

Hoe groen is het middenveld?

Over de functie van de belangengroepen in het milieubeleid

Luc Lavrysen en Bernard Mazijn

Universiteit Gent

Om de zaak leefbaar te houden zijn er echte trendbreuken nodig, ook en vooral op het milieuvlak. Ingrijpende milieumaatregelen moeten en kunnen pas na overleg met alle maatschappelijke geledingen worden genomen. Gooi die overlegstructuren dus niet overboord.

"Opdat politieke mandatarissen in volle onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid zouden kunnen beslissen, moet de beslissende invloed van overleg- en adviesorganen op de politieke besluitvorming sterk worden afgebouwd. Daarentegen moet de stem van de burger zich rechtstreeks kunnen laten horen door bindende referenda en hoorzittingen" (uit: *Oproep tot politieke vernieuwing*, VLD).

De Vlaamse Liberalen en Democraten spreken klare taal. Deze formulering uit hun beginselverklaring maakt zondermeer duidelijk wat de VLD en VLD-tenoren denken over de rol van belangengroepen en overlegstructuren in de politieke besluitvorming. Het beleid moet gevoerd worden door de verkozen politici. 'Drukkingsgroepen' en 'advies- en overlegorganen' hebben daar geen rol in te spelen. De nood aan advisering en overleg kan grotendeels ingevuld worden door hoorzittingen, waar de individuele burger zijn mening kwijt kan. Daarnaast moet die burger af en toe de gelegenheid krijgen zelf beslissende keuzen te maken via referenda.

Of het VLD-recept in de praktijk werkbaar is, is nog maar de vraag. Als we het toepassen op het milieubeleid duiken alvast een aantal problemen op. Een ernstig milieubeleid is onmogelijk

zonder een georganiseerd overleg met 'drukkingsgroepen'. In de loop van dit artikel zal het overduidelijk worden dat de rol van het 'maatschappelijk middenveld' in het milieubeleid juist moet worden versterkt in plaats van afgebouwd.

Ecologische ommekeer

De milieuproblematiek is een erg complex gegeven [1] en heeft enorme proporties aangenomen [2]. Dat wordt nu vrij algemeen erkend. De wereld verkeert in ademnood [3], er is een ommekeer nodig om de aarde veilig de volgende eeuw door te loodsen [4]. Volgens de Nederlandse Commissie Lange Termijn Milieubeleid (CLTM) zijn echte trendbreuken nodig om het tij te keren. Het woord trendbreuk moet heel letterlijk opgevat worden: de huidige ontwikkelingen afbreken en overgaan op geheel andere. Alleen zo kan een samenleving ontstaan die werkelijk rekening houdt met de draagkracht van natuur en milieu.

Trendbreuken zijn nodig in alle sectoren van het maatschappelijke leven: economie, cultuur, sociale structuur, technologie, landbouw, industrie, verkeer en vervoer, consumptie, enzovoort. De CLTM somt een tiental noodzakelijke trendbreuken op. Drie daarvan zijn volgens de Com-

Permanent proces van conflict en dialoog

Het is ondertussen bon ton geworden om alles wat er slecht gaat met onze hedendaagse democratie op rekening van 'de' belangengroepen te schuiven. Kenmerkend hierbij is de vaagheid waarmee die analyse gepaard gaat, maar ook de eenzijdige nadruk die wordt gelegd op belangengroepen uit de sociale sector, terwijl de minder zichtbare economische lobby's meestal buiten schot blijven. Het pleidooi voor een herwaardering van het 'politieke' en van zijn instellingen, en dus ook van het politieke burgerschap, is terecht. Alleen vanuit dergelijk perspectief kan men zicht krijgen op en vorm geven aan het algemeen belang. Maar een democratie is méér dan dat. Zij is ook verankerd in de samenleving, en die kan men niet opvatten als een loutere verzameling losse 'burgers' die niet door diverse configurerende vormen van zelforganisatie, in een diversiteit aan sociale verbanden, tot elkaar zouden staan. Integendeel, democratie is een permanent proces van conflict en dialoog in de samenleving en mét de politiek. Wie het maatschappelijk middenveld tussen burger en staat wegdrukt of wenst te liquideren vertolkt niets anders dan het standpunt van het verlicht despotisme dat geen 'intermediaire organen' duldt en alle macht concentreert bij een kleine regeringstop. De politieke dialoog met de samenleving is niet beperkt tot de verkiezingen, maar moet voort-

missie reeds ingezet. De omvang, de ernst en het wereldwijde karakter van de milieuproblematiek worden nu onderkend, zowel in wetenschappelijke kringen als in beleidsmiddelen (erkenningstrendbreuk). Er is een groeiend milieubesef in de samenleving, in noord en zuid, oost en west (milieubeseftrendbreuk). Ook het besef dat het milieuvraagstuk niet volledig zal worden opgelost, neemt toe: samenlevingen moeten wennen aan de idee dat milieuproblemen een voortdurend onderwerp van zorg zullen zijn (zorgtrendbreuk).

