

**Met het convenant  
op weg naar de  
doelstellingen van het milieubeleid?**

---

Een publikatie in de reeks **CSTM Studies en Rapporten**

ISSN 1381-6357

CSTM-SR nr. 28

**K.R.D. Lulofs**

## **Met het convenant op weg naar de doelstellingen van het milieubeleid?**

Tekst van een lezing voorbereid voor de studiemiddag 'Het doelgroepbeleid industrie nader bekeken', Deventer, 28 maart 1996

**De Universiteit Twente is een universiteit voor technische en maatschappijwetenschappen.**

Het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) is binnen de Universiteit Twente het interfacultair instituut voor milieuvraagstukken. Onderzoek, onderwijs en advisering van het CSTM zijn gericht op de ontwikkeling van nieuwe strategieën voor overheidsbeleid, technologie en management als condities voor een verantwoord milieubeheer.

## **1. Inleiding**

Vandaag heeft de Rijkshogeschool IJsselland een middag georganiseerd rond en over het doelgroepenbeleid en de toekomst daarvan. Dit in samenwerking met de Vereniging Milieukundigen Nieuw-Rollecate.

Mij is gevraagd vanmiddag iets te vertellen over het doelgroepbeleid vanuit de beleidswetenschappelijke wereld. Een wetenschapper trekt zich liefst niet terug in een ivoren toren, maar probeert, met enige distantie, regelmatigigheden te ontdekken in de gebeurtenissen. Dat betekent dus dat men zich bij voorkeur niet door de waan de dag laat leiden. Nu is ten aanzien van het doelgroepenoverleg al geen sprake meer van de waan van de dag maar van langjarige gebeurtenissen waarin wellicht enkele patronen vallen te ontdekken. Met u wil vanmiddag wil de aanleiding, het verloop en de effecten van het doelgroepenoverleg bespreken. In mijn betoog zal geleidelijk aan het accent op het instrument convenant en de kenmerken daarvan gelegd worden.

## **2. Een verklaring waarom bedrijven participeren**

In 1992 mocht ik als onderzoeker, samen met een collega een onderzoek uitvoeren in opdracht van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer. Dit onderzoek, deel uitmakend van een programma, was op de rails gezet naar aanleiding van de teleurstellende resultaten die met de praktijk van vergunningverlening en handhaving zijn geboekt. De opdracht aan ons was te onderzoeken in hoeverre de vergunningverlening aansluit bij de wijze waarop in het bedrijfsleven milieurelevante besluitvorming plaatsvindt. Milieurelevante besluitvorming in bedrijven betreft uiteraard beslissingen over de produktspecificatie, de produktietechnologie, de opbouw van installatie, de keuze en aanlevering van grond- en hulpstoffen en de logistiek in bedrijfsvoering inclusief het dagelijks productie- en stoffen management.

Het zal u niet verbazen dat uit het onderzoek kwam dat de procedurele vereisten in de, toen nog Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, vandaag de dag de Wet Milieubeheer genoemd, een tweetal hoofdknelpunten opleveren indien aansluiting wordt gezocht met de wijze waarop milieurelevante besluitvorming zich voltrekt. In de eerste plaats komt het optreden van de vergunningverlener bij investeringsbeslissingen pas aan bod op het moment dat de besluitvorming in het

bedrijf reeds is afgerond. De ernst van dit verschijnsel hangt af van de produktievorm. Het komt in sterkere mate voor in de proces-industrie en de serieproduktie van eind- en halfprodukten dan in de stuksproduktie. Het knelpunt kan men omschrijven als het 'mosterd na de maaltijd dilemma'. Het wordt veroorzaakt door de gevraagde gegevens bij de aanvraag en de structurering van het vooroverleg. Het dilemma wordt versterkt doordat vergunningverleners niet geneigd zijn om voorafgaand aan de officiële procedure op vragen van bedrijven een duidelijk antwoord te geven. Dit kunnen zij uit hoofde van hun functie overigens ook niet. De functie van vergunningverlener wordt uitgeoefend in de officiële procedure. Deze is omkleed met rechtsbescherming voor de gereguleerde, het bedrijf, maar ook voor derde belanghebbenden. Met name de positie van de derde belanghebbende maakt, goedbedoelde koehandel, daar gaan we even van uit, onaantrekkelijk en risicovol. In de tweede plaats blijkt het optreden van de vergunningverlener annex handhaver in ogen van het bedrijfsleven plaats te vinden op een volstrekt willekeurig tijdstip. Dit ten opzichte van de milieurelante besluitvorming in het bedrijf. Het zal u waarschijnlijk niet verbazen dat het gewicht van dit knelpunt de omgekeerde verdeling kent. het is het sterkst aanwezig in de stuksproduktie en de serie produktie van halfprodukten en eindprodukten en in minder mate in de procesindustrie. De verklaring van dit beeld ligt in het feit dat het laatste type bedrijf in sterkere mate voorzieningen in de organisatiestructuur kent die de inbreng van milieu-overwegingen in met name milieurelevante strategische besluitvorming over produkt en produktietechnologie zeker stelt. Alvorens wij de grotere concerns in de procesindustrie als weldoeners klassificeren: het gaat meestal om kapitaalintensieve investeringen die vele jaren mee moeten alvorens de bedrijfseconomische afchrijving van de investering een feit is. Dit tweede knelpunt zou ik willen typeren als het 'konijn uit de hoed dilemma'.

