

# **SCHUIVENDE SCHAALNIVEAUS IN HET MILIEUBELEID**

EDWIN VOORBIJ

Zolang als er mensen op aarde lopen treft men een verstoring van de relatie mens-milieu aan. De intensiteit van dit milieubederf is echter in deze eeuw sterk toegenomen. Dumpste men vroeger het afval buiten de stad omdat het binnen de stadsmuren zo stonk, nu verbranden we het omdat het te volumineus is geworden, of we exporteren afval omdat het te giftig is. Ook in de ontwikkeling van een milieubeleid hebben verschuivingen plaatsgevonden.

Milieuproblemen hebben een ruimtelijke en een tijdsdimensie. De laatste decenia treedt er een uitdijning op van de ruimtelijke schaal waarop de problemen zich voordoen: de gevolgen verschuiven van lokaal naar regionaal en hoger. Dit proces van uitdijning heeft twee kenmerken. Het eerste kenmerk is dat de aanleiding op een laag schaalniveau ligt, maar de effecten op hogere niveaus zichtbaar worden. Een voorbeeld hiervan is de CO<sub>2</sub>-uitstoot van auto's die zowel plaatselijk als mondiaal effecten heeft.

Het tweede kenmerk betreft de aanleiding voor het ontstaan van milieuproblemen. Deze kan op een hoger ruimtelijk schaalniveau liggen dan het niveau waarop de problemen zich manifesteren. De tijdsdimensie houdt in dat de problemen van vroegere generaties nu op onze schouders liggen en met hetgeen we nu produceren, een geaccumuleerd probleem bij de volgende generaties terecht komt. Het is geen simpele optelsom van problemen maar een zichzelf versterkend proces. De huidige problemen zijn afhankelijk van drie factoren: de bevolkingsgroei, het gedrag van de consument en het gedrag van de producent. Het milieubeleid moet dus direct, dan wel indirect, één of een combinatie van deze factoren beïnvloeden en de problemen van vorige generaties oplossen.

## **HISTORIE**

In het verleden werd het milieubeleid gekenmerkt door een gebrekkige wet- en regelgeving en een slechte controle. Vanuit verschillende diensten hielden diverse functionarissen (boswachters, reinigingsbeambten) zich bezig met milieutoezicht. Omdat milieuproblemen samenhangen

met economische, sociale en culturele ontwikkelingen, is een ad hoc benadering van het milieu geen oplossing voor een goede bescherming. Ook de ontwikkeling van het milieubeleid langs sectorale lijnen (onder meer water, lucht, afvalstoffen en geluid), heeft geen goed samenhangende wetgeving opgeleverd. Deze ontwikkeling is ook bepalend geweest voor de organisatie van het milieu-apparaat van het Rijk en de provincie. De eerste generatie milieuwetten was *probleemgericht* en beschrijvend van aard. Als een duidelijke functie van de plannen binnen het geheel van beleid ontbrak, werd het maken van een plan veelal belangrijker geacht dan het werken ermee. Het kenmerkende van deze generatie wetten is dat ze voornamelijk intern en dan uitsluitend binnen de eigen sector zijn voorbereid. Er werd nauwelijks rekening gehouden met de inzichten en mogelijkheden van andere bij het proces betrokken actoren.

In 1984 presenteerde het ministerie van VROM de nota 'Meer dan de som der delen'. Hierin werd aangegeven wat men in de toekomst onder milieuplanning zou gaan verstaan. De *doelmatigheid* kwam centraal te staan. De manier waarop milieuproblemen aangepakt kunnen worden, deelde men in twee strategieën in. Voor de middellange termijn (5 à 10 jaar) koos men voor de *strategische keuzen*. Ieder niveau van beleidsuitvoering zou een dergelijk strategisch plan moeten hebben. Een voorbeeld op Rijksniveau is het Nationaal Milieu Beleidsplan. Daarnaast zou er op korte termijn (korter dan vier jaar) een operationeel plan moeten zijn, dat ad hoc de problemen te lijf gaat. Naast de bekende overheidsniveaus zouden ook de waterschappen zich hiermee bezig moeten gaan houden.

De integratie van sectorale planningsstelsels en planningsactiviteiten is geen doel op zich, maar algemene planningsstel-

sels hebben wel grote voordelen. Samenhangen tussen verschillende milieuproblemen kunnen dan makkelijker zichtbaar gemaakt worden. Een ander voordeel van integratie is dat een gebied als ecologische eenheid benaderd wordt, en niet verdeeld wordt in onafhankelijke deelgebieden. Dit voorkomt dat de overheidsapparaten die zich bezig houden met gebieden in bijvoorbeeld de Waddenzee langs elkaar heen werken. Over de Waddenzee wordt dan een Planologische Kernbeslissing genomen. Ten derde kunnen verschillende vormen van vervuiling een gemeenschappelijke bron hebben (te denken valt aan de geluids- en uitstootoverlast van Schiphol). Dergelijke samenhangen kunnen bij een sectorale aanpak niet voldoende gehanteerd en onderkend worden.

## **EFFECTIEVE AANPAK**

Met het Indicatief Meerjaren Programma gaat men zowel uit van een effectgericht als een brongericht beleid. Een combinatie van deze twee zou moeten leiden tot een meer effectieve aanpak van de milieuproblemen. Het effectgerichte beleid zou de doeleinden van de overheid duidelijk moeten maken. In het brongerichte beleid moet het tempo worden aangegeven, waarmee de producenten en consumenten zich in de toekomst aanpassen.

Een gecombineerde aanpak zou de vervuilingbron en de gevolgen van die bron wezenlijk kunnen beïnvloeden. Het huidige verzuringsbeleid is hiervan een voorbeeld. Hierin worden zowel de bron (mestbeperking) als de gevolgen (kalk op de landerijen) aangepakt.

Edwin Voorbij is student sociale geografie en mede-organisator van het ASVS congres.



**Een samenhangend beleid in de PKB Waddenzee moet dit unieke natuurgebied beschermen.  
Bron: Ministerie van VROM**