

Hans Bressers

Lokaal bestuur tussen milieubehoud en werkgelegenheid

Milieukosten en concurrentiepositie

Met het begrip 'ecologische modernisering' wordt binnen de PvdA aangegeven dat aandacht voor het milieu niet strijdig hoeft te zijn met een gezonde economie maar zelfs een belangrijke prikkel tot innovatie kan zijn. Toch zijn bestuurders in de praktijk vaak bezorgd over de ontwikkeling van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven onder invloed van de maatregelen die ten behoeve van het milieu moeten worden genomen. In hoeverre is deze zorg terecht?

Laten we eerst eens kijken naar het verleden. Soms hebben bedrijfstakken 'te lijden' gehad van veranderingen in het ondernemingsklimaat mede onder invloed van het milieubeleid. Een voorbeeld is de invloed die de waterverontreinigingsheffingen op de Nederlandse lederindustrie hebben gehad in de jaren zeventig. Toch kan men stellen dat zulke negatieve invloed tot nu toe beperkt gebleven is. De algemene indruk is dat er zelden een bedrijf vanwege milieu-eisen in problemen komt, dat niet toch al door laks management in de gevarezone was beland. Goed geleide bedrijven reageren ook goed op veranderingen in de omgeving en hebben hun zaken ook wat het milieu betreft het eerst op orde. De invloed van het milieubeleid op de bedrijfsresultaten is al helemaal gering vergeleken met allerlei andere wijzigingen in de omgeving van bedrijven, die soms veel grotere verschuivingen in werkgelegenheid teweeg hebben gebracht. Wat in het verleden gold hoeft dat natuurlijk niet ook in de toekomst te doen. In de intensieve veehouderij lijkt de invloed van het milieubeleid op de bedrijfsresultaten bijvoorbeeld wel degelijk zeer groot.

Overigens wordt de concurrentiepositie van een land *als geheel* niet aangetaast door een krachtig milieubeleid. Niet door *hoge* milieurekeningen maar alleen door *onbetaalde* milieurekeningen verslechtert de concurrentiepositie. Rekeningen die onbetaald blijven worden afgewenteld op de produktiekosten en kunnen zo de concurrentiekracht aantasten. Het vraagt hoe dan ook een prijs als we met 15 miljoen mensen mét al onze welvaart, bedrijvig-

heid, intensieve landbouw en uitgebreide industrie hier in deze kleine Rijn-delta willen leven. En die prijs wordt ook betaald: hetzij in de vorm van een extra milieuverslechtering ten opzichte van de ons omringende landen, hetzij ten behoeve van milieumaatregelen. Het betalen van die prijs hoeft niet te betekenen dat het ons economisch slechter gaat, maar heeft wel gevolgen voor wat er over blijft voor het reëel besteedbaar inkomen van de mensen die in zo'n land wonen. Het is te vergelijken met de woningmarkt. Wanneer men in de overvolle Randstad wilt wonen heeft dat zijn prijs in de vorm van een hogere huur of koopsom vergeleken met de rest van het land. Naast de voordelen die er aan verbonden zijn, heeft het dus consequenties voor wat men overhoudt van het inkomen.

Het vraagstuk van milieubeleid en concurrentiepositie is globaal gesproken en op landelijk niveau vooral een zaak van het goed plaatsen van de kosten. Vanwege de wijze waarop het bedrijfsleven, de vakbeweging en de politiek met elkaar omgaan, elk vanuit hun eigen beweegredenen, is het niet altijd gemakkelijk om de kosten dáár te plaatsen waar ze het minst schade toebrengen aan de economie. Daarop ga ik hier verder niet in.

Nu kan men wel stellen dat op 'macroniveau' de economie niet hoeft te lijden onder stringente milieumaatregelen, maar plaatselijk, bij bepaalde bedrijfstakken en bepaalde bedrijven, kunnen er wel degelijk klappen vallen. Wat doe je dan als provinciaal of gemeentelijk bestuurder? Hoe is het te verkopen als door het verdwijnen van een bedrijf(stak) een gat wordt geslagen in het economisch bestel van een stad of regio. Is zoiets te voorkomen? Is het mogelijk om ecologische modernisering en verschuivingen in de werkgelegenheid tot stand te brengen zonder dat plaatselijk al te grote klappen vallen?