### **3. Een scheiding van tafel en bed in een slecht huwelijk**

Beter is het om vroegtijdig afspraken te maken over de weg die allen in de bedrijfstak af dienen te leggen in een reeks van jaren. Er zijn drie plezierige overwegingen die een bedrijfstak verder sterken in de deelname aan het doelgroepenoverleg. Dit is in de eerste plaats de gedachte dat het af te spreken regime zal gelden voor alle bedrijven. Voor onwillige achterblijvers betekent dit dat de vergunningverlener 'de stok achter de deur' geacht wordt te hanteren. In de

tweede plaats de gedachte dat mogelijk is om vooralsnog onoplosbare problemen te agenderen voor onderzoek. Dit heeft alles te maken met het bekende 'prisoners dilemma': wie gaat de kosten op het gebied van 'research and development betalen'? Voor moeilijk te 'vermarkten' innovaties is het niet aantrekkelijk voor een bedrijf om als eenling de ontwikkelingskosten te dragen. Tenslotte is, in de derde plaats de gedachte plezierig dat eenvoudig teruggekomen kan worden op afspraken die bij nader inzien onhaalbaar blijken te zijn.

Tot op dit moment heb ik twee zaken rond het doelgroepenoverleg besproken. In de eerste plaats heb ik een beeld geschetst dat verklaart waarom het geloof in regelgeving hedentendage beperkt is. Dat beeld wijkt wat af van de gangbare borrelpraat van de ineffectieve vergunningverlening en handhaving als gevolg van onwillige ondernemer en de incompetentente vergunningverlener. Bij de categorie vergunningverleners moet u vooral ook bedenken dat zij met een variëteit aan bedrijfstakken, procesvoeringen en dus milieuproblemen worden geconfronteerd. De WVO-vergunners worden in onderzoek altijd competenter bevonden dan de WMB-vergunners. De oorzaak is eenvoudig: de WVO'ers behandelen homogenere, meer tastbare en meer eenduidig bereguleerde milieuproblemen.

In de tweede plaats heb ik aangegeven waarom het bedrijfstakgewijze doelgroepenoverleg aantrekkelijke kanten heeft voor het bedrijfsleven. De ingeslagen weg is, historisch beschouwd, goed begrijpbaar: de relatie tussen vergunningverlener en bedrijf is als een slecht huwelijk. Nu bestaat de mogelijkheid tot echtscheiding niet. Het is dus een slecht huwelijk onder het regime van de katholieke kerk. Wel denkt men dat er de mogelijkheid bestaat om van tafel en bed te scheiden.

#### **4. De werking van beleidsinstrumenten**

Men heeft mij, als wetenschapper, gevraagd in te gaan op doelgroepenoverleg als beleidsinstrument temidden van andere beleidsinstrumenten. Vooraf wil ik opmerking dat de verhouding tot andere instrumenten cruciaal zal blijken voor verwachtingen over de effectiviteit van het instrument convenant, dus heb ik een gelukkige opdracht te vervullen gekregen.

We gaan verder met enkele eenvoudige stappen. Een beleidsinstrument vatten we op

als een middel dat we in kunnen zetten om een omschreven beleidsdoel naderbij te brengen. Gangbaar is om drie typen instrumenten te onderscheiden. Dit is ten eerste het juridisch instrumentarium. De voorschriften kennen we al langer in de vorm van wetten, Amvb's, provinciale- en gemeentelijke verordeningen en voorschriften in individuele beschikkingen. In de tweede plaats zijn dit de economische instrumenten. De prikkels kennen het karakter van financiële sanctionering van bepaald gedrag. Dit kan in de vorm van diverse vormen van heffingen en diverse vormen van bijdragen. De subsidie is de bekendste vertegenwoordiger van dit ras. In de derde plaats worden communicatieve instrumenten onderscheiden. Voorlichting is als beleidsinstrument zeer bekend, dit kan de vorm aannemen van overreding, gericht op wilsbeïnvloeding. Deze drie tezamen zijn de instrumenten uit het publieke domein. Dan is er het instrument van de privaatrechtelijke overeenkomst tussen overheden en gereguleerden. In zo'n overeenkomst kunnen partijen zich vastleggen op bepaald wenselijk gedrag van de ene partij dat de andere dan honoreert en vice versa.

Voor dat we verder gaan moet ik, hoewel mijn uitnodiging tot spreken daartoe niet strekt, even de twee-wegenleer van de Hoge Raad aanstippen. Op de vraag in hoeverre het de overheid is toegestaan om zich van overeenkomsten te bedienen, een privaatrechtelijke weg, als daarvoor ook een publiekrechtelijke weg aanwezig is, bestaat jurisprudentie. In de twee-wegenleer is dat aanvankelijk toegestaan, onder een zekere mate van bescherming van de positie van betrokkenen. Later is de Hoge Raad strenger geworden ten aanzien van overheden, die privaatrechtelijke bevoegdheden willen gebruiken om een verdergaand resultaat te bereiken dan via de publiekrechtelijke weg mogelijk is. Als echter een publiekrechtelijke weg afwezig is of de privaatrechtelijke weg als aanvulling op de publiekrechtelijke weg geen extra belasting met zich mee brengt voor de betrokkenen, dan is de twee-wegenleer niet verlaten.

Dit uitstapje is noodzakelijk omdat we tenslotte aankomen bij het instrument convenant, een instrument waarvoor geldt dat de daarbij betrokkenen graag in het midden laten of dit nu een publiekrechtelijk instrument is of een privaatrechtelijk instrument.

