



door Hans Bressers,
hoogleraar milieubeleid aan de Universiteit Twente

SLUIPENDE CENTRALISATIE HALT TOEROEPEN

Initiatieven nodig voor versterking rol gemeente in milieubeleid

Onze visie op de milieuproblematiek is de laatste jaren sterk in beweging. De ernst van de problemen blijkt jaar na jaar groter te zijn en in steeds betere kringen te worden erkend. Toch betekent dat niet zonder meer dat de Nederlandse gemeenten een grootse taak te wachten staat. Er is sprake van een sluipende centralisatie in het milieubeleid. Dat begon al vanaf 1970 toen de ene na de andere milieusector van het terrein van de Hinderwet vandaan werd gehaald en in aparte sectorwetten werd ondergebracht, waarvoor Rijk en provincie de meeste verantwoordelijkheid droegen. De nieuwe golf van aandacht voor het milieu heeft daaraan niets veranderd. Ook nu weer neemt de rijksoverheid duidelijk het voortouw.

Natuurlijk zijn er veel goede voorbeelden van gemeenten die met hernieuwd elan aan de slag zijn gegaan. Maar het overheersende beeld is er toch een van afwachten wat voor veranderingen het NMP-beleid in de praktijk met zich mee zal brengen. Bestaande initiatieven worden nog wel eens opnieuw bijeengebracht in een goed ogende nota. Ingrijpende beslissingen wachten vaak op richtlijnen en geld uit Den Haag. Natuurlijk kan deze houding leiden tot een verdere centralisatie.

Geen verzet

Leidt dit nu tot verzet van de gemeenten, net zoals dat op veel andere beleidsterreinen het geval is? Daar valt weinig van te merken. In de reactie van het VNG op het Nationaal Milieubeleidsplan wordt zelfs gepleit voor een actievare rijksoverheid op het terrein van het afvalbeleid, een terrein dat traditioneel tot de gemeentelijke taak behoort. Tijdens een studiedag over 'gemeentelijk milieumanagement' in september 1989 konden vertegenwoordigers van de rijksoverheid niet alleen ongestoord door de vele gemeentelijke vertegenwoordigers de rijksplannen uiteen zetten. Er bleken aan het einde van de studiedag zelfs onvoldoende vragen gerezzen te zijn om het discussie-uurtje vol te krijgen! Het lijkt er een beetje op dat de meeste gemeen-

ten het heft al bij voorbaat uit handen willen geven. Nu de milieuproblematiek een drastische intensivering van het beleid vergt, kijken alle overheden naar boven. Maar is dat nu wel nodig?

De centralisatie heeft te maken met twee zaken. In de eerste plaats blijken de reeds lang erkende milieuproblemen complexer en sterker onderling gerelateerd dan men voordien besefte. Dat leidt tot de roep om een zeer specialistische mate van deskundigheid in combinatie met een kader waarin de belangen van de verschillende milieusectoren kunnen worden geïntegreerd. In de sectorwetten is dan ook veelal voor de provincie als bevoegd gezag gekozen.

In de tweede plaats blijken ook meer recente ontwikkelingen tot een verdere centralisatie te kunnen leiden. De milieuproblemen die de laatste jaren de meeste aandacht hebben getrokken, zoals de verzuring, de aantasting van de ozonlaag en het broeikas-effect, zijn van Europese of zelfs mondiale dimensie. De aandacht gaat daardoor steeds meer uit naar het internationale overleg. Internationale afspraken leiden niet alleen tot een binding van nationale overheden, maar versterken ook de gebondenheid van het lokale bestuur. Ook de problematiek van de bodemverontreiniging, aanvankelijk als een duidelijk lokaal probleem beschouwd, blijkt in het kader van grondwaterbescherming soms de gemeentegrenzen te overschrijden. Bovendien blijkt de problematiek dusdanig algemeen dat zonder omvangrijke financiële bijdragen van het Rijk de gemeenten weinig kunnen uitrichten.