Er zijn twee wegen om het te proberen, al lukt het misschien niet altijd. De eerste bestaat uit interne verschuivingen binnen bedrijven of bedrijfstakken. Het stimuleren daarvan stelt eisen aan de opzet en uitvoering van het milieubeleid. De tweede mogelijkheid bestaat uit compensatie van het verlies van sommige bedrijvigheid door economische opbloei of gerichte stimulering van nieuwe bedrijvigheid. Op deze laatste mogelijkheid zal ik in deze bijdrage niet nader ingaan.

Interne verschuivingen binnen bedrijf of bedrijfstak

Men kan proberen om *binnen* bedrijfstakken en bedrijven radicale verschuivingen naar een ecologische modernisering op te vangen zonder dat er al te grote klappen vallen. Een voorbeeld van een grote ecologische modernise-

ring uit het verleden laat zien dat de weg van de interne verschuiving niet echt onmogelijk is. Toen men in de jaren '70 met een serieus waterkwaliteitsbeleid begon, zijn bedrijven in de strokarton in een vrij korte periode overgeschakeld naar de produktie van grijskarton op basis van oud papier. Dat alleen al - nog los van verdere milieumaatregelen - zorgde er voor dat de gigantische vervuiling die deze bedrijfstak veroorzaakte met negentig verminderd werd. Om dergelijke verschuivingen te kunnen bereiken is het belangrijk dat de overheid, in interactie met verschillende maatschappelijke groeperingen, een maximale creativiteit binnen de bedrijven zelf stimuleert. Daardoor kan het nul-som-spel (milieu óf economie: wat de één wint, verliest de ander) dat zo kenmerkend *lijkt* voor de verhouding tussen economie en milieu, zo veel mogelijk worden gerelativeerd, óók op het niveau van individuele bedrijven en afzonderlijke bedrijfstakken. Dan blijkt nogal eens dat tegenover kosten van milieumaatregelen ook baten staan in de vorm van minder afvalheffingen, minder grondstofverbruik, een hogere productkwaliteit of minder energiekosten.

Lokaal bestuur tussen doelgroepenoverleg en vergunningenbeleid

In de afgelopen periode heeft een vrij grote centralisatie plaats gevonden in het milieubeleid. Het begon al in de jaren '70 met de sectorwetten (water, lucht, enzovoorts). Eind jaren '80 kwamen toen ten aanzien van de gemeenten de stimulerings-programma's: de HUP, de BUGM, de FUN¹ en de invoering van het stelsel van algemene regels in plaats van vergunningen. Al met al werd zo een groot deel van de beleidsvrijheid uit het systeem gehaald. In feite dreigen gemeenten het initiatief te verliezen en daarmee de zelfstandige invloed op milieu-maatregelen van bedrijven. Daar waren overigens goede redenen voor, want er moet gezegd worden dat tot halverwege de jaren '80 vaak niet veel van het gemeentelijke milieubeleid terecht kwam.

Vervolgens is er weer een zekere decentralisatie opgetreden. Die decentralisatie was echter niet territoriaal, maar volgde de lijn van doelgroepen, met name afzonderlijke bedrijfstakken. Na het NMP en het NMP+ is in de vorm van dit doelgroepenoverleg een zekere spreiding van de macht in het milieubeleid opgetreden. Een heleboel organisaties in de samenleving bemoeien zich nu met de vormgeving en uitvoering van het milieubeleid, maar deze vorm van decentralisatie verloopt niet langs de territoriale lijn van provincies en gemeenten. Het zou niet goed zijn om te proberen deze ontwikkeling te stoppen. Doelgroepenoverleg, convenanten, een grote rol van brancheorganisaties, interne bedrijfsmilieuzorgsystemen en dergelijke zijn nodig.

De creativiteit van bedrijven is onmisbaar om de emissiedoelstellingen uit het NMP+ en ook een meer integraal ketenbeheer te kunnen realiseren. Dat kan niet door directe regulering alleen, zelfs niet met de verbeterde en gemoderniseerde vormen van directe regulering waar men nu mee bezig is. Bij directe regulering blijft de aandacht per definitie te veel in de sfeer van het 'grenzen stellen' zowel bij het bepalen van de voorschriften als bij het handhaven ervan. Dat levert een te smalle discussie op indien het eigenlijke doel vereist dat er een permanente innovatie in het bedrijfsleven op gang komt in de richting van een duurzame samenleving. Het gaat dan om een innovatietrend die te vergelijken is met de voortdurende innovaties gericht op kwaliteitsverbetering van produkten (en daar heeft het in sommige opzichten ook wel iets mee te maken).

