

Commentaren op 'Strategieën voor het NMP-2'

In 1993 zal het milieudepartement een tweede NMP opstellen. Teneinde de betrokken ambtenaren verschillende nieuwe ideeën aan te reiken, werd er een intern symposium gehouden, waarbij bekende wetenschappers en beleidsmakers uit verschillende disciplines en van buiten het milieudepartement een bijdrage leverden. De kernredactie heeft zich toen bereid verklaard die bijdragen te publiceren. Het resultaat daarvan heeft u kunnen lezen in het tweede nummer van 1992, 'Strategieën voor het NMP-2'.

Achteraf verbaasde het ons dat in de bijdragen weinig aangesloten werd bij de huidige milieukundige literatuur. Daarom hebben wij een aantal milieukundigen uitgenodigd om hun visie te geven naar aanleiding van deze bijdragen; tevens deden wij een oproep aan onze lezers om hetzelfde te doen.

In het eerste deel van dit nummer van 'Milieu' presenteren wij de (eerste) oogst. Wij denken dat de lezers van 'Milieu', en misschien ook de ambtenaren die het NMP-2 opstellen, hiervan evenveel, en misschien wel meer, profijt zullen hebben als van de vorige bijdragen.

Namens de kernredactie

J.W. Copius Peereboom (hoofdredacteur)

Milieubeleid is het begeleiden van een maatschappijverandering

Soms wordt er geklaagd dat de overheid te weinig haar oor te luisteren legt bij wetenschappers die nuttige informatie zouden kunnen aandragen. Dat moge vaak terecht zijn, het is in elk geval niet de houding van het Directoraat-Generaal Milieubeheer. Het past in dit beeld dat bij de voorbereiding van het NMP-2 gebruik wordt gemaakt van een reeks lezingen door gerenommeerde wetenschappers, waarvan de meesten overigens ook bestuurlijke ervaring hebben. Het resultaat, zoals gepubliceerd in *Milieu 1992/2* (1), is een breed scala aan benaderingen en inzichten. De vraag is natuurlijk in hoeverre deze nu ook behulpzaam kunnen zijn bij het bevorderen van veranderingen

in de richting van 'een duurzame samenleving'. Dit is althans de vraag die ik me bij het schrijven van dit commentaar heb gesteld.

De parallel tussen het milieuvraagstuk rond deze eeuwwisseling en het sociale vraagstuk rond de vorige wordt vaak getrokken. Naast enkele verschillen, zijn er inderdaad vele overeenkomsten aan te wijzen. De omvang van de uitdaging die aan de samenleving wordt gesteld en van de noodzakelijke veranderingen is van dezelfde orde van grootte. Tevens geeft de vergelijking het comfortabele gevoel dat het daarbij niet om een onmogelijke opgave gaat.

De analogie suggereert verder dat dergelijke veranderingsprocessen in de samenleving niet door de overheid kunnen worden 'geregeld', maar even-

min zonder actief overheidsingrijpen tot stand gebracht en behouden kunnen worden. Vakbondsvrijheid, stakingsrecht en verplichte sociale verzekeringen behoren tot de institutionele voorzieningen die hebben bijgedragen aan de overgang naar een sociale markteconomie. Ze vergden een overheid om ze te waarborgen.

Bovendien kunnen we er uit afleiden dat de veranderingen weliswaar een draagvlak bij de bevolking nodig hebben, maar dat mentaliteitsverandering geen voldoende voorwaarde is voor gedragsverandering. Verinnerlijking is geen breekijzer voor verandering, eerder een anker, zwaar om mee te zeulen, maar onontbeerlijk om bij zwaar weer de veranderingen de nodige stabiliteit te geven. Morele waarden zijn heel belangrijk, maar ook grotendeels *volgend*.

Een derde les is dat dergelijke veranderingen de samenleving zelf veranderen. De 'sociale en ecologische markteconomie' zal wellicht ook in cultureel en moreel opzicht een andere samenleving blijken te zijn dan de huidige. Het verband tussen de Oosteuropese 'oplossing' van de sociale kwestie en het gebrek aan respect voor individuele mensenrechten wordt nog maar zelden betwijfeld. Het komt er dus niet alleen op aan dat er een succesvolle omschakeling naar een duurzame economie plaats heeft, het is ook heel belangrijk *hoe* deze tot stand komt.

