

Winsemius' visie: verfrissend, aansprekend, maar toch: zwaar verteerbaar!

Begin september 1986 heeft oud-Minister Winsemius van VROM onder de titel 'Gast in eigen huis' een boek vol beschouwingen over milieumanagement uitgebracht. In dit boek staat de vraag centraal op welke wijze het milieubeleid in een moderne samenleving het best vorm kan krijgen. Om deze vraag te beantwoorden worden reeksen nieuwe begrippen – in onderlinge samenhang, en met een knipoog naar de marketingtechniek van het bedrijfsleven – geïntroduceerd. Dat begint al in het tweede hoofdstuk waarin de wijze van totstandkomen van overheidsbeleid wordt uitgelegd aan de hand van een zogenaamde beleidslevenscyclus. Die loopt van de erkenning van problemen, via de formulering van beleid, naar oplossing, en uiteindelijk naar beheer van de problemen. Vraagstukken van de beheerfase kunnen tot slot weer nieuwe te erkennen problemen opleveren en voorts is de cyclus natuurlijk geen lineair proces: problemen blijven soms heel lang in één fase steken, of vallen terug in een voorgaande fase. In de twee hierop volgende hoofdstukken wordt geschetst hoe beleid voor de aanpak van milieuproblemen eigenlijk ontwikkeld zou moeten worden. Daartoe schetst Winse-

mius een zgn. tweesporenbeleid dat bestaat uit een effectgericht beleid en een brongericht beleid.

Het effectgerichte beleid gaat uit van het milieu zelf en probeert de milieukwaliteit te behouden of te beschermen door deze af te schermen tegen (mogelijk) nadelige invloeden van buitenaf. Het beleid omvat maatregelen zoals bijvoorbeeld de bodemsanering, maar het belangrijkste instrument vormt toch het vastleggen van milieukwaliteitsdoelstellingen; doelen inzake de kwaliteit van het milieu, of onderdelen daarvan.

Het brongerichte beleid richt zich op het beperken van (mogelijke) milieuhinder aan of bij de bronnen van milieuverontreiniging. Voor categorieën van deze bronnen bijvoorbeeld voor de landbouw of voor de chemische industrie, zal een zogenaamde doelgroepbenadering worden gevolgd. Een dergelijke benadering richt zich systematisch op de afweging, per bedrijfstak, tussen de economische mogelijkheden en de noodzakelijke milieuspanning.

De beide sporen behoren elkaar te ondersteunen en te beïnvloeden. Vervolgens wordt het instrumentarium geschetst. Nieuw is hier de zelfregulering door het bedrijfsleven door 'internalisering' van de milieudoelstellingen.

Het slot van zijn boek wijdt Winsemius aan werkwijzen voor sneller en adequater milieubeleid. Bij dit thema wordt de auteur

welhaast visionair, zeker als je zijn denkbeelden afzet tegen het gestrompel dat heden ten dage de samenwerking, vooral ook tussen overheidslichamen, kenmerkt. Visionair ook, omdat het boek zo geschreven is dat het door de auteur geschetste perspectief bijna een geur van 'onontkooombaarheid' krijgt.

Tot zover deze, natuurlijk volstrekt onvolledige, samenvatting, met daarbij als advies; lees het boek zelf, het is zeker de moeite waard!

Een eerste oordeel: positief, maar sceptisch

En als je dan het boek hebt gelezen wordt het langzaam tijd om een eigen oordeel te vormen. Mijn oordeel tendent naar; verfrissend, een voor minstens tachtig procent te onderschrijven visie, maar tezelfdertijd voel ik scepsis vooral over de realisatie van de samenhangende ideeën. Hier liggen barrières, waardoor de interne samenhang van Winsemius' gedachtegoed uiteen kan worden geslagen, waarna het verbrokken geheel wel eens een aantal gevaarlijke elementen voor een goed milieubeleid zou kunnen bevatten.