#### **4.1 Een verklaring voor milieuvriendelijk gedrag**

Voor we nader op de positie van het convenant in kunnen gaan, moeten we, om een

als een middel dat we in kunnen zetten om een omschreven beleidsdoel naderbij te brengen. Gangbaar is om drie typen instrumenten te onderscheiden. Dit is ten eerste het juridisch instrumentarium. De voorschriften kennen we al langer in de vorm van wetten, Amvb's, provinciale- en gemeentelijke verordeningen en voorschriften in individuele beschikkingen. In de tweede plaats zijn dit de economische instrumenten. De prikkels kennen het karakter van financiële sanctionering van bepaald gedrag. Dit kan in de vorm van diverse vormen van heffingen en diverse vormen van bijdragen. De subsidie is de bekendste vertegenwoordiger van dit ras. In de derde plaats worden communicatieve instrumenten onderscheiden. Voorlichting is als beleidsinstrument zeer bekend, dit kan de vorm aannemen van overreding, gericht op wilsbeïnvloeding. Deze drie tezamen zijn de instrumenten uit het publieke domein. Dan is er het instrument van de privaatrechtelijke overeenkomst tussen overheden en geregeerden. In zo'n overeenkomst kunnen partijen zich vastleggen op bepaald wenselijk gedrag van de ene partij dat de andere dan honoreert en vice versa.

Voor dat we verder gaan moet ik, hoewel mijn uitnodiging tot spreken daartoe niet strekt, even de twee-wegenleer van de Hoge Raad aanstippen. Op de vraag in hoeverre het de overheid is toegestaan om zich van overeenkomsten te bedienen, een privaatrechtelijke weg, als daarvoor ook een publiekrechtelijke weg aanwezig is, bestaat jurisprudentie. In de twee-wegenleer is dat aanvankelijk toegestaan, onder een zekere mate van bescherming van de positie van betrokkenen. Later is de Hoge Raad strenger geworden ten aanzien van overheden, die privaatrechtelijke bevoegdheden willen gebruiken om een verdergaand resultaat te bereiken dan via de publiekrechtelijke weg mogelijk is. Als echter een publiekrechtelijke weg afwezig is of de privaatrechtelijke weg als aanvulling op de publiekrechtelijke weg geen extra belasting met zich mee brengt voor de betrokkenen, dan is de twee-wegenleer niet verlaten.

Dit uitstapje is noodzakelijk omdat we tenslotte aankomen bij het instrument covenant, een instrument waarvoor geldt dat de daarbij betrokkenen graag in het midden laten of dit nu een publiekrechtelijk instrument is of een privaatrechtelijk instrument.

#### **4.1 Een verklaring voor milieuvriendelijk gedrag**

Voor we nader op de positie van het convenant in kunnen gaan, moeten we, om een

vergelijking mogelijk te maken, ingaan op de wijze waarop in de beleidswetenschap naar de werking van de meer traditonele instrumenten wordt gekeken. Het is gebruikelijk om twee aspecten naar voren te schuiven bij de beoordeling van een instrument. In de eerste plaats betreft dit het besluitvormingsproces van de doelgroep. Wij modelleren dat met het model van de subjectief-rationele actor. Van belang voor de beslissing zijn:

- 1 *de feitelijk aanwezige alternatieven;*
- 2 *de informatie van de actor over de aanwezige alternatieven;*
- 3 *de voor- en nadelen van de alternatieven;*
- 4 *de informatie van de actor over de voor- en nadelen;*
- 5 *de gewichten die door de actor aan de voor- en nadelen worden toegekend.*

Het mag duidelijk zijn dat de voorschriften en prikkels de voor- en nadelen van de alternatieven beïnvloeden. Immers een voorschrift heeft geen invloed op de gedragalternatieven, wel op de gevolgen daarvan. Immers men kan gepakt worden en een boete of vervolging incasseren. De werking van het instrument voorlichting is in dit model ook duidelijk (inwekend op punt 2 en punt 4). Zodra het element overreding daarbij om de hoek komt, richt zich dit op de gewichten die de gereguleerde toekent aan gedragalternatieven (inwerkend op punt 5 in het model). Een gewicht dat een gereguleerde hanteert kan door allerlei factoren worden beïnvloed: van referentiegroep tot normbesef. Indien men een overeenkomst hanteert, en daar vervolgens de gewenste voorschriften en prikkels inzet dan zou het best wel eens zo kunnen zijn dat niet enkel de voor en nadelen van het gedragalternatief veranderen maar ook de gewichten die de contractpartner daaraan toekent: je niet houden aan contractueel neergelegde afspraken wordt in het algemeen niet gezien als een cavaliersdelict maar als gezichtsverlies.

Aan instrumenten die de consequenties van gedragalternatieven veranderen wordt, volgens meer dan een decennium beleidswetenschappelijk onderzoek, de grootste potentie toegekend. Dit zijn voorschriften en prikkels. Centraal punt in dit model van de subjectief-rationele actor is het feit dat zo in essentie ieder gewenst gedrag voor de overheid afdwingbaar is.

Het is slechts de vraag of we zware beleidsinstrumenten aanvaardbaar vinden en de middelen beschikbaar willen stellen om deze af te dwingen.



Dan komen we op het tweede element dat in de beleidswetenschappen steeds opnieuw gebruikt wordt om de effectiviteit van beleidsinstrumenten te beoordelen. Een beleidsinstrument werkt pas in op de doelgroep op het moment dat het conform de bedoeling wordt ingezet. Of het instrument ingezet wordt op de beoogde wijze hangt af van de kenmerken van de uitvoerders in relatie tot de beleidsvormers en beleidsveld, Ik hoef u slechts te wijze op de 'voordeurdelersregeling' om aan te geven dat uitvoerders niet altijd bereid zijn om het instrument conform in te zetten.