Albeda wijst er terecht op dat bij de pluralistische aanpak van het sociale vraagstuk het heel belangrijk is geweest dat er een stelsel van *countervailing power* tussen werkgevers en werknemers ontstond, waarbij de overheid de rol van toezichthouder kan spelen. Hij ziet dit als een belangrijk verschil met het milieuvraagstuk. De milieubeweging heeft geen machtsmiddelen jegens het productieproces. De overheid staat er alleen voor. Albeda lijkt zich daar bij neer te leggen. In het licht van het voorgaande en ook zijn eigen betoog, is het echter de vraag of dat verstandig is. Het is gevaarlijk voor de doeltreffendheid, voor de democratie, of voor allebei. Het is ook niet noodzakelijk. Men kan zelfs stellen dat een stelsel van *countervailing power* ook rond het milieuvraagstuk volop in opbouw is, zij het dat het nog veelvormiger zal worden dan rond arbeidsvraagstukken het geval is.

Milieu-effectrapportage geeft de milieubeweging en milieudeskundigen

een ingang in de besluitvormingsprocessen. De milieubeweging wordt ondersteund, met name om het kwalitatieve niveau van haar inbreng hoog te kunnen houden. Consumentenorganisaties wenden meer en meer hun invloed aan en kunnen er toe overgaan vervuilers te 'brandmerken'. Onderzoeks- en informatieplichten, zoals in de Wet milieugevaarlijke stoffen, dwingen tot meer openheid. Deze lijn kan worden voortgezet met een verplichte milieuverslaglegging, gecontroleerd door milieu-accountants; met volledige milieu-aansprakelijkheid, kritisch bezien door verzekeraars en banken; met rechten voor de koper van grond die hem in een sterke positie brengen ten opzichte van de verkoper van vervuilde grond, enzovoort. Een deel van de countervailing power kan ook binnen het bedrijfsleven zelf worden ontwikkeld in de vorm van een verplichting tot het in dienst hebben van een milieukundig gekwalificeerd medewerker (iets wat bij het stralenbeschermingsbeleid goed werkt); door het stimuleren van bedrijfsmilieuzorgsystemen die gecertificeerd kunnen worden door onafhankelijke organisaties; of door het formeel of informeel (bij voorbeeld in convenanten) toekennen van bepaalde taken aan branche-organisaties, Kamers van Koophandel, innovatiecentra enzovoort (naast advisering en stimulering bij voorbeeld: het beheren van heffing-subsidiestelsels, verhandelbare milieugebruiksruimte (vgl. Anti-verzuringfondsvorstellen Cie Boorsma (2)) en het bewaken van gedragscodes).

Door diverse beleidsinstrumenten en institutionele voorzieningen kan de overheid het aantal groepen in de samenleving dat een direct belang heeft bij aspecten van een beter milieuge drag vergroten en deze groepen 'bewapenen', om zo samen voor een countervailing power te zorgen. In een samenleving waarin de diverse overheidsorganisaties en niet-overheidsorganisaties zozeer verweven zijn geraakt als de onze, moet overigens bij het verwerven en bewapenen van 'bondgenoten' ook naar diverse overheidsorganisaties worden gekeken. Terecht merkt Drees op dat een belangrijk deel van het milieubeleid moet bestaan uit het stopzetten van milieu-onvriendelijk beleid.

Bij zowel Idenburg als Schuyt treffen men een sterk besef aan van het gegeven dat bij de omvang van de uitdaging die het milieuvraagstuk stelt de veranderingsstrategie meer niveaus dan al-

leen directe beïnvloeding moet betreffen. Zoals ook Wams opmerkt: het haalbare is niet genoeg. Veel opmerkingen uit de betogen van Idenburg en Schuyt zijn dan ook op te vatten als aanwijzingen om de kaders die het 'haalbare' begrenzen zelf onderwerp van beleid te maken. Dit vergt overigens van 'de' overheid dat ze zich bij de eigen haren uit het moeras trekt. Grenzen aan de haalbaarheid van beleidsinstrumenten bij het proces van beleidsvorming en uitvoerbaarheid van zulke instrumenten in een latere fase worden vaak juist door politici, bestuurders en overheidsorganisaties gesteld. Het verleggen van deze grenzen speelt zich dan ook voor een flink deel af door 'trekken en duwen' tussen diverse actoren binnen de overheid. Daarnaast is erg belangrijk dat sinds Winsemius consequent gewerkt is aan de verbetering van het aantal contacten en de verstandhouding met de doelgroepen. Daardoor is nu een breder scala aan beleidsinstrumenten haalbaar dan tien jaar geleden (vgl. Bressers (3)).

