

Milieubeleid in no nonsense tijd

De laatste paar jaar wordt er geknabbeld aan wetten en regels ter bescherming van het milieu, die in de jaren zeventig hun beslag hebben gekregen. Niettemin dienen er zich enorme problemen aan, zoals de verzuring van de regen en de vergiftiging van de bodem, die dringend om een oplossing (regulering) vragen. Tegen die achtergrond moet er een nieuw milieubeleid worden geformuleerd, maar dan wel op grond van zakelijker argumenten dan in het verleden het geval is geweest.

De jaren tachtig zijn al vier jaar oud, en er is nog geen op de nieuwe verhoudingen toegesneden conceptie van milieubeleid. Het gaat mij niet om de beleidsaanpassingen die elk jaar bij de overheid plaatsvinden, maar om de grote lijn, het kader waarin de gedachtevorming over het milieubeleid plaatsvindt; om een visie op de maatschappelijke werkelijkheid, de rol die het milieuprobleem daarin speelt, en de aangrijpingspunten voor beleid. De plaats van het milieuprobleem in het maatschappelijk spel is in de jaren tachtig heel anders dan in de jaren zeventig, althans in Nederland. Op de vleugels van het nieuw industrieel elan boeken de economische korte-termijnbelangen steeds weer terreinwinst op het milieu, vooral onder het motto deregulering. Bij kwesties als de elektriciteitsprijs voor de grote industrie geeft internationale concurrentie de doorslag, mede ten koste van het milieu. Een probleem als milieuschade door de landbouw blijft zich aan de greep van het milieubeleid onttrekken.

Daar staat tegenover dat bescherming van het milieu zijn beslag gekregen heeft in vele wetten en regels, die de betrokken bedrijven aanmerkelijk beperken. Ook is het milieubelang vertegenwoordigd in raden en commissies, zowel nationaal als lokaal. Ook bestaat er nog steeds ruime steun onder het publiek voor de milieuzak, zoals uit enquêtes blijkt. Daarentegen lijkt het appèl dat van de milieubeweging uitgaat, niet meer zo sterk.

Er bestaat bij pers en politiek geen vanzelfsprekende aandacht meer voor het milieu; de maatschappelijke prioriteiten zijn een andere kant uitgegaan en deels met het milieubelang in strijd geraakt; maar aandacht en potentiële steun voor een goede aanpak van de bedreigingen van het milieu bestaan nog steeds. Dat is de achtergrond tegen welke een milieubeleid voor de jaren tachtig moet worden geschetst.

Opbouw van kennis

Achteraf beschouwd is de opbouw van de milieubeweging, als in de eerste plaats een sociale beweging, sterk bepaald geweest door de cultuur van de jaren zeventig. Bij de mondigheid die mensen zich nieuw verwierven, was het haast vanzelfsprekend dat zij zelf actie gingen voeren, en niet vertrouwden op traditioneel lobbywerk. In de geest van democratisering die boven deze tijd hing, gaven bestuurders veel aandacht aan de opinies van mensen, waardoor acties vaak redelijk succesvol waren.

Het mes van de sociale bewegingen is nu bot geraakt. De bestuurscultuur is harder geworden, bestuurders trekken zich vaak weinig meer aan van de bezetting van een kruispunt. Ze hebben de beperkingen van sociale bewegingen leren inzien en zijn ook veel meer gebonden aan strakke budgetten. Zelfs grootschalig actievoeren (blokkade

kerncentrale Dodewaard) heeft geen zichtbaar effect meer. De nieuwe bestuurscultuur wordt gekenmerkt door het woord no nonsense.

Het wóórd no nonsense betekent niet meer dan een zakelijke instelling. In de praktijk is het begrip sterk ideologisch geladen met nieuw industrieel elan. Dat neemt niet weg dat op de zakelijke component van no-nonsense ook zakelijk kan worden ingespeeld, namelijk met kennis over milieueffecten. Zulke kennis heeft steeds tot de kern van de milieuactie behoord, zelfs in de tijd dat het uiterlijk vertoon van de sociale beweging de overhand leek te hebben. Wetenschappelijke inzichten hebben steeds gefunctioneerd als 'onaangename waarheid', waardoor een belangrijk (weldenkend) deel van invloedrijke mensen werd overtuigd.