Zeven andere trendbreuken moeten nog ingezet worden. Drie daarvan zijn in de context van dit artikel bijzonder relevant [5]. Om te beginnen moeten de milieu-inspanningen van alle groeperingen in de samenleving toenemen: overheid, bedrijfsleven, particuliere organisaties en gezinnen (gedragstrendbreuk). Als de overheid een milieubeleid heeft uitgewerkt, moet het meer worden gedragen en beter worden uitgevoerd door de bedrijven, particuliere organisaties en gezinnen. Dat betekent meer zelfregulering in de samenleving (zelfreguleringstrendbreuk). Ten slotte moeten beleidsvoerders en wetenschapslui

durend worden gevoerd via overlegorganen, raadplegingen, onderhandelingen. En de burger is geen alleenstaande nomade, maar organiseert zich met anderen om zijn belangen te verdedigen. Het probleem is niet dat er 'drukkings-' of 'belangengroepen' zijn; zij vormen het hart van iedere dynamische democratie. Het probleem is wél de soms buitenproportionele macht waarover sommige drukkingsgroepen beschikken, hun niet altijd gerechtvaardigde aanspraken op democratische representativiteit en hun neiging om hun belangen als algemene belangen voor te stellen. Die problemen lost men niet op door een politieke strijd aan te binden met 'de' belangengroepen, maar wel door hun relatie met de staat te herdefiniëren en te heroriënteren. Zij zijn de politieke macht niet en behoren die dus ook niet uit te oefenen. Maar dat wil nog geenszins zeggen dat de overheid hen niet als particuliere belangengroepen bij het beleid zou kunnen betrekken, zodat het beleid met grotere kennis van zaken haar doelstellingen kan realiseren. Over de problematische relaties tussen overheid en belangengroepen handelen de volgende bijdragen. Zij illustreren vooral de veelzijdigheid van een begrip dat al te makkelijk te veel onder één noemer plaatst.

Koen Raes

tot een intensieve dialoog komen (dialoogtrendbreuk).

Het maatschappelijk milieudebat

Dit overzicht toont aan dat er nog bijzonder veel werk aan de winkel is. Wij staan voor een moeilijke opdracht, die alleen tot een goed einde kan worden gebracht als iedere groep in de samenleving zijn bijdrage levert. De overheid kan het immers niet allemaal zelf klaren. Naast een

Milieu- en natuurrapport

De voorbije maanden werd bij de Vlaamse Milieumaatschappij onder leiding van professor Aviel Verbruggen het Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen afgewerkt. Op 20 juni werd het rapport overhandigd aan Norbert De Batselier, Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting. Aan het rapport, dat de betekenisvolle titel *Leren om te keren* meekreeg, werkten in totaal een hondertal auteurs mee. Ook de auteurs van dit artikel waren bij het opzet betrokken. Zij werkten mee aan de hoofdstukken V, wet- en regelgeving, en VI, maatschappelijk debat. In dat laatste hoofdstuk [6] worden in de samenleving drie niveaus onderscheiden die betrokken zijn bij het maatschappelijk milieudebat: het basisniveau, het intermediaire niveau en het bovenniveau. Die indeling is relevant voor dit artikel en wordt daarom overgenomen.

beperkte rol in het zelf ter hand nemen van bepaalde milieuproblemen (bijvoorbeeld de zuivering van het huishoudelijk afvalwater) heeft de overheid in hoofdzaak een sturende rol. Zij moet het proces van de ecologische omschakeling stimuleren en begeleiden. De échte inspanning moet van de samenleving zelf komen. Meteen wordt duidelijk hoe belangrijk ook de rol van het maatschappelijk milieudebat is. Het is dus de moeite waard de stand van dat debat op de verschillende niveaus even nader te bekijken.