Een ander element van scepsis vormt de politieke angel in het gedachtegoed van Winsemius; de zelfregulering door het bedrijfsleven. Nuttig, nodig: akkoord, maar hoeveel eigen verantwoordelijkheid durf je te leggen bij een bedrijfsleven dat tot nu toe niet blijkt heeft gegeven van grote milieuverant-

woordelijkheid? Het vermogen te vertrouwen op anderen, is een uiting van sterkte. Is het milieubeleid al sterk genoeg om dit vertrouwen te kunnen schenken?

Wellicht is het volgende beeld verhelderend: 'de uitdragers van de nieuwe visie zien een weg voor zich, willen die graag snel afleggen, maar wat gebeurt? op de weg die oorspronkelijk vlak leek worden voortdurend horden geschoven, en de lopers moeten deze horden trachten te nemen; springen er overheen, lopen er tegen aan, of weten ze handig te omzeilen.'

De eerste horde: de sceptici

De toonzetting van het boek is overwegend optimistisch. Er wordt uitgegaan van de aanwezigheid van goede wil, helaas vaak versluierd door onhandig denken, en zeker door het onhandig formuleren van het welbegrepen eigenbelang.

Milieubeschermers – en zeker die van het eerste uur – hebben het maar moeilijk met dit soort beschouwingen; hun maatschappijbeeld vertoont meer strijd dan Winsemius lief zal zijn.

Hun scepsis wordt nog vergroot doordat op een aantal plaatsen in het boek wordt uitgesproken dat het milieubelang goede doelstellingen moet gaan formuleren. Impliciet wordt hier naar voren gebracht dat dit tot nu toe ontbrak. De sceptici stellen daartegenover dat zij wel degelijk dergelijke doeleinden

hebben gesteld: het milieu moet schoon en wel op zo kort mogelijke termijn, liefst via brongerichte maatregelen. Hun schrikbeeld is dat het milieubeleid om 'salonfähig' te worden, ook braaf moet worden.

In dit verband is het opvallend dat de vaste Kamercommissie voor Milieubeheer het in grote lijnen eens lijkt te zijn met de sceptici. Bij de beleidsdocumenten die stoelen op de visie van 'Gast in eigen huis' – de zgn. Indicatieve Meerjarenprogramma's Milieubeheer – ging de commissie vooral in op zeer concrete brongerichte vraagstukken en bleef de discussie over de denkbeelden van de Minister uiterst beperkt. De redegeving voor dit gedrag kan voortkomen uit bovengenoemde scepsis, maar wellicht belangrijker is dat uitwerking van de denklijnen van Winsemius een doorbreken van de scheidslijnen tussen fractiespecialisten met zich zal brengen, en daar is men nog niet aan toe.

Overigens kan de horde van de skeptici genomen worden door snel ook met brongerichte resultaten naar buiten te komen, door de taak van milieukwaliteitsdoelstellingen in het milieubeleid te verduidelijken, en door meer de continuïteit in denken over het milieu te gaan benadrukken.

De tweede horde: de bewust slechte lezers

De veroorzakers van milieuverontreinigingen lijken de strategische inzicht-

ten van Winsemius te ondersteunen, althans dat komt naar voren via de maatschappelijke organisaties die hen ten dienste staan. Dat is begrijpelijk, immers het milieubeleid zal aan stroomlijning kunnen winnen, en dat is nuttig voor de afnemers. Maar er zit een adder onder het gras; met de noodzaak tot formulering van milieukwaliteitsdoelstellingen hebben de veroorzakers er een argument bijgekregen in geval ze niet, of niet snel een pakket van brongerichte eisen willen accepteren. Waar vroeger – soms terecht – gewezen moest worden op de onmogelijkheid van snelle aanpassing van de bedrijfstak aan milieueisen, gegeven het investeringsgedrag en de concurrentiepositie, kan nu aanvullend gewezen worden op onzekerheden in de aard van de effecten, waardoor het vooralsnog onmogelijk is milieukwaliteitseisen te gaan formuleren, waarmee dan weer het stellen van brongerichte eisen moeilijker wordt.