De opbouw van milieukennis heeft bij zowel overheid als milieubeweging een verrassend lage prioriteit gehad. Veertien jaar na wat we kunnen zien als het begin van de milieubeweging (natuurbeschermingsjaar N 70, uitgeroepen door de Unesco) is er daardoor géén hoogleraar in de milieukunde in Nederland; de zeer verscheidene onderzoeksinstituten zijn niet tot één milieu-instituut gebundeld; er is geen milieuplanbureau dat een cijfermatige onderbouwing kan geven aan het beleid (zoals het Centraal Plan Bureau bij het economisch beleid); er is geen wetenschappelijke advisering aan de regering omtrent het milieubeleid (zoals een Royal Commission on Environmental Pollution in Groot-Brittannië). Het milieubeleid mist daarmee het krachtigste instrument dat het op dit ogenblik kan hebben.

De gevolgen daarvan zijn voor zowel overheid als milieubeweging merkbaar. De milieubeweging kan zich, bijvoorbeeld inzake zure regen, aantasting van de ozonlaag, of PCB's in moedermelk, niet beroepen op geleerden die door de staat zijn bekleed met het gezag van hoogleraar. De regering kan zich niet beroepen op een orgaan met wetenschappelijk aanzien als de Gezondheidsraad. De minister kan niet door een gezaghebbend onafhankelijk orgaan de lange-termijneffecten laten berekenen van de huidige landbouwmethoden of de infiltratie van drinkwater in de duinen.

Wat daaraan gedaan kan worden, is doeltreffend verwoord door de Commissie langetermijnontwikkelingen milieubeleid (CLAT, een adviescommissie van de minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)) (1). De commissie beveelt onder meer aan:

- voor wetenschappelijke advisering over milieuproblemen op korte termijn gebruik te maken van de bestaande adviesorganen, maar op langere termijn de vorming van één wetenschappelijke Milieuraad voor alle milieu- en natuurvraagstukken te overwegen;
- het opstellen van een algemeen milieubeleidsplan met beschikbare informatie over langetermijnontwikkelingen;
- het opdragen van dit plan aan een speciale projecteenheid binnen het departement die zich met toekomstprojecties, langetermijn-ontwikkelingen en programmering van het natuur- en milieuonderzoek bezighoudt;
- het instellen van een externe adviescommissie, ondergebracht bij een van de bestaande raden, voor lange-termijnontwikkelingen.

Daarnaast verdienen milieuopleidingen alle aandacht. Wil milieukennis een belangrijke rol spelen in het beleid, dan is een voortdurende toevoer van kundige mensen noodzakelijk. De opleidingen zouden zowel generalistische als specialistische cursussen moeten omvatten: generalisten zijn nodig voor het beleidsoverzicht, specialisten om de stand der wetenschap en technologie aan te geven. In een beleidsplan zou moeten worden aangegeven, hoeveel afgestudeerden van welke richting (universitair en hbo) men denkt te kunnen plaatsen bij overheid en bedrijfsleven.

Integratie als strategie

Als vanzelfsprekend ontstaat rond elk nieuw maatschappelijk probleem een eigen ambtelijke eenheid, zo ook het Directoraat Generaal Milieuhygiëne (DGMH van het Ministerie VROM) rond het milieuprobleem. Maar achteraf is moeilijk vast te stellen wat de invloed van zo'n eenheid op het beleid is geweest. Actie roept reactie op, in dit geval de oprichting van milieubureaus bij de andere departementen die zich bedreigd voelden. Een deel van de taken van die bureaus was gelegen in beheersing van de macht van DGMH, in plaats van het behartigen van het milieubelang. Het is de vraag wat per saldo het effect van het oprichten van DGMH voor het milieu is geweest, en in hoeverre het werk van DGMH effectief is geneutraliseerd door de andere departementen.

Misschien gaat het omgekeerde ook op: dat andere organen inspringen wanneer DGMH of de milieubeweging te kort schieten. Meestal zal zo'n proces echter met enige vertraging verlopen.

