

Milieubeleid via doelgroepenoverleg

Overleg tussen de overheid en de doelgroepen olieraffinage, detailhandel en industrie kan de effectiviteit van het milieubeleid aanzienlijk verhogen. De auteurs evalueren de stand van zaken van het overleg met de doelgroep industrie.

In het kader van het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) heeft het Ministerie van Economische Zaken vier evaluaties laten uitvoeren. Deze evaluaties hebben betrekking op drie 'doelgroepen' van het milieubeleid (olieraffinage, detailhandel en industrie) en op het energiebeleid.

In dit artikel wordt ingegaan op één van deze evaluaties, betrekking hebbende op de doelgroep industrie¹. De 'Industrie-evaluatie' is een evaluatie van de (milieu)inspanningen van de industrie (excl. olieraffinage) om de in het NMP en het NMP-plus geformuleerde doelstellingen te kunnen bereiken. Het accent ligt hier niet zozeer op een kwantitatieve evaluatie alswel op een kwalitatieve beoordeling van het doelgroepenbeleid. De gegevens zijn onder andere ontleend aan een telefonische enquête onder circa 500 bedrijven en een twaalfstal diepte-interviews.

Grotere verantwoordelijkheid

De hoofdlijnen en uitgangspunten voor het Nederlandse milieubeleid op langere termijn zijn in het Nationaal Milieubeleidsplan NMP-90 vastgelegd. Waar tot dan toe de nadruk van het beleid op directe regelgeving en een sectorale benadering had gelegen, slaat de overheid met het NMP-90 een nieuwe weg in. Het NMP-90 is de eerste aanzet tot een structurele en vooral ook integrale aanpak van het milieubeleid dat tevens een kader schept voor de langere termijn. De overheid herdefinieert de verantwoordelijkheden van de relevante partijen in de samenleving. Daarbij wordt een nieuwe relatie tussen overheden en doelgroepen nagestreefd.

Voor de industrie is momenteel het doelgroepenbeleid het belangrijkste spoor waarlangs zij te maken krijgt

met het NMP-90. Het is een overkoepelend en integrerend kader, waarin de verschillende thema's en aspecten van het milieubeleid gezamenlijk worden meegenomen. De centrale gedachte van het doelgroepenbeleid is dat de doelgroepen, i.c. de industrie, zelf invulling geven aan hun bijdrage aan de totstandkoming van duurzame ontwikkeling.

De doelgroepenbenadering treedt in de plaats van de in vroegere fasen van het milieubeleid toegepaste benaderingen, die niet toereikend (meer) blijken te zijn. In de jaren zeventig en tachtig werd het milieubeleid gekenmerkt door gedetailleerde milieuregeling via vergunningen en sectorale milieuwetgeving. De maatregelen die gewenst zijn voor een adequate oplossing van de milieuproblematiek betreffen niet langer meer nageschakelde of 'end of pipe'-technologieën, bij voorbeeld filters, naverbranders en waterzuiveringsinstallaties. Die maatregelen konden nog via gedetailleerde regelgeving en vergunningen door de overheid worden voorgescreven. De ingrijpende doelstellingen, zoals die in het NMP-90 zijn geformuleerd, vergen een meer en meer preventieve, procesgeïntegreerde en/of brongerichte benadering. Daarbij kan ook beter worden vermeden dat oplossingen voor milieuproblemen in het ene aandachtsveld (bij voorbeeld lucht) worden verplaatst naar andere aandachtsvelden (bij voorbeeld bodem en water).

Om optimale oplossingen te ontwikkelen is grondige proces- en marktkennis vereist. Het is onmogelijk voor de overheid om deze kennis voor alle facetten van de samenleving

1. KPMG Milieu en IVA Tilburg, *NMP2 evaluatie industrie*, maart 1993.

te beheersen. Hierdoor zijn top down gedetailleerde regelgeving, vergunningen en handhaving niet meer toereikende instrumenten. Een effectief en efficiënt milieubeleid is alleen mogelijk als het beleid wordt verinnerlijkt door de doelgroepen. Bovendien streeft de overheid naar een terugtrekkende rol en naar deregulering.

Dit alles heeft tot gevolg gehad dat de doelgroepen van het milieubeleid een grotere verantwoordelijkheid krijgen in de uitwerking en realisatie van het beleid. Het streven is dat zij reeds in een vroeg stadium bij de formulering van het beleid worden betrokken. Gelet op de kennis, vaardigheden en organisatiegraad en capaciteit om deze eigen verantwoordelijkheid op te pakken, is de industrie waarschijnlijk één van de doelgroepen die bij uitstek in staat is om een constructieve dialoog met de overheid aan te gaan.

Beleidsinvulling goed op gang

Over het algemeen blijkt dat de industrie deze nieuwe verantwoordelijkheid goed oppakt. In een aanzienlijk aantal gevallen stelt het bedrijfsleven vrijwillig milieubeleidsplannen of actieplannen op. Hierbij maken de bedrijven gebruik van de gegeven ruimte om – binnen bepaalde randvoorwaarden – zelf prioriteiten te stellen en aldus hun milieubeleid toe te snijden op hun specifieke situatie. De grote vorderingen op het terrein van de (vrijwillige) bedrijfsinterne milieuzorgsystemen zijn hiervan een voorbeeld.

