



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Een beter milieu begint bij de overheid: besluitvorming, beleidsontwikkeling en uitvoering van het Nederlands milieubeleid

Libgott, R.

### Citation

Libgott, R. (2005). Een beter milieu begint bij de overheid: besluitvorming, beleidsontwikkeling en uitvoering van het Nederlands milieubeleid. *Bestuurskundige Berichten*, 20(2), 19-21. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211367>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211367>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

hebben als grote nadeel de afhankelijkheid van het buitenland en de uitstoot van CO<sub>2</sub>. De wind heeft als nadeel, dat als het niet waait, het niks oplevert en het kost miljarden subsidie. Zonne-energie levert zowel milieutechnisch als economisch weinig tot niets op. Zo zitten overal voor- en nadelen aan.

De veiligheid van de centrales in het Westen staat niet meer ter discussie. Iedereen is het erover eens dat de veiligheid hier goed geregeld is. Als je alles op een rijtje zet, vind ik dat we kernenergie als optie voor de toekomst moeten open houden. **Hoever kunt u daarin gaan politiek gezien?**

'Ik zeg in de Tweede Kamer precies hetzelfde als wat ik nu zeg. Het kabinet zal in deze kabinetsperiode met een voorstel tot sluiting komen, maar dat ligt er nog niet. De enige mogelijkheid is dat we dat via onderhandeling gaan bereiken. Ik zou het echter buitengewoon dom vinden als we dat gaan doen. Het enige waar het op vastzit is de fractie van D66 in de Tweede Kamer. Ik moet echter nog zien wat zij zullen doen als blijkt hoeveel het gaat kosten en hoe negatief het uitpakt voor het klimaatverdrag. Ik hoop dat D66 als de partij van het redelijk alternatief en het gezond verstand, op basis van voortschrijdend inzicht, dat gezond verstand ook gaat gebruiken. Als straks het Borsseleprobleem van tafel is, vind ik dat het kabinet een visie moet neerleggen over hoe wij in 2030 onze energievoorziening gaan regelen. Dat ontbreekt op dit moment volledig. Er is geen inzicht.'

In 2002 stond in het verkiezingsprogramma van de VVD in Groningen dat zij daar een nieuwe kerncentrale wilde bouwen. Hoe kijkt u hier tegenaan?

'Dat is op dit moment niet aan de orde. Ik sluit het echter niet uit. Je moet de mogelijkheid open houden en dat doe je in ieder geval niet door Borssele te sluiten. Bouwen is op dit moment niet aan de orde. Ik kan wel over bouwen gaan praten, maar op het moment dat ik nog in de coalitie heb afgesproken om Borssele te sluiten, is het natuurlijk een rare discussie. In de toekomst kan het echter wel aan de orde zijn.'

**Onder andere de VVD heeft tegen een motie van de LPF gestemd om een nieuw onderzoek naar kernenergie te starten. Waarom heeft u dat gedaan?**

'We hebben in coalitieverband afgesproken om Borssele te sluiten. Daar zouden wij graag van afwillen, maar dat moet dan wel in medewerking met D66. Zo doen we zaken met elkaar. Eerst moet dat van tafel en dan pakken we de rest van de discussie weer op. Overigens ging de motie ook over het bouwen van kerncentrales en dat is op dit moment geen optie. Ik stond dus wel achter de motie van de LPF, maar de timing was verkeerd. Dat heb ik ook aangegeven bij de LPF-fractie. **Hoe ziet u de relatie tussen kerncentrales en eventueel terrorisme?**

'Die link wordt elke keer gelegd, maar het is een onbewezen stelling. We zijn uiteraard voor het non-proliferatieverdrag. De controle en het toezicht daarop dient perfect in orde te zijn. Een land als Iran, dat een kernenergieprogramma heeft, vind ik een hele ernstige zaak. Overigens is de houding van Iran wel wat gewijzigd onder druk van de VS en de EU, maar dat soort gedrag vind ik heel kwalijk. Hetzelfde geldt voor landen als India en Pakistan. De corruptie viert daar hoogtij. Dat zeg ik niet alleen, maar dat blijkt ook uit de internationale statistieken. De internationale gemeenschap moet wel zorgen dat het toezicht op dat soort installaties in dat soort landen heel goed geregeld is. Als het gaat om landen als Nederland en Frankrijk, dan kun je stellen dat de zaken daar gewoon goed zijn geregeld. Het toezicht en de controle zijn goed. Dat



moet ook een voorwaarde zijn voor het gebruik van deze technologie.'