Er is nog een reden waarom het goed is dat naast het 'reguleringspoor' een 'overlegspoor' is ontwikkeld. De overheid is juist bezig om wat meer op afstand te sturen door het instrument van directe regulering meer te benutten voor het geven van globale voorschriften en algemene richtlijnen. Maar dezelfde overheid zou, indien zij integraal ketenbeheer in het bedrijfsleven met voorschriften zou willen aansturen, door de achterdeur weer volop binnenkomen en zich meer dan ooit in detail met bedrijfsontwikkelingen moeten gaan bezig houden. Dat botst. Gezien de enorme omvang van de noodzakelijke veranderingen is onder meer in EG-stukken zelfs wel eens de vrees geuit dat als men dat proces z'n gang zou laten gaan, het uit zou kunnen lopen op een nieuw soort 'commando-economie'. In de Westeuropese context zal het overigens niet snel zover komen. Veel waarschijnlijker is dat er van de uitvoering van het milieubeleid niets terecht komt. Wanneer eenmaal de conclusie is getrokken dat de overheid de noodzakelijke milieu-maatregelen niet kan voorschrijven, dan is men gedwongen tot andere benaderingswijzen die ervoor moeten zorgen dat de hele samenleving gaat meedenken, niet in de laatste plaats de doelgroepen zelf. Daarom is het 'overlegspoor' onmisbaar.

Jegens de gemeenten levert dat wel een nieuwe bron van centralisatie op. Zij worden geconfronteerd met convenanten waarin staat wat er in een bepaalde periode van een modaal bedrijf in een bepaalde bedrijfstak wordt verwacht. Dan kan de milieu-ambtenaar wel binnen komen met de boodschap dat de prioriteiten binnen de gemeente iets anders liggen, maar daar zal hij een hele zware dobber aan hebben. Het omgekeerde doet zich overigens ook voor. Stel: een bedrijf is onder invloed van bijvoorbeeld een convenant enthousiast aan de slag gegaan met een eigen bedrijfsmilieuplan dat mikt op verregaande milieu-maatregelen. Deze 'goodwill', die juist met de

overlegstrategie werd beoogd, wordt op een heel vervelende manier aangetaast wanneer een ambtenaar van de gemeente binnenkomt, vaststelt dat het bedrijf op dat moment niet voldoet aan de geluidshindernorm, en verlangt dat over de machinerie een kap wordt geplaatst - ook al zegt het bedrijf dat de hele installatie over twee jaar door een nieuw revolutionair systeem wordt vervangen.

De twee benaderingen waarmee het milieubeleid momenteel wordt versterkt, via het overleg en via het eindelijk eens serieus nemen van het vergunningenstelsel, moeten dus goed op elkaar worden afgestemd anders is er de kans dat ze elkaar uitdoven in plaats van versterken. Het moderniseren van het milieubeleid zou dan te vergelijken zijn met het aanleggen van een ambitieus TGV-tracé, waarvan echter het linker- en het rechter-spoor onafhankelijk slingerend door het landschap lopen.

Het doelgroepenoverleg bepaalt steeds meer de agenda van het milieubeleid. Misschien moeten we de resultaten ervan in enigerlei vorm formaliseren. Men zou kunnen denken aan de mogelijkheid tot algemeen verbindend verklaren, zoals dat geldt bij het arbeidsvoorwaardenoverleg. Daar zitten wel veel haken en ogen aan, maar het is een formalisering die het overleg niet wegjaagt maar een plaats geeft. Dat lost overigens niet alle problemen op voor gemeenten en provincies. Er moet voor gezorgd worden dat regionale omstandigheden niet buiten beeld raken. Ook nu al willen gemeenten soms verder gaan dan in convenanten is afgesproken, al is dat een uitzondering. Soms is de lokale economie daar ook mee gediend.

Lokaal milieubeleid en tijdige ecologische modernisering

In een aantal gemeenten waar de landbouwsector een behoorlijk percentage van de lokale of regionale economie vormt en de lokale politiek sterk beïnvloed wordt door agrarische belangen, meende men dat die bedrijven het beste beschermd konden worden door het met het milieubeleid niet erg nauw te nemen. We zien nu bij het aangescherpte mestbeleid hoe lelijk dat bedrijven soms kan opbreken. De Brabantse gemeente Gemert, één der top drie mestoverschotgemeenten, had daarentegen vanaf het begin van de jaren '80 al haar vergunningen goed op orde gebracht. De uitspraak van de Raad van State, die bijvoorbeeld in enkele Twentse gemeenten tot harde consequenties leidde, had hier geen gevolgen. Dit laat zien dat de lokale economie lang niet altijd wordt beschermd door laks optreden en dat een voortvarend beleid vaak beter is. Hoe moeten lagere overheden hiermee omgaan nu zoveel van het initiatief hen uit handen is geslagen?

a. *Het belang van overleg*

Lokale overheden zullen in allerlei gevallen overlegsituaties moeten aangaan, bijvoorbeeld branchegewijs, op het niveau van regionale samenwerkingsverbanden. Voorkomen moet worden dat opeens op het lokale niveau het 'harde' gezicht van het milieubeleid moet worden getoond, nadat het ministerie door het 'doelgroep-management' het gezicht van 'welwillend overleg' heeft getoond. Lokale overheden moeten juist gebruik kunnen maken van hun positie dicht bij de eigen burgers en bedrijven. Bovendien kan tijdens een dergelijk lokaal of regionaal overleg ter uitwerking van landelijke afspraken en doelstellingen toch ook nog rekening worden gehouden met regionale omstandigheden en regionale prioriteiten. Dat wil niet zeggen dat men alles over moet doen. Ambtenaren van de gemeenten hebben vooral in vergelijking met grotere bedrijven al gauw een achterstand in kennis. In dat verband zei Winsemius ooit: 'Speel nooit een uitwedstrijd'. Spits het overleg over de vergunning toe op doelvoorschriften en laat een deel van de bewijslast bij het bedrijf liggen. Zorg dat de doelen meetbaar zijn. Vasthoudendheid en een zekere mate van vertrouwen over en weer vormt een basis om verder te komen.

b. *De bedrijfseconomische voordelen van een goede milieuzorg*

Voor een verstandige keuze van prioriteiten moet men in het overleg zoveel mogelijk rekening houden met de *eigen voordelen* die bedrijven kunnen hebben bij de omschakeling naar een meer duurzame produktie. Die voordelen zijn er namelijk. Soms hebben ze te maken met overheidsbeleid, bijvoorbeeld het ontlopen van steeds hogere afvaltarieven, of de angst voor aansprakelijkheidstelling². Maar ook eigen bedrijfsaspecten, zoals de relatie met de arbeids-omstandigheden, de veiligheid, de motivatie van het eigen personeel, de relatie met het imago van het bedrijf en de marketingmogelijkheden die een goed intern milieubeleid voor een bedrijf kan bieden. In toenemende mate stellen ook leveranciers en afnemers eisen. Leveranciers willen niet dat de door hen aangeleverde halffabrikaten en grondstoffen indirect in een kwaad daglicht komen te staan wanneer hun afnemers er verkeerde dingen mee doen. Afnemers willen verderop in de keten aan bepaalde eisen voldoen en hebben daar bepaalde produkten voor nodig.

Ook is er een duidelijke relatie met de kwaliteitszorg. In feite is milieuzorg een vorm van procesbeheersing en procesbeheersing kan belangrijke *spinn-offs* hebben naar andere terreinen. Bovendien is er een relatieve rentabiliteit van zélfgekozen milieumaatregelen. Als men de maatregelen zelf bedenkt

kunnen zij beter worden aangepast aan de mogelijkheden en geschikte momenten in het eigen bedrijf. Er is ook een relatie met innovatie. Net zo goed als processen van automatisering in veel bedrijven ertoe leiden dat 'de kussens worden opgeschud', zo kan ook een ecologische modernisering dat doen, met positieve *spin-offs* naar andere aspecten. En tenslotte is er ook de stelling van Donald Huisingh: "*pollution prevention pays*"³. Afval is niets anders dan verspilde grondstof. Energieverspilling is duur. Als men daarmee ophoudt of deze beperkt, dan geeft dat voordelen die in nogal wat gevallen gewoon winstgevend zijn. Bestuurders die hiervoor aandacht hebben, kunnen ertoe bijdragen dat er onnodige klappen vallen in het lokale bedrijfsleven. Aandacht is met name geboden voor het midden- en kleinbedrijf. Juist in die sfeer kan een branchegewijze aanpak van belang zijn.