#### **4.2 Een verklaringsmodel voor milieu-onvriendelijk gedrag**

Een gebrekkige doelbereiking wordt in dit kader dus verklaard uit:

- (a) de afweging van de leden van de doelgroep. Zij kunnen: (1) onvoldoende informatie hebben over de gedragsalternatieven en de daaraan verbonden voor- en nadelen;  
(2) de voor- en nadelen van de gedragsalternatieven kunnen onvoldoende beïnvloed zijn door de ingezette instrumenten;  
en (3) hun persoonlijke weging van de voor- en nadelen kan verkeerd uitpakken.
- (b) uit vormverlies van het instrument of vertraging van de inzet van het instrument als gevolg van:  
(4) conflicterende doelstellingen tussen beleidsvormers en uitvoerders;  
(5) onvoldoende hulpmiddelen in de vorm van kennis en vaardigheden om het instrumentarium in te zetten;  
en (6) een machtspositie die het mogelijk maakt om het gevraagde niet of anders te doen.

Ik hoef waarschijnlijk de gebrekkige resultaten van algemene voorschriften en vergunningen bij de uitvoering van milieubeleid, bezien in dit analytisch kader, niet nader bij u toe te lichten.

## 5. De werking van convenanten in het doelgroepenbeleid

### *Soorten convenanten*

Komen we aan bij het convenant. Laten we het convenant bij wijze van werkdefinitie omschrijven als een afspraak tussen twee of meer actoren. Het is van belang om drie typen convenanten te onderscheiden. Bij het beleidsconvenant zijn in ieder geval zowel overheden als particuliere organisaties in het beleidsveld betrokken. Een bestuursconvenant is een afspraak tussen overheden, denk bijvoorbeeld aan de BUGM/FUN en VOGM afspraken. Van een gedragscode is sprake indien de afsprekende partijen enkel particuliere organisaties zijn, bijvoorbeeld judo-bestuurders of judo-trainers spelregels formuleren ten aanzien van de wijze waarop zij hun taken uitoefenen.

### 5.1 De kenmerken van het convenant

In vergelijking met de meer traditionele instrumenten zie ik, en de collega's waarop ik mij mede baseer, drie onderscheidende kenmerken:

*kenmerk 1: Er is een meerszijdige bevoegdheid bij het totstandkomen van een convenant*

Alleen in een gezamenlijke verklaring kan er een convenant tussen de Minister en een bedrijfstak tot stand komen. Dit betekent dat er altijd overeenstemming over de inhoud van het convenant noodzakelijk is. Dit wil overigens niet zeggen dat bij regels, prikkels en voorlichting geen overleg wordt gepleegd. Echter blijft daar ten principale de mogelijkheid voor de overheid om uiteindelijk de inhoud zelf te bepalen. Als gevolg van de bevoegdhedenverdeling is er dan ook geen reden om aan te nemen dat bij convenanten verdergaande maatregelen kunnen worden getroffen dan bij andere instrumenten. Terzijde meld ik dat ik meevoel met de mening van collega Konijnenbelt; hij stelt dat men in het publiekrecht gerust ook kan twijfelen aan de reële eenzijdigheid van vergunningen met voorschriften die zijn verleend na intensief overleg, ja onderhandelen met de aanvrager. Slechts in theorie is eenzijdigheid gewaarborgd.

Naar analogie hebben we ook in het doelgroepenoverleg slechts in theorie te maken

met slechts beleidsconvenanten. Als we beter kijken hebben we te maken met een combinatie van beleids- en bestuursconvenanten. In de procedure is een plaats ingeruimd voor de vergunningverleners doordat het DUIV-overleg moet accoderen. DGM, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Onwillige bedrijven moeten door hen aan de afspraken gehouden worden die voor de betreffende bedrijfstak in het doelgroepenbeleid in een convenant zijn neergelegd. In de kantlijn zij vermeld dat er een tendens waarneembaar is om afzonderlijke waterschappen, provincies en gemeenten te laten mede-ondertekenen.

Op het tweede en derde onderscheidende kenmerk ga ik in combinatie in:

*kenmerk 2: Er zijn geen procedurele regels voor het totstandkomen van een convenant*

*kenmerk 3: De juridische status van een convenant is onduidelijk*

Voor wat betreft termijnen en betrokkenen zijn er geen rechtsregels over hoe de interactie tussen overheid en maatschappelijke organisaties dient te verlopen. In termen van deregulering en flexibiliteit lijkt dat voordelen te hebben. Dat biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om de meest obstructieve partijen buiten de totstandkoming van het convenant te houden. Men kan ook gemaakte afspraken weer ter discussie stellen. Ook biedt het de mogelijkheid om vertragingstactieken in te zetten.

Dan komen we op het punt met wie we nu eigenlijk om de tafel zitten. Wat is de relatie tussen DGM, de branche-organisatie en de branche-bedrijven? Soms zie je in convenanten dat de individuele bedrijven overwegend mede ondertekenen, soms is het een selectie en in enkele andere gevallen ontbreken bedrijven geheel of vrijwel geheel. Wellicht kent u, in dit kader, het volgende figuur uit de welvaartstheorie. Buchanan en Tullock geven hier de effecten van besluitvorming bij een bepaalde besluitvormingsregel weer. De curvers geven respectievelijk de kosten van besluitvorming en de kosten als gevolg van besluitvorming weer.