Het basisniveau: de individuele burger

Uit Europees onderzoek blijkt dat het individueel milieubesef duidelijk aanwezig is [7]. Ongeveer 85% van de Europeanen vindt het vraagstuk van de milieubescherming en de bestrijding van de milieuvervuiling een dringend en prioritair probleem. Op de vraag of milieubescherming nu belangrijker is dan economische ontwikkeling, antwoordt 69% dat economische ontwikkeling moet gevrijwaard worden, maar dat het milieu terzelfdertijd moet worden beschermd. Daarenboven vindt één vierde van de Europese burgers milieubescherming belangrijker. De Belgen blijken op beide vragen tot dezelfde bevindingen komen; zij benaderen het Europese gemiddelde. Dat is een stap in de goede richting. Toch is het onvoldoende. Als we de noodzaak voor ogen houden om tot een aantal andere trendbreuken te komen, is een andere vraag minstens zo belangrijk: de vraag of de burger de samenhang ziet tussen milieubescherming en de huidige economische ontwikkelingen. Heeft hij of zij notie van het concept van duurzame ontwikkeling? Is hij of zij er zich van bewust dat dat concept ondermeer de overgang naar totaal andere productie- en consumptiepatronen impliceert [8]? Over die aspecten van het milieubesef is in Vlaanderen echter geen onderzoek bekend.

Daarnaast is er het milieugegedragsprobleem. De stap van milieubesef naar milieugegedrag blijkt nog steeds niet evident te zijn. Iemand kan best overtuigd zijn van de milieuproblemen, maar zich toch machteloos voelen om dat besef om te zetten in gedrag. Ook in Vlaanderen wordt daar meer en meer aandacht aan besteed [9]. Zowel op het werk als thuis moet de burger de moge-

lijkheid krijgen om zich milieuvriendelijk te gedragen. Bovendien moet zij of hij aanvoelen dat daarmee een bijdrage wordt geleverd voor een beter leefmilieu. Beelden van bergen selectief ingezameld glas waar niemand raad mee weet, dragen zeker niet bij tot het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag. Onderzoekers stellen dat zowel de overheid als het sociaal-cultureel middenveld hier een belangrijke rol te vervullen hebben [10].

Ten slotte is er de participatie van de individuele burger aan de besluitvorming inzake milieubeleid. Hierover moeten we ons geen al te grote illusies maken. De praktijk leert dat de burger maar sporadisch gebruik maakt van de bestaande inspraakkanalen (openbaar onderzoek, hoorzittingen). Bovendien kunnen enkel de laagste bestuurlijke niveaus (de gemeente en eventueel de provincie) daarvoor toegankelijk gemaakt worden. Wie het tegendeel beweert, getuigt van weinig zin voor realiteit. Niettemin is het belangrijk dat de participatiemogelijkheid er is. De gemeentelijke milieuadviesraden kunnen die bijkomende opdracht perfect invullen. Voor milieuproblemen die het gemeentelijk vlak overstijgen, liggen de zaken anders. Hoe groter de schaal, hoe complexer immers de problematiek. Voor de hogere bestuurlijke niveaus is participatie daarom enkel mogelijk via organisaties. In het milieurapport (MIRA) wordt dat bevestigd. Hieronder zal duidelijk worden waarom.

Het intermediaire niveau: de belangengroepen

Iedere persoon vervult verschillende rollen in de maatschappij. Hij of zij zet zich in op het werk, spaart en verzekert zich, consumeert en vervuult, enz. Achter elk van die rollen gaat een complexe problematiek schuil. Het is onmenselijk van ieder individu te verwachten dat hij of zij onderlegd is in de problematiek m.b.t. arbeid, én kapitaal, én grondstoffen en energie, én technologie, én produkten, én ..., nog afgezien van de samenhang tussen al die factoren. Wil men op een hoger bestuurlijk niveau de stem van de burger horen via referenda of hoorzittingen, dan kan dat bijgevolg enkel in de vorm van eenvoudige slogans, die de burger kan bevestigen of ontkennen. De complexiteit vergt echter veelal een ge-

nuanceerder oordeel. In dat geval kunnen de intermediaire organisaties of instellingen de belangen van de burgers behartigen. Dat is meteen de inhoud die aan het begrip 'belangengroep' moet worden gegeven. De milieuproblematiek vormt beslist geen uitzondering op die regel: de bekommernis van de burger om het leefmilieu krijgt pas echt weerklank als de milieubeweging inspraak krijgt.

Toch wordt niet alleen de milieubeweging bij het maatschappelijk milieudebat betrokken. Ook andere intermediaire organisaties worden gehoord. Er zijn twee belangrijke redenen om dat te doen. Ten eerste is het een goede manier om bij die organisaties een verticale integratie van het milieubesef te stimuleren. Het belang daarvan mag niet worden onderschat. Uit onderzoek blijkt echter dat dat in de praktijk vaak slecht loopt [11]. De personen of diensten die belast worden met 'milieu', bij de koepelorganisaties van de vakbeweging en werkgeversorganisaties bijvoorbeeld, zijn zeer goed thuis in de milieuproblematiek. Het milieubesef bij de vakcentrales of de bedrijfsfederaties valt ook nog mee. Maar op het niveau van de vakbondsafgevaardigden en de individuele bedrijven is de ernst van de milieuproblematiek nog niet doorgedrongen. Dat erkennen de verantwoordelijken zelf.