Er wordt vanuit de milieuhoek gepleit voor één milieuminister, die ook zeggenschap krijgt over de onderdelen van het milieubeleid die nu nog onder de ministeries voor Verkeer en Waterstaat en Landbouw en Veeteelt vallen. Deze opmerkingen zijn niet bedoeld om dat pleidooi te ondergraven, wel om het te relativieren. Want binnen het land van de (nu) vijftien onverenigde departementen leidt versterking van de eigen winkel alleen tot greep op het beleid voor zover dat sectorbeleid is. Het belang van het milieu als facet van al het overige overheidsbeleid wordt toch vooral gediend door integratie van milieu en andere beleidsvelden. 'if you can't beat them, join them'.

Projectsgewijs bestuur

Ambtelijke projectgroepen van verschillende departementen vormen een mogelijkheid voor zo'n integratie. Bij het instellen van zo'n projectgroep wordt ernaar gestreefd al bij het bedenken van beleidslijnen het milieubelang te laten meespelen; daardoor zou dit niet in een laat stadium op hoog ambtelijk niveau te hoeven worden ingebracht, ter amendering van een al grotendeels vaststaande beleidslijn.

Het milieubelang kan in zo'n projectgroep goed tot zijn recht komen, mits een voldoende open gedachteswisseling kan plaatsvinden. Het milieubelang is doorgaans een belang van ieder, zonder dat daar een krachtige pressiegroep achter staat. Wanneer rationele discussies gevoerd kunnen worden, zal zo'n structuur van voordeel kunnen zijn voor het milieu.

Openheid van geest bij referendarissen kan niet worden bevolen, wel bevorderd. In het algemeen zal roulatie van ambtenaren hier gunstig werken. Een ver doorgevoerde vorm hiervan is het instellen van een 'civil service' van beleidsambtenaren die in hun carrière niet aan één departement zijn gebonden. Deze aanbeveling van de commissie Vonhoff schijnt in de herstructurering van de Rijksdienst te zijn gesneuveld, maar het uitvoeren van hetzelfde principe in gematigder vorm lijkt zeker mogelijk.

Vanuit ambtelijk oogpunt liggen er echter risico's in zo'n projectsgewijze opzet van overheidsbeleid. Naarmate een stuk minder aan departementale wensen voldoet (en dat is des te meer mogelijk naarmate de voorgestelde beleidslijn de ambtelijke barrières doorkruist) zal het in de ambtelijke hiërarchie minder ondersteuning kunnen vinden. Anderzijds wijst het toenemend gebruik van externe adviesbureaus die een zelfde functie vervullen, toch op een duidelijke behoefte aan niet strikt-departementale gedachteaders. Om het milieubelang voldoende tot zijn recht te laten komen bij het werken met ambtelijke projectgroepen, is het opbouwen van een goed toegankelijk systeem van milieukennis ('milieudatabank') onontbeerlijk.

Vergunningen zijn gebaseerd op het principe dat niets mag, tenzij het is toegestaan. Het omgekeerde principe (alles mag tenzij het is verboden) ligt ten grondslag aan het alternatieve systeem, normstelling. Op algemene gronden kan een voorkeur voor normen boven vergunningen worden uitgesproken: normen zijn helderder, rechtszekerder, en voor ieder gelijk. Ook voor de betrokken bedrijven heeft normstelling daarom voordelen boven vergunningverlening.

Normen leiden veel minder tot bureaucratische procedures, en zouden daarom de voorkeur moeten genieten van het no nonsense beleid. Het heeft zin te onderzoeken, of hier van geven en nemen sprake kan zijn. Met andere woorden: zou een accentverschuiving van vergunningverlening naar normstelling in het milieubeleid ruimte scheppen voor nieuwe en strengere normen? Daarbij moet worden aangetekend dat normstelling alleen gebaseerd dient te zijn op wetenschappelijke inzichten omtrent de inwerking van stoffen (dosis-effectrelaties); het milieubeleid kan daarom alleen geven en nemen voor zover het gaat om het tempo van invoering van normen, en het beleid in saneringsgebieden.

Heffingen en verboden

In de jaren zeventig is heftig gediscussieerd over de vraag of heffingen of verboden de voorkeur zouden verdienen bij zeer schadelijke stoffen. Het principiële argument vóór verboden is dat bij een systeem van heffingen als het ware een zeker 'recht' op vervuiling zou ontstaan.