Houden we een Poolse landdag, dan zijn de besluitvormingskosten extreem hoog, de

gecumuleerde negatieve effecten voor individuele participanten gering. Immers wat zij doen is dooronderhandelen tot er een voor iedereen bevredigende oplossing is gevonden. Welke calculerende ondernemer of instelling is zo mal, zich onverplicht te verplichten tot lastige, dure of anderszins onaangename zaken? Vertraging is het gevolg. De afspraken kunnen als gevolg van het veto-recht van ieder van de betrokkenen nimmer bevredigend zijn vanuit het milieubeleid. Aan de andere extreme kant zitten we in de situatie dat minderheden kunnen besluiten. In die situatie zijn de besluitvormingskosten gering en maar de gevolggkosten voor de betrokkenen uiterst groot. De vraag dringt zich op waar het doelgroepenbeleid zich bevindt in deze analyse. Het antwoord kan slechts gevonden door uit te gaan van het aantal ondertekenaars ten opzichte van het aantal bedrijven in de branche. Beperkt men zich tot het sluiten van een convenant met de branche-organisatie en wellicht een kleine delegatie mede-ondertekenende branche-bedrijven, dan is er sprake van een minderheidsbeslissing. Het aardige van minderheidsbeslissingen is dat er meerdere van naast elkaar kunnen bestaan. Zet men daarentegen in op mede-ondertekening van alle branche-bedrijven, dan worden de besluitvormingskosten extreem hoog en over de verwachtingen over de afspraken ben ik al duidelijk geweest.

Deze mede-ondertekening is uiteraard eenvoudiger te realiseren indien er weinig en relatief homogene bedrijven in een branche zitten. Heterogeniteit en kwantiteit leidt volgens Buchanan en Tullock tot problemen. Vertraging en beperkte resultaten staan aan het eind van het continuüm van mogelijke uitkomsten, grote aantallen drop-outs, die hun eigen minderheidsbeslissing doorzetten, vormen het ander eind van het spectrum.

Er zijn op dit punt opmerkelijke onderzoeksresultaten. In 1994 en 1995 heb ik, samen met enkele collega's voor het ministerie van VROM, directie afvalstoffen in het kader van het actieprogramma Afvalpreventie de uitgevoerde afvalpreventieprojecten geëvalueerd. Een opmerkelijke uitkomst luidt dat de resultaten in bedrijven uit bedrijfstakken die deel uitmaken van het doelgroepenoverleg, de overige variabelen constant houdend, aanzienlijk verschilden van de overige onderzochte bedrijven<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>

In het onderzoek zijn combinaties van projecten en deelnemende bedrijven onderzocht. Daarbij zijn in de bedrijven preventieresultaten vastgesteld. Dit aan de hand van het aantal aangedragen preventiemaatregelen en het aantal uitgevoerde preventiemaatregelen. Nuance in deze gegevens is aangebracht door een onderverdeling naar fundamentaliteit van de opties aan te brengen, het spectrum loopt van maatregelen op het gebied van good-housekeeping tot procesgeïntegreerde maatregelen. De verklaring van de resultaten is gezocht in projectkenmerken, bedrijfskenmerken en

Het aantal preventiemaatregelen dat in een afvalpreventieproject bedacht werd was weliswaar even groot, het aantal uitgevoerde maatregelen was veel lager in bedrijven waarop het doelgroepenbeleid zich richt. Aangezien het aantal aangedragen opties en de kwaliteit daarvan overeenkwam met bedrijven die niet onder het doelgroepenoverleg vallen, kan men niet concluderen dat de bedrijven onder het doelgroepenregime al meer hadden gedaan, men kan slechts concluderen dat deze categorie aan het afwachten was. Dit beeld past in mijn eigen meer kwalitatieve waarnemingen in adviesprojecten bij individuele bedrijven. Voordat er duidelijk is, kiezen uit verschillende beschermingsniveau's brengt risico's met zich mee.

Dus niet alleen het totstandbrengen van convenanten, met bevredigende participatie, is een zaak van de lange adem, het lijkt ook nog eens zo te zijn dat eventuele ontwikkelingen op milieugebied in bedrijven ook nog eens ernstige vertraging oplopen. Men houdt het kruut droog tot duidelijk is waarop geschoten dient te worden. Er is een nieuw dilemma in milieuland.

Nu is het natuurlijk ook maar zeer de vraag wat ondertekening van convenanten nu betekent. Verandert dit nu de consequenties van gedragsalternatieven? Sommigen pleiten ervoor convenanten tot de privaatrechtelijke afspraken te rekenen. Zolang partijen in woord en tekst een overeenkomst-karakter ontkennen, met andere woorden het laten bij een intentie, kan er van binding geen sprake zijn.

## **5.2 Het convenant in de basismetaal**

De basismetaal kent een individuele gebondenheid van de ondernemingen behorende tot de basismetaalindustrie, voor zover deze tot het convenant zijn toegetreden. Bij een dergelijke individuele gebondenheid van de leden van de doelgroep moet er voor gezorgd worden dat de de gestelde doelen uiteindelijk ook voor iedere ondertekenaar in verplichtingen worden vertaald. Duidelijk moet zijn op wie welke verplichting rust. Leest men convenanten hierop na dan valt op dat de te bepalen resultaten zelden in onmiddellijk daarop volgende verplichtingen wordt omgezet. De intentieverklaring basismetaal kent een bijzonder hoofdregel: 'Deze intentieverklaring omvat voor partijen inspanningsverplichtingen. Daar waar een van de partijen zich vastlegt op een

resultaatverplichting is dit expliciet aangegeven. Deze inspanningsverplichting is mede van toepassing op onderdelen van de IMT, waarvan het woordgebruik op een resultaatverbintenis zou kunnen duiden'. Klaarblijkelijk wenst men zich behoudens enkele marginale zaken, niet tot afdwingbare prestaties te binden. Tegelijkertijd doet men het voorkomen of dit wel zo is.

