in de taakopvatting bij provincies en bij gemeenten. Provincies hebben een breder takenpakket en de aanvulling met adviserende en op samenwerking gerichte beleidsinstrumenten botst minder erg met de bestaande taakopvattingen dan bij gemeenten. Toch is ook hier de strikte taakopvatting van de ambtenaar als regulator en controleur dominant als het bedrijven betreft. Het implementeren van nieuwe opvattingen is iets waar de provinciale organisatie niet goed voor geëquipeerd is. De manier om de nieuwe opvattingen in huis te halen is het onderbrengen daarvan in een nieuwe werklcluster, het creëren van een apart preventieteam.

Het oprichten van het preventieteam past, zoals we hebben gezien, in een ontwikkeling waarin de provincies steeds meer nieuwe taken erbij nemen. Geconcludeerd kan worden dat de provinciale organisaties in de jaren negentig bezig zijn met het creëren van een nieuwe identiteit. Een identiteit gericht op partnership, overleg en informatieoverdracht. De taakopvatting van het preventieteam past bij deze nieuwe identiteit.

Het is echter nog te vroeg om te concluderen dat er zodoende blijvend een nieuw cultuurelement aan de provinciale organisatie is toegevoegd. Zolang het innovatieproces inzake preventiebeleid nog niet voltooid is, kan dit element alsnog ondergesneeuwd raken in de bestaande, dominante cultuur. Het is echter wel aannemelijk te veronderstellen dat de wijzigingen in taakopvatting in het milieubeleid bij provincies door zullen gaan.

De drie gemeenten waar het innovatieproces werd bestudeerd zijn minder ver in het implementeren van het nieuwe beleid en zeker minder ver in het implementeren van een andere taakopvatting dan de provincies. De voortrekkers in de gemeenten hebben zich minder los gemaakt van de bestaande taakopvatting dan de provinciale voortrekkers. Dat blijkt ook uit het feit dat zij proberen het preventiebeleid grotendeels bij de vergunningverlening onder te brengen. De kerntaak van de gemeente is zeer nadrukkelijk de milieuvergunningverlening; hier kunnen de voortrekkers uiteraard niet omheen. Zij hebben weliswaar nieuwe taken weten in te brengen in de organisatie, maar de opvattingen over deze taken zijn niet drastisch gewijzigd.

Het zogenaamde verinnerlijkingseffect lijkt in Breda echter vele malen groter dan in Heerhugowaard en Amstelveen. In Breda kan geconstateerd worden dat de voortrekkers net zoals de provinciale voortrekkers dragers zijn van een nieuw cultuurelement en dat zij zichzelf daar ook op afrekenen. Gezien het feit dat in Breda meer "interconnectedness" aanwezig is dan in de andere gemeenten en de organisatie meer vernieuwingsgezind is, zal een nieuwe taakopvatting

sneller kunnen doordringen in het werk. Het is nu echter nog niet zover dat alle uitvoerende leden van de organisatie zich eenzelfde nieuwe taakopvatting eigen hebben gemaakt. De meeste milieudienst-medewerkers zien zichzelf nog in hoofdzaak als regulerende actor. Er is in Breda wel een verschuiving in de taakopvattingen ten aanzien van bedrijven waar te nemen, maar het is zeker nog te vroeg om te spreken van een cultuurverandering op afdelingsniveau.

In Amstelveen en Heerhugowaard profileren de voortrekkers zich niet bij uitstek op het gebied van de geheel nieuwe taakopvatting van de overheid ten aanzien van bedrijven. Hun werk ligt daarvoor wellicht te dicht tegen de vergunningverlening aan. Er is hier op organisatieniveau vooralsnog geen wijziging opgetreden in het denken omtrent de relatie met bedrijven.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat preventiebeleid nieuwe elementen in de organisatiecultuur inbrengt - namelijk een andere opvatting over het bedrijfsleven en de eigen taak daarin - en dat deze elementen botsen met de bestaande, dominante cultuur. Zolang de voortrekkers niet expliciet de bestaande cultuur kunnen openbreken en er geen andere trends in de taakopvatting zijn waarbij aangesloten kan worden, zal er geen cultuurwijziging kunnen plaatsvinden. Van voltooiing van de implementatie van preventiebeleid in gemeenten kan dan vooralsnog geen sprake zijn.

11 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

11.1 Inleiding

Dit onderzoek beoogt het beleid dat gericht is op preventie van afval en emissies bij bedrijven te bevorderen. Onderzocht is hoe enkele overheidsorganisaties hieraan invulling hebben gegeven. Het onderzoek laat zien dat het introduceren van preventiebeleid een lastig, maar uiteindelijk succesvol zoekproces is. De introductie van preventiebeleid is op te vatten als een innovatieproces, waarbij fasen van initiatie en van implementatie kunnen worden onderscheiden. De initiatiefasen zijn in alle cases doorlopen en zijn met een formeel adoptiebesluit afgesloten. Met dit besluit is in alle cases de implementatie van het nieuwe beleid in gang gezet, maar deze implementatie is nog niet voltooid. De toekomst van dit nieuwe beleid is nog onzeker. Er zijn duidelijke verschillen waar te nemen in de processen én in de toekomstverwachting tussen de provinciale en de gemeentelijke cases.

In dit slothoofdstuk zullen - in paragraaf 11.2 - eerst de conclusies van het introductieproces in de vijf cases worden weergegeven. In paragraaf 11.3 volgen de conclusies die de empirische resultaten koppelen aan de gehanteerde theorieën. Hierna volgt in 11.4 een kort toekomstperspectief voor de cases en de ontwikkeling van preventiebeleid. Ten slotte worden in 11.5 aanbevelingen geformuleerd. Deze betreffen het preventiebeleid en de inbedding daarvan bij provincies en gemeenten. Ook worden er aanbevelingen gedaan omtrent het bewerkstelligen van veranderingen in overheidsorganisaties en de analyse daarvan.

11.2 Conclusies over het introductieproces

Voor het beschrijven van het innovatieproces is het innovatieprocesmodel van Rogers behulpzaam geweest. De belangrijkste bijdrage van dit model ligt in het onderscheid tussen de initiatie en de implementatie van een innovatie. Er wordt aangetoond dat de omslag van initiatie naar implementatie eerder in het proces plaats vindt dan Rogers veronderstelt. Demonstratieprojecten en externe invloeden hebben een doorslaggevende rol gespeeld bij deze omslag. Tevens dient de fasering binnen de initiatie verder te worden gespecificeerd dan Rogers doet, om te kunnen aantonen wanneer de organisatie een adoptiebesluit gaat voorbereiden. In navolging van Wissema kan wellicht beter gesproken worden over het onderscheid tussen de fase van aftasten en inwerken (= initiatie) en de fase van uitwerken en vertalen (=implementatie).

Rogers onderkent een aantal organisatievariabelen die zijns inziens een duidelijke rol spelen in het innovatieproces binnen organisaties. De analyse van Rogers onderstreept het belang van het onderscheid van verschillende fasen en van de omslag in het innovatieproces. Voor de variabelen complexiteit, centralisatie en formalisatie is onderzocht hoe deze in het proces in de vijf cases van invloed waren. Rogers concludeert dat er een zogenaamde inversie optreedt in de invloed van deze variabelen. Zijn constatering dat de organisatievariabelen in de initiatiefasen een andere invloed hebben dan in de implementatiefasen wordt onderschreven. Een inversie van de variabelen complexiteit, centralisatie en formalisatie kon echter slechts gedeeltelijk in enkele van de vijf cases worden aangetoond.

Geconcludeerd kan worden dat er -nadrukkelijker dan Rogers doet - aandacht moet worden besteed aan *de mate* waarin een bepaalde organisatievariabele aanwezig is. Een sterke formalisatie bijvoorbeeld die een positieve bijdrage heeft bij de implementatie van nieuw beleid, kan de belemmerende invloed van een minder sterke complexiteit neutraliseren.

Uit de casebeschrijvingen blijkt dat het innovatieproces van preventiebeleid in fasen is weer te geven en dat vooral het verschil tussen de initiatiefasen en de implementatiefasen duidelijk is. In alle cases is er een moment van omslag zichtbaar halverwege de initiatiefase van toetsing ("matching"). De omslag in het proces wordt bewerkstelligd door:

- Concrete resultaten in demonstratiebedrijven. Deze illustreren de betekenis van de innovatie
- Het verwerven van eigen deskundigheid. Dit geeft de voortrekkers nieuwe overtuigingskracht en doelgerichtheid.
- Belangstelling en respect van derden (de politiek, lokale pers, andere overheden). Deze bevestigen dat de voortrekkers met iets belangwekkends bezig zijn.

Er kunnen diverse externe invloeden worden onderkend, sommige bevorderend voor het verloop van het introductieproces, andere belemmerend. De externe invloeden op de *ideeën omtrent preventiebeleid* zijn doorslaggevend geweest om tot een omslag en daarmee een doorbraak in het proces te komen. De voortrekkers wisten de landelijke belangstelling, de aangeleerde vaardigheden en de kennis aangedragen door externe instellingen goed te benutten. De invloeden op de *behoeften van de organisatie* om nieuw beleid op te nemen werkten lang niet alle positief. Vooral in de gemeenten leidde de nieuwe milieuwetgeving en de verschillende rijksregelingen tot tijdsdruk en lastige prioriteitskeuzen.

Op het moment dat de voortrekkers door de eigen deskundigheid, de praktijkvoorbeelden en externe belangstelling "iets te melden" hadden, is er een omslag en een versnelling in het innovatieproces opgetreden. Het voorbereiden van een adoptiebesluit wordt dan door de voortrekkers ter hand genomen. In andere termen verwoord gaat de periode van 'inwerken in de innovatie' over in een periode van 'uitwerken en vertalen van de innovatie'.

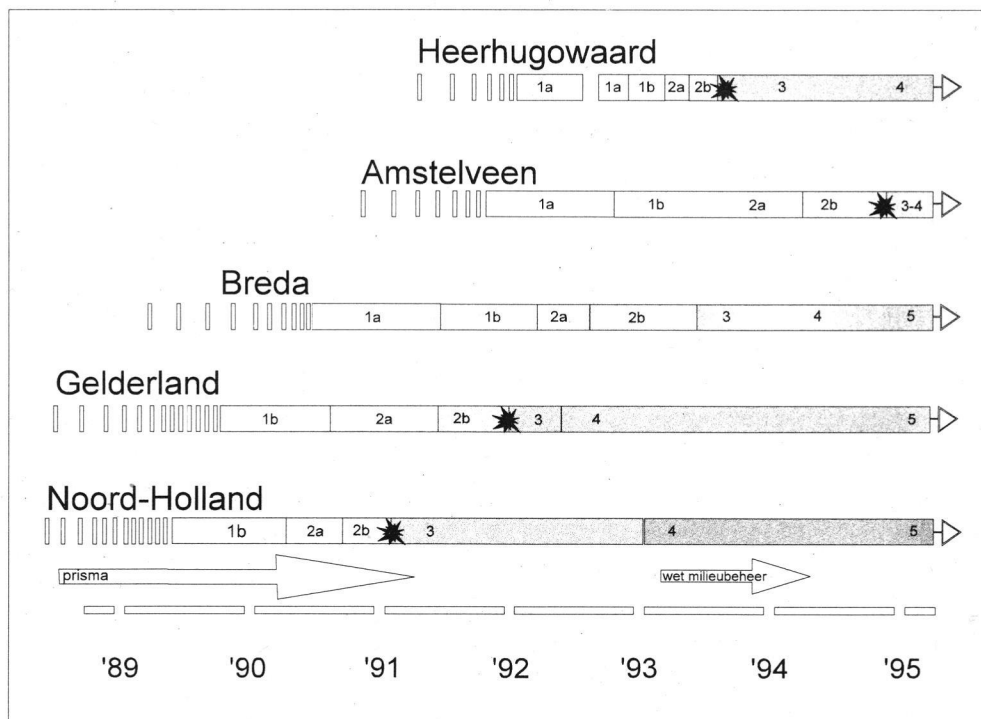
In de provinciale cases is deze omslag duidelijk zichtbaar. Vanaf dat moment treedt er in het werk van de voortrekkers een grote verandering op. Er wordt besloten om een preventieteam op te richten en daar enkele van de voortrekkers in te plaatsen. Dit maakt dat zij minder hoeven te 'vechten' voor hun zaak, maar dat zij formeel de opdracht hebben gekregen om preventiebeleid vorm te geven. Van voortrekker zijn ze uitvoerder geworden. Om de formatie van het team te garanderen en om de toekomst van het beleid zeker te stellen, verrichten de teamleden nog steeds enig 'zendingswerk', vergelijkbaar met hun lobbywerk in de initiatiefasen. De doelen en accenten zijn echter anders komen te liggen. In de provinciale cases zijn het wel steeds dezelfde voortrekkers (of hun opvolgers) die betrokken zijn bij het innovatieproces. Er vindt geen overdracht van werkzaamheden plaats.

In Heerhugowaard en Amstelveen is eveneens een duidelijke fasering en moment van omslag te herkennen. De fasering volgens de indeling van Rogers laat zien dat er in Heerhugowaard in de eerste initiatiefase discontinuïteit is opgetreden en dat er in Amstelveen zeer weinig voortgang is geboekt. In Breda is de fasering in het proces minder duidelijk te onderkennen dan bij de andere cases. Dit komt met name doordat er geen duidelijk adoptiebesluit is aan te wijzen. Het collegebesluit van eind 1991 om het Gemeentelijk MilieubeleidsPlan (waaronder het project "preventie in bedrijven") uit te voeren, draagt impliciet het adoptiebesluit in zich. Het innovatieproces was toen nog maar net begonnen. De fasen van het innovatieproces in Breda

lopen vloeiend in elkaar over. Zo lijkt er in de periode van herdefiniëring weinig te veranderen: achteraf gezien maakt in deze periode een nieuw proefproject de verweving van preventie met de vergunningverlening expliciet. Daarnaast is in deze periode in stilte een totale reorganisatie van de milieudienst voorbereid.

In de gemeentelijke cases zien we dat de rol van de betrokken personen en organisatieonderdelen per fase verschilt. In de initiatiefase is er vooral werk verzet door de beleids- en projectmedewerkers. Deze voortrekkers dragen in de implementatiefasen hun werk over aan de milieuvergunningverleners. In de meeste gevallen blijven de voortrekkers nog wel als adviseur en lobbyist betrokken bij het implementatieproces.

Ter illustratie is in figuur 11.1 de fasering in de vijf cases in de tijd weergegeven. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de lengte van de fasen. Deze zegt onvoldoende over het verloop van het proces: een soepel doorlopen fase kan tweemaal zolang duren als een conflictvolle fase. Er moet wel sprake zijn van een zekere voortgang, anders kan er niet worden gesproken over een innovatieproces. Zeer trage voortgang kan leiden tot desinteresse en onderbreking van het proces. Rogers (1983) doet in zijn beschrijvingen van innovatieprocessen weinig uitspraken over de voorwaarden waaronder voortgang plaatsvindt. Aannemelijk lijkt dat er bij gebrek aan voortgang een stapje terug gedaan zal moeten worden in de fasering. Om een stagnerende implementatie opnieuw leven in te blazen, zal wellicht weer een deel van het initiatie moeten worden doorlopen.



Figuur 11.1 Fasering van de vijf casesstudies (het adoptiebesluit is met een ster aangegeven)

De voortgang in de provincies verloopt iets soepeler dan in de gemeenten: het feit dat de provinciale organisatie in de taakomschrijving ook meer ruimte heeft voor nieuwe beleidsontwikkeling speelt daarbij een rol. Verder hadden de provinciale voortrekkers van het begin af aan een vrij duidelijk doel voor ogen (namelijk: een nieuwe werkeenheden creëren). Dit doel is weinig bedreigend gebleken voor het bestaande werk van de organisatie. De eerste fase van implementatie, de fase van herdefiniëring, is in de gemeentelijke cases wel soepel op gang gekomen, maar de lastig gevonden vertaling naar de uitvoering van het beleid leidt tot vertraging in de voortgang.

In de initiatiefase is het verschil in taaierheid van de organisatie in de provinciale en gemeentelijke cases niet groot. In de implementatiefase, voor zover reeds doorlopen, wel. In de implementatiefase hoeft in de provincies het estafettestokje niet te worden overgedragen aan anderen. Er hoeft geen extra vertaalslag te worden gemaakt. Integratie in het reguliere werk van anderen dan de voortrekkers zelf vindt hier nauwelijks plaats. In de provinciale cases slaagt een netwerk van preventievoortrekkers er in om een organisatorische verandering te bewerkstelligen waarin hun voorgestelde beleid een duidelijke plaats krijgt.

Bij de gemeenten vindt er geen organisatorische vernieuwing plaats, maar moet het werk worden overgedragen aan een andere groep mensen. Dit betreft veelal geen innovatoren of "early adopters". Het zijn uitvoerende milieu-ambtenaren. De vernieuwende concepten blijven wel binnen dezelfde milieuafdeling of -dienst. In Breda ligt dit iets anders dan in Amstelveen en Heerhugowaard. De eindverantwoordelijkheid voor het preventiebeleid is in Breda ondergebracht in een nieuwe, sterke beleidsafdeling. Dit maakt de status van het preventiebeleid wat steviger. De uitvoering van het beleid willen de voortrekkers echter met name bij de vergunningverleners leggen.

De voortrekkers in de drie gemeenten zitten met het dilemma dat ze de innovatie moeten overdragen en moeten vertalen in procedures en regels conform de bestaande organisatie. De min of meer vanzelfsprekende, regulerende invulling die de gemeenten hebben gegeven aan het preventiebeleid, leidt er toe dat ook de implementatie bij de regulerende vergunningenafdeling wordt gelegd. Het is niet bevreemdend dat de implementatie bij deze sterk mechanische afdeling moeizaam verloopt.

11.3 Conclusies over de empirie in relatie tot de gehanteerde theorieën

Het proces

Deze studie veronderstelt dat het invoeren van preventiebeleid in overheidsorganisaties een innovatieproces op gang brengt. Dit innovatieproces wordt vormgegeven door de activiteiten van enkele gemotiveerde voortrekkers. Deze mensen willen veranderingen in het beleid tot stand brengen en introduceren hiertoe, al dan niet geholpen door externe adviseurs, nieuwe concepten, vaardigheden en taken in de organisatie. Om deze vernieuwingen geaccepteerd en geïmplementeerd te krijgen in de organisatie, is informatieoverdracht essentieel. Hiervoor mobiliseren de voortrekkers meestal een intern netwerk. Dit netwerk maakt het mogelijk om de nieuwe ideeën formeel geadopteerd te krijgen in de organisatie. Zonder de inzet van voortrekkers, die bij tijd en wijle hun boekje te buiten gaan (door bijvoorbeeld eigengereid te handelen, hun taakgebied te overschrijden en bestaande sectorscheidingen te negeren) in de op routine en vaste taken gerichte organisatie, lijkt de implementatie van de innovatie niet mogelijk.

In de onderzochte overheidsorganisaties is de noodzaak en bereidheid tot veranderen aanwezig. Lagere overheidsorganisaties moeten voortdurend inspelen op veranderingen die de omgeving van hen vraagt. De doelstellingen en plannen van de rijksoverheid inzake milieubeleid vragen de laatste jaren geregeld beleidsinhoudelijke en organisatorische aanpassingen. Deze aanpassingen worden meestal van bovenaf opgelegd en langs de hiërarchische lijnen top down in de organisatie doorgevoerd. Maar ook van binnenuit de organisatie kan de behoefte om te veranderen worden geïnitieerd. De innovatie 'preventiebeleid' is hiervan een voorbeeld.

In voorliggend onderzoek zien we dat de initiatie van preventiebeleid bottom up plaatsvindt, terwijl na het vereiste adoptiebesluit de implementatie min of meer top down plaatsvindt. De visie van Daft daaromtrent kan niet geheel worden onderschreven: enige specificering is op zijn plaats. Overheidsorganisaties kennen, in tegenstelling tot de visie van Daft, wel bottom up innovatieprocessen. Maar de mechanismen werkzaam in de organisatie zullen er op gericht zijn deze bottom up richting om te keren naar een top down proces.

De voortrekkers en het proces

Volgens de gedragscodes van de organisatie waarin de voortrekkers werken, moeten ze eerst hun best doen om het strategisch management te overtuigen van de noodzaak van de betreffende verandering. Pas als de verandering formeel is geaccepteerd door het management, kan de verandering worden geïmplementeerd en uitgevoerd: eigengereid en zonder toestemming van het management veranderingen doorvoeren is niet mogelijk.

Het introductieproces verloopt niet altijd even soepel. De voortrekkers zelf zien het als een proces van eindeloos getouwtrek, waarbij ze de vernieuwing voortdurend moeten verdedigen en de nieuwe ideeën moeten "invechten". Hun volhardendheid en overtuigingskracht worden echter wel beloond. In hun eigen ogen is die beloning misschien niet altijd voldoende: ook de voortrekkers hebben water bij de wijn moeten doen. Uiteindelijk is zowel de inhoud van de innovatie als de organisatie waarin het opgenomen is, enigszins gewijzigd.

De voortrekkers zijn in de meeste gevallen beleidsmedewerkers opererend op (onder)afdelingsniveau vlak onder het middenmanagement. Voortrekkers werken meestal niet alleen: vaak hebben ze assistenten, "aides" volgens Rogers. Deze "aides" bieden de voortrekkers een klankbord en verlenen hand- en spandiensten. De "aides" zijn ook beleids- of projectmedewerkers, zoals de voortrekkers, of zijn meer uitvoerende milieuambtenaren die iets lager in de hiërarchie van de organisatie staan. Meestal blijven deze assistenten meer op de achtergrond, in sommige gevallen ontpoppen zij zich als nieuwe voortrekkers.

Sommige voortrekkers verlaten de organisatie in de loop van het proces: of omdat de persoonlijke uitdaging eraf is of omdat ze het veranderen van hun organisatie te moeizaam vinden en elders betere perspectieven zien. In de cases zien we dat nieuwe voortrekkers het werk overnemen en dat er door de wisseling van voortrekkers geen onderbreking in het proces optreedt. Het innovatieproces komt weleens stil te liggen als de voortrekkers het even niet meer zien zitten of als het management ingrijpt, maar in de vijf onderzochte cases is het proces binnen twee jaar in een fase van implementatie terecht gekomen en hebben de voortrekkers de adoptie van de innovatie weten te bewerkstelligen.

Succesfactoren betreffende de voortrekkers in het innovatieproces zijn:

- meerdere en krachtige voortrekkers
- een netwerk van voortrekkers en aides dat zo breed mogelijk in de organisatie actief is

- het mobiliseren van de politiek en het zoeken van publiciteit
- het uitbuiten van eigen praktijkvoorbeelden.

Factoren die het succes van het netwerk bepalen, hebben te maken met het overschrijden van werkeenheden, de verticale lijnen naast de horizontale lijnen in de organisatie en de omvang, hoogte en breedte van het netwerk in de organisatie.

Vanuit de organisatie in zijn geheel gezien is het een geleidelijk, redelijk ordelijk verlopend veranderingsproces dat de organisatie een nieuw beleidselement heeft gegeven. De behoefte daaraan was blijkbaar aanwezig. De vijf cases zijn hiermee landelijk gezien koploper en de organisaties profileren zich nu alle, met zekere trots, op het gebied van preventief milieubeleid in bedrijven.

Spanningsvelden

In alle cases zijn er dus voortrekkers opgestaan om het preventiebeleid door de besluitvorming en de organisatie te loodsen en te implementeren. Tegelijkertijd zien we dat er in alle cases medewerkers zijn die juist de taak hebben om vernieuwingsprocessen af te houden. Vooral het middenmanagement is in overheidsorganisaties verantwoordelijk voor de orde, continuering en standaardisering van het werk. Met name de gemeentelijke organisaties staan onder grote werkdruk en hebben behoefte aan planmatig denkende, "strengere" managers om de vereiste taken op het gebied van milieu(vergunningen) uitgevoerd te krijgen. Veranderingsprocessen verstoren de orde en kunnen voor een verminderde output van het geplande werk zorgen. Bijvoorbeeld als te veel mensen te veel tijd aan nieuwe, nog niet ingeplande werkzaamheden besteden. Overheidsorganisaties lijken beide soorten mensen nodig te hebben: voortrekkers die de soms latente behoefte aan verandering expliciet verwoorden en erdoor proberen te drukken en aan de andere kant managers die de gang van zaken bewaken en zorgen dat vernieuwingen de organisatie niet op zijn kop zetten. Voortrekkers en managers hebben verschillende belangen. Het spanningsveld tussen deze belangen is kenmerkend voor de beschreven innovatieprocessen.

Een tweede spanningsveld treedt in de gemeenten later in het innovatieproces op. Als het nieuwe beleid formeel is geaccepteerd, wordt het vertaald naar concrete werkzaamheden voor uitvoerenden. Deze uitvoerenden, in gemeenten vooral de vergunningverleners en handhavers, hebben een zwaar en routine-matig takenpakket en worden hierop streng afgerekend. Hun taakomschrijving laat weinig ruimte voor creativiteit en vernieuwing. Deze mensen zijn essentieel voor de uitvoering van de milieutaken van lagere overheden. Veel van hen zien vernieuwingen als ondermijnend voor de goede uitoefening van hun werk en ze plegen stil verzet tegen de gedwongen uitvoering van nieuwe werkzaamheden. Het preventiebeleid vraagt nieuwe vaardigheden van hen. Passend bij de gestandaardiseerde werkwijzen van bureaucratische organisaties vervullen cursussen en trainingen daarom een belangrijke rol in het invoeren van het nieuwe beleid op uitvoerend niveau.

De complicerende vertaalslag treedt in de provinciale cases niet op, omdat daar aparte preventieteams zijn opgericht. In deze teams is een aantal voortrekkers van het eerste uur zelf het uitvoerende werk gaan doen. Zij hoeven de nieuwe ideeën en taken niet over te dragen en los te laten. De verinnerlijking van de ideeën wordt daarmee echter minder verbreed (er vanuit gaande dat deze verinnerlijking door de vertaalslag in de gemeenten wel tot stand zal komen).

Verandering in beleid - Verandering in organisatiecultuur?