Schema 1 vermeldt de stand van zaken van het doelgroepenoverleg. Bij de beleidsformulering en -invulling is

veel voortgang geboekt. Voor enkele delen van thema's zijn implementatieplannen opgesteld en het doelgroepenoverleg resulteert in een groeiend aantal convenanten².

De aanpak die de overheid volgt bij de invulling en uitwerking van haar beleid – een constructieve dialoog tussen overheden en bedrijven – wordt positief ontvangen. In ruim negen van de tien bedrijven vindt men het een goede zaak dat de overheid en de branche-organisaties gezamenlijk bepalen welke milieudoelstellingen en milieumaatregelen voor de branche van toepassing zijn. De aanpak op basis van een dialoog tussen overheden en bedrijfsleven werkt in het tot dusverre gevoerde doelgroepenoverleg goed. Als redenen kunnen worden genoemd dat er expliciet tijd werd besteed aan het eens worden over de feiten die als uitgangspunten fungeren, en dat waar tegen technische knelpunten werd aangelopen, expliciet ruimte werd gecreëerd voor gericht onderzoek.

Ambivalente belangen op tafel

De overleggerichte benadering geeft ruimte om alle argumenten bespreekbaar te maken, het schept duidelijkheid over en weer over de belangen van alle partijen en biedt goede mogelijkheden voor een integrale aanpak en een succesvolle implementatie. Een gesprekspartner wiens bedrijfstak reeds een convenant heeft ondertekend, bracht naar voren dat beide partijen ambivalente belangen hebben die tijdens het overleg helder op tafel zijn gekomen. Bij voorbeeld: het bedrijfsleven wil de vrijheid om zelf invulling te geven aan de wijze waarop het zal voldoen aan de mi-

lieudoelstellingen; hiermee kan het zich immers onderscheiden van zijn concurrenten. Aan de andere kant wil de overheid zoveel mogelijk zekerheid hebben en gaat het de intentieverklaring toetsen alsof het een wettelijk document is. De overheid streeft bij voorbeeld naar zoveel mogelijk doelvoorschriften, maar vervalt nog vaak in het door elkaar halen van doelen en middelen en gaat dan bij voorbeeld op technisch gebied te veel voorschrijven. Het resultaat is echter toch dat de uiteindelijke plannen gebaseerd zijn op een consensus: zij worden door alle partijen als realistisch en redelijk beschouwd.

Terughoudendheid

Een kanttekening werd geplaatst bij de beperkingen waarmee het bedrijfsleven zich geconfronteerd voelt. Gezien de huidige, economisch moeilijke tijd kan het zijn dat bedrijven gebruik gaan maken van de mogelijkheid tot temporiseren van milieumaatregelen. Immers, een groot aantal bedrijven ziet zijn 'redelijke winstgevendheid' in gevaar komen. Hiervoor is begrip nodig en een constructieve sfeer die het mogelijk maken om elkaar te kunnen wijzen op het gewenste gedrag.

Kleine bedrijven

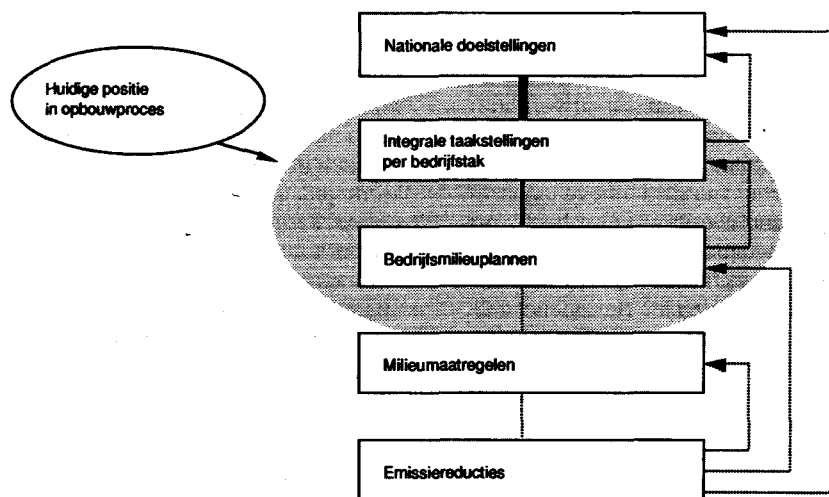
Een andere kanttekening die bij het overlegproces moet worden gemaakt betreft de betrokkenheid van de kleine bedrijven. Het overleg, dat in principe via de branche-organisaties loopt, maakt het proces vrij tijdsintensief. Kleine bedrijven hebben eenvoudigweg niet de kennis en capaciteit om nauw betrokken te raken bij de onderhandelingen. Hierdoor gaat een groot deel van het proces aan hen voorbij en blijft het resultaat voor hen vaak als van bovenaf opgelegd. In de enquête gaf bijna de helft van de kleine bedrijven aan niet of slechts enigszins op de hoogte te zijn van de inhoud en de mogelijke uitkomsten van de besprekingen tussen de rijksoverheid en de branche-organisaties. Het ontwikkelen van een strategische visie op de eigen