Een tweede reden om andere belangenorganisaties bij het milieudebat te betrekken is dat het een maatschappelijke afweging tussen de sectoren mogelijk maakt. In het onderzoek [11] wordt vastgesteld dat voornamelijk de milieubeweging, de vakbeweging en de werkgeversorganisatie in debat treden. Die drie actoren zetten - weliswaar met een meerderheid voor de milieubeweging - in de MINA-Raad, waar de milieu- en natuurproblemen worden behandeld. De vierde maatschappelijke actor in de MINA-Raad, de wetenschappelijke en technologische wereld, blijft over het algemeen afwezig. Daarnaast behandelen de sociale partners het milieuthema ook bij het overleg in de SERV. De indruk bestaat zelfs dat de SERV voor de vakbeweging en de werkgeversorganisatie het voornaamste forum is wanneer maatregelen worden voorgesteld die ingrijpen op het economische systeem. De milieubeweging speelt dan als buitenstaander de rol

van maatschappelijk geweten. Tussen de milieubeweging en het Vlaams ABVV bestaat verder een geregeld overleg in de vzw Arbeid & Milieu.

Het is niet zo verwonderlijk dat de sociale partners bij het milieuoeverleg betrokken zijn. De link tussen het milieusysteem en het economische systeem wordt steeds duidelijker, en het staat nu al vast dat de milieuproblematiek in de toekomst zelfs de strategische planning van onze economie zal beïnvloeden. Bij andere maatschappelijke actoren (zoals bank- en verzekeringsinstellingen, consumentenorganisaties, derde wereld-beweging) staat de milieuproblematiek in Vlaanderen daarentegen nauwelijks op de agenda. Zij nemen niet deel aan het formeel overleg. Dit onevenwicht is niet louter te wijten aan een gebrek aan belangstelling vanwege die organisaties. Er bestaat rechtstreeks overleg tussen de overheid en sommige maatschappelijke actoren. De werkgeversorganisatie en milieubeweging bijvoorbeeld brengen op al dan niet formele basis advies uit over milieu-aangelegenheden (wet-

Milieu en de banken

Geld wordt door de bankinstellingen aangenomen (sparen) of verstrekt (investeren) onder strikt economische voorwaarden. Enkele uitzonderingen niet te na gesproken (bij Netwerk, Triodos, Hefboom) zijn ecologische of sociale criteria niet aan de orde. In 1992 is door de Verenigde Naties een code opgesteld, waarbij de bankinstellingen zich ertoe verbinden geen financiële middelen te verstrekken aan milieuvervuilende bedrijven. De Belgische Beroepsvereniging van Banken heeft aan haar leden gevraagd om die code niet te ondertekenen, omdat de bepalingen te verregaand zouden zijn. De bankinstellingen ontwijken hiermee hun verantwoordelijkheid met betrekking tot het ontstaan van milieu- en natuurproblemen.

Door de federalisering is de bevoegdheid inzake milieu voornamelijk een aangelegenheid van de gewesten geworden. Het komt de Vlaamse overheid toe om de bankinstellingen voor hun verantwoordelijkheid te stellen. Ook de banksector zou dus bij het maatschappelijk milieudebat moeten worden betrokken.

Als die aanpak een onderdeel zou uitmaken van een algehele responsabilisering, kan worden verhoopt dat de werkgevers bij hun industriële activiteiten optimaal gaan gebruik maken van de productiefactoren arbeid, kapitaal, technologie, grondstoffen én energie. Het zou hen ertoe aanzetten niet automatisch alle andere productiefactoren te programmeren in functie van het (goedkope) kapitaal.

geving, heffingen, normen, enz.). Andere organisaties moeten het doen zonder zo'n rechtstreeks kanaal. Zo is het opvallend dat de arbeidersbeweging en de bank- en verzekeringswereld bijna niet worden betrokken in het overleg. Nochtans zijn zij respectievelijk belanghebbende en drager van verantwoordelijkheid in deze materie. De vraag rijst of dit te maken heeft met de recente staatshervorming, waarbij structuren om de partners van het klassieke overleg zeggenschap te geven niet werden overgeheveld van het federale naar het gewestelijke niveau. Dit onevenwicht is een belangrijke tekortkoming in het milieudebat: alle actoren in het maatschappelijk middenveld hebben immers hun belang.

Het bovenniveau: drie machten

Het onderzoek [11] maakt duidelijk dat de milieuproblematiek nog niet voldoende doorgedrongen is tot het bovenniveau in Vlaanderen: de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht. De wetgevende macht werd benaderd in de vorm van de politieke partijen. Opvallend is dat de VLD niet geantwoord heeft op de enquête. De vier andere grote partijen geven blijk van een zekere betrokkenheid. Bij de rechterlijke macht wordt op papier in ieder gerechtelijk arrondissement een substituut belast met de problematiek van het leefmilieu. De mate waarin deze problematiek wordt opgevolgd is echter sterk afhankelijk van de betrokken magistraat. Dezelfde tekortkomingen gelden voor het uitvaardigen van richtlijnen voor het parket. Over het algemeen wordt er geklaagd over het gebrekkige overleg op de verschillende echelons tussen de uitvoerende macht en de rechterlijke orde. De uitvoerende macht zelf blijkt - met uitzondering van de rechtstreeks betrokken gemeenschapsminister en zijn administratie - niet wakker te liggen van de milieuproblematiek. Geen enkele andere gemeenschapsminister en administratie beantwoordde de enquête. Het maatschappelijk milieudebat onder die drie machten moet dus nog worden opgestart.

Milieubeleid

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het maatschappelijk milieudebat heel belangrijk

is voor de milieubewustwording. De intermediaire organisaties spelen daarbij een belangrijke rol. Maar ook bij het opstellen en bij de uitvoering van het milieubeleid zijn die organisaties onmisbaar. Wil de overheid haar taak als stimulator en begeleider van de ecologische omschakeling waarmaken zal zij, méér nog dan thans het geval is, overleg moeten plegen en in dialoog moeten treden met de intermediaire organisaties. Hieronder zal blijken dat dat het geval is voor nagenoeg alle aspecten van het milieubeleid.

Planning

Om de hoger vermelde trendbreuken op gang te brengen en te sturen, zal de overheid een integrale milieubeleidsplanning moeten ontwikkelen. In de eerste plaats moeten de volgende vragen gesteld en beantwoord worden: hoe is het met ons milieu en ons milieubeleid gesteld? Hoe zal ons milieu evolueren, bij ongewijzigd en bij gewijzigd beleid? Welke instrumenten kunnen ingezet worden?

In het voorontwerp van decreet op het milieubeleid wordt die functie toegekend aan het tweejaarlijkse milieurapport (MIRA) [12]. In deze fase van de milieubeleidsplanning is de inbreng van de wetenschap van doorslaggevende betekenis. Door aan de resultaten van elk MIRA ruime bekendheid te geven kan het inzicht van de samenleving in de milieuproblematiek aanzienlijk worden versterkt. Zo kan het maatschappelijk draagvlak worden gecreëerd voor het tweede onderdeel van de planning.

Dat tweede deel, het milieubeleidsplan, is de kern van de milieubeleidsplanning. In dat plan geeft de overheid aan welke doelstellingen moeten worden gerealiseerd, binnen welke termijnen. In het voorontwerp van decreet wordt voorgesteld om om de vijf jaar zo'n plan op gewestelijk niveau op te maken. In het milieubeleidsplan moeten moeilijke keuzen gemaakt worden. Welke doelstellingen zijn haalbaar? Welke instrumenten moet de overheid hanteren om die doelstellingen te bereiken? Wat zijn de economische en sociale gevolgen van de voorgenomen doelstellingen en instrumenten? Welke instrumenten zullen gegeven de doelstellingen, het meest efficiënt zijn?

Het is onze overtuiging dat zulke beleidsbeslissingen niet genomen kunnen worden zonder intensief overleg met de doelgroepen, de groepen in de samenleving die op het terrein de maatregelen zullen moeten realiseren. De milieubeleidsplanning is een zeer abstract iets. Voor de individuele burger zal het, mocht hij reeds de tijd vinden om de ontwerpplannen op de voet te volgen, geen eenvoudige opgave zijn een gefundeerd standpunt in te nemen en alternatieve oplossingen aan te dragen. Het welslagen van het plan zal in grote mate bepaald worden door de bereidheid van de doelgroepen om er ten volle hun medewerking aan te verlenen. De intensieve betrokkenheid van de doelgroepen bij de opmaak van het plan kan in aanzienlijke mate bijdragen tot de aanvaarding ervan en kan de weg effenen voor de toepassing.

De meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en organisaties moeten bij het ontwerpen van het plan betrokken worden. Over het ontwerp van milieubeleidsplan moet vervolgens een openbaar onderzoek worden gehouden, waarbij iedere burger, al dan niet in georganiseerde vorm, zijn stem kan laten horen. Verder is het advies van de SERV en de MINA-Raad voorgeschreven. Het plan wordt vastgelegd door de Vlaamse regering, en het is ook de Vlaamse regering die uitspraak doet over de ingebrachte bezwaren. Aan het advies van de SERV en de MINA-Raad wordt een bijzonder gewicht toegekend. Wanneer de Vlaamse regering niet wenst in te gaan op die adviezen, moet zij motiveren waarom.

Een soortgelijke aanpak wordt vooropgesteld voor de milieubeleidsplanning op provinciaal en gemeentelijk vlak en voor de sectoriële uitvoeringsplannen (zoals de bekkenbeleidsplannen). De functie van die plannen is het gewestelijk milieubeleidsplan nader uit te werken voor een bepaald domein, gebied of sector. Ook hier zal een doelgroepenbeleid vereist zijn.

Normen

Bij de bepaling van de inhoud van de normen (algemene of sectoriële normen of normen van concrete vergunningen) wordt in het milieubeleid, onder invloed van de Europese en interna-

tionale wetgeving, meer en meer gebruik gemaakt van concepten als 'best beschikbare middelen' (BBT of BAT) of 'best beschikbare middelen die geen overmatige kosten meebrengen' (BATNEEC). De vraag rijst of het in de toekomst houdbaar is om 'overmatige kosten' gelijk te stellen met economische kosten. Moeten de 'overmatige' sociale kosten dan niet in rekening worden gebracht? Volgens het BAT-concept moet de overheid de normen vastleggen op het niveau waarop met toepassing van de best beschikbare middelen de milieubelasting kan worden voorkomen of beperkt. Het gaat daarbij om een basisbeschermingsniveau: in functie van de lokale situatie kunnen verdergaande eisen worden gesteld. Als het BATNEEC-concept wordt gebruikt, kan het zijn dat genoeg wordt genomen met een lager niveau van milieubescherming, nl. wanneer de bijkomende voordelen niet meer opwegen tegen de toenemende kosten die gepaard gaan met de toepassing van de best beschikbare technologie. De toepassing van concepten als BAT and BATNEEC is in de praktijk nauwelijks denkbaar zonder inbreng van het bedrijfsleven op economisch vlak (of van de vakbeweging op sociaal vlak). De informatie die nodig is om die concepten bruikbaar te maken bevindt zich immers in grote mate bij de industrie.

Instrumenten

Het milieubeleid wordt uitgevoerd met milieubeleidsinstrumenten. Dit kan gebeuren in de vorm van klassieke vormen van wet- en regelgeving, zoals gebods- en verbodsbepalingen, in de vorm van meer markt-georiënteerde instrumenten als milieuheffingen, subsidies, ecolabel, e.d., of door middel van instrumenten waarbij de nadruk gelegd wordt op zelfregulering, zoals de convenanten of milieubeleidsovereenkomsten, de bedrijfsinterne milieuzorg, e.d. Daarnaast kunnen ook communicatie-instrumenten (voorlichting, onderwijs, ...) worden ingezet. Eens de doelstellingen zijn bepaald, moet uitgezocht worden welke instrumenten het meest geschikt zijn om de doelstellingen te verwezenlijken. Er lijkt een consensus over te bestaan dat het wenselijker is een mix van instrumenten te hanteren (normen gecombineerd met heffingen en fiscale voordelen

bijvoorbeeld), dan alle heil te verwachten van één instrument. Er zal overleg gepleegd moeten worden met de doelgroepen om te bepalen met welke mix de doelstelling het best kan worden bereikt. Hier spelen argumenten m.b.t. kosten-efficiëntie een grote rol. Vooral voor niet lokaal gebonden milieuproblemen (de aantasting van de ozonlaag en het broeikaseffect bijvoorbeeld) valt er veel voor te zeggen dat vanuit economisch en/of sociaal standpunt naar de voordeligste oplossing moet worden gezocht. Veeleer dan een lineaire reductie door te voeren bij alle bronnen van verontreiniging, kan een grotere reductie doorgevoerd worden bij de bronnen waar zulks het goedkoopst is en een kleinere waar zulks het duurst is. Systemen als verhandelbare emissierechten, al dan niet op basis van veiling, kunnen daarbij worden gehanteerd [13]. Bij zulke systemen is het in de eerste plaats de taak van de overheid de maximum toelaatbare emissies van een bepaalde stof te bepalen. De overheid kan de emissierechten veilen aan de meest biedende of gratis verdelen, waarna er een onderlinge handel kan ontstaan. De markt zal dan uitmaken waar de reducties moeten worden doorgevoerd. De overheid ziet er vervolgens op toe dat de reducties ook effectief worden doorgevoerd. Maar ook de concurrenten zullen een oogje in het zeil houden: misbruik staat immers gelijk met oneerlijke handelspraktijken. Het spreekt vanzelf dat zulke systemen niet aanvaardbaar zijn voor lokaal gebonden milieuproblemen. Cumulatieve effecten kunnen immers niet in rekening worden gebracht.