De voortrekkers in de gemeenten zijn evenals de provinciale voortrekkers kritisch over het bestaande milieubeleid, maar willen zich vooral nieuwe kennis, taken en vaardigheden eigen maken. Ze beogen hiermee geen reorganisatie van hun gemeente, maar een inhoudelijke verandering. Vooral de relatie met bedrijven is onderwerp van verandering: het preventiebeleid vraagt een relatie gebaseerd op samenwerking in plaats van de wij-tegen-zij-relatie van de milieuvergunningverlening. De voortrekkers ijveren dan ook voor het geaccepteerd krijgen van een beleidsplan waarin het scholen van hun collega's en het opstellen van nieuwe richtlijnen voor vergunningverleners is opgenomen.

Voortrekkers van het preventiebeleid kunnen hiermee gezien worden als dragers van een nieuwe cultuur. De voortrekkers staan een nieuwe taakopvatting voor van de overheid richting bedrijven. De provinciale voortrekkers zijn hierover meer uitgesproken dan de gemeentelijke voortrekkers. Ze hebben het ook gemakkelijker. Dankzij hun inspanningen is het gelukt om voor de uitvoering van deze nieuwe taakopvatting een apart team op te richten. Daarnaast kan bij de provincies een ontwikkeling worden onderkend waarin deze nieuwe taakopvatting past. Op andere beleidsterreinen, zoals bij economische zaken en bij energiebesparing is de op advisering gebaseerde relatie met bedrijven al bekend, binnen het milieubeleid echter niet.

De provinciale taken in het milieubeleid laten meer ruimte voor beleidsformulering en voor het onderzoeken van beleidsvernieuwingen dan de gemeentelijke. We zien dan ook dat beleidsmakende onderafdelingen of afdelingen bij de economische diensten een andere configuratie en cultuur hebben dan de regulerende afdelingen. Er is ruimte voor wat Daft noemt "creative departments", naast "using departments". Zoals we in de voorafgaande beschrijving zagen, is het voor de provincies hierdoor relatief gemakkelijk om nieuw beleid in de organisatie op te nemen.

Gemeenten zijn met name verantwoordelijk voor de uitvoering van de milieuvergunningverlening. Deze regulerende taken vragen om planmatig en geordend werken en om het afrekenen van doelstellingen. Met uitzondering van de gemeente Breda, die wel een beleidsmatige afdeling en een afdeling voor het begeleiden van projecten heeft, zien we in de gemeentelijke cases op de milieu(beheers)afdelingen relatief weinig speelruimte voor nieuwe activiteiten. In Breda verloopt het proces met name soepel vanwege de grotere veranderingsbereidheid van de organisatie.

De gemeentelijke voortrekkers zitten veel meer dan hun provinciale collega's gevangen in de bestaande organisatiecultuur waarin een regulerende taakopvatting van het milieubeleid dominant is. Voor hen is het veel moeilijker gebleken de nieuwe taakopvatting te introduceren. Het is ze wel gelukt om nieuwe taken in een beleidsplan geformaliseerd te krijgen, maar daarmee is nog geen veranderende taakopvatting geïmplementeerd. In de nabije toekomst zal vooral de houding van de vergunningverleners cruciaal worden in de drie gemeentelijke cases. Zijn zij er klaar voor en hebben zij de mogelijkheden om zich een nieuwe taakopvatting eigen te maken?

De verschillende uitkomsten in de provinciale en gemeentelijke cases worden veroorzaakt door twee factoren: ten eerste de doelen van de betreffende voortrekkers en ten tweede de aard en de taken van de organisaties.

De gekozen weg

Preventiebeleid vraagt sociale en indirecte regulering en een adviserende beleidsinzet. In het gemeentelijke milieubeleid kan dit preventiebeleid niet zonder meer een nieuwe kernactiviteit worden. Dit geldt met name zolang het zwaartepunt bij de directe regulering c.q. de traditionele vergunningverlening ligt en de organisatie naar die regulering is vormgegeven. De bestaande gemeentelijke configuratie verhindert tevens het totstandkomen van externe integratie, zoals beoogd in de PRISMA-aanpak. Hier hebben de gemeentelijke voortrekkers dan ook niet op ingezet. In de gemeenten heeft vooralsnog geen configuratie- of cultuurverandering plaats gevonden en ook in de structuur op afdelingsniveau is geen wijziging te zien. Wel zijn er in het takenpakket van verschillende mensen nieuwe elementen toegevoegd. Deze elementen zijn nog niet ingeburgerd bij betrokkenen, maar zouden uiteindelijk wel tot een ander accent in de organisatiecultuur kunnen leiden.

Een organisatie kiest voor die invulling van het veranderingsproces die het beste bij de organisatie past. Dit wil niet zeggen dat overheidsorganisaties altijd kiezen voor de weg van de minste weerstand of voor platgetreden paden. De provinciale cases laten dat zien.

De sociale en indirect regulerende beleidsinstrumenten zijn in de provinciale takenpakketten makkelijker inpasbaar dan bij de gemeenten. De vergunningverlening is hier niet de hoofdtaak, maar een van de taken. Bovendien hebben de provincies meer mogelijkheden om nieuw beleid, voor zowel hun eigen organisatie als voor de gemeenten uit te stippelen. Nieuwe prioriteiten in het milieubeleid, zoals het preventiebeleid richting bedrijven, kunnen zodoende wel een eigen werkeenheden krijgen. Er is met de oprichting van de provinciale preventieteams ook een organisatorische doorbraak bereikt. De innovatie "preventiebeleid" is bottom up ontwikkeld en niet, zoals gebruikelijk, door de rijksoverheid geïnitieerd. Daarnaast zijn de taken van het preventieteam conceptueel duidelijk verschillend van de andere provinciale milieutaken. Ze zijn gericht op samenwerking, advisering en integratie van milieucompartimenten.

Om de vernieuwende eigenschappen van preventiebeleid, die bedreigend kunnen zijn voor het bestaande overzicht en evenwicht in de organisatie, te beschermen hebben de voortrekkers in Noord-Holland gekozen voor een directe eindverantwoordelijkheid van de gedeputeerde. Dit is voor de provinciale organisatie een unieke constructie. Ze hopen hiermee de nieuwe elementen beter te kunnen implementeren en het preventiebeleid te kunnen behoeden voor de behoudende, incorporende invloeden vanuit de organisatie zelf. Het feit dat de provinciale preventieteams samengesteld zijn vanuit twee diensten (milieu en economische zaken) is eveneens een grote doorbraak. Het neemt immers de strikte scheiding van werkeenheden weg. Deze scheiding is erg dominerend in de configuratie en de cultuur van overheidsorganisaties. De integratie van beleidsvelden is in de provincies van het begin af aan één van de belangrijkste doelen van de voorstanders van preventiebeleid geweest; in die integratie zijn zij gedeeltelijk geslaagd.

De totstandkoming van de provinciale preventieteams is dus opmerkelijk voor een overheidsorganisatie. Door middel van een strategisch handelend netwerk en het uitbuiten van politieke discussies is een nieuw element toegevoegd aan de overheidsorganisatie: een vrij zelfstandig opererend preventieteam.

Verandering van een machineorganisatie

Belangrijkste eigenschappen van de gevonden configuraties bij de milieudiensten/afdelingen zijn:

- een sterke beheersing en afbakening van werkzaamheden en een sturende rol van het middenkader daarbij
- een sterke hiërarchie en het ontbreken van dwarsverbanden
- een sterke centralisatie en formalisatie
- uitgesproken gedragsregels, richtlijnen en planningen om het werk te stroomlijnen en te standaardiseren.

Er is in de cases een duidelijk onderscheid aan te brengen in de regulerende en mechanische milieu-afdelingen en de meer dienstverlenende en organische economische afdelingen.

In een machineorganisatie kan het provinciale preventieteam beschouwd worden als een werkeenheid naast de bestaande eenheden. Louter deze organisatorische verandering leidt niet tot een configuratie-omslag of een quantumsprong, in termen van Mintzberg. Geconcludeerd kan worden dat de beleidswijziging "preventiebeleid" (vooralsnog) te klein is om de configuratie van de overheidsorganisatie open te breken. Het betreft wel een wezenlijke hervorming, binnen de randvoorwaarden van een -verlichte vorm van een- machinebureaucratie. In de gemeentelijke cases Amstelveen en Heerhugowaard is er in het geheel geen organisatorische verandering waar te nemen ten behoeve van de introductie van preventiebeleid. In Breda is dit wel het geval.

Wel zijn er aanwijzingen dat de vooronderstelling van Mintzberg juist is: een machine-organisatie zal tijdelijk van aard veranderen om een reorganisatie te kunnen doorvoeren. Drie van de vijf cases hebben een reorganisatie doorgemaakt gedurende de onderzoeksperiode. Voor de introductie van het preventiebeleid is de reorganisatie een gunstige bijkomstigheid: preventiebeleid kon meeliften. Het is niet een *toevallige* bijkomstigheid, want het preventiebeleid past in een ontwikkeling in de richting van een meer integrale aanpak van milieuproblemen en een meer zelfstandige beleidsformulering door milieudiensten van de lagere overheid. Vooral bij de provinciale overheden is er een trend in die richting waar te nemen.

Geleidelijke verschuivingen in de inhoud van het werk en in de organisatie komen moeilijk van de grond. De constatering van Mintzberg daaromtrent kunnen worden bevestigd. Nieuwe taken passen niet goed in het strakke keurslijf van de strikt gescheiden en door vele regels omringde werkeenheden. Overheidsorganisaties die nieuwe taken willen opnemen zijn daarom min of meer gedwongen om te reorganiseren. Alleen dan kunnen de kaarten opnieuw worden geschud en kunnen werkeenheden een ander takenpakket krijgen.

Ten slotte

Voor het verloop van het innovatieproces en met name voor het succes van de voortrekkers zijn niet alleen de verschillende personen (en hun rollen) van belang, ook de karakteristieken van de organisatie zelf zijn essentieel. Deze karakteristieken uit zich in zowel de configuratie als de cultuur van de organisatie. Samen kleuren de configuratie en cultuur de ondernomen activiteiten van de medewerkers, de spanningen tussen management, uitvoerenden en voortrekkers en bepalen ze de speelruimte voor de voortrekkers en hun eventuele netwerk. Maar de voortrekkers zelf spelen uiteindelijk een beslissende rol in het mobiliseren van de veranderingsbereidheid en in het verloop van het proces.

Hoe mechanischer, verkokerder of formeler de configuratie van de organisatie is, hoe lastiger het nieuwe beleid kan worden geïnitieerd. En dus hoe harder de voortrekkers hun best moeten doen om toch wat voor elkaar te krijgen. De strikte scheiding van werkeenheden bij een dergelijke structuur leidt tot een zogenaamde eilandjes- of tokocultuur die informatieoverdracht en het aangaan van netwerken verhindert. "Kom niet aan elkaars werk en creëer je eigen winkeltje" is dan het adagium. Zonder informatieoverdracht is het echter niet mogelijk om draagvlak voor vernieuwingen te krijgen. Voortrekkers zullen proberen hier doorheen te breken. Uit de casebeschrijvingen kan worden afgelezen dat zij hiervoor soms veel moeten overwinnen: de eilandjescultuur kan zo sterk zijn dat innovatoren zelf niet meer geloven in het nut van het overdragen van hun informatie. De successen in demonstratiebedrijven met de preventieaanpak en de landelijke belangstelling hiervoor hielpen de voortrekkers in het herwinnen van hun enthousiasme voor lobbywerk dwars door de organisatie.

De positie en handelingsruimte van de leden van een organisatie zijn afgeleid uit de configuratie van de organisatie. Het gedrag en de overtuigingen van de voortrekkers zijn vooral afgeleid uit de cultuur van de organisatie. Deze bepaalt de normen in de organisatie, onder andere de normen omtrent het onderling communiceren en normen omtrent vernieuwingen. Samenvattend kan worden gesteld dat de cultuurdiagnostiek behulpzaam is bij het herkennen en benoemen van het innovatieproces in de organisatie. De cultuurschets is tevens onontbeerlijk om inzicht te krijgen in de werking van de configuratie en van de rol van individuen. Dit is echter niet voldoende om de processen ook te kunnen verklaren. De configuratie en cultuur bepalen tezamen de uitkomst van het proces. De configuratie geeft de harde randvoorwaarden aan, de cultuur de kwalitatieve invulling, zoals gekozen door de mensen in de organisatie.

De analyse van de configuratie is vooral behulpzaam bij de analyse van de eerste fasen in het innovatieproces. Voor de analyse van de laatste (implementatie)fasen is vooral de cultuurdiagnose van belang. Deze geeft namelijk inzicht in het inburgeren van nieuwe opvattingen en in het beklijven van nieuwe werkzaamheden.

Concluderend kan worden gesteld dat de provinciale en gemeentelijke organisaties volop in beweging zijn. Het voeren van een zinvol milieubeleid vraagt van overheden voortdurende flexibiliteit. De aloude visie dat overheidsorganisaties niet kunnen veranderen en niet flexibel zijn, kan op zijn minst worden genuanceerd. De introductie van preventiebeleid, hoe moeizaam ook, toont aan dat de veranderingsbereidheid er zeker is. Ook in overheidsorganisaties zijn innovatoren aanwezig die deze bereidheid weten te mobiliseren. Het zijn de voortrekkers die enthousiast en met overtuiging veranderingen weten te formaliseren en door te voeren. In de cases hebben zij redelijk veel succes. Maar er zijn zeker ook belemmeringen in de configuratie en de cultuur van de overheidsorganisatie. Maar door de inzet van enkele actieve voortrekkers zien de onderzochte provinciale organisaties er nu in ieder geval anders uit.