Schema 1. Stand van zaken doelgroepenoverleg

	1e besprekingen	→ Overleg	→ Concept convenant	→ Convenant	→ Bedrijfsmilieu/ implementatieplannen	→ Uitvoering
Bedrijfsklassen						
- Basismetalen						
- Grafische industrie						
- Houtverduurzamingsindustrie						
- Chemie						
- Metalectro					gepland december '93	
- Zuivel					gepland december '93	
- Stachertijen en veeverwerking					Geplande start: 1e helft 1994	
- Papier					Geplande start: december 1993	
- Textiel					Geplande start: december 1993	
- Bouwmaterialen, baksteen, beton/ cemenhwaren, minerale producten, leder, rubber en kunststof					Start 2e helft 1994	

2. Verder is de Wet Milieubeheer per 1 maart 1993 van kracht geworden, waardoor een integrale vergunningverlening beter mogelijk wordt.

Schema 2. Milieuplannings- en controlecycli doelgroepenoverleg



milieuproblematiek vergt veel tijd en specifieke kennis die in het midden- en kleinbedrijf vaak ontbreekt³.

Het doelgroepenoverleg zit momenteel midden in het proces van onderhandelingen tussen overheden en de geselecteerde bedrijfstakken. Voor vier bedrijfstakken – basismetaal, grafische industrie, houtverduurzamingsindustrie en chemie – is een convenant ondertekend. Het zal nog enige tijd vergen voordat alle geselecteerde bedrijven in het proces zijn betrokken (schema 1). In totaal zullen ongeveer 12.000 bedrijven, die samen meer dan 90% van de industriële milieubelasting veroorzaken, via het doelgroepenspoor afspraken gaan maken.

Plannings- en controlecycli

In het complexe proces dat binnen de benadering van constructieve dialoog in gang is gezet, moeten uiteindelijk plannings- en controlecycli worden opgebouwd die een regelmatige bijsturing mogelijk moeten maken. Voor het doelgroepenoverleg zijn deze cycli in schema 2 aangegeven. Momenteel zit men op alle terreinen nog midden in de opbouwfase. Daarom is het nauwelijks mogelijk om een oordeel te geven over de effectiviteit van het gehele systeem. Men moet ervoor waken dat niet te snel wordt geoordeeld over het slagen of falen van dit proces. Er is

duidelijk gekozen voor een gedegen opzet die pas op langere termijn vruchten af zal werpen, in plaats van ad hoc op allerlei ontwikkelingen in te spelen. De veelheid en complexiteit van de milieuthema's maken deze laatste benadering onhaalbaar.

Slotbeschouwing

Via de bedrijfsmilieuplannen van de individuele bedrijven en de integrale taakstellingen per bedrijfstak zullen de nationale doelstellingen moeten worden gehaald. In hoeverre dit het geval zal zijn kan, gezien de huidige fase van het opbouwproces, thans nog niet worden weergegeven. Wel geeft de "derde nationale milieuverkenning 1993-2015" van het RIVM een vergelijking tussen de doelstellingen en de raming van de totale doelgroep industrie (excl. raffinaderijen). Uit die vergelijking blijkt dat de industrie voor wat betreft de meeste milieuthema's redelijk goede prestaties levert (verzuring uitgezonderd). Ook voor wat betreft de door het RIVM genoemde grootste tegenvaller: klimaatverandering, blijkt de industrie de (CO- en CO₂-) doelstellingen wel te halen.

Hoewel een branche-specifieke, kwantitatieve toets van de effectiviteit nog niet goed mogelijk is, blijkt de doelgroepenbenadering in het bedrijfsleven goed aan te slaan. De benadering gaat uit van een interactieproces met doelgroepen, waardoor

een beter en duurzamer resultaat mag worden verwacht dan van het traditionele 'top down'-milieubeleid. Het overkoepelende kader treedt in de plaats van gedetailleerde sectorale milieuwetgeving die zowel ineffectief als inefficiënt is gebleken. De integrale benadering biedt bovendien mogelijkheden tot verbreding van het draagvlak voor het milieubeleid (en bijbehorende instrumenten). Voor zowel bedrijfstakken als individuele bedrijven ontstaat op de langere termijn meer duidelijkheid over de te leveren bijdrage aan de verbetering van de milieukwaliteit. Daarnaast ontstaat er een grotere flexibiliteit door de faseringsmogelijkheden. Maar wellicht het grootste voordeel van de aanpak is de grotere eigen verantwoordelijkheid van de industrie die op de juiste plaats wordt gelegd: bij de bedrijven zelf.

Frédérique Six Jaap van der Vlies

De auteurs zijn adviseur resp. senior adviseur bij KPMG Milieu te 's Gravenhage.

3. RMK, *Advies vooruitlopend op het NMP*, 's Gravenhage, 1993.