Ten aanzien van de mogelijkheden tot directe beïnvloeding wordt door Schuyt overigens wel erg stellig beweerd dat 'belonen beter werkt dan straffen'. Het vele empirische onderzoek naar de werking van milieubeleid, zoals bij voorbeeld bijeengebracht door Schuddeboom (4), geeft geen enkele aanleiding tot zulke algemene uitspraken. Op de diverse mogelijkheden tot directe gedragsbeïnvloeding wordt veel verder ingegaan door Geelhoed. Zijn beknopte opmerkingen over de diverse beleidsinstrumenten zijn vrijwel steeds 'state of the art' en geven op zichzelf daarom weinig aanleiding tot opmerkingen. Uiteraard valt over alle genoemde instrumenten nog veel meer te zeggen, onder meer op basis van empirisch onderzoek. Ook wordt naar mijn idee nog onvoldoende benadrukt dat combinaties van instrumenten vrijwel altijd noodzakelijk zullen zijn, niet alleen 'om de sterke punten van meer instrumenten te combineren', maar ook omdat het ene instrument de voorwaarden kan verbeteren voor de invoering, toepassing en/of werkzaamheid van het andere instrument.

Dat geldt ook voor de financiële prikkels, waartegenover Geelhoed zich toch wat terughoudend opstelt. De mogelijke vormen van heffingen bij voorbeeld zijn minstens zo gevarieerd als de mogelijke vormen van directe regulering. Op microniveau kan men trachten

te sturen met produktheffingen (bij voorbeeld loodhoudende normaalbenzine), naast of samen met andere instrumenten van directe beïnvloeding. Een meer grootschalig systeem als de WVO-heffing vormde een context waarbinnen onderhandelingen met het bedrijfsleven succesvoller verliepen dan in andere milieusectoren. Een omschakeling op 'groene belastingheffing' (globaal gesproken: de materiële inputs van de economie belasten in plaats van het geldverkeer binnen de economie) vormt een nog omvattender schaalniveau van de toepassing van financiële prikkels. De globale richting van de innovatie in de economie komt zo meer parallel aan de omschakeling naar een duurzame samenleving. 'Countervailing power' vanuit de samenleving en interventies vanuit de overheid worden zo kansrijker. Ik kan mij geen scenario voor een succesvolle omschakeling naar een duurzame samenleving voorstellen, zonder dat deze financiële wissel wordt verzet.

Literatuur

1. Strategieën voor het NMP-2, Thema-nummer *Milieu* 7 (1992), 2.
2. Commissie Boorsma, *Een anti-verzuringfonds*. SDU, Den Haag 1988.
3. J.Th.A. Bressers, Vernieuwingsstrategieën inzake milieubeleid, in: *Openbaar bestuur* (1991), 5, 13-18.
4. J. Schuddeboom, *Milieubeleid in de praktijk*. CBOO, Enschede 1990.

Prof. dr. J.Th.A. Bressers
Universiteit Twente

Milieubeleid en democratie in Nederland?

Door de redactie van *Milieu* is mij gevraagd een kort commentaarartikel te schrijven bij het themanummer over het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan in voorbereiding. Ik grijp deze gelegenheid aan om een beschouwing te wijden aan de relatie tussen milieubeleid en democratie, een thema dat door de contribuanten aan het themanummer niet is aangeroerd, en eigenlijk nooit wordt aangeroerd.

Beleidsruimte - De beleidsruimte voor milieubeleid wordt bepaald door de spanningsrelatie tussen economie (Ec), ruimtelijke ordening (RO) en milieubeheer (M) (1). Plaats de drie beleidsfacetten op de hoekpunten van een driehoek; dan stelt het oppervlak van