Uitvoerbaarheid van de wetgeving

Welke ook de vorm of de inhoud ervan weze, een wettelijke regeling is slechts efficiënt in de mate waarin er in de praktijk gevolg wordt aan gegeven. Een regel die niet of onvoldoende wordt nageleefd heeft een nefaste invloed op het gezag van de regelgever en voor de rechtszekerheid. Coremans en Van Damme schrijven dan ook terecht: "Voor alles dient de regelgever zich ervan rekenschap te geven of voor de ontworpen regelen een voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat: in de mate dat de regel minder wordt gedragen in de maatschap-

pij, zal er een sterker instrumentarium voor de naleving ervan moeten worden ontwikkeld, indien althans de regelgever van oordeel is dat de regel er ondanks alles moet komen. Er zal echter in de maatschappij toch een zekere bereidheid moeten bestaan om de gestelde regels na te leven. Die bereidheid kan worden gepeild en gestimuleerd door de voorafgaande consultatie van de bestemmingen van de regel of hun vertegenwoordigers door de regelgever" [14].

Het is een illusie te denken dat de overheid steeds over voldoende informatie beschikt om in een complex domein als het milieubeleid met de vereiste nauwkeurigheid vast te stellen welke voorgenoemen maatregelen uitvoerbaar zijn en welke niet. Wat op de tekentafel uitvoerbaar lijkt, kan dat in de praktijk niet zijn. Anderzijds is een regel die niet uitvoerbaar blijkt, hoe goedbedoeld ook, niet alleen zinledig, maar ook contra-productief. Niet alleen is de tijd die werd besteed aan het opstellen van de regel (definitief) verloren, het gevaar is niet denkbeeldig dat wel uitvoerbare regels uit eenzelfde pakket een zelfde lot wordt beschoren. De niet-uitvoerbare regel zal als alibi worden gebruikt om de wel uitvoerbare regels een zachte dood te laten sterven.

Het voorafgaandelijk toetsen van de uitvoerbaarheid van een regel kan slechts door dialoog met de betrokkenen. Om die uitvoerbaarheids-toets uit voeren moet de overheid onvermijdelijk gebruik maken van georganiseerde advies- en overlegstructuren of van gericht overleg met de specifieke doelgroepen. In het voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne van de Commissie-Bocken wordt deze consultatie geformaliseerd [15]. Voorgesteld wordt dat regelgeving in ontwerp zou gepubliceerd worden. Binnen een bepaalde periode (normaal gezien twee maanden) zou elkeen - dus ook de individuele burger - daarop zijn opmerkingen kunnen formuleren en met de SERV en de MINA-Raad advies uitbrengen. De Vlaamse regering moet rekening houden met de verstrekte adviezen en met de ingediende bezwaren en opmerkingen. Indien de adviezen van SERV of MINA-Raad niet worden gevolgd moet de Vlaamse regering dat motiveren.

Handhaafbaarheid van de wetgeving

De beste norm is nog steeds de norm die zichzelf handhaaft. Normen die niet of onvolgende te handhaven zijn, behoren in de regel niet in het recht te worden opgenomen. Dat betekent dat het handhavingsbeleid in de eerste plaats moet worden gericht op een pro-actieve nalevingsstrategie, waarbij rekening wordt gehouden met het bestaan en de intensiteit van sociale controlemechanismen. Daarnaast is in een aantal gevallen een re-actieve afschrikingsstrategie noodzakelijk om niet-naleving doeltreffend te controleren en te sanctioneren. De re-actieve aanpak is zeer arbeidsintensief en kan het maatschappelijk draagvlak voor de naleving ondermijnen [16]. Ook die overwegingen pleiten ervoor actief in dialoog te treden met de doelgroepen vooraleer maatregelen te treffen. Naargelang van de steun die men al dan niet ondervindt voor een voorgenomen beleid rijst de vraag of het moet worden doorgezet. Wanneer de maatregelen aanvaardbaar geacht worden door de sector zal de kans groot zijn dat ze ook zonder al te veel handhavingslasten uitgevoerd zullen worden door de meerderheid van de leden van de doelgroep. De handhavingsinspanningen kunnen dan gericht worden op de onvermijdelijke minderheid die het niet zo nauw neemt met de regelgeving. Als de voorgenomen maatregelen niet aanvaardbaar worden geacht door de betrokken sector dringt zich een ernstige bezinning op. Zijn de beleidsmakers van oordeel dat er goede redenen zijn om het beleid toch door te zetten, dan liggen ernstige handhavingsproblemen in het verschiet. Alleen de steun van de publieke opinie geeft hun dan enig uitzicht op een overwinning. Wanneer dat (nog) niet het geval is, zal een bijzondere inspanning geleverd moeten worden.