**Hoe ziet u de rol van Europa inzake de energiehuishouding?** Europa moet vooral de markt van de energie harmoniseren. Nu heeft ieder land nog zijn eigen systeem, daardoor is marktwerking niet goed mogelijk. Daarnaast moeten we af van al die subsidies, zoals het instandhouden van de bruinkoolindustrie in Duitsland. Dat is niets meer dan een werkgelegenheidsproject. Door een goede marktwerking wordt ons geld beter besteed en dat komt de klant ten goede. Europa moet dus veel actiever worden. Europa moet zich echter niet bemoeien met het Groningse gas. Dat is van ons, dus handen af van het Groningse gas!

**Kunt u een ideaalbeeld schetsen over hoe de verdeling van middelen voor energiegebruik er in 2030 in Nederland uitziet.** Nee, dat kan ik niet. Dat is afhankelijk van de ontwikkeling van de technologie. Wat dat betreft is het interessant de ontwikkeling van waterstoftechnologie, de brandstofcel en kernfusie te volgen. Wat ik wel kan zeggen is dat we tegen die tijd veel zuiniger omgaan met energie en dat duurzame energietechnologieën een belangrijke rol spelen in ons verbruik. Welke dat zijn kan ik niet aangeven, maar dat kernenergie daar een rol in speelt is zeker.

We moeten op lange termijn af van de fossiele brandstoffen. Daarom moeten we zwaar inzetten op energiebesparing in samenwerking met het bedrijfsleven. We moeten de innovatie en ontwikkeling van duurzame technologieën stimuleren en daarbij kernenergie niet uitsluiten en Borssele moet openblijven. —□

Jan Pronk

## Een beter milieu begint bij de overheid:

*Besluitvorming, beleidsontwikkeling en uitvoering van het Nederlands milieubeleid*

Terwijl honderdduizenden mensen als mieren de AutoRai bezochten om hun zoveelste glimmende bolide uit te zoeken, trad zeven jaar na ondertekening het Kyoto-protocol eindelijk officieel in werking. Een perfecte timing, want in februari werden wij met onze neus op de feiten gedrukt: het KNMI riep 11 februari, ruim anderhalve maand voor de gebruikelijke 21 maart, al uit als de eerste dag van de lente. Koning Winter was dit jaar blijkbaar nog net met prepensioen gegaan. De Aarde warmt op en we krijgen te maken met klimaatsveranderingen, hoogstwaarschijnlijk mede veroorzaakt door het broeikas-effect. Met de slogan "Een beter milieu begint bij jezelf" in Postbus 51-campagnes probeert de overheid de burger al jarenlang milieubewuster te laten leven, maar wellicht moet de overheid ook zichzelf eens een spiegel gaan voorhouden.

**H**et milieu is een zeer precaire zaak. Enerzijds beseft de overheid dat er maatregelen nodig zijn om onze leefomgeving in Nederland (maar ook elders op de wereld) gezond te houden, niet alleen nu, maar ook in de toekomst<sup>1</sup>. De overheid erkent daarom de noodzaak van duurzaam beleid, dat wil zeggen beleid dat voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien (Van Ast en Geerlings, 1995). Het grootste probleem hierbij is het korte termijn denken. Men leeft maar één keer en wil de persoonlijke omstandigheden optimaal houden, geen rekening houdend met de problemen die hierdoor in de toekomst kunnen ontstaan (denk aan het grote energie en brandstofverbruik)

Anderzijds is milieubeleid een luxe. Er is geld voor nodig om investeringen te doen en kan daarom in minder economisch voorspoedige tijden een ondergeschoven kindje worden. Milieueffingen die door de overheid worden opgelegd aan het bedrijfsleven maken producten duurder en verslechteren de Nederlandse concurrentieproductie.

### Besluitvorming

Omdat milieubeleid betrekking heeft op veel tegenstrijdige belangen is het vaak moeilijk om daadwerkelijk tot besluitvorming te komen. Ook heb je te maken met verschillende visies over hoe en of de milieuproblematiek tot een oplossing komt. De Britse politicoloog John Dryzek onderscheidt hierin negen verschillende opvattingen (Smith, 2004: 24-28). Allereerst het *survivalism*. De aanhangers van deze stroming gaan ervan uit dat economische en technologische welvaart uiteindelijk zal leiden tot een ecologische catastrofe waar de mens aan ten onder zal gaan, dit in tegenstelling tot het *Prometheanism*<sup>2</sup>. Hier gaat men ervan uit dat de mens altijd in staat zal zijn oplossingen te vinden