De doelstellingendiscussie kan zo gerekt gaan worden met een roep om nader onderzoek. Soms is dergelijk onderzoek natuurlijk zeker nodig, maar nogal eens lijkt het er op dat nader onderzoek wordt gevraagd omdat de bedrijfstak psychisch en economisch nog niet rijp is voor milieumaatregelen. Die situatie is dan vaak het gevolg van een gebrek aan anticiperend beleid voor zo'n bedrijfstak; alles wordt overgelaten aan ondernemers, die het milieu-



(foto Anefo)

belang helaas nog niet geïnternaliseerd hebben.

Overigens zou deze horde genomen kunnen worden door de doelgroepbenadering snel vorm te geven, en door de discussie te verplaatsen

naar het economisch sectorbeleid, dat 16 jaar na de Urgentienota Milieuhygiëne nog niet heeft ingespeeld op milieuoverwegingen.

De derde horde: de interdepartementale samenwerking

Winsemius gaat uit van een breed milieubeleid, omdat hij dat praktisch vindt, gelet op de aanwezige samenhangen tussen de milieuhygiëne, de natuurbescherming en de waterhuishouding onderling, en in relatie met het sectorbeleid voor de doelgroepen (bv. energiebeleid, verkeersbeleid).

Gelet op de Haagse verhoudingen is het echter de vraag of dit wel zo praktisch is. In dit verband zijn twee citaten uit 'Gast in eigen huis' illustratief; 'Nergens is mij de moeilijkheid van samenwerken duidelijker geworden dan in Den Haag. Geen enkel onderwerp heeft mij ook voortdurend zo verbaasd en geërgerd als het tekort op dit gebied.' (blz. 187)

'Dat overheidsbeslissingen tot stand komen na afweging van alle betrokken belangen, het mag duidelijk zijn. Dat dit echter in het interdepartementale werken ontaardt in regelrechte belangenbehartiging is voor mij moeilijk te begrijpen.' (blz. 190)

En toch blijft de auteur die dit schrijft voorstander van een breed opgezet milieubeleid. En terecht. Verbreding, zeker op basis van het gedachtegoed van Winsemius vraagt echter wel sterke medebetrokkenheid van andere departementen. Lukt dit; is de tijd hiervoor rijp? Vooralsnog overheerst bij mij de twijfel...

Die twijfel komt voort uit de wijze waarop het interdepartementaal ver-

keer nu functioneert. Er zijn veertien departementen, die je eigenlijk zou kunnen zien als aparte bedrijven, laten we zeggen; koekjesfabrieken. Elk bedrijf heeft zijn eigen geschiedenis, zijn eigen huisstijl, en dat leidt tot een eigen koekje. Nu vraagt het regeringsbeleid een samenhangend assortiment van qua smaak, grootte, zoetigheid verschillende, maar wel gezamenlijk te presenteren koekjes.

Of een dergelijk assortiment ontstaat hangt erg af van afspraken tussen de fabrikanten. Die afspraken zijn er legio, maar net als in het grote bedrijfsleven worden ze doorzonden met een gebrek aan vertrouwen dat de andere fabrikant de afspraak echt zal nakomen. En zo blijven afspraken geldig tot het moment dat een fabrikant weer meer riant mogelikheden voor het eigen koekje ziet. Voeg daarbij dat werknemers, die snel in de richting van een handig assortiment willen werken niet beloond worden, omdat ze de eigen koekjesstijl wat afvallen, en het beeld is compleet.

En dan komt Winsemius: die komt met een idee voor een nieuw koekje, maar daar hoort dan wel een ander proces van bereiding bij. En je hoort de fabrikanten denken; dat idee heeft leuke kanten, maar zijn bereidingsproces staat haaks op onze vertrouwde stijl. Als we nou eens..... En zo wordt - en dit is de tragiek van alle denkbeelden, die een té sterke wissel trek-

► ken op interdepartementale samenwerking, gericht op gezamenlijk initiatief – het idee verbrokkeld teruggevonden bij alle (of althans bij de meeste) fabrikanten, die vervolgens rustig doorgaan met bovenstaand beschreven spel.