Overigens is duidelijk dat enkel de rechter zal bepalen kunnen spreken over waaraan de ondertekenaars gebonden zijn. En die zal met deze stukken, op hoofdzaken -ik doel niet de detail maatregelen die ook zonder convenant wel genomen zouden zijn - korte metten maken. Wellicht daarom kent ook de basismetaal, als gebruikelijk, de eigen wijze van controle en sanctionering. Bedrijfmilieuplannen dienen te worden opgesteld in overleg met overheden, jaarlijks dient te worden gerapporteerd over de voortgang en er is ...jawel... een overleggroep.

Nu hebben de vergunningverleners in het kader van het bestuursaccord een functie om bedrijven die niet uit eigen vrije wil het convenant, dat zij al dan niet hebben ondertekend, naleven, te dwingen tot dezelfde inspanningen. Nu is dit voor homogene bedrijfstakken voorstelbaar. Als er een duidelijk pakket afspraken ligt, de lat wordt op een nominaal niveau gelegd, kan een vergunningverlener daarmee werken. Maar dan heeft het convenant voor de vergunningverlener dezelfde werking als het Handboek Milieuvergunningen al jaren heeft. Immers daar wordt zeer driftig uit over geschreven. Bovendien schrijft de Wet Milieubeheer het voorschrijven van het hoogste beschermingsniveau dat redelijkerwijs gevraagd kan worden, voor. Situationeel afwijken naar beneden of boven is dus niet enkel mogelijk maar plicht. Enkel algemeen verbindende regels zouden de afwijkingen tot één richting beperken. Bij heterogene bedrijfstakken is de situatie dramatischer. De Raad van State is uiterst duidelijk geweest over hoe een vergunningverlener om heeft te gaan met doelvoorschriften. Niet enkel dient duidelijk voorgeschreven te zijn hoe over doelbereiking gerapporteerd wordt. Nee, op het moment van de beschikking moet de vergunningverlener zekerheid hebben gekregen over of, en hoe de doelstellingen gehaald worden. Bovendien moet hij de handhaafbaarheid zeker gesteld hebben. Een en ander betekent, dat in weerwil van wishfull-thinking, in essentie het concrete bedrijfmilieuplan bij de aanvraag om vergunning gevoegd moet worden, vervolgens dient deze beoordeeld te worden op de genoemde aspecten, en tenslotte tot deel uitmakend van de vergunning worden verklaard, alvorens tot enige terughoudendheid in het stellen van detaillistische voorschriften besloten kan worden. Met ander woorden verhoudt de Wet Milieubeheer, hoofdstuk Vergunningen en Algemene

Regels, zich niet met de voorstellingen die over de doorwerking van convenanten bestaan. De veronderstelde koppeling tussen het beleids- en het bestuursaccord is een wassen neus. Ook het arrest van de Raad van State in de zaak rond het convenant voor terugdringing van de waterverontrining door glastuinbouwbedrijven, in plaats van de noodzakelijke vergunning, is duidelijk. Het hebben van de juiste vergunning is plicht. De WVO is daar duidelijk in. Als men meent een coördinerend mechanisme te moeten hebben, dan is daar de Amvb de juiste weg voor. De constructie met een convenant onthoudt de belanghebbenden de democratische en legitieme procure voor het totstandkomen van algemene regels. Een beroep van de vergunningverlener op een convenant zonder situationeel aanpassen, is niet acceptabel. Zonder daar nu verder aandacht aan te schenken onderstreept de Raad van State ook in recente uitspraken van de koppeling van milieuzorgsystemen aan milieuvergunningen eerder gekozen lijn van interpretatie van bestaande wetgeving.

Nu wil het feit dat tenslotte, maar weinig verrassend, het convenant basismetaal zich grotendeels oplost in vergunningverlening. Voor eventuele sanctionering wordt aangesloten bij het al bestaande publiekrechtelijke kader. Citaat: 'Indien evenwel de betrokkenoverheden van oordeel zijn dat een bedrijf onvoldoende invulling geeft aan de uitvoering van de intentieverklaring, zullen zij, voor zover hun bevoegdheden daartoe de mogelijkheid bieden, zich inzetten om door middel van eenzijdige actie over te gaan tot aanscherping van de op de (...) bedrijven van toepassing zijnde vergunningen'. Ik heb u de mogelijkheden en de onmogelijkheden van de vergunningverlening, temidden van bestaande jurisprudentie, reed geschetst. Die positie van de vergunningverlener is prima. De vraag doet zich voor wat een convenant, zoals in het doelgroepenoverleg bekend, daaraan nou helemaal toevoegd. Wat is de meerwaarde ten opzichte van een nieuw hoofdstuk in het Handboek Milieuvergunningen, een ieder die de praktijk van vergunningverlening kent, zal de parallel herkennen.

## 6. Conclusies

Ik kom tot een afronding. De collega's Van de Peppel, Herweijer en Klok komen op basis van uiteenlopende studies tot conclusies over de effectiviteit van convenanten. Klok ziet bij vijf van acht onderzochte conventanten geen slechte resultaten. Ten aanzien van drie convenanten bestaan negatieve verwachtingen en/of resultaten. Alledrie zien situaties waarin het naleven van de afspraken wellicht niet zozeer te danken is aan de afspraken zelf, maar aan een aantal factoren dat ook zonder de afspraken wellicht tot het beoogde gedrag zou hebben geleid. Het bereiken van beleidsdoelen en beleidseffectiviteit zijn verschillende zaken. Beleidseffectiviteit betreft de mate waarin het ingezette middel heeft bijgedragen tot het bereiken van het doel. Aangezien convenanten in de huidige vorm en context de consequenties van gedragalternatieven niet veranderen lijkt mij dat collega's die eerder een afzwakking dan een aansterking van de milieuprestaties verwachten daartoe goede argumenten hebben. Bij de vorm en context denk ik aan het gebrek aan afdwingbaarheid, de ondertekeninggraad in de branche en de gevolgen hiervan voor de beoogde doorwerking in de vergunningverlening.