voor problemen. De natuur wordt alleen als een gebruiksinstrument van de mens gezien. De allocatie van grondstoffen wordt aan de markt overgehouden, zonder tussenkomst van de ambtenaren of elite figuren. Dicht bij deze visie ligt het *bestuurlijk rationalisme*, dat er echter wel degelijk van uitgaat dat experts en bureaucraten nodig zijn voor het oplossen van milieuproblemen. Volgens het *democratisch pragmatisme* zal het aan de stem van het volk liggen hoe problemen worden opgelost: deze visie sluit de andere visies echter niet uit, maar denkt samen met hen tot oplossingen te komen. *Economisch rationalisten* zien de oplossing van het milieuprobleem geheel in de vrije markt.

Mensen willen daarin het beste bereiken voor zichzelf, en wanneer dit een goed milieu is, zal het marktmechanisme hen daartoe leiden. De visie met betrekking tot *duurzame ontwikkeling* ziet de noodzaak in een nauwe samenwerking tussen milieubeschermers en bedrijven, omdat men alleen samen tot oplossingen kan komen, waardoor de allocatie van schaarse goederen zodanig kan plaatsvinden, dat het geen nadelige gevolgen voor latere generaties zal hebben. Democratie en kapitalisme gaan in deze visie samen, echter het Westen zal moeten minderen qua consumptie en de derde wereldlanden dienen de bevolkingsgroei te matigen. Een andere variant op deze visie is die van de *ecologische*

*modernisering*, waarbij zowel het milieu als de economie samen moeten gaan: minder vervuiling kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een efficiëntere productie. Een gezonde leefomgeving heeft een positief effect op werknemers. Het milieu is geen kostenpost, maar juist een investering en geeft bedrijven een beter aanzien en zorgt ervoor dat de economische groei ook in de toekomst mogelijk is. Tot slot onderscheidt Dryzek twee meer radicalere denkbeelden: *groen romanticisme* en *groen rationalisme*. Bij het groen romanticisme draait het om

"De overheid moet het net zo goed doen, als de doelgroepen waarop zij haar beleid richt."

### EEN BETER MILIEU BEGINT BIJ DE OVERHEID



persoonlijk gevoel en inzicht en niet om de wetenschap of technologie. Men moet niet over elkaar willen heersen. Men moet terug naar de natuurlijke harmonische verhoudingen. Het groen rationalisme ziet de mens ook als onderdeel van de natuur, zonder de natuur is de mens niks. De mensheid heeft bijzondere gaven, maar moet deze niet gebruiken om te overheersen en te vernietigen, maar juist om het milieu beter te beschermen. Voor kapitalisme is in deze laatste visies dus geen plaats.

In het Nederlandse milieubeleid is vooral het bestuurlijk rationalisme terug te vinden in de manier waarop besluiten worden gevormd: veel wordt vrijgelaten aan de vrije markt, maar de overheid kan ingrijpen. In het kader van het poldermodel ziet men ook de noodzaak van een duurzaam beleid, waarbij er moet worden samengewerkt om tot oplossingen te komen voor de toekomst.

### Beleidsontwikkeling

Het bestuurlijk rationalisme is terug te vinden in het milieubeleidsinstrumentarium van Pieter Winsemius (momenteel werkzaam als hoogleraar Duurzame Ontwikkeling aan de Universiteit van Tilburg en van 1982 t/m 1986 minister van VROM voor de VVD).

**“De overheid wil dat de burger in gaat zien dat milieubeleid noodzakelijk is en de burger zelf ook rekening moet houden met het milieu.”**

Het Nederlandse milieubeleid kent volgens hem drie soorten instrumenten (op volgorde van dwangmatigheid) die de overheid kan hanteren om in te grijpen daar waar het milieu wordt belast of waar dit dreigt te gebeuren (in Van Ast en Geerlings, 1995: 243-280):

- 1- directe regulering ('de zweep');
- 2- indirecte regulering ('de peen');
- 3- zelfregulering ('de preek').