Enkele krijtlijnen voor het milieubeleid

Indien het intermediaire niveau niet op een intensieve manier bij de milieubesluitvorming wordt betrokken, is de strijd waarvoor we staan - de ecologische omschakeling van ons economisch systeem - bij voorbaat verloren. Intensieve betrokkenheid houdt evenwel niet in dat er slechts beleid mogelijk is op voorstel of met instemming van de betrokken belangengroepen.

De overheid heeft een stimulerende en begeleidende rol. Uit eigen beweging zullen de doelgroepen van het beleid, weze dat nu de industrie, de landbouw, de werknemers of de consumenten, zeer waarschijnlijk niet de gewenste richting opgaan. De overheid moet dan ook voortdurend de milieuproblematiek evalueren, nieuwe initiatieven nemen en uittesten hoe ver ze kan gaan. Op het vlak van het leefmilieu moet de belangrijkste inbreng daarvoor komen van de wetenschap enerzijds, en de milieubeweging, als vertegenwoordiger van het milieubelang, anderzijds. Daarnaast moeten duidelijke standpunten worden gevraagd van de andere maatschappelijke actoren. Zij kunnen immers met kennis van zaken wijzen op eventuele gevaren van de voorgestelde maatregelen op sociaal, financieel of economisch vlak. Als de verschillende invalshoeken eenmaal bekend zijn, kan aan de maatschappelijke actoren worden gevraagd om in debat te treden om zowel de gemeenschappelijke standpunten als de punten van discussie aan te geven. Met het oog daarop zou een Hoge Raad voor Duurzame Ontwikkeling opgericht kunnen worden, waarin de werkgevers, de vakbonden, de banken, de wetenschappelijke en technologische wereld, milieubeweging, de derde wereldbeweging en de consumentenorganisaties paritair vertegenwoordigd zijn. Onder het toezicht van die Hoge Raad kunnen diverse werkgroepen functioneren. Een van de werkgroepen (een hervormde MINA-Raad?) kan dan specifiek de milieu- en natuurproblematiek behandelen. Een andere werkgroep (een hervormde SERV?) zou advies kunnen geven m.b.t. de economische problematiek, enzovoort.

Op dit ogenblik zijn we echter nog niet toe aan een dergelijke transparante besluitvorming met de participatie van meerdere belangengroepen. De besluitvorming gebeurt vaak op een niet-doorzichtige manier waarbij de kool en geit gespaard blijven. Consensus een mooi ding, maar het mag geen doelstelling op zich worden. Wanneer er verschillen in inzicht bestaan mag dat niet verhuld blijven. In dat opzicht lijkt de procedure van de MINA-Raad bijvoorbeeld veel vruchtbaarder dan die toegepast in de SERV. In de MINA-Raad wordt in de mate van het mogelijke naar

consensus gestreefd, maar wanneer dat niet mogelijk blijkt, worden gemotiveerde meerderheids- en minderheidsstandpunten ingenomen. Op die manier krijgen de beleidsvoerders onmiddellijk zicht op de elementen waarover een brede overeenstemming bestaat en op de elementen waarover dat niet het geval is, met daarbij de argumenten voor en tegen. De overheid kan op die manier het relatieve gewicht van de argumenten beoordelen. In de SERV daarentegen is de regel dat zonder consensus over alle onderdelen er geen advies is, ook wanneer de meningsverschillen beperkt zijn tot onderdelen. Vaak leidt dat tot vrij algemene, niet echt onderbouwde adviezen, waarbij tegenstellingen worden verdoezeld of, wanneer een tegengestelde visie een breekpunt is, tot geen advies. Weliswaar delen de SERV-partners dan hun afzonderlijke standpunten mee aan de bevoegde minister, maar tot een uitwisseling van argumenten komt het niet. De laatste tijd kunnen er op milieugebied heel wat dossiers worden aangeduid waarover de sociale partners in de SERV geen consensus bereikten. Hun afzonderlijke standpunten in die dossiers beperken zich tot loutere stellingnames zonder echte argumentatie. In de MINA-Raad daarentegen bleek in diezelfde dossiers dat