De praktijk wijst inmiddels uit dat heffingen, waar deze zijn opgelegd, effectief zijn. De heffing op biologisch afbreekbare stoffen was zelfs zo effectief, dat vele bedrijven veel verder gingen met terugdringen van de lozing dan voorzien was, waardoor sommige zuiveringschappen bleven zitten met veel te grote en kostbare zuiveringsinstallaties. Of het vergunningenbeleid tot voldoende en voldoende snelle verboden heeft geleid; is zeker bij de grote vervuilers (bijvoorbeeld lozingen op de Noordzee) zeer de vraag. In het algemeen verdienen heffingen daarom de voorkeur boven verboden. De hoogte van de heffing dient gericht te zijn op een effectieve sanering. De opbrengst zou niet in de algemene middelen moeten vloeien, maar gebruikt moeten worden voor verdere sanering in het algemeen (dus niet speciaal gericht op de desbetreffende vervuilende stof).

Het is van belang, toe te werken naar controle op bedrijven door een instantie die van de vergunningverlener onafhankelijk is, de milieuaccountant. Net als de registeraccountant zou deze een speciale opleiding moeten hebben, en geleid kunnen worden door een beroepscode en een tuchtrechtelijk stelsel. De milieuaccountant gaat na wat het effect is van de inspanningen van het bedrijf tot vermindering van uitwerpen. Daarnaast beoordeelt deze de directie op hun prestaties op milieugebied. De milieuaccountant stelt een jaarverslag op over de lozingen en andere externe effecten van bedrijf of bedrijfsvestiging, en overhandigt dit aan de vergunningverlenende instantie.

Niet alleen het handelen van bedrijven dient echter getoetst te worden, ook dat van de overheid. Verhalen over een te laks, of juist te streng optredende overheid, maar vooral over een zwalkend beleid, zijn niet zeldzaam. Er is veel voor te zeggen de controle op de overheidstaak, met name vergunningverlening, niet alleen op te dragen aan de volksvertegenwoordiging. Met name kan worden gedacht aan het instellen van een landelijke Milieukamer met bevoegdheden analoog aan die van de Algemene Rekenkamer. Ook deze laatste oefent immers op haar specifieke terrein een tenminste

moreel, zo niet daadwerkelijk gezag uit over het overheidshandelen.

De Milieukamer zal tot taak krijgen, jaarlijks verslag te doen over het optreden van de overheid in al haar geledingen ten opzichte van het milieu. Ook zou het dan voor de hand liggen dat de milieuaccountants hun rapporten niet uitbrengen aan de vergunningverlenende instantie, maar aan de Milieukamer, die haar oordeel kan geven over zowel bedrijf als vergunningverlener. Waar door de Milieukamer strafbare feiten worden ontdekt, worden deze ter kennis gebracht van de Officier van Justitie.

Nieuwe technologieën

Consistent innovatief technologiebeleid vereist coördinatie van het overheidshandelen over een breed terrein, van normstelling tot financiële stimulering en inkoop door de overheid. Normstelling speelt bij het tot ontwikkeling komen van veel nieuwe technologieën een belangrijke rol. Dit geldt in de eerste plaats bij de milieutechnologie in engere zin, maar ook bij vele andere processen en apparaten, van automotoren tot kraakinstallaties. Normstelling staat daarbij altijd onder een dubbele dwang: strenge normen bevorderen de innovatie maar jagen de bedrijven op kosten; slappe normen brengen minder kosten met zich mee maar ook minder bruikbare innovaties. Een norm die mede bedoeld is om innovaties uit te lokken moet pas na enige tijd gaan gelden of na verloop van tijd strenger worden. De betrokken industrie moet immers de tijd krijgen om zich op de nieuw vereiste technologie in te stellen. Verder is overleg met de betrokken industrietak altijd noodzakelijk. Het is bijvoorbeeld niet voldoende, zich voor saneringsnormen te verlaten op internationale literatuur over de best beschikbare technologie. Het betreft daar vaak uitzonderlijke prestaties, die men in het algemeen niet op korte termijn van de Nederlandse industrie kan verwachten. Normstelling zonder voldoende overleg kan leiden tot gedwongen aankopen in het buitenland of zelfs uitholling van de Nederlandse industrie. Toch kan een goede normstelling een uitstekend middel zijn om nieuwe producten en markten voor de Nederlandse (of minder chauvinistisch, de Europese) industrie te openen. We moeten er daarbij van uitgaan dat normen waarden hebben, die reëel noodzakelijk zijn voor de bescherming van mens en milieu. Wanneer deze in Nederland nodig zijn, zijn ze in principe ook in het buitenland nodig. De industrie die het eerst aan de strenge norm kan voldoen, verovert een voorsprong op de concurrentie. De industrie kan daarom gebaat zijn bij een vroege strenge norm in eigen land, waaraan deze gedwongen wordt te voldoen (2).