In twee jaar tijd zijn er in alle Nederlandse provincies preventieteams. Deze zijn opgericht in navolging van Noord-Holland en Gelderland. Door de inzet van enkele actieve voortrekkers in een aantal gemeenten kunnen Nederlandse gemeenteambtenaren nu over voorbeelden beschikken van beleid omtrent preventie van afval en emissies in bedrijven.

11.4 Toekomstperspectief

De verschillen in uitkomst van het introductieproces in de provincies enerzijds en gemeenten anderzijds zijn groot. Voor alle cases geldt echter dat de ontwikkelingen recent zijn en dat het innovatieproces nog niet is voltooid. Het afbreken of ombuigen van het proces is nog steeds mogelijk. Preventiebeleid is in de cases nog geen routine geworden.

De provinciale organisaties van Noord-Holland en Gelderland hebben zich ieder voor tenminste vijf jaar verplicht tot het laten functioneren van een preventieteam. Aangezien deze teams naar tevredenheid werken en inmiddels alle provincies in Nederland een dergelijk team hebben, lijkt het aannemelijk te veronderstellen dat het werk zal worden gecontinueerd. Ook het feit dat het preventiebeleid en de taakopvattingen daarover passen in een trend naar vernieuwing in het milieubeleid van de provincies in het algemeen, maakt voortzetting aannemelijk.

In het provinciale milieubeleid concurreert het preventiebeleid niet met het regulerende beleid: het is een aanvulling daarop. Hoe invloedrijk de ideeën die aan het nieuwe beleid ten grondslag liggen zullen worden in de nabije toekomst, is echter niet te zeggen. De preventieteams zullen zeker bijdragen aan een draagvlak voor een vernieuwde relatie met het bedrijfsleven inzake milieubeleid. Deze relatie zal meer dan voorheen gericht zijn op samenwerking, advisering en participatie.

De drie onderzochte gemeenten hebben, veel sterker dan de provincies, hun nek uitgestoken om preventiebeleid in hun werk op te nemen. Samen met nog enkele andere gemeenten lopen zij daarin voorop in Nederland. Op dit moment heeft slechts een klein aantal gemeenten een begin gemaakt met preventiebeleid. Het draagvlak is nog beperkt, maar wel groeiende. De belangstelling voor de projecten in de gemeentelijke cases is groot, terwijl in de vakliteratuur en op vakdagen in toenemende mate aandacht wordt besteed aan preventiebeleid (Informatiecentrum Preventie en Hergebruik, 1994/1995).

Het creëren van een aparte werkeenheid voor een nieuw beleidsonderdeel, zoals bij de provincies, is voor de gemeenten niet aan de orde. Hier wordt geprobeerd de PRISMA-aanpak te verweven met het huidige werk van de milieuambtenaren. Demonstratieprojecten moeten de nieuwe werkwijze ondersteunen. In de gemeenten is echter de invloed van de regulerende taakopvatting in het milieubeleid noodgedwongen zo sterk, dat er weinig ruimte is voor het inzetten van een geheel ander beleidsspoor.

Toch is het niet uitgesloten dat het prille implementatieproces in de gemeenten alsnog wordt afgebroken. Breda, Amstelveen en Heerhugowaard hebben een tweejarig preventie-beleidsplan vastgesteld. Naar verwachting is over twee jaar de innovatie - het preventiebeleid - echter nog geen routine geworden. Als het zou lukken om de preventie-aanpak routinematig te integreren in het reguliere takenpakket van de vergunningverleners, dan is er wel degelijk een fundamentele verandering in de organisatie van de gemeenten opgetreden. Deze aanpak zal op den duur ook de dominerende sectoropdeling, volgens velen één van de grootste problemen in het gemeentelijke milieubeleid, kunnen doorbreken. Dat zou zowel de configuratie als de cultuur van de organisatie een andere kleur geven.

Aannemelijk is een dergelijke verweving van taken op de korte termijn echter niet. De bestaande en de voorgestelde taken zijn namelijk gebaseerd op een geheel andere opvatting over de relatie met bedrijven. De voorgestelde taken vragen ook om de verinnerlijking van een andere houding

tegenover bedrijven: niet meer als tegenstanders ("partijen") in een reguleringsituatie, maar als zakenpartners in een overlegsituatie. De bestaande en de voorgestelde taken laten zich lastig verenigen. Binnen de milieuafdeling drukken de regulerende taken een zwaar stempel op het werk en de werksfeer. Bovendien wordt een milieuspecteur geschoold in en afgerekend op de vergunningverlening.

Dit wil niet zeggen dat vergunningverleners en handhavers zelf niet de noodzaak onderkennen van nieuw beleid. In de cases spelen veel ambtenaren van vergunningenafdelingen een rol: zij hebben demonstratiebedrijven begeleid en hebben gemerkt dat het adviseren van bedrijven over preventieve milieumaatregelen succesvol was. Een aantal van hen heeft zich ontpopt als voorstander van de nieuwe taakopvatting. Maar het is voor deze mensen niet eenvoudig om de nieuwe opvatting (blijvend) toe te passen in hun werk. De regulerende taak, die ook onmisbaar is in het gemeentelijke milieubeleid legt een zware claim op het werk van milieuafdelingen. Of naast dit beleid toch een ander beleidspoor kan worden ontwikkeld, is daarom de vraag. Het zou kunnen betekenen dat hiervoor een ander organisatieonderdeel van de gemeente beter geschikt is. In de aanbevelingen wordt hier op teruggekomen.

11.6 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor provincies

Het preventiebeleid bij de provincies heeft vorm gekregen door het instellen van provinciale preventieteams. Deze teams adviseren bedrijven en verrichten demonstratieprojecten met gemeenten en brancheorganisaties. Daarnaast ontplooiën de teams voorlichtingsactiviteiten en coördineren zij de verschillende preventieprojecten in den lande. Hoewel dit werk van de teams nog in de beginfase verkeert, lijkt het reeds vruchten af te werpen.

De preventieaanpak die de teams voorstaan is echter nog niet ingeburgerd in het denken en handelen van de provinciale organisatie waarvan ze deel uitmaken. Het is alleen het preventieteam dat het preventiebeleid uitdraagt: het klinkt nog niet door in andere beleidsvelden van de provincies. Dit inburgeren is essentieel om de toekomst van de preventieaanpak te garanderen. Zodoende kan gesteld worden dat het werk van de provinciale voortrekkers er nog niet op zit. Voorkomen moet worden dat hun nieuwe aanpak van milieuproblemen bij bedrijven op den duur "ondergesneeuwd" raakt in het gebruikelijke takenpakket van de provincies. Initiatieven om alle diensten een eigen preventieplan te laten schrijven, zoals in Noord-Holland, zijn aanbevelingswaardig.

Ook initiatieven om interne samenwerking te zoeken met andere afdelingen kunnen een bijdrage leveren aan de inburgering van preventiebeleid. Naast hun enthousiasme om met bedrijven en intermediairen aan de slag te gaan met de preventieaanpak, zullen de teams zich ervan bewust moeten blijven dat de toekomst van hun werk in de eigen organisatie nog niet zeker is. De projectstatus van vijf jaar geeft onvoldoende garantie op continuering van het preventiebeleid.

Gesteld kan worden dat na de eerste implementatie van het nieuwe beleid opnieuw een fase aanbreekt waarin het intern draagvlak moet worden vergroot. De teams wordt aangeraden hiervoor in eerste instantie aansluiting te zoeken bij die afdelingen die reeds een samenwerkingsrelatie met bedrijven hebben, of hieraan een duidelijke behoefte hebben. Zodoende kan het draagvlak voor de nieuwe taakopvatting relatief gemakkelijk worden verbreed.

Aanbevelingen voor gemeenten

De perspectieven voor voltooiing van het innovatieproces zijn in de gemeenten nog niet zo gunstig als bij de provincies. Breda is van de onderzochte gemeenten het verst gevorderd. Hier heeft het preventiebeleid een meer permanente status als beleidsonderwerp gekregen. In Breda staat de organisatie aanzienlijk meer open voor een nieuwe taakopvatting dan een gemiddelde gemeentelijke organisatie.

De verkregen theoretische inzichten omtrent de veranderingswijze van overheidsorganisaties ondersteunen de visie dat het niet gemakkelijk is om geheel nieuwe beleidsinstrumenten te leren gebruiken en nieuwe taakopvattingen te verwerven. In de gemeentelijke cases is dit duidelijk te merken. De dominerende, regulerende milieutaken wijken erg af van de taken in het kader van het preventiebeleid. De opvattingen van gemeenteambtenaren hierover verschillen. De adviserende en op samenwerking gerichte relatie die nodig is om bedrijven te stimuleren zelf preventieve maatregelen te nemen, botst met de op tegenstellingen gebaseerde relatie van vergunningverlener en vergunningplichtige. Deze botsende taakopvattingen plaatsen de milieuafdelingen in de gemeenten voor een lastig dilemma.

Het dilemma van de taakopvatting wordt ook elders gesignaleerd. Aalders (1993: 75 e.v.) onderzocht de vergunningverlening in relatie tot de introductie van milieuzorgsystemen. Hij constateert dat er een grote sociale afstand bestaat tussen de regulator en de gereguleerden. Een afstand die leidt tot strenge regels, sancties en handhavingsproblemen voor de overheden. Hij vervolgt: "... this creates a demanding and obstinate task for preventive systems of social control" (Ibid, 75). Kortom: het botst met de principes van zelfregulering door bedrijven, aangemoedigd door de overheid. Anderen (bijvoorbeeld Kok, 1990: 64) spreken over een "pettenprobleem" voor ambtenaren: vergunningverlening en handhaving enerzijds en advisering anderzijds. Dit pettenprobleem bij de vergunningverlening heeft niet alleen te maken met de grote verschillen in taken, maar vooral met de opvattingen over de relatie overheid-bedrijven. Zolang de afstand tussen ambtenaar en bedrijf zo groot is als nu in de milieu-vergunningverlening het geval is, kan de rol van een adviseur die meedenkt lastig worden ingevuld door de vergunningverlener. De constatering van een dergelijke dilemma kan twee verschillende conclusies tot gevolg hebben. Enerzijds kan het leiden tot de aanbeveling om de "petten" gescheiden te houden. Dit kan door de meer adviserende beleidstaken betreffende bedrijven in handen te geven van andere afdelingen dan de milieuafdelingen. Anderzijds kan het leiden tot de aanbeveling om de huidige vergunningverlening te wijzigen, zodat adviserende taken passen beter in het werk en minder snel ondergesneeuwd raken in de regulering. Beide varianten van aanbevelingen worden kort toegelicht.

"Aparte petten"

We kunnen constateren dat preventiebeleid niet alleen te maken heeft met het milieubeleid van lagere overheden. Er zijn eveneens verbanden met het economische beleid van de gemeenten en met voorlichting en educatie. De rol van economische adviseurs was vooral in de provinciale cases doorslaggevend. Bedrijfscontact-functionarissen, zoals in Heerhugowaard, hebben een andere verstandhouding met bedrijven dan milieuininspecteurs. Zij kunnen ook beter dan de inspecteurs wijzen op de eventuele economische voordelen van preventiemaatregelen.

De taakopvatting van deze ambtenaren past beter bij een adviserende rol dan de regulerende rol van de meeste milieu-ambtenaren. De relatie met bedrijven is voor deze ambtenaren meer op informatieoverdracht en gemeenschappelijke belangen gericht. Het onderbrengen van

preventiebeleid bij gemeentelijke vertegenwoordigers of afdelingen die een meer adviserende taak en taakopvatting hebben ten aanzien van bedrijven, lijkt een alternatief dat de moeite van het proberen waard is.

Bij het onderbrengen van preventiebeleidstaken bij andere beleidsafdelingen dan milieubeleid zal echter wel speciale aandacht moeten worden geschonken aan het mogelijk ontbreken van affiniteit met milieudoelstellingen en het ontbreken van specifieke milieukennis. Een alternatief kan zijn dat een (milieu)ambtenaar met ervaring in een andere wijze van communiceren met bedrijven een aparte positie binnen de milieufdeling krijgt (los van de vergunningverlenende taken).

"Nieuwe pet"

Anderzijds kan ernaar gestreefd worden de bestaande milieu-vergunningverlening een gedaantewisseling te laten ondergaan. Deze zal niet alleen door de introductie van preventiebeleid tot stand kunnen komen. Er zijn echter nog meer ontwikkelingen in de relatie vergunningverlening-bedrijfsleven die bijdragen aan een verandering van taakopvatting bij ambtenaren. De aanbevelingen van Aalders sluiten wat dat betreft aan bij de bevindingen in dit onderzoek. Aalders pleit niet voor een deregulering, maar stelt wel voor ernaar te streven de huidige stijl van vergunningverlening te wijzigen. Hij stelt een meer "compensatory and conciliatory control" voor (1993: 86). Dit betekent meer overleg en samenwerking.

De afstand tussen vergunningverlener en bedrijven zou verkleind moeten worden door meer informatieoverdracht en door het benadrukken van de gemeenschappelijke belangen. De milieuspecteur wordt dan meer een supervisor. Aalders signaleert onzekerheid en gebrek aan informatie en aan ervaringen in advieswerk bij de vergunningverleners (Ibid).