Via *directe regulering* kan de overheid met een wettelijke regel gedrag verbieden of juist gebieden. Bij overtreding wordt men bestraft (vandaar dat dit door Winsemius ook wel 'de zweep' wordt genoemd). Omdat het hele proces van wetgeving vaak traag verloopt, maakt de overheid meestal gebruik van kaderwetgeving of Algemene Maatregelen van Bestuur. Zo kan er adequaat worden ingegrepen, bijvoorbeeld wanneer er grote risico's dreigen of wanneer er een gevaar voor de volksgezondheid is. Winsemius impliceert dat wetgeving onderdeel uitmaakt van een zogeheten *reguleringsketen*. Vaak worden er vooral bij milieuwetgeving na het uitvaardigen van de wetgeving op aanvraag vergunningen verstrekt aan bedrijven en particulieren, waarin wordt vastgelegd in welke mate het milieu door hen mag worden belast. De vergunning bevat op deze manier voorschriften die zijn toegeschreven op de individuele vergunningverkrijger (denk maar aan quota van mestproductie per veehouder of de emissienormen voor fabrieken). Na de *wetgeving* en *vergunningverlening* is de volgende stap die Winsemius in de reguleringsketen

onderscheidt de *uitvoer*. De overheid moet hier de wet in de praktijk brengen en zorgen voor de juiste condities, zodat men zich ook aan de wet kan houden (de burger is bijvoorbeeld verplicht tot het scheiden van afval. Daarom scheidt de overheid mogelijkheden zoals verschillende afvalcontainers om het afval te kunnen scheiden). De laatste stap van de reguleringsketen is de *handhaving*. Wanneer de wet in de praktijk wordt uitgevoerd moet er controle plaatsvinden en eventueel moet er worden overgegaan op juridische vervolging bij het overtreden van de wet. Wanneer de wet in de praktijk niet blijkt te werken, moet deze opnieuw worden aangepast en begint de hele reguleringsketen opnieuw.

Een ander instrument dat Winsemius aangeeft is de *indirecte regelgeving*. Hij noemt dit ook wel 'de peen', omdat je het kunt vergelijken met een paard waar je op zit, die je met een hengel een peen voorhoudt: het paard gaat lopen in de hoop de peen te bereiken. In dit geval is het doel van de overheid om het milieu te verbeteren en dit op een indirecte, meestal marktconforme manier te bereiken: door het instellen van heffingen op producten (bijv. de ecotax) probeert de overheid het gebruik ervan te ontmoedigen c.q. te reguleren (een regulerende heffing) of geld in te zamelen om zelf (milieubeschermd) activiteiten en maatregelen te kunnen financieren.

In een ander geval verstrekt de overheid juist subsidies aan burgers en bedrijven voor bijvoorbeeld het gebruik van milieuvriendelijke producten of het nemen van maatregelen voor het terugdringen van milieuverontreiniging. Subsidie heeft op deze manier een stimulerende functie.

De eerder genoemde overheids campagne "Een beter milieu begint bij jezelf" past goed bij het derde en laatste instrument voor milieubeleid: de *zelfregulering*. De overheid wil dat de burger in gaat zien dat milieubeleid noodzakelijk is en de burger zelf ook rekening moet houden met het milieu. Winsemius geeft dit instrument daarom aan met de term 'de preek'. De overheid probeert o.a. door het geven van voorlichting en educatie het milieubewustzijn van mensen te vergroten. De overheid wil ook dat burgers en bedrijven zelf gaan meedenken over het milieu, zodat mensen het belang van een gezonde leefomgeving beter gaan inzien en vrijwillig overstappen om milieuvriendelijk gedrag te gaan vertonen. Opvallend is dat de liberaal Winsemius in zijn instrumentarium vooral uitgaat van beleid vanuit de overheid naar de samenleving, waarbij de overheid met allerlei wetten, heffingen en subsidies ingrijpt in de vrije markt en zo het marktmechanisme beperkingen oplegt.

Dat de overheid ook zelf het voortouw kan nemen, door milieuvriendelijke projecten op te zetten, alternatieven te bieden etc., komt niet expliciet naar voren in de genoemde instrumenten voor milieubeleid. De overheid heeft een voorbeeldfunctie te vervullen en daarom hoort een beter milieu bij de overheid te beginnen. De overheid moet het net zo goed doen, als de doelgroepen waarop zij haar beleid richt. *Uitvoering*

De daadwerkelijke uitvoering van het milieubeleid lijkt met deze instrumenten goed te verlopen, echter er kunnen zich curieuze zaken voordoen. Bijvoorbeeld de subsidie op zonnepanelen (de energiepremie) om het gebruik van groene energie (dat wil zeggen energie die is verkregen uit hernieuwbare, dus niet fossiele, bronnen) te bevorderen. Bedrijven als Shell en BP zetten vervolgens zonnepanelen op

hun tankstation en investeren in andere grootschalige projecten op het gebied van duurzame energievoorzieningen. Deze bedrijven lijken vervolgens in het oog van consumenten zeer milieuvriendelijke ondernemingen (versterkt door het feit dat BP een bloem in haar logo heeft verwerkt). Door dit milieuvriendelijke karakter gaan mensen sneller bij deze bedrijven tanken: jawel zeer milieuvriendelijke benzine! In marketingtermen wordt dit aangeduid met het begrip *greenwashing*: een bedrijf meet zichzelf een milieuvriendelijk imago aan, terwijl dit eigenlijk niet zo is. Ook de overheid zelf is niet vies van *greenwashing*. Denk bijvoorbeeld aan het windmolenpark bij Egmond-aan-Zee: groene energie zou je denken. Het heeft echter wel nadelige gevolgen voor vogels, die tegen de windturbines aanvliegen en sterven (de rustverstoring in het gebied voor trekvogels nog daargelaten). Daarnaast heb je ook nog te maken met horizonvervuiling (leuk om als je op het strand zit tegen lelijke metalen molens aan te kijken) en wellicht heeft het park ook effect op walvissoorten (net zoals de kanaaltunnel), die erdoor in de war raken.

En wat heeft de oprichting van nationale parken sinds 1984 voor zin, als men daarna serieus gaat kijken of er bijvoorbeeld naar gas kan worden geboord in nationaal park de Biesbosch? Dan over de voorbeeldfunctie van de overheid. Het ambtenarenapparaat, de bureaucratie, staat voor de meeste mensen in Nederland synoniem voor één grote papieren rompslomp. En wellicht ook niet voor niets. In haar rapport 'Interne milieuzorg rijksdienst' uit 1992 berekende de Algemene Rekenkamer dat elke rijksambtenaar ongeveer 300 gram (!) aan papierafval per dag produceerde<sup>4</sup>. Inmiddels zijn dit prehistorische cijfers uit het vorige millennium en wordt er bij de overheid natuurlijk steeds meer gebruik gemaakt van ICT-voorzieningen. Dit jaar moet volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken zelfs 55% van de overheidsdienstverlening via de digitale snelweg plaatsvinden. Goed nieuws, niet alleen vanwege de krimpende papierstapel, maar ook omdat de overheid zo efficiënter kan werken. Lichtelijke punaisepoetserij, maar deze digitalisering vraagt ook weer energie en het is de vraag in hoeverre dat groene energie betreft.

Gelukkig is in het regeerakkoord van CDA, VVD en D66

afgesproken dat: "De ontkoppeling van economische groei en milieudruk, die de afgelopen jaren tot stand is gebracht, dient te worden gehandhaafd. Milieutechnologie zal worden gestimuleerd." Dit duidt erop dat de overheid ook gebruik maakt van de eerder genoemde visie op *ecologische modernisering*.

Daarnaast hecht deze regering veel belang aan het instrument van de indirecte regulering, door het 'vergroenen van de belasting' (en dat terwijl de meeste mensen de Belastingdienst toch echt met de kleur blauw associëren). De tijd zal leren of we de kant van het *survivalism* opgaan en de wereld ten onder gaat aan een ecologische catastrofe of dat de mens toch in staat zal blijven oplossingen te vinden voor problemen volgens het *Prometheanism*.

Hopelijk kunnen we dan volgend jaar al duurzame bolides gaan bekijken op de KyautoRai. □

Ruben Libgott

### Voetnoten:

<sup>1</sup> Artikel 21 van de grondwet luidt ook: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu."

<sup>2</sup> Vernoemd naar de Griekse god Prometheus wiens naam letterlijk 'voorzorg' betekent, in deze context dus op tijd zorgen voor oplossingen van problemen.

<sup>3</sup> Een ander mooi voorbeeld hiervan is enkele jaren geleden van Shell, die haar nieuwe benzine-product Shell Pura verkocht onder het mom dat het net zo zuiver was als water (incl. een gratis SPA-flesje bij elke Shell-Pura tankbeurt).

<sup>4</sup> In: Liere, C. van, P.J. Rozendal en S.E. de Bie (1992), 'Milieu: ook voor het rijk een interne zorg', *Bestuurskunde*, 1, (5), pp. 247-252

### Geraadpleegde literatuur:

- Ast, J.A. van en H. Geerlings (1995), *Milieukunde en milieubeleid: een introductie (tweede herziene druk)*, Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Smith, Z.A. (2004), *The Environmental Policy Paradox- Fourth Edition*, Upper Saddle River (New Jersey): Prentice Hall