Initiatieven

Betekent dat nu dat milieubeleid, ook wanneer het een topaandachtsgebied wordt voor de overheid, voor de gemeenten slechts een klus is, die men in gebonden medebewind dient uit te voeren en waarbij de lokale democratie nauwelijks een rol vervuld? Dat hoeft niet. Maar dan moeten de gemeenten wel zelf met initiatieven komen om het tijt te keren. Er is natuurlijk het

klassieke argument voor decentralisatie. Het lokale bestuur staat dicht bij de burgers. De problemen rond de omschakeling van de veeteelt op een milieuvriendelijker produktiewijze laten zien hoe belangrijk dat nauwe contact kan zijn. Maar dat argument zal niet genoeg zijn. Wanneer gemeenten een belangrijke rol willen vervullen in het geïntensiveerde milieubeleid van de jaren negentig zullen zij hun antwoord moeten formuleren op de eisen die dat beleid stelt.

In de eerste plaats is intergemeentelijke samenwerking nodig. Daardoor kan het draagvlak ontstaan dat voor een voldoende mate van technische kennis noodzakelijk is, kunnen pieken in de werklust beter worden opgevangen en wordt het risico verkleind van feitelijke rechtsongelijkheid in een kleine regio. Het grote voordeel van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden boven taakuitoefening door provincies wordt gevormd door de flexibiliteit waarmee gekozen kan worden voor een combinatie van een branchegerichte aanpak die een vaak hoge mate van deskundigheid vereist en de directe persoonlijke contacten, je zou haast zeggen: opvoedende taak, die juist afzonderlijke gemeenten in hun gebied zo goed kunnen vervullen.

Facetbeleid

In de tweede plaats hoeven gemeenten niet af te wachten wat voor kluiven zij voor de kiezen geworpen krijgen. Behalve de nabijheid tot de eigen burgers bestaat de meerwaarde van gemeenten vooral uit het feit dat zij een grote inbreng hebben op diverse beleidsterreinen waarvan we juist de laatste jaren hebben geleerd dat zij van groot belang zijn voor het milieu. Ruimtelijke ordening kan natuurgebieden maken en breken, toekomstige hinder waarschijnlijk of onwaarschijnlijk maken, werknemers al dan niet de auto injagen, enzovoorts. Verkeersbeleid kan bus en fiets ruim baan geven, of juist niet. Volwasseneneducatie en openbaar onderwijs kunnen worden gestimuleerd tot milieupopvoeding. Het nationale mi-

lieubeleid van de jaren negentig is geen sectorbeleid meer. Het milieufacet zal alle beleidsterreinen binnendringen. Dat zal ook wel moeten gebeuren wanneer we een verder geval van het leefmilieu willen voorkomen. Op veel van die beleidsterreinen spelen gemeenten een belangrijke rol. Natuurlijk kan men wachten op nieuwe directieven uit Den Haag. Maar het zou ook wel eens kunnen zijn dat de tijd nu meer rijp is dan tien jaar geleden voor de ontwikkeling van strategisch gemeentelijk milieubeleid dat de inzet coördineert van het volle instrumentarium dat de gemeenten op alle beleidsterreinen ter beschikking staat.

In kringen van de Nederlandse gemeenten wordt hier verschillend over gedacht. Maar algemeen wordt erkend dat dit de vraag is waarom het gaat. Moeten de gemeenten zich in alle bescheidenheid aan de zijlijn van het beleid opstellen als uitvoerders in gebonden medebewind en zich concentreren op het zo goed mogelijk vervullen van deze taak? Of moeten zij met gebruikmaking van al hun mogelijkheden binnen, maar vooral ook buiten het traditionele milieubeleid en in onderlinge samenwerking zich inzetten om op een aantal terreinen het initiatief te heroveren? Het antwoord lijkt niet moeilijk.