Deze mogelijke rol van normen bij het innovatieproces is tot nu toe weinig geëxploiteerd, ook niet in het kader van het industrieel elan. Dat is jammer, omdat juist een strenger wordende norm de prikkel kan vormen tot de hoognodige kwaliteitsverhoging van de industrie. Samen met geselecteerde industrieën kan de voor het milieubeleid verantwoordelijke minister aantonen dat strenge normen industrieel voordeel kunnen bieden, naast een schoner milieu. De pogingen van de directie Afvalstoffen en schone technologie van DGMH zouden daartoe moeten worden geïntensiveerd en op een meer algemeen plan gebracht.

Dragers van het beleid

Op een aantal plaatsen in deze voorstellen wordt het belang van een rationele discussie voor milieubeleid naar voren gebracht. Verder worden een systeem van milieuaccountants en een Milieukamer voorgesteld, waarvan de zin eveneens ligt in het rationeel oordeel over het gevoerde beleid van de overheid en het bedrijf. Het woord 'rationeel' betekent in dit verband, dat de discussie betrekking heeft op

doeleinden en middelen, maar dat de belangen die daarbij op het spel staan, in eerste instantie niet worden meegewogen. Het oordeel van Milieukamer en milieuaccountants is dan ook niet-ambtelijk en niet-politiek.

Een beleid gericht op bescherming van het milieu door rationele processen draagt risico's in zich. Discussies blijven alleen rationeel door de bedoelingen van de deelnemers. Rationele oordelen kunnen versmallen tot doelmatigheidsoordelen, misschien zelfs met het oog op andere doeleinden dan bescherming van het milieu. Maar politieke en ambtelijke processen brengen ook hun eigen risico's met zich mee. Men kan de hier voorgestelde weg opgaan zonder de ogen te sluiten voor de mogelijke gevaren.

Of deze voorstellen worden uitgevoerd of niet, een zakelijker oordeel over milieugevaren (wat in vele gevallen een strenger oordeel kan zijn) en een zakelijker stijl van milieubescherming liggen in de lijn der ontwikkelingen. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt in zijn 'Beleidsgerichte toekomstverkenningen' de verwachting uit dat de bescherming van het milieu eerder impulsen uit de 'technocratische' dan uit de 'sociocratische' hoek zal krijgen, dat wil hier zeggen: eerder gedragen zal worden door processen binnen het openbaar bestuur dan door sociale actie (3).

Meer dan in het verleden zal daarom de bereidheid tot het voeren van rationele discussies een belangrijke factor zijn bij het beschermen van het milieu. Ooit zag Karl Mannheim dat als taak van de intellectuelen in de samenleving. Tegenwoordig weten we dat intellectuelen zich evenzeer als anderen van rationele discussies kunnen laten afbrengen. Eerder ligt op dit punt daarom een taak voor die mensen van goede wil, die bereid zijn met open oog het algemeen belang te dienen, en die zich daarbij niet primair laten leiden door de mode van de dag of de compromissen uit het verleden.

Bij het schrijven van dit artikel is dankbaar gebruik gemaakt van discussies binnen de projectgroep Lange-termijnmilieubeleid van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66.

Noten

1. Commissie lange-termijnontwikkelingen milieubeleid. *De lange-termijn begint vandaag*. Rapport uitgebracht aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, 25-10-1983.
2. Zie daarvoor meer uitgebreid het boek. 'De wet van de stimulerende achterstand', Erik van der Hoeven, Amsterdam, 1980.
3. Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 2: een verruiming van perspectief*, p. 15.

Erik van der Hoeven is directeur van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66.

'Milieubeleid in no nonsense tijd', Intermediair 8 juni 1984, p.29-33