Daaraan kan op grond van de gegeven casebeschrijvingen het probleem van de tijdsdruk worden toegevoegd. De vergunningverlenende ambtenaren werken onder grote druk en hebben weinig tijd voor reflectie omtrent hun relatie met bedrijven, voor het aanleren van nieuwe vaardigheden of voor het verwerven van inzichten in het belang van bedrijven. Deze aspecten zijn evenwel onmisbaar.

Het spoor van de "aparte petten" lijkt op het eerste gezicht soepeler te verlopen. Zeker in kleine gemeenten waarbij het werk van de milieufdelingen volledig bepaald wordt door de regulering en waar de werkdruk hoog is, lijkt dit meer voor de hand te liggen dan het introduceren van een nieuwe taak voor de vergunningverleners. Eventueel kan gedacht worden aan een meer regionale invulling van preventietaken door de overheid (zie ook de PRISMA-aanbevelingen, De Hoo e.a., 1991).

Het welslagen van de implementatie van preventiebeleid hangt echter sterk af van de individuele invulling die de betrokkenen eraan geven. Bij een meer vernieuwingsgezinde milieufdeling, waar vergunningverleners en handhavers open staan voor een nieuwe rol, biedt het spoor van de "nieuwe pet" meer perspectieven. Als in deze organisatie snel een draagvlak gevonden wordt bij de uitvoerders, dan lijkt het preventiebeleid hier zeker op zijn plaats. Uiteindelijk zal het judo-spel (het meerrollen en benutten van de aanwezige krachten) meer opleveren dan het karate-spel (het ingaan tegen opvattingen en kijken wie er wint).

Het dilemma van de gemeenten bij de implementatie van preventiebeleid, betreft de taakopvatting over de relatie met bedrijven, maar niet de bedrijven zelf. Het evaluatieonderzoek naar preventieprojecten van Bosveld e.a. (1995: 87) toont aan dat bedrijven de gemeenten wel degelijk

als partner zien in het werken aan preventie. Ook in de onderzochte cases lieten bedrijven zich positief uit over een adviserende en begeleidende rol van gemeenteambtenaren. Dit leidt tot de constatering dat bedrijven geen "pettenproblemen" hebben. Het dilemma ligt vooral besloten in de gemeentelijke organisatie zelf.

Deze studie toont aan dat het veranderen van beleid niet mogelijk is door alleen nieuwe taken in het pakket op te nemen. Een adoptiebesluit, hoe onmisbaar ook in een overheidsorganisatie, is onvoldoende om een verandering door te voeren. Een reorganisatie kan behulpzaam zijn. Deze gooit het bestaande takenpakket om, maar zorgt daarmee nog niet vanzelfsprekend voor een gewenning en verandering in de cultuur. Dit is voor preventiebeleid wel noodzakelijk. Alle fasen van de implementatie zullen moeten worden doorlopen voordat er sprake kan zijn van inburgering van het nieuwe beleid.

De fase van herdefiniëren is nodig. Dit is namelijk een periode waarin een eigen invulling wordt gegeven aan de vernieuwing en in het gedrag van betrokkenen veranderingen zullen optreden. Hierna is de fase van verhelderen nodig: dit is een leer- en gewenningsperiode. In de cases zijn deze fasen nog niet volledig doorlopen. De inzet van voortrekkers lijkt dan ook nog steeds gewenst. Verwacht kan worden dat volledige implementatie bij gemeenten nog enige jaren kan duren. Het zoeken van aansluiting bij vergelijkbare beleidsontwikkelingen die samenwerking met bedrijven beogen kan versnellend werken.

Aanbevelingen voor de analyse van innovatieprocessen in organisaties

De analyse van het innovatieproces heeft aangetoond dat er een belangrijk onderscheid kan worden aangebracht tussen de initiatie en de implementatie van nieuw beleid. Rogers model is behulpzaam geweest bij deze analyse. In het innovatieproces zal een omslag moeten optreden: een moment dat de voortrekkers voldoende draagvlak, kennis en overtuiging hebben bereikt over hun nieuwe ideeën om een adoptiebesluit voor de toekomst te gaan voorbereiden. Dit moment is essentieel, zeker voor een bureaucratische overheidsorganisatie die gewend is aan top down-innovatieprocessen. Op dit moment wordt het proces van bottom up omgekeerd naar een geformaliseerd top down-proces.

Om innovatieprocessen te bespoedigen is het daarom belangrijk de juiste condities te creëren waaronder zo'n omslag kan optreden. Zodoende wordt aanbevolen om extra aandacht te schenken aan de specifieke kenmerken van de initiatiefasen en aan de factoren die de omslag naar adoptie bewerkstelligen. In de onderzochte cases blijken externe factoren een rol te spelen, zoals landelijke belangstelling, praktijkvoorbeelden en politieke discussies. Daarnaast speelt de verworven deskundigheid van de voortrekkers een rol: ze durven daardoor met hun nieuwe plannen voor de dag te komen.

Ook de gemaakte configuratieanalyse heeft geholpen om het verloop van het innovatieproces te kunnen verklaren. Voor het beklijven van innovatie (dat wil zeggen: de laatste fasen van de implementatie) is de configuratieanalyse echter onvoldoende. Een cultuurijsdiagnose is hiervoor wel verhelderend. Het inburgeren betreft immers overtuigingen en opvattingen die verankerd zijn in de cultuur. Aanbevolen wordt dan ook om bij de bestudering van innovatieprocessen zowel de configuratie als de cultuur van een organisatie te bekijken.

Aanbevelingen voor voortrekkers

Kennis over het innovatieproces levert aanbevelingen op voor diegenen die een dergelijk proces willen bevorderen. Om de veranderingsbereidheid te mobiliseren en daarmee innovatieprocessen naar de implementatie te leiden, kunnen enkele aanbevelingen aan voortrekkers gedaan worden:

- Creëer praktijkvoorbeelden: illustreer datgene wat er moet worden bereikt.
- Besteed veel aandacht aan het opzetten van een netwerk, het aangaan van dwarsverbanden in de organisatie. Zoek daarbij naar gemeenschappelijk belang tussen verschillende delen van de organisatie. Dus: vind gelijkgestemden, medevoortrekkers, assistenten, leg verbanden naar opzij, naar boven en naar beneden.
- Bouw in de eigen organisatie deskundigheid op en breng deze over op collega's.
- Zoek naar assistenten, naar personen die de scepsis van vele leden vertegenwoordigen, maar toch gevoelig zijn voor de verandering. Deze mensen zijn van onschatbare waarde. Zij zullen vaak uitvoerder worden van hetgeen de voortrekker bedenkt.
- Ga indien nodig, en zo strategisch mogelijk, je boekje te buiten: respecteer niet altijd de bestaande gedragsregels. Benut ze, buig ze om, rek ze op of in uiterste noodzaak: negeer ze.
- Overschrijd dus indien nodig zowel de grenzen van de werkeenheid als de regels van de cultuur.
- Houd ontwikkelingen buiten de organisatie in de gaten. Deze kunnen benut worden en ze geven extra stimulansen.

Tot slot: Innovatie is maatwerk. Maatwerk roept een beeldspraak over nieuwe kleding op. Het aantrekken van de nieuwe jas is niet zozeer het probleem gebleken. Wel het leren waarden van de snit. Door de jas te blijven dragen zal het draagcomfort op den duur verbeteren. Het doorlopen van het hele innovatieproces lijkt weliswaar een lange weg, maar is wel nodig om de vernieuwing werkelijk inbedding te kunnen geven. Het loont zeker de moeite. "Ze kunnen niet meer om ons heen!", stelde een voortrekker in Gelderland glunderend vast.



SUMMARY

The environmental scientific aim that has been the motive for this research is the stimulation of new prevention-oriented environmental policies by the local governments with regard to industry. This research is concerned with the introduction of waste- and emission- prevention policies that are carried out by some local governments which are in a leading position in this field. The introductory process is analyzed from an organizational-sociological angle in five different case studies. The focal point of the analysis is the organization.

This thesis contains three parts. In the first part, the prevention policies are put into the context of Dutch environmental policies and the applied theoretical perspectives are highlighted. The questions to be investigated are also defined in this part. The second part covers the five case studies. The third part contains the analysis of the case studies. Additional notes are provided where necessary concerning the applied theories. Finally, all conclusions are presented with an outlook and some recommendations for the future.

Part 1. The idea and the theory

The empirical questions posed in this research are concerned with the sequence of the initiation and implementation of new environmental policies into the organization. The ideas that form the basis of the introduced prevention policies are developed in projects like the Dutch PRISMA (Project Industrial Successes in Pollution Prevention).

In five case studies, the process of integration is described as an innovative process. The characteristics of this innovation are:

- New policy instruments (demonstration projects, education and cooperation with industries)
- New tasks (consulting, transfer of knowledge)
- New perspectives on environmental problems in industry (specifically aimed at the reduction of pollution at the source, the design of products and processes)
- New skills and behavior (engaging in cooperation with industries in a problem-solving manner)

Pollution prevention policies are conceived here as policy innovation of the local governments. Governmental organizations are not specifically designed to handle changes in a flexible way. Therefore, they have a dilemma: society demands continuous adaptation, while the organization itself is designed for reliability and continuation of the existing situation. The process of innovation in governmental organizations, therefore, must be expected to be a slow and difficult process. The innovative process of prevention policies is being judged in the context of the configuration and culture of the organization. Consequently, the terms *process*, *configuration* and *culture* are the key issues in this research.

Whether, and to what extent, prevention policies are implemented within governmental organization is determined by the specific characteristics of those organizations. In order to analyze the characteristics, the configuration theory of Mintzberg is applied here. This sociological analysis is supplemented with explanations about the course of innovative processes in organizations as investigated by Daft and Rogers. Daft distinguishes between technological innovation, product, structural and behavioral innovation. He also recognizes different elements in the innovative process and their influences on organizations. Rogers' work is important because he provides a model of the diffusion process of innovation within an organization. The work of Mintzberg

and Rogers can be combined: the design parameters of a configuration (Mintzberg) are compatible with the organizational variables seen by Rogers as being relevant for innovative processes.

The role of individual innovators - here called "pioneers" is essential for an innovative process. Obviously there is no innovation without innovators. The action of members of an organization and their internal communication are based on the culture of the organization. In this research, the choice fell on a constructivist view of culture. Culture can be conceived in this way as "the normative glue that keeps an organization together" (derived from Morgan, 1986). In order to be able to operationalize the culture of an organization, a cultural diagnosis had been chosen by using global typologies by van der Krogt and Doomen (among others). The willingness to accept change had been examined by taking stock of the do's and don'ts of the culture. The culture portrayed has been further clarified by the use of metaphors.

Part 2. The empiricism

The cases investigated are the provinces of Gelderland and Noord-Holland and the municipalities of Breda, Amstelveen and Heerhugowaard. The case study descriptions are arranged according to the innovation process model of Rogers. In this model, a number of phases are distinguished. First and foremost, it starts with the initiation of the innovation. This phase is divided into the "agenda setting stage" and the "matching stage". After a formal adoption decision, the process shifts into the implementation phase, which can be divided into the stages of "redefining", "clarifying" and "routinizing".

In the case studies, three types of actors and their interests can be distinguished.

Pioneers look for and mobilize supporters for their ideas. Most of the pioneers in the case studies are policy makers, functioning just below the level of middle management. Transfer of information about their ideas is necessary to realize the innovation. Pioneers are apt to stretch the existing rules of behavior now and then, or use them strategically. The interests of the pioneers are sometimes personal ambitions. But, in all cases, enthusiasm for and belief in the innovation as such, are clear motivating factors.

Managers are responsible for "peace and quiet in the shop", the progress of the work and the output. In their view, the pioneers' ideas of change are often disturbing and time consuming. But, at the same time, they are conscious of signals indicating the necessity to change. Once they "yield" and adopt the change (by formal decision), the new policy can be implemented in the organization.

Executory officials are in charge of the most important environmental tasks of the local government. They shape the actual output of the organization. They execute environmental regulations and issue permits. They work meticulously according to the existing rules to which they are held accountable. They work under intense pressure increased by the many new developments in environmental law. They tend to be reluctant to accept new policies and new approaches in their work. However, a number of them is impressed by the approach promoted by the pioneers. The executory officials in the municipal cases are assisting in prevention demonstrations within companies, yet they do not have much opportunity to actually use the new approach in their regular work.

These three types of actors play an important role in the innovation of prevention policies within

local governments. It can be learned from the case descriptions that prevention policy means an alteration in the environmental policies which cannot be smoothly absorbed into the organization. An introduction process of several years is necessary. The case studies show that the necessity and readiness for change were certainly present. The introduction has been generally uninterrupted. Progress continues most of the time. In all cases the initiation of the policies has been finished and a formal adoption decision has been made to implement the new policies. In this, the provinces are ahead of the municipalities. The conclusion of the case studies is that the introduction process of pollution prevention policies is that the introduction of pollution prevention policies is a process of trial and error. This is especially so when viewed from the perspective of the pioneers.

Part 3. The analysis and conclusions

A distinction is made between research topics relating to the empiricism and research topics generated by the applied theories. The conclusions of both these topics are presented in the last chapter. A brief summary:

The work of the pioneers

According to the rules of the organization, the pioneers have to try to convince the managing staff of the necessity of a particular change. The change can only be implemented and executed when it has been formally accepted by the managers. Pushing through changes highhandedly and without permission of the managers is - in principle - not possible. Nevertheless, the case studies also show that the pioneers sometimes exceed their powers on purpose in order to bring about a change.

The more mechanical, self contained or formal the configuration of the organization, the more difficult it is to initiate new policies. This translates to a harder job for the pioneers. A strict division of work units (more or less found in all cases) creates a so-called "insular" culture. This inhibits the transfer of information. Without internal communication, it is not possible to create a basis for change. Pioneers are apt to try to overcome this problem. A number of factors for success are:

- Having several strong pioneers throughout the organization
- An active, informal lobby network of supporters
- The mobilization of politics and seeking external publicity
- The exploitation of practical examples (demonstration projects)
- Pioneers daring to exceed their limits.

The process

The innovation process model of Rogers proved to be very useful. Distinguishing between initiation and implementation, as Rogers did, is especially helpful for the analysis. The point of transition between these phases has to be specified. In the case studies, it was reached earlier than Rogers assumes in his model. In the middle of the initiation phase, the process changes from "exploration and working in" to a process of "translation and working out".

Organization variables, like complexity, centralization and formalization play a different role in the stages within the process. In the cases no evidence is found for Rogers' theory about a complete inversion in the influence of these variables on the process.

Furthermore, it can be concluded that the initiation of prevention policies takes place *bottom up*, while after the necessary adoption decision, the implementation takes place *top down*. Contrary to

Daft's opinion, governmental organizations do show bottom up innovative processes. The forces in the organization, however, are inclined to reverse the bottom up heading into a top down direction.

The outcome

The outcome of the innovation process in the *provincial cases* differs from that of the three municipal cases. In the provinces, a separate prevention team has been appointed to execute the new policies for a period of at least five years. Most pioneers became members of the prevention teams or are in close contact with them through their work. Hence, the activities of the pioneers became formalized. The prevention teams have gained a certain reputation. The status of these teams improved even more by a recent organizational restructuring. Several of the teams' projects have begun to be successful and all provinces in the Netherlands have followed the example of Gelderland and Noord-Holland. In a relatively short period (1989-1994), all provinces have installed a prevention team whose task it is to consult with the industry and private companies and to coordinate and enlighten them about a number of prevention projects. Though the implementation process had certainly not been finished, and the ideas about a preventative approach to environmental problems is not yet evident in all areas of provincial policies, the future of provincial prevention policies looks virtually assured.

The provincial prevention teams are to be seen as a new unit next to existing units. However, this organizational change does not lead to a complete configuration-turn or a quantum leap in terms of Mintzberg. The creation of the teams has to be seen as a *reform* of the organization instead of a configuration-turn or quantum leap. A configuration-turn means a temporary change of configuration typology in order to make innovation possible in a change-avoiding organization. However, indications have been found supporting the hypothesis of Mintzberg about a configuration-turn in order to achieve a *complete reorganization*. During the period of research three of the five cases have been reorganized. This happened in the provinces and in Breda. The prevention policies could take advantage of this because, afterwards, they gained a more explicit and formal position in the organization.

In the municipalities, no change has been noticed in the departmental structure, except in the environmental service department of Breda. However, new tasks were added to the work load of several people to give the prevention policies more substance.

Tensions between actors

Different levels of tension can be detected between the actors. In most cases there is an initial tension between the still somewhat uncertain pioneers and the order-keeping managers.

To the *municipalities* - more so than the provinces - it is a pioneering task they took on when they started adopting prevention policies. In the municipal cases, another area of tension shows up during the implementation of the new policies.

The municipalities laid down a bi-annual prevention policy plan. These policy plans have to be carried out by the executors (mostly the officials that grant environmental permits). Thus, the tasks aimed at prevention are integrated into the regular duties of the officials that carry out the policies. The nature of prevention policies tends more in the direction of consulting and cooperating. In the opinion of these executory officials, the prevention policies are difficult to fit into their legislative relationships with industry and companies. So, the introduction of the new policies generates different perceptions about the tasks that are hard to overcome. These conceptions are embedded in the organizational culture. On top of that, the problem is

compounded by the difficulties the pioneers have communicating, translating and delegating the change to others. This makes the implementation process in the municipalities particularly vulnerable in the beginning.

To circumvent the problem of cultural differences and, thus, to accelerate the introduction of prevention policies in municipalities, two approaches can be recommended. On one hand, prevention policies can be assigned to a unit *other* than the one that issues environmental permits. These could be units that already have a consulting and cooperative relationship with companies such as those which take care of economic policy or public relations. On the other hand, there could be a structural change in the relationship between the issuer of permits and the applicant for permits. It is expected that, for the so called *self-regulation* of industries, it will be necessary to have more transfer of knowledge and more understanding and cooperation between government and industry. The introduction of prevention policies alone will not be sufficient for this change. Other developments in environmental policies should be conducive to this as well. For instance, policies towards specific target groups and the external integration of environmental policies.

Innovation has to be tailor made. Not only are several individual actors important for the outcome of the innovation process, but also significant are the characteristics of the organization itself. These characteristics express themselves in the configuration, as well as in the culture of the organization. The conclusion is that the configuration and culture are inseparably connected. Together they lend color to the attitude and behavior of the administrators and to the relationships between management, executive officials and pioneers.

Collectively they determine the space available for the pioneers and their networks. The configuration determines the conditions of the processes within the organization. The culture, shaped by the people in the organization fills in the specific character. The analysis of the configuration is especially helpful in understanding the first phases of the innovation process. For the analysis of the last phases (implementation and inclusion), the culture-diagnosis has been important. This diagnosis provides an understanding of the adoption process of new opinions and the future of new tasks.

In order to accelerate innovative processes, it is important to understand the conditions under which a shift takes place from initiation to implementation. In this research, external influences, practical examples, acquired expertise and confidence of the pioneers turned out to be essential for this transformation. Tracking the entire innovation process seems to be a long procedure, but is absolutely necessary. New policies have to take root properly in the configuration and culture of an organization.

The thesis concludes with a number of recommendations for local governments, researchers and for pioneers in innovations in comparable governmental organizations. For instance, pioneers are advised to create practical examples to illustrate the benefits of the innovation, to build an active network of equally minded people and to create as many lateral connections in the organization as possible. They are also encouraged to keep up with developments taking place around them. In cases where they are hampered in the transfer of information, it might be necessary to exceed the department's boundaries and even to go beyond some codes of conduct. The pioneers in the five cases that were investigated have eventually been successful.

AFKORTINGENLIJST

AD	Afval- en Doelgroepenbeleid (Gelderland)
Alara	As low as reasonably achievable
AOO	Afval Overleg Orgaan
A + P	Adviezen en Projecten (Breda)
BMD	Bedrijfs Milieu Dienst
BUGM	Bijdragebesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid
B en W	Burgemeester en Wethouders
CBD	Centrale BestuursDienst (Noord-Holland)
ESM	Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
EPA	Environmental Protection Agency (VS)
EZ	Economische Zaken
FUN	Financiering Uitvoering NMP
GFT	Groente-, Fruit- en Tuinafval
GIM	Gemeentelijke (Bedrijfs)Interne Milieuzorg
GMP	Gelders Milieubeleids Plan (Gelderland)
GMP	Gemeentelijk Milieubeleids Plan (Breda)
GS	Gedeputeerde Staten
IC	Innovatie Centrum
IPO	Inter Provinciaal Overleg
IVAM	Interfacultaire Vakgroep Milieukunde, Universiteit van Amsterdam
KvK	Kamer(s) van Koophandel
MW	Milieu en Water (Gelderland, Noord-Holland)
M & R	(Dienst) Milieu en Recreatie (Amstelveen)
MT	Management Team (Breda)
MUP	Milieu Uitvoerings Programma (Amstelveen)
NIA	Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden
NMC	Nationaal Milieu Centrum
NMP	Nationaal Milieubeleids Plan
NOTA	Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (nu: Rathenau-Instituut)
OTA	Office of Technology Assessment (VS)
OVA	Ondernemers Vereniging van Amstelveen
PAP	Provinciaal Afvalstoffen Plan
PID	Provinciale Inzameldienst Chemisch Afval (Noord-Holland)
PRISMA	Project Industriële Successen met Afvalpreventie
PUP	Preventie Uitvoerings Programma (Gelderland)
PZ	Personeelszaken
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RMNO	Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek
V en I	Voorlichting en Inspraak (Gelderland)
VBG	Verordening Bedrijfsafval Gelderland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOGM	Vervolg-bijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WEB	Welzijn, Economie en Bestuur(sverhoudingen)
Wm	Wet milieubeheer

LITERATUUR

- Aalders, M., De sociologie van het mestprobleem, in *NRC-Handelsblad*, 23-8-1993
- Aalders, M., Regulation and in-company environmental Management in the Netherlands in *Law and Policy*, vol 15, n0. 2, april 1993
- Ackhoff, R.L., *Creating the corporate future: plan or be planned*, John Wiley & Sons, New York, 1981: hoofdstuk 3
- Afvalpreventieteam Zuid Holland, *Communicatieplan Samen werken aan preventie*, Den Haag, 1994
- AOO (Afval Overleg Orgaan), *Afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten*, Stuurgroep Afval van het AOO, Utrecht, april 1994
- Beek, W.J. (Red.), *Omgaan met verandering: Management of change*, SMO-boek 92/3, Den Haag, 1992
- Berkel, A.J.L.M. van et al, *Milieubeleid vertaald naar gemeentelijke organisaties*, ODRP-VNG, Den Haag, augustus 1991
- Berkel, R. van, J.G.M. Kortman, F.A. Reijenga, *Naar een provinciaal preventiebeleid in Gelderland*, Milieukunde Universiteit van Amsterdam, onderzoeksreeks nr. 51, 1991
- Berkel, C.W.M. van, e.a. *Preventie van afval en emissies in Gelderland*, IVAM nr. 53, Amsterdam, 1992 A
- Berkel, C.W.M. van, e.a. *Handboek voor preventie van afval en emissies in de metaalproduktenindustrie*, Ministerie van VROM, 1992 B
- Berkel, C.W.M. van, e.a. *Handboek voor preventie van afval en emissies in de bestrijdingsmiddelenindustrie*, Ministerie van VROM, 1992 C
- Berkel, C.W.M. van, e.a., *Training preventie van afval en emissies voor ambtenaren*, IVAM intern, Amsterdam, 1992 D
- Berkel, C.W. M. van en F.J. Brouwer, *Het PROGRES demonstratieproject nader bekeken*, IVAM nr. 66, Amsterdam, 1993
- Bezem, J, Leidt de ladder van Lansink ons naar Utopia?, in *MilieuMarkt*, januari/februari 1993: 12-15
- Blauwhof, G en L. Leydesdorff, Netwerk-analyse: spraakverwarring dreigt, in *Wetenschap en Samenleving*, jaargang 42, nr.5, 1990, p 27-33
- Blok, A., *Antropologische perspectieven*, Coutinho, Muiderberg, 1977
- Bosveld, D.J., J. Th. Bressers, T.J.N.M. de Bruijn, F.H.J.M. Coenen, J.J. Ligteringen, K.R. D. Lulofs, N.E. Marquart en G.J.I. Schrama, *Onderzoek naar de proefprojecten afvalpreventie*, Hoofdrapport en Bijlagen, VROM publicatiereeks afvalstoffen, 1995/20a en 20b, Den Haag, 1995
- Botter, C.H. en H. Boer en O. Fisscher, *Industrie en Organisatie*, Kluwer/Nive, 16e druk, Deventer, 1994
- Bressers, J. Th. A., en P.J. Klok, Grondslagen voor een instrumententheorie, in *Beleidswetenschap*, 1987, p. 77-97
- Bressers, J. Th. A. et al, *Handleiding instrumententheorie*, Publicatiereeks Milieubeheer, Den Haag, 1988
- Bressers, J. Th. A., Het verantwoordelijke bedrijfsleven? (Reactie op De Graeff's "De terugtrekkende overheid?"), in *Milieustrategie* 1-93: 16
- Brezet, J.C. *Van prototype tot standaard: de diffusie van energiebesparende technologie*, proefschrift, Denhatex Rotterdam, 1994

- Brouwer, F.J. en P.J.M. de Kousemaeker, *Draaiboek voor het project Gemeenten en Preventiebeleid Noord-Holland voor bedrijven en ambtenaren*, IVAM (intern), Amsterdam, 1993
- Brunet, J.P. (Concordia University, Montreal, Canada), *Managing strategically by matching people, organisation and Markets*, lezing TU Delft, 26 oktober 1994
- Burger, Y., M.I. Demenint, J.H.F. Treur (ed), *Effectief organiseren in de publieke en private sector*, Lamma, Utrecht, 1993
- Buitelaar, W. en J. Cramer, *Werknemersbetrokkenheid bij milieuzorg in bedrijven*, concept eindrapport, STB-TNO Apeldoorn, januari 1992
- Cebon, P., Corporate Obstacles to Pollution Prevention, the sociology of the workplace is just as important as technical solutions, in *EPA Journal*, Washington, vol 19, no. 3, july-september 1993
- Chertow, M.R., *Waste Prevention in New York City, Analysis and Strategy*, The New York City Department of Sanitation Solid Waste Management Plan, januari 1992
- Commissie Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen, *Milieuzorg in samenspel*, Ministerie van VROM, Den Haag, 1988
- Cramer, J., *De illusie voorbij, op weg naar een brede aanpak van de milieuproblemen*, rede, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 1991
- Cramer, J. en B. Roes, Werknemersbetrokkenheid bij milieuzorg in bedrijven, in *De ingenieur*, 1993, nr. 7-8: 22 e.v.
- Cramer, J. en J. Schot, *Problemen rond innovatie en diffusie van milieutechnologie*, Een onderzoeks-programmeringsstudie verricht vanuit een technologie dynamica perspectief, RMNO, nr. 44, Rijswijk, 1990
- Cramer, J., B. de Laat en G. Straten, *Preventie van afval en emissies in Nederland*, NOTA/SDU, Den Haag, 1991
- Commissie Lange termijn Milieubeleid (CLTM), *Het milieu: denkbeelden voor de 21 ste eeuw*, Kerckebosch, Zeist, 1990
- Daft, R. L., *Organization Theory and Design*, 4e druk, West Publishing Company, Saint Paul, 1992
- Dautzenberg, A. en J. de Groene, Afvalpreventie in het midden-en kleinbedrijf van wenselijkheid naar bedrijfspraktijk?, in *Milieu 1993/3*: 87 e.v.
- Davies, S., e.a., *Economics of industrial Organization*, Longman, London, New York, 1989/1991
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red), *Lokaal bestuur in Nederland* (p. 136 e.v.), Samson Alphen aan den Rijn, 1985
- Dieleman, J.P.C., e.a., *Kiezen voor preventie is winnen; naar een preventief milieubeleid van bedrijf en overheid*, PRISMA-eindrapport, SDU, Den Haag, 1991
- Dieleman, J.P.C. en A. Verbruggen, *Sectoriële preventie en recuperatieplannen als beleidsinstrument*, eindrapport, Rotterdam en Antwerpen, 1994
- Dienst Milieu en Water Provincie Gelderland, *Preventie uitvoeringsprogramma Provincie Gelderland*, Arnhem, 1991
- Dinkelmann, G., Milieuproblemen en -beleid, een kwestie van kip en ei, in *Energiespectrum*, juli/augustus 1991
- Doomen, W.J. et al., Cultuurbeïnvloeding als managementactiviteit, in J.J. Swanink (red), *Werken met de organisatiecultuur*, Schiedam, 1990: 75-124
- Doorewaard, M.E.M. *Milieuwetgeving en het bedrijfsleven*, Proefschrift VU, Wolters-Noordhoff Groningen, 1990
- Dorland, A.M., *Preventiebeleidsplan*, concept, Heerhugowaard, juli 1993

- Driel, P. van en J. Krozer, Innovatie, preventief milieubeheer en schonere technologie, in *Tijdschrift voor politieke Economie*, 10e jaargang nr. 4, 1987: 33-56
- Driel, P van e.a. (red), *Ecologische modernisering*, PvdA verkenningen, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1993
- Duin, R. van en H. de Goede, *Afvalpreventie als onderdeel van preventiebeleid*, Bureau B&G, Rotterdam, 1988
- EPA, *Waste minimization Opportunity Manual*, Washington, 1988
- Felling, A.J.A., *Lokale macht en netwerken, een methodologische terreinverkenning*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1974
- Fishbein, B.K. en C. Gelb, *Making Less Garbage, a planning guide for communities*, INFORM, New York, 1992
- Freeman, H.M., *Hazardous Waste Minimization*, Mc Graw-Hill Publishing, New York, 1990
- Frissen, P en J.M. van Westerlaak, *Organisatiecultuur*, Acedemic Services economie en bedrijfskunde, Schoonhoven, 1990
- Frost, P.J. et al (red), *Reframing Organizational Culture*, Sage, London, 1991
- Geerts, M, "Hengelo richt zich op haar markt", verslag van de structuur- en cultuurverandering bij de gemeente Hengelo, in *Studieselectie* april 1992
- Gemeente Alkmaar, *Discussienotitie preventie van afval en emissies*, Alkmaar, september 1993
- Gemeente Amstelveen, *Preventie van afval en emissies: demonstratiebedrijven*, Hoofdafdeling Milieubeheer, Amstelveen, maart 1994
- Gemeente Amstelveen, *Preventie van afval en emissies: beleid en uitvoering*, Hoofdafdeling Milieubeheer, Amstelveen, december 1994
- Gemeente Breda, *Gemeentelijk milieubeleidsplan*, Milieudienst Breda, 1991
- Gemeente Heerhugowaard, *Raadsvoorstel Gemeenten en Preventiebeleid Noord-Holland*, Heerhugowaard, oktober 1992
- Gemeente Heerhugowaard, *Milieubeleidsplan Heerhugowaard (concept)*, Heerhugowaard, 1993
- Glasbergen, P en J.B.D. Simonis, De Januskop van beleid, in *Bestuurswetenschappen*, nr.6, 1986
- Glasbergen, P., Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven, in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red), *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 1987, p. 80-93
- Gollin, R., Milieubeleid is moeizaam zwemmen, in *Volkskrant* 7 september 1991
- Graeff, J.J. de, De terugtrekkende overheid?, in *Milieustrategie* 1-93, 14-15
- Groen, A.J., *Milieu en MKB: Kennis en kennissen*, Proefschrift RU Groningen, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994
- Groot, J.H.J., De rol van de lagere overheden in het Nederlandse milieubeleid van de toekomst, in *Milieu* 1993/4: 119 e.v.
- Have, P. ten, *Sociologisch veldonderzoek*, Boom, Meppel 1977
- Hees, G.B. van en O.N. Nuys, *Werken met de typologie van Mintzberg*, verslag van de discussie op het forum organisatiesociologie 8 oktober 1991, SISWO Amsterdam, september 1993
- Heidemij Holding NV, *Gemeentelijk milieubeleid: meer geld of minder regels*, brochure, mei 1992, Arnhem
- Henry, J en D. Walker, *Managing innovation*, The Open University, SAGE, London, 1991
- Hirschorn, J. en K. Oldenburg, *Prosperity without Pollution, the prevention strategy for industry and consumers*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1991
- Hirschorn, J.S., Green products and the future of pollution prevention, in *Pollution Prevention Review*, autumn 1991: 337 e.v.

- Hisschemöller, M., De signalering van milieuproblemen: een verkenning van sociaal-wetenschappelijke benaderingen, in *Milieu*, 1986/1, p. 2-7
- Hof, J van 't en A. v.d. Vorst, Organisatiecultuur, een nieuw wondermiddel?, in *Bestuurskundige berichten*, jaargang 6, nr. 1, maart 1991
- Hommès, R.W. en M. van 't Hof, Milieubeleid en bedrijfsleven in P. Glasbergen (red), *Milieubeleid, theorie en praktijk*, VUGA Den Haag, 1989: 35 e.v.
- Hoo, S.C. de, e.a., *Aanbevelingen voor een preventief milieubeleid van de overheid*, NOTA, Den Haag, 1991
- Hoo, S.C. de, e.a. (red), *Handleiding voor preventie van afval en emissies*, SDU, Den Haag, 1990
- Hoogerwerf, A. (red), *Overheidsbeleid*, Samson, Alphen aan de Rijn, 1985, p. 25-48
- Hoogma, M, Lokale zaken/2 (Milieubeleid): Laks en vrijblijvend, in *Intermediair* 27e jaargang 6, 8 februari 1991, p. 37-41
- Hufen, J.A.M., Beleidsuitvoering, instrumenten en probleemoplossing, de harde sector onder de loep, in *Beleid en Maatschappij*, 1990/6, p. 288-297
- Huisingh, D, Waste reduction at the source: the economic and ecological imperative for now and the 21st century. In: S.K. Majumdar e.a. *Management of hazardous materials and wastes*, Pergamon Press, New York, 1989
- Huls, N.J.H., *De moderne beleidsambtenaar, onderhandelaar op vele fronten*, eerste concept van lezing in het kader van de cyclus Onderhandelend Bestuur, RU Leiden, 8 febr. 1994
- Huppes, Gj., De beperkte betekenis van de netwerkbenadering voor het milieubeleid, in *Milieu*, 1989/5, p. 153-158
- Informatiecentrum Preventie en Hergebruik van het AOO, *Preventie in Bedrijven*, Utrecht december 1993
- Informatiecentrum Preventie en Hergebruik van het AOO, *Informatiebulletin Preventie en Hergebruik*, Utrecht, jaargang 1, 2 en 3, 1992, 1993 en 1994
- Informatiecentrum Preventie en Hergebruik van het AOO, *Inventarisatie preventieprojecten in bedrijven*, Informatiedocument met medewerking van het NMC, Utrecht, april 1995
- Informatiecentrum Preventie en Hergebruik van het AOO, *Preventie informatie, overzicht van literatuur over afvalpreventie*, Utrecht, 10 maart 1995
- Interprovinciaal overleg (IPO), *Interprovinciaal Meerjarenplan Milieubeleid 1991-1994*, IPO, Den Haag, 1990 A
- Interprovinciaal overleg (IPO), *Samen kiezen en doen: plan van Aanpak uitvoering NMP*, IPO, Den Haag, 1990 B
- Jacobs, D., *The policy relevance of diffusion*, Beleidsstudies Technologie en Economie nr. 8, Ministerie van EZ, Den Haag, 1990
- Jacobs, P., e.a., *Preventieonderzoek in het Scheldebekken gericht op afval en emissiepreventie*, in het kader van Euregio Scheldemond, PROSA, Rotterdam/Gent, 1993
- Jakobs, Y.N, e.a., *Preventie in de Wet milieubeheer-vergunning*, IVAM nr. 63, Amsterdam, 1993
- Jong, de, A. en A. Hickling, *Mens en beleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1990
- Jong, de M.W. en K.J.C. van der Ven, *Milieu-innovaties in kleine ondernemingen: de invloed van het beleid inzake schone technologie*, EGI, UvA, Stichting MeMO, Amsterdam 1985
- Jonker, J., *Met mate te meten: organisatiediagnose in de praktijk*, Van Gorcum Assen, 1990
- Kaam, L.A.R.J. van, e.a., *Inventarisatierapport milieu Gemeente Heerhugowaard*, Bureau SME, Nijmegen, juli 1993

- Kickert, W.J.M., Een drieluik over organisaties: proces, structuur en macht, het werk van Henry Mintzberg, in *Bestuurskunde: Hoofdfiguren en kernthema's*, A.F.A. Korsten en Th. A.J. Toonen (red), Leiden, 1988: hoofdstuk 13
- Kok, M.T.J., *De stimulering van milieutechnologie door lagere overheden*, STB-TNO, Apeldoorn 1990
- Koppert, P., e.a., *Stimuleren van milieu-innovatie: preventie van afval en emissies in het midden- en kleinbedrijf*, Stimular/ESM, Rotterdam, 1992
- Korsten, A.F.A. e.a. (red), *Overheidsmanagement en de menselijke factor*, Geschriften van de vereniging voor bestuurskunde, congrespublicatie 1991, nr. 15, VUGA Den Haag, 1991
- Kothuis, B. e.a. *Handboek voor preventie van afval en emissies in de verf- en drukinktindustrie*, Ministerie van VROM, 1992 A
- Kothuis, B. e.a. *Handboek voor preventie van afval en emissies in ziekenhuizen*, Ministerie van VROM, 1992 B
- Kousemaeker, P.J.M en F.A. Reijnga, *Preventie van afval en emissies in Breda*, IVAM nr. 70, Amsterdam, 1993
- Kroezen, J.P.J., Moderne gemeentelijke organisatie vraagt andere vorm van organisatie, in *Stadswerk*, jrg. 23, 1994, nr. 3
- Kwakman, Fr, Structuur en cultuur: de overheid en de rol van integrale managers, in *Financieel Overheidsmanagement* 1992/5
- Laat, B. de, Milieu: liever een manager dan een deskundige, in *Wetenschap en samenleving*, jaargang 43, nr.2, 1991, p. 57-62
- Lammers, C.J., *Organisaties vergelijkenderwijs*, AULA, het Spectrum, Utrecht, 1983/1987
- Lammers, C.J., *Organiseren van bovenaf en van onderop*, AULA, het Spectrum, Utrecht, 1993
- Lehning, P.B. en J.B.D. Simonis, *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 1987
- Leys, M et al (red) *Perspectieven op organisaties*, cursus Open Universiteit, Heerlen, 1990
- Luts, R.T., *Preventie: een kwestie van samen doen. Mogelijkheden voor een preventiebeleid in Zeeland*, Wetenschapswinkel Erasmus Universiteit Rotterdam, 1992
- Lutters, A.H.A, De cultuur van de organisatie, in *Financieel Overheidsmanagement* 1988/2: 4-9
- Maarse, J.A.M. en J. Moen, Instrumenten van beleid: de doorwerking vanuit een organisatie-theoretisch perspectief, in *Beleidswetenschap* 1991/2
- Mandele, H.D. van der, *Programmeringsstudie Organisatie als voertuig voor beleid en uitvoering*, RMNO Rijswijk, april 1993
- Meurs, P, Milieuzorg en bedrijfscultuur, in *Milieumanagement in bedrijven*, Open Universiteit Heerlen, 1991
- Milieudienst Amsterdam, *Verruimde reikwijdte Wet milieubeheer: proeftuinen energiebesparing, waterbesparing en afvalpreventie*, Amsterdam, juni 1994
- Milieudienst Breda, *Beleids- en invoeringsplan preventie van afval en emissies*, gemeente Breda (concept), september 1993
- Mintzberg, H., *Mintzberg on Management*, New York, 1989
- Mintzberg, H., *Mintzberg over Management*, Den Haag, 1991
- Mintzberg, H en J.B. Quinn (ed), *The Strategy Process, Concepts, Contexts, Cases*, 2e editie, Prentice-Hall International Editions, Englewood Cliffs, N.J., 1991
- Ministerie van VROM, *Notitie inzake het afvalstoffenbeleid*, Den Haag, 1990
- Ministerie van VROM, *Brief over de afvalstoffenproblematiek* van de minister van VROM aan de Tweede kamer, Den Haag, 19 oktober, 1991
- Ministerie van VROM, *Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Wet milieubeheer*, Den Haag, december 1992

- Morgan, G., *Beelden van Organisatie (Images of organization)*; Scriptum Management/Sage publications, Schiedam, Londen, 1986/1992
- Nationaal Milieu Centrum (NMC), *Afvalpreventie*, cursus-pocket, Woerden, 1993
- Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA), *Aanbevelingen voor een preventief milieubeleid van de overheid*, rapportage aan het parlement, SDU, Den Haag, 1991
- Nieman, M., *Horizontale Milieu-integratie*, Vakgroep Bestuurskunde, Universiteit van Amsterdam, 1991
- Office of Technology Assessment (OTA), *Serious reduction of hazardous waste: for pollution prevention and industrial efficiency*, U.S. Governmental Printing Office, Washington D.C., 1986
- Office of Technology Assessment (OTA), *From Pollution to Prevention*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1987
- Oorschot, P. van, *Beleid afvalpreventie moet krachtiger*, in *Misset's Milieu magazine*, juni 1993
- Perrée, H., *Op zoek naar de duurzame pen in Utrecht*, in *Business en Management*, 1993, B: 43-35
- Perrow, C., *Complex Organizations, a critical review*, 3e druk, New York, 1986
- Pettigrew, A. M.(ed), *The management of strategic change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988
- Posner, B.C. en L.R. Rothstein, *Re-inventing the Business of Government*, an interview with Change Catalyst David Osborne, in *Harvard Business Review*, vol 72, nr 3., Boston, May-June 1994: 133-143
- Provincie Noord-Holland, *Nota afvalpreventie: een afvalpreventieteam*, Haarlem, 1990
- Pröpper, I.M.A.M. (red), *Inleiding in de organisatietheorie*, VUGA, Den Haag, 1993
- Quinn J.B. zie Mintzberg
- Reijenga, F.A., Selderijk, A.J. en J.C. van Weenen, *Advies betreffende de instelling van een Noordhollands Afvalpreventieteam*, vakgroep Bedrijfskunde van de produktontwikkeling, Faculteit Industrieel ontwerpen TU Delft en IVAM-UvA, Amsterdam, 31 mei 1990
- Reijenga, F.A. en C.W.M. van Berkel, *Waste Prevention in the Netherlands; Results and Experiences of the PRISMA Project*, paper presented at the 84 th Annual Meeting of the Air & Waste Management Association, Vancouver, B.C., Canada, June 16-21, 1991
- Reijenga, F.A., J.W.A. Lustenhouwer en E. Verkuijlen, *Lagere overheden en afval- en emissiepreventie*, vooronderzoek, Milieukunde Universiteit van Amsterdam, onderzoeksreeks nr. 52, november 1991
- Reijenga, F.A. *Provinciaal en gemeentelijk beleid gericht op preventie van afval en emissies bij bedrijven*, presentatie derde marktdag Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek Milieu en Energie, SISWO Amsterdam, 15 november 1991
- Reijenga, F.A. *Preventief milieubeleid en de organisatiestructuur en - cultuur van lagere overheden*, presentatie vierde marktdag Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek Milieu en Energie, SISWO Amsterdam, 22 januari 1993
- Reijenga, F.A, F.J. Brouwer, Y.N. Jakobs en P.J.M de Kousemaeker, *Gemeenten kiezen voor preventie*, voorbeeldproject over preventie van afval en emissies in bedrijven en gemeenten in Noord-Holland, Provincie Noord-Holland, Haarlem, februari 1994
- Reijenga, F.A. *Organisatorische inbedding van preventief milieubeleid bij lagere overheden: werken met de typologie van Mintzberg*, presentatie vijfde marktdag Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek Milieu en Energie, SISWO Amsterdam, 27 maart 1994
- Reijnders, L. *Afvalpreventie en overheidsbeleid*, een onderzoeksvoorstel gericht aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen UvA, Amsterdam, januari 1990

- Remmers, G. en P. Schildwacht, Onduidelijke regelgeving leidt tot versnipperde aanpak milieu-informatie, in *Stadswerk*, jrg 23, nr. 3 (maart 1994), p 21-23
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), *Zorgen voor Morgen*, Bilthoven, 1988
- Rogers, E. M. *Diffusion of Innovations*, third Edition, The Free Press New York, 1983
- Roobeek, A.J.M., *De rol van de technologie in de economische theorievorming*, Economische monografieën, UvA, 1987
- Roobeek, A.J.M., De vergeten dimensie in de technologiewedloop, in *Technologie en economie: licht op een black box*, W.C.L. Zegveld, J.W.A. van Dijk (red), Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1989
- Roobeek, A.J.M., Betrokkenheid doorslag bij technologisch en maatschappelijk vernieuwen, in: *Nederlandse Chemische industrie (NCI)*, 4 november 1992, nr. 22: 12-15
- Rosenthal, U en P. 't Hart, Het één en het ander: Case-contaminatie en andere methodologische complicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek, in *Beleidswetenschap*, 8e jaargang, nr. 2, 1994
- Sackmann, S.A., *Cultural Knowledge in Organizations*, Sage, London, 1991
- Schuddeboom, J. *Milieubeleid in de praktijk*, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, 1990
- Schuyt, C.J.M., Drie manieren om gedrag te veranderen, in *Milieu*, 1992/3: 43-47
- Simonis, J.B.D. *Uitvoering van beleid als probleem*, Kobra, Amsterdam, 1983
- Smits, J. en M van Vliet, Het meten van de NMP-uitvoering door gemeenten, in *Milieu* 1993/4: 159 e.v.
- Stam, J. J., *Plan van aanpak van het advies- en begeleidingstraject voor invoering van effectieve milieuzorg (en cultuurdiagnose) Gemeente Coevorden en een Pilot bedrijf*, De Boer en Ritsema van Eck, Damwoude 1992/93
- Stam, J. J. en E. Veldhuijzen van Zanten, *Bedrijfsinterne milieuzorg invoering op maat, rapportage Gemeente Coevorden en Hazelaar Beheer B.V.*, De Boer en Ritsema van Eck, Damwoude, december 1994
- STIMULAR, *STIMULAR en preventie werkt*, lustrum magazine 1990-1995, Rotterdam, 1995
- Strien, P.J. van, *Praktijk als wetenschap, methodologie van het sociaal-wetenschappelijk handelen*, Van Gorcum, Meppel/Maastricht, 1986
- Swanink, J.J. (red)., *Werken met de organisatiecultuur, de harde gevolgen van de zachte factor*, Scriptum Management, Schiedam, 1988, 1990
- Tellegen E en M. Wolsink, *Milieu en samenleving, een sociologische inleiding*, Stenfert Kroese, Leiden 1992
- Termeer, C.J.A.M., Een methode voor het managen van veranderingsprocessen in netwerken, in Koppenjan, J.F.M., e.a. (red), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1993:105-129
- Teulings, A.W.M., Configuraties van organisatie. Een reconstructie van Mintzberg's methodiek van organisatie-analyse, bijlage in de SISWO bundel *Werken met de typologie van Mintzberg*, zie van Hees, 1991
- Timmerman, H. (Red.), *Bedrijf, kennis en innovatie*, Toekomstbeeld der techniek nr. 40, Amsterdam, 1985
- Tweede Kamer, *Meer dan de som der delen*, vergaderjaar 1984-1985, 18.602, nr 1-2, Den Haag, 1984
- Tweede Kamer, *Notitie Preventie en Hergebruik*, vergaderjaar 1988-1989, Den Haag, 1988
- Tweede Kamer, *Milieuzorg*, vergaderjaar 1988-1989, 20.633, nr.2, Den Haag, 1989
- Tweede Kamer, *Nationaal MilieubeleidsPlan*, vergaderjaar 1988-1989, 21137, nr. 1-2, Den Haag, 1989

- Tweede Kamer, *Nationaal MilieubeleidsPlan Plus* (NMP plus), vergaderjaar 1989-1990, 21137, nr. 20, Den Haag, 1990
- Tweede Kamer, *Tweede Nationaal MilieubeleidsPlan*, vergaderjaar 1993-1994, Den Haag, 1993
- Tweede Kamer, *Wet milieubeheer*, Den Haag, september 1992: Tekstuitgave 3e druk, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1994
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Industry, Technology and the environment: competitieve challenges and business opportunities*, OTA, Washington, january 1994
- Veld, R. in 't, De organisatorische positie van milieubeleid in de rijksdienst, in *Milieustrategie* 1-93: 12-13
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten*, Den Haag, 1990 A
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Praktijkboek gemeentelijk milieubeleid*, Den Haag, 1990 B
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Voorkomen is beter dan verbranden: Gemeenten en afvalpreventie*, Den Haag, 1992
- Versteeg, F, Managers miskennen de ongeschreven regels, in *NCR-Handelsblad*, 7 januari 1995
- Walraven, G., *De kwaliteit van de beleidstheorie*, Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente, 1991
- Weenen, J.C. van, *Waste prevention: theory and practice*, Proefschrift TU Delft, Castricum, 1990
- Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals*, Kluwer bedrijfswetenschappen, Deventer, 1992
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Milieubeleid, Strategie, Instrumenten en Handhaafbaarheid*, WRR 1992/41, SDU Den Haag, 1992
- Wigglesworth, D. T.(ed), *Pollution Prevention: A practical guide for state and local government*, Lewis Publ. 1993
- Wissema, J.G., H.M. Messer, G.J. Wijers, *Angst voor veranderen? Een mythe, of: hoe u veranderingsbereidheid op de werkvloer vergroot*, Van Gorcum, Assen/Maastricht 1988
- Wolters, N.A., *Projectvoorstel Gemeenten en Preventiebeleid*, Hoofdafdeling Milieubeheer, Gemeente Amstelveen, september 1992
- Wolters, N.A., *Concept preventiebeidsplan Amstelveen*, Gemeente Amstelveen (intern), juli 1993
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987
- Zandstra-Andela, B.G., Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid, in A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, 1985, p. 279-299
- Zwetsloot, G.I.J.M., en P.P. M. Sprengers, *Op zoek naar synergie: het combineren van Arbeid, milieu- en kwaliteitszorg door koploperbedrijven*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, VUGA, april 1992
- Zwetsloot, G.I.J.M. en J.T. Allegro, Organisatieverandering door managementsystemen voor voortdurende verbetering, in *Gedrag en Organisatie*, 1994-7, nr. 6: 352-366

DE AUTEUR

Femke Reijenga groeide op in Son, Noord-Brabant, en behaalde haar Atheneum-diploma aan het Lorentz Lyceum in Eindhoven. Zij studeerde culturele antropologie aan de Universiteit van Amsterdam. Tijdens en na haar studie was zij diverse jaren actief in de lokale politiek en in diverse milieugroeperingen. Als bijvak koos zij, naast medische antropologie dan ook voor de milieukunde. In de periode 1981-1984 was zij enkele malen als kandidaatsassistent verbonden aan de Interfacultaire Vakgroep Milieukunde (IVAM) van de Universiteit van Amsterdam. Zij studeerde in 1984 af als cultureel antropoloog op een veldwerkstudie naar nieuwkomersproblematiek in een Brabants dorp. Deze studie is gebaseerd op de "Established and Outsider" -theorie van Norbert Elias.

Na een korte periode te hebben gewerkt als beleidsmedewerker bij de (toenmalige) Stadsreiniging van de gemeente Amsterdam, werkte Reijenga van 1984 tot juni 1995 als onderzoeker bij de IVAM. In de periode 1984-1989 begeleidde zij verschillende gemeentelijke experimenten en deed zij sociaal wetenschappelijk onderzoek op het gebied van gescheiden inzameling van huishoudelijk afval. Daarnaast was zij betrokken bij projecten voor de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek. Zij publiceerde in opdracht van het ministerie van VROM onder andere in 1989 het Handboek Gescheiden Inzameling van Groente-, Fruit- en Tuinafval. Gaandeweg verlegde zij haar werkveld binnen de IVAM naar onderzoek omtrent het voorkomen van afval en emissies bij bedrijven. In 1990-1991 was zij projectleider van de Amsterdamse onderzoeksgroep van PRISMA, een preventieproject dat de IVAM samen met de Rotterdamse zusterorganisatie van de IVAM, het Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde (ESM), uitvoerde. In de periode 1990-1994 leidde Reijenga diverse projecten over preventief milieubeleid bij lokale overheden.

Vanaf juni 1995 werkt zij als onderzoeker bij de arbomanagementgroep van het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (NIA) in Amsterdam. Door onderzoek en advieswerk bij het NIA verbreedt zij haar werkveld van preventie van milieuproblemen, naar onderwerpen als veiligheid, gezondheid en kwaliteit van de arbeid.