c. Een onderscheid tussen goede en slechte bedrijven

We hebben in het verleden jegens bedrijven *de facto* een enorme ongelijkheid gezien in behandeling door de verschillende gemeenten. Dat was onbedoeld, formeel was het systeem voor iedereen gelijk. Maar in de praktijk paktten sommige gemeenten of provincies de zaken aanzienlijk voortvarender aan dan andere. Sommige gemeenten hebben het er ronduit bij laten zitten in die tijd. Nu het omgaan met regelgeving op een nieuwe leest wordt geschoeid zouden we - tegen de achtergrond van die enorme rechtsongelijkheid in het verleden - kunnen overwegen een *bewuste* ongelijke behandeling van ongelijke gevallen te introduceren. Er zijn immers bedrijven die de uitdaging oppakken en zelf aan de slag gaan. Zulke bedrijven gaan in hun milieubeleid verder kijken dan de eisen van het volgend jaar. Zij gaan denken in termijnen van toen tot twintig jaar en gaan zoeken naar een aanpak waarmee ze 'duurzaam' vooruit kunnen. Met dergelijke bedrijven moet men om de tafel kunnen gaan zitten. Hun bedrijfsmilieuplannen moeten opgenomen kunnen worden in de vergunning. Handhaving moet dan het karakter kunnen krijgen van een jaarlijks voortgangsoverleg op basis van cijfers die men zélf aanlevert, eventueel gecontroleerd door milieu-accountants. Openbaarheid is hierbij noodzakelijk. Dat geldt zowel voor de gemaakte afspraken als de milieuverlagen.

Helemaal aan de andere kant staan bedrijven die regelmatig 'een schop onder de kont' moeten hebben willen zij een stap verzetten. Bij zulke bedrijven moet de overheid in staat blijven om met doelvoorschriften en desnoods met middelvoorschriften te zeggen wat er minimaal moet gebeuren. Wanneer zulke verschillende behandeling plaats heeft binnen dezelfde bedrijfstak of regio (gemeente, provincie), zou men dat rechtsongelijkheid en ongelijke

behandeling kunnen noemen. Toch denk ik dat zulke verschillen gerechtvaardigd zijn en in deze overgangperiode ook noodzakelijk om te voorkomen dat alle inproductief op de ene of inproductief op de andere manier worden aangepakt, de een te zacht aanpakkend, de ander frustrerend. Als men de kans zo groot mogelijk wilt maken dat er in de regionale werkgelegenheid geen klappen vallen, dan moet aan de ene kant het harde gezicht van de overheid duidelijk zijn. Daardoor wordt men serieus genomen. Aan de andere kant moet de overheid maximale soepelheid en bereidheid tonen om mee te denken met bedrijven die wel zelf op weg gaan naar een duurzame toekomst voor hen en voor ons.

Noten

- 1 resp. Hinderwet Uitvoerings Programma; Bijdragenbesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid; Financiering Uitvoering NMP.
- 2 Door sterk oplopende afvaltarieven zijn een aantal bedrijven afvalpreventie zeer serieus gaan nemen. Een tweede voorbeeld is het onbedoeld effect van de grote schrik die is aangejaagd door de procedures inzake aansprakelijkheid bij bodemsanering (men kan ook aansprakelijk gesteld worden voor zaken die op dat moment nog niet verboden waren). Een flink aantal bedrijven is nog eens goed naar de eigen bedrijfsvoering gaan kijken. Die aandacht, breder dan wat er in de vergunningsvoorwaarden wordt vereist, maakt het mogelijk om meer preventiegericht aan milieuverbeteringen te werken.
- 3 D. Huisingh, *Pollution prevention pays: Impossible dream or attainable goal?*, Leidschendam, 1986 .(Vergelijk in deze bundel de bijdragen van Daeij Ouwens en Krozen, Pvd.)