Ik constateer verder dat empirisch onderzoek indicaties opleveren dat bedrijfstakgewijs doelgroepenoverleg, zolang er geen convenant is, leidt tot passiviteit voor wat betreft concrete maatregelen. Samen met het eerder besproken totstandkomingsproces, leidt dit tot de constatering dat convenanten in de huidige vorm ons geduld fors op de proef stellen.

Voor de basismetaal is het convenant al lang aanwezig. Het aantal bedrijven in de branch is beperkt. Er is individuele gebondenheid voor de ondertekenaars. Hoever deze strekt is echter op voorhand niet te zeggen. Uit een studie van Biekart uit 1994 naar de BMP's en een overzicht van februari in het handboek milieuvergunningen blijkt, voor 1995 en het jaar 2000 een gedifferentieerd beeld. De BMP's in de basismetaal, opgeteld, scoren op onderdelen goed. Het algemeen beeld is dat de voornemens tot reducties op vele terreinen goed zijn, hoewel soms wat achterlopen op wat gewenst is. Op enkele stoffen is echter sprake van doelverwijdering, bijvoorbeeld loodemissies in de lucht en kwikemissies in het water. Verwijzend naar de grafische industrie dient toch de kanttekening gemaakt te worden dat voornemens niet met prestaties verward moeten worden. Het onderscheid naar beleidsvorming en beledisuitvoering zal ook hier zijn tol eisen. In dit kader spreek ik wel eens hoofden



van milieudiensten. Zij melden mij dat bijvoorbeeld ten aanzien van de naleving van de afgesproken jaarinspanningen in de grafische industrie, de afspraken in circa 30% van de bedrijven worden gehaald.

Het is dan ook wellicht beter om de convenanten, vanuit de beleidswetenschap gezien, niet op te vatten als een instrument ten behoeve van de uitvoering van milieubeleid maar als een hulpmiddel ten behoeve van de vorming van milieubeleid. Het leidt tot concretisering van milieubeleid op rijksniveau *en* tot vorming van milieubeleid in branches. En dat heeft zeker positieve kanten. Meer duidelijkheid en overeenstemming wordt verkregen over de probleemperceptie en de bijdrage van een doelgroep aan het probleem, en mogelijke oplossingsrichtingen. Vormen van participatie in de fase van de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling zijn echter niet nieuw. Van Putten gaf in zijn standaardwerk 'Haagse machten' in 1980 al aan dat vroegtijdige participatie van doelgroepen een gewenst, maar slecht ontwikkeld element in de beleidsvorming was.

Wil men tenslotte het convenant toch als zelfstandig beleidsinstrument ten behoeve van de uitvoering van milieubeleid zien dan luidt de conclusie dat zij in hun verschijningsvorm de voor- en nadelen van de gedragsalternatieven niet veranderen. Eventueel kunnen zij de gewichten die bedrijven toekennen aan deze consequenties wel veranderen. Als zodanig kunnen zij worden opgevat als een vorm van (wilsbeïnvloedende) voorlichting. Wil men met het convenant toetreden tot de categorie beleidsinstrumenten waarvan de beleidswetenschap aanneemt dat zij relatief effectief kunnen zijn, de beleidsinstrumenten die de consequenties van gedragsalternatieven veranderen, dan zal een verdergaande integratie en procedurele regeling van het convenant in het privaatrechtelijke overeenkomstenrecht onvermijdelijk zijn.

## **Noot 1:**

Deze lezing is mede gebaseerd op de volgende literatuur:

Acht, R.J.J. van, Afdwingbare milieuconvenanten?, in: *NJB* 8 april 1993, nr. 14.

Biekart, J.W., *De basismetaleindustrie en het doelgroepenbeleid industrie, analyse van proces en resultaten op weg naar 2000*, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 1994.

Bressers, J.Th. A. en P-J. Klok, *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*, Publicatiereeks Milieubeheer, Ministerie VROM, 87/12, Den Haag, 1987.

Bruijn, T.J.N.M., F.H.J.M. Coenen, K.R.D. Lulofs en N.E. Marquart, *Onderzoek naar de proefprojecten afvalpreventie*, Publicatiereeks Afvalstoffen, 1995/20A, Den Haag, 1995.

Bruijn, T.J.N.M., en K.R.D. Lulofs, De vergunningverlening, vanuit de bedrijfsvoering beschouwd, in: *Beleidswetenschap*, 1993, nr. 2.

Dunné, J.M. van, Moeder maakt geen bastaard, privaatrechtelijke aspecten van convenanten, in: *NJB*, 8 april 1993, nr. 14.

Heijden, P.F. van der en I.C. van der Vliet, De staat van het convenant, in: *NJB*, 8 april 1993, nr. 14.

Huizinga, F.D., R. Hulst en E. van der Klis, Bestuursovereenkomst: contract of charter, in: *Bestuurswetenschappen*, 1992, nr.7.

Klok, P-J. *Convenanten als instrument van milieubeleid*, Enschede, 1989.

Konijnenbelt, W, Het convenant als publiekrechtelijke overeenkomst, in: *NJB*, 8 april 1993, nr. 14.

Muijen, M. van, Van 'vrijblijvend' naar 'algemeen verbindend' doelgroepenbeleid in: *Milieu*, 1995, nr. 2.

Peppel, R.A. van de en M. Herweijer, Convenanten in soorten, in: *NJB*, 8 april 1993, nr. 14.

Rossum, E.R.C. van en Aalders M.V.C. Milieuconvenanten: zacht recht of nieuw recht?, in: *Milieu en recht*, juni 1989, nr.6.

## **Bijlagen**

## **Gereedschapskist**

voorschriften

prikkels

voorlichting

overeenkomst

convenant

## Convenanten

= afspraak tussen twee of meer actoren

## Soorten convenanten

gedragscodes

bestuursconvenanten

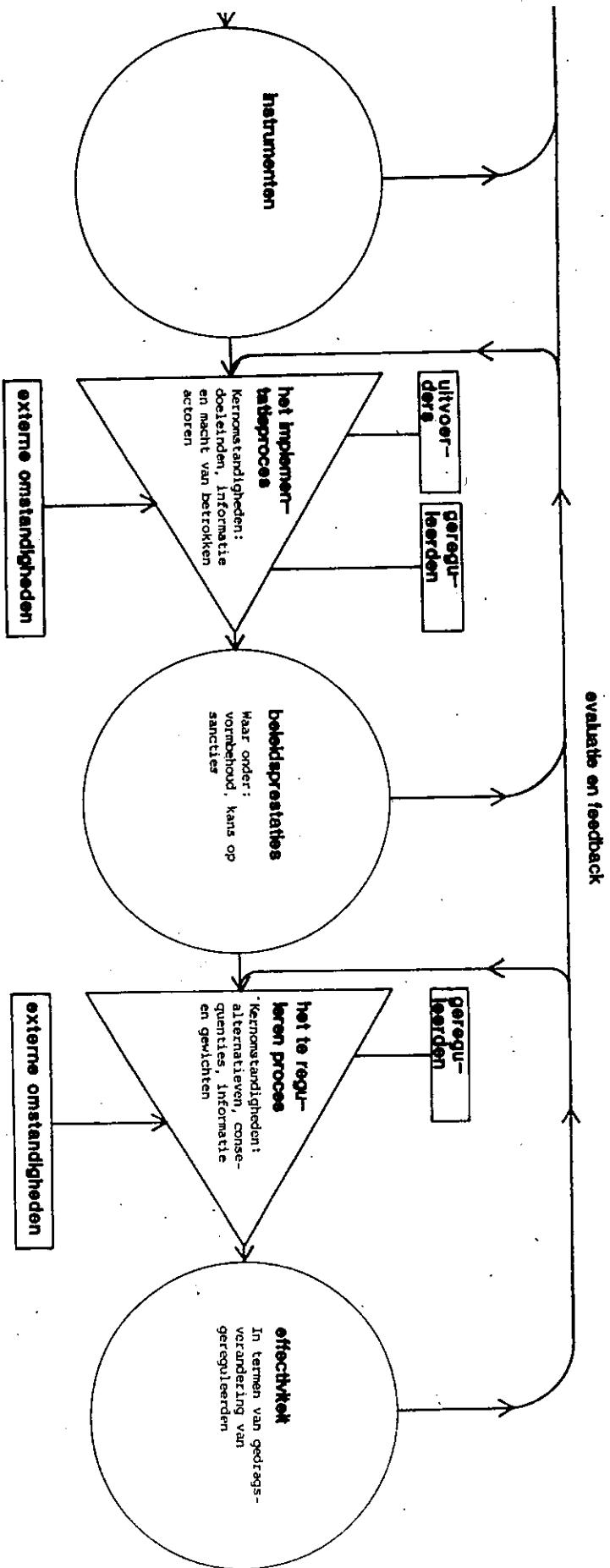
beleidsconvenanten

## **Subjectief-rationele actor**

- 1 de feitelijk aanwezige alternatieven;
- 2 de informatie van de actor over de aanwezige alternatieven
- 3 de voor- en nadelen van de alternatieven;
- 4 de informatie van de actor over de voor- en nadelen;
- 5 de gewichten die door de actor aan de voor- en nadelen worden toegekend.

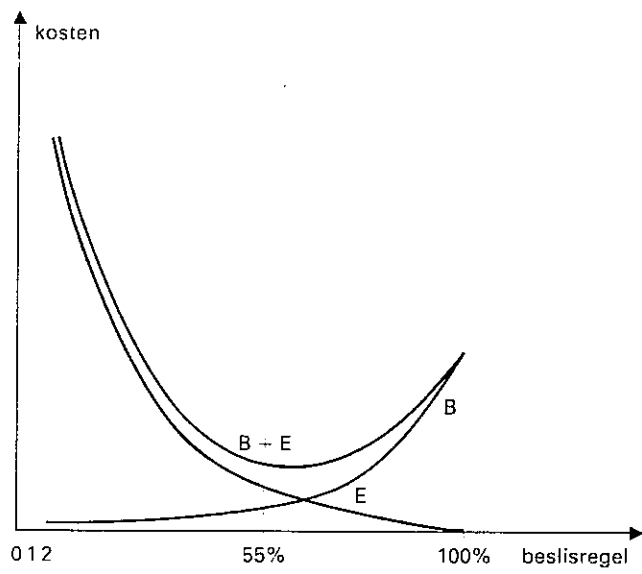
## **Subjectief-rationele actor**

- 1 de feitelijk aanwezige alternatieven;
- 2 de informatie van de actor over de aanwezige alternatieven
- 3 de voor- en nadelen van de alternatieven;
- 4 de informatie van de actor over de voor- en nadelen;
- 5 de gewichten die door de actor aan de voor- en nadelen worden toegekend.



Bron: Bressers en Klok, 1987





Bron: Bish, 1971, blz. 40

Buchanan en Tullock (1965, blz. 63-84)