Winsemius weet dat dit kan gebeuren en schetst wat lijnen uit het dilemma, nl. voorkom verliezers, voorkomen navelstaren en geef rugdekking. Zeker nodig, maar is dat voldoende? Dat is de vraag. Eigenlijk zou de organisatiestructuur van de rijkdienst zo moeten zijn dat daaraan ten grondslag ligt de erkenning dat in vele gevallen interdepartementale samenhang veel belangrijker is dan departementale profilering. Maar dit verhaal is momenteel nog te idealistisch, mede omdat een belangrijke afnemer van regeringsproducten, het parlement, niet geïnteresseerd is in dit soort vraagstukken.

Dit getuige de lauwe discussies over het project reorganisatie rijkdienst.

De enige manier waarop deze horde genomen kan worden is via grote aandacht voor dit type problemen, dat zich tot nu toe in de rijke aandacht mag verheugen van enige backbenchers in de Kamer, van D66, en van Ed van Thijn, maar die heeft nu wel iets anders aan zijn hoofd.

De vierde horde: de politieke cultuur

In zijn boek introduceert Winsemius het denken in

termen van kwaliteitsdoelstellingen. Daarin wordt aangegeven wat voor het milieu zou moeten worden nagestreefd, kortom wat het milieubeleid wil.

Tezelfdertijd moet het pakket milieumaatregelen dat genomen kan worden, worden geschetst; dat is wat het milieubeleid kan. Met deze benadering wordt de kloof tussen willen en kunnen een integraal onderdeel van de milieubeleidspresentatie. De regering gaat aangeven wat ze wil, en tezelfdertijd wat ze kan. En; zo lijkt in het boek te lezen; eigenlijk zou dan de parlementaire behandeling over die gesignaleerde kloof moeten gaan.

Een dergelijke benadering is helder, verduidelijkend, maar staat helaas nog op gespannen voet met de politieke cultuur zoals ik die, als geïnteresseerde leek kan waarnemen. Haagse politici willen graag een mooi verhaal vertellen. Zo niet Winsemius, en dat siert hem, hoewel ook hij de kloof tussen zijn ideaal en de praktijk wel zal hebben gevoeld. Menselijk is de praktijk ondertussen wel. Niemand vertelt graag dat er domweg nog geen goede aanpak is.

Toch zal dit moeten veranderen, willen we ooit op politiek niveau zakelijker, strenger, gedegener en eerlijker over milieubeleid kunnen praten. En dat praten – en daar zit een minstens even grote barrière – is dan in de versie van 'Gast in eigen huis' niet een gesprek tussen de Minister van VROM en de

Kamercommissie voor Milieubeheer (die zich nu beperkt tot de milieuhygiëne) maar tussen een aantal Ministers enerzijds, en zowel de milieuc commissie als de commissies die het beleid m.b.t. de veroorzakers van milieuverontreiniging volgen en controleren anderzijds.

Tot slot: de laatste barrière

Tja, en dan komen we op de laatste barrière. En dat is Winsemius zelf, en wel om twee redenen. De eerste is het té grote optimisme, waarmee hij opgezaald is. Dat optimisme maakt dat zijn visie aanspreekt bij velen, maar juist niet bij de cynici, en die zitten meestal in de toppen van organisaties en departementen.

En ten tweede heeft Winsemius zich niet de beroemde woorden van Marshall McLuhan eigen gemaakt; 'The medium is the message'. De boodschapper is weg naar McKinsey, en wat blijft er nu over van de boodschap? Juist de boodschap van het boek 'Gast in eigen huis' is zo simpel, en daardoor zo moeilijk realiseerbaar, dat ze nog vele malen uitgelegd en verduidelijkt moet worden. De auteur vond dat echter niet op zijn weg liggen. Het woord is daarom aan zijn opvolger!

Hans Jeekel

Pieter Winsemius. Gast in eigen huis, beschouwingen over milieumanagement. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1986.