

GroenLinks introduceerde het idee voor een Groen Poldermodel: geïstitutionaliseerd overleg op gebied van natuur en milieu, à la het sociaal-economisch poldermodel. Kok omarmde het idee vóór de verkiezingen. Hoe ziet zo'n overlegmodel er uit, en wat doet Kok na de verkiezingen?



# MILIEUBEWEGING in voetspoor VAKBOND

**Bart Snels en Hugo van der Steenhoven**

Bij de Algemene Beschouwingen vorig jaar opperde de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks het idee voor een Groen Poldermodel. De suggestie werd door velen overgenomen, bijvoorbeeld door de VROM-raad (adviesraad voor ministerie van VROM) in haar onlangs gepresenteerde advies 'De sturing van een duurzame samenleving'. Ook premier Kok bleek tijdens de verkiezingscampagne voorstander van een Groen Poldermodel. Hoe zo'n model er precies uit zou moeten zien, weet nog niemand. Wel geeft deze term een gevoel van onbehagen weer over de wijze van besluitvorming over milieubeleid en ruimtelijke ordening. Wij denken dat het Groene Poldermodel vooral een zoektocht moet zijn naar nieuwe vormen van inspraak en besluitvorming. Het onbehagen dat bestaat over het milieu- en economiedebat spitst zich toe op de vraag of besluiten van de overheid vol-

doende draagvlak in de maatschappij hebben. Ondanks een groot milieubesef delven milieubelangen vaak het onderspit. Een pregnant voorbeeld is de trajectkeuze voor de Hoge Snelheidslijn (HSL). De voorbereiding van dit besluit gebeurde geheel in departementale kringen en vergde een lange ambtelijke strijd alvorens het kabinet met een voorstel kwam (overigens nadat in een eerder kabinet een voorstel van toenmalig CDA-minister May-Weggen al op een debacle was uitgelopen). Al snel bleek dat het traject door het Groene Hart veel protest opriep bij maatschappelijke organisaties, politieke partijen, ondernemers, wetenschappers en bewonersorganisaties. Omdat het kabinet en de departementen zich hadden vastgepind op één variant, bleek alleen een dure tunnel als compromis bereikbaar. Het belangrijkste bezwaar tegen nieuwe varianten was het nog verder vertragen van de besluitvor-

ming. Het gebrek aan draagvlak, ook bij de coalitiepartijen, en daarmee aan democratische legitimiteit roept de vraag op of besluitvormingsprocessen zo georganiseerd kunnen worden dat besluiten meer steun krijgen en sneller tot stand komen. Van daar de suggestie voor een Groen Poldermodel, waarin maatschappelijke organisaties als de milieubeweging eerder bij de beleidsvoorbereiding betrokken worden, en de (eventuele) tegenstellingen tussen milieu en economie in evenwicht aan bod komen.

De economische variant van het poldermodel bestaat uit overleg en onderhandeling tussen de sociale partners en de overheid om zo mogelijk tot consensus te komen over de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid. In dit geïstitutionaliseerde overleg heeft de overheid een sturende rol. De economische voorspoed van de afgelopen jaren heeft de euforie



foto: Roel Rozenburg / HH

# WEGING

rond het poldermodel tot mythische hoogten opgestuwd. Hoewel er kanttekeningen zijn te maken, zorgt dit overlegmodel toch voor besluiten die ondanks tegengestelde belangen kunnen rekenen op de steun van zowel de vakbeweging als de werkgevers. Als er geen overeenstemming tot stand komt, of als eventuele afspraken niet bevallen, houdt de politiek de mogelijkheid om zelf beleidskeuzes te maken.

Voor een groene variant van dit overlegmodel is op centraal niveau uitbreiding van de SER met 'groene' maatschappelijke organisaties een mogelijkheid. Hoewel bedacht moet worden dat de milieubeweging niet vanzelfsprekend vergelijkbaar is met de vakbeweging. Zo is het lidmaatschap van de vakbond een andere dan het lidmaatschap van een milieu-organisatie. En de machtspositie van de vakbond is vanwege haar positie in het economische proces groter dan van de milieubeweging.

Toch valt niet te ontkennen dat ook de milieu-organisaties een steeds belangrijkere positie innemen, alleen al vanwege de enorme toename van het aantal leden. Omdat tegelijkertijd het lidmaatschap van politieke partijen tanende is, kan men zich de vraag stellen of ook via maatschappelijke organisaties de politieke participatie van burgers vorm kan krijgen. Zo ja, dan is ook de stap naar een meer geïnstitutionaliseerde vorm van betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming denkbaar.

## 44 MILJOEN

In een Groen Poldermodel krijgt de milieubeweging, met een traditie als actie- en lobbyorganisatie, een nieuwe rol. Zij zal zich nog nadrukkelijker moeten afvragen of zij in onderhandelingsituaties bereid is tot compromisvorming. Vormen van overleg en onderhandelingen hebben, naast machtsmiddelen (blokkaderecht?), de consultatie en instemming van de leden nodig. Een Groen Poldermodel mag, zoals hoogleraar Jan Willem Duyvendak al eens schreef, geen model worden waarin in achterkamertjes zaken worden bedisseld. Eén van de doelstellingen is immers het vergroten van de democratische legitimiteit van belangrijke beleidsvoornemens. Daarnaast is er de vraag welke organisaties gaan deelnemen. De milieubeweging is niet eenvormig en ook organisaties als de ANWB, bewonersorganisaties en consumentenorganisaties kunnen wellicht aanspraak maken op deelname.

Problemen van vertegenwoordiging en democratische legitimiteit zijn niet in één blauwdruk op te lossen. Net als de economische variant haar eigen dynamiek kent, zal het Groene Poldermodel zijn waarde in de praktijk moeten bewijzen. Ook de economische variant is, historisch gezien, langzaam en ondanks allerlei hindernissen ontstaan. Zo moet er vertrouwen groeien in de mogelijkheid om tot onderhandelingsresultaten te kunnen komen. Maar overleg en onderhandeling tussen de milieubeweging, de sociale partners en de overheid zou via consensus en compromisvorming wel eens sneller tot aanvaardbare besluiten kunnen leiden dan de lange ambtelijke gevechten die vaak in het geheim plaatsvinden. Juist in de voorbereidingsfase is dan tijdwinst te boeken. Bij infrastructurele projecten zijn de wettelijke inspraakprocedures, na de ambtelijke en bestuurlijke gevechten, namelijk al korter van duur en niet de belangrijkste oorzaak van de traagheid van uitvoering.

Voor een succesvol overlegmodel moet de overheid de voorwaarden creëren. Zoals

wij in het voorbeeld van de HSL al beschreven, moet juist de overheid – de politiek en de departementen – bereid zijn maatschappelijke organisaties meer en eerder bij beleidskeuzes te betrekken. De overheid zal voldoende waarde moeten toekennen aan compromissen die tot stand komen tussen werkgeversorganisaties en milieubeweging. Overlegmodellen zijn immers gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheid. Als de politiek stelselmatig onderhandelingsresultaten negeert, heeft overleg geen zin.

Een voorbeeld van de mogelijke werking van een Groen Poldermodel is de Commissie Van der Vlist. Deze commissie werd vanwege de aanhoudende groei van de luchtvaart dit voorjaar door minister Jorritsma (toen minister van Verkeer en Waterstaat) ingesteld. De commissie heeft via consultaties bij milieu-organisaties en Schiphol de bereidheid onderzocht om met elkaar te zoeken naar een voor beide partijen aanvaardbare ontwikkeling van de luchtvaart. De commissie kwam tot de conclusie dat er een draagvlak is om tot compromissen te komen. Zo lijkt er overeenstemming tussen beide partijen mogelijk over het loslaten van het plafond van 44 miljoen passagiers per jaar voor Schiphol, op voorwaarde dat de milieugrenzen breder gedefinieerd worden (niet alleen geluidsgrenzen, maar ook uitstoot van broeikasgassen en andere milieugevaren). Zo'n compromis heeft alleen waarde als de overheid dergelijke onderhandelingsituaties serieus neemt en de ruimte geeft.

## OMWEGEN

Het mobiliteitsvraagstuk is één van de meest voor de hand liggende beleidsterreinen waarop het model zijn waarde zou kunnen bewijzen. Daarom is het nieuwe regeerakkoord van belang. Mobiliteit heeft alles te maken met de omvangrijke overheidsinvesteringen die in het kader van de ICES op stapel staan. Het debat en de besluitvorming over de ontwikkeling van de Nederlandse economie in samenhang met de overheidsinvesteringen zou in het Groen Poldermodel moeten gebeuren.

De Interdepartementale Commissie voor Economisch Structuurbeleid (ICES) is al een aantal jaren bezig met het maken van plannen voor omvangrijke overheidsinvesteringen tot aan 2010. Ambtenaren van de verschillende departementen onderhandelen over de miljarden guldens die het komende decennium beschikbaar zijn. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken koersen aan op investeringen in Nederland Distributieland, dat wil zeggen meer investeren in wegen, vliegvelden en havens. VROM wil meer inves-

## Hoewel de rol en positie van

### **de milieubeweging anders is dan die van de werkgevers en werknemers, zou een milieublok aan de SER toegevoegd kunnen worden.**

teren in alternatieve vormen van mobiliteit en wil de dienstensector versterken om zo de ont koppeling tussen milieu en economie mogelijk te maken.

Behalve de ministeries hebben ook organisaties als de milieubeweging en de werkgeversorganisaties opvattingen over en belangen bij de invulling van de overheidsinvesteringen. Om het echec van de HSL te voorkomen zou een vroege betrokkenheid van deze organisaties bij de ICES-investeringen logisch zijn. Onder leiding van premier Kok is in het regeerakkoord vrij nauwkeurig geformuleerd hoeveel er geïnvesteerd wordt in wegen, havens, vliegvelen, openbaar vervoer en kennisinfrastructuur. De komende kabinetsperiode zullen de paarse Kamerfracties gebonden zijn aan het regeerakkoord. Tot welke ongelukkige tunnels en omwegen zal dat weer leiden?

Het merendeel van de ICES-investeringen staat echter gepland voor de periode 2003-2010. Dat betekent dat er nog tijd is voor een open en democratisch debat over de gewenste ontwikkeling van de Nederlandse economie en de gevolgen voor natuur en landschap. Tot 2002 investeert Paars II naar ons idee veel te veel in asfalt en beton, maar het regeerakkoord biedt ruimte voor discussie over de prioriteiten voor na 2002. Het had het de coalitiepartijen daarom gesierd als in het regeerakkoord serieus rekening was gehouden met nieuwe vormen van inspraak en besluitvorming. Een revitalisering van de democratie mag zich immers niet beperken tot de gekozen burgemeester.

Het regeerakkoord wijdt wel een passage aan besluitvormingsprocessen. Het nieuwe kabinet kondigt aan in het najaar van 1998 een wetsvoorstel met betrekking tot het besluitvormingsproces over ruimtelijke investeringsprojecten voor advies naar de Raad van State te sturen. Volgens het regeerakkoord gaat het daarbij om samenwerking tussen departementen, andere overheden en belanghebbende organisaties. In deze passage in het regeerakkoord is het Paars II vooral om tijdwinst te doen. Voor de voorbereidings-, besluitvormings- en bezwaarprocedures worden strikte termijnen gehanteerd. Hoewel maatschappelijke organisaties een rol krijgen in nut- en noodzaakdiscussies, blijven de touwtjes in handen van de departementen en het kabinet. Heeft de VVD het op dit punt van de PvdA gewonnen in de coalitie-onderhandelingen? De voorgestelde procedure heeft naar ons idee weinig te maken met een democratischer besluitvormingsproces. Het is teleurstellend dat het regeerakkoord met geen woord rept over de mogelijkheden voor een Groen Poldermodel,

maar wel het gevaar van juridisering van het openbaar bestuur aan de orde stelt. Juist een vroege en serieuze betrokkenheid van maatschappelijke organisaties kan het besluitvormingsproces effectiever maken en juridische procedures in een later stadium voorkomen.

#### **ACTIERECHT**

De GroenLinksfractie in de Tweede Kamer zal initiatieven nemen om het debat te stimuleren. Een voorstel voor aanpassing van de samenstelling van de huidige SER kan vorm geven aan het debat over een meer geïnstitutionaliseerde rol van de milieubeweging. Naast 15 kroonleden, bestaat de SER nu uit 15 werkgevers- en 15 werknemersvertegenwoordigers. Hoewel de rol en positie van de milieubeweging anders is dan die van de werkgevers en werknemers, zou een milieublok aan de SER toegevoegd kunnen worden. De vergroende SER kan dan betrokken worden bij de opstelling van de vijfde nota Ruimtelijke Ordening, een nieuw structuurschema Verkeer en Vervoer, en de grote overheidsinvesteringen in het komende decennium. In de economische variant van het poldermodel spelen de centrale werknemersorganisaties in de SER hun rol in het overleg en de onderhandelingen over belangrijke beleidskwesties. Op het niveau van bedrijven of bedrijfstakken onderhandelen vakbonden over de arbeidsvoorwaarden. Ook het Groene Poldermodel moet een laag model zijn. Een groene SER geeft vorm aan centraal overleg over grote projecten. Op lokaal niveau is het denkbaar dat beslissingen van gemeenten of bedrijven met gevolgen voor natuur en landschap in onderhandeling met de milieubeweging tot stand komen. Het is nu al zo dat de milieubeweging vaak in overleg is met bedrijven en lagere overheden.

Een institutionalisering van de rol van de milieubeweging in wet- en regelgeving zowel op centraal als gedecentraliseerd niveau zorgt voor een verdere ontwikkeling

van het Groene Poldermodel. Het is dan zelfs denkbaar dat er na analogie van het stakingsrecht een actierecht ontstaat. Net als het stakingsrecht voor de vakbeweging, dat niet in wetgeving is verankerd, maar door jurisprudentie is ontstaan, kan de milieubeweging door acties (blokkades, consumentenboycotten, enzovoort) haar onderhandelingspositie versterken. In de rechtspraak moet dan duidelijk worden wat de grenzen van dergelijke instrumenten zijn. Net als bij het stakingsrecht wordt de inzet van dit middel afgewogen tegen de economische schade of de schade aan derden. Maar de rechter zal ook moeten bekijken of de milieubeweging wel in voldoende mate betrokken is geweest bij de besluiten van overheden of bedrijven. Vergelijkbaar met het stakingsrecht kan het actierecht voor de milieubeweging een strategisch instrument zijn om lagere overheden, bedrijven en werknemersorganisaties aan de onderhandelingsstafel te krijgen.

Zoals wij al schreven is er geen blauwdruk te geven voor nieuwe vormen van inspraak en besluitvorming. Maar het debat moet niet alleen gaan over de snelheid van besluitvorming. Met de erkenning dat de milieubeweging een omvangrijke achterban vertegenwoordigt gaat het ons vooral om de democratische legitimiteit van besluiten en het in evenwicht aan bod laten komen van economische en milieubelangen. Het regeerakkoord gunt de milieubeweging een rol in nut- en noodzaakdiscussies, maar maakt geen analyse van de verantwoordelijkheid en rol van de milieubeweging en het democratisch tekort bij milieueconomische besluiten. Met name de rol van de departementen moet kritisch geanalyseerd worden. Wat ons betreft schiet het regeerakkoord tekort als het gaat om democratisering van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. De GroenLinksfractie zal zich inzetten om het debat over het Groene Poldermodel gaande te houden. Ook de andere fracties worden uitgedaagd nauwkeurig hun visie kenbaar te maken. Wellicht wordt het nog eens duidelijk wat de PvdA, en met name premier Kok, toch bedoelde tijdens de verkiezingscampagne. Hij zal het Groene Poldermodel toch niet alleen uit opportunistische overwegingen aan de orde gesteld.

*Hugo van der Steenhoven is lid van de Tweede Kamer voor GroenLinks; Bart Snels is medewerker van de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks en universitair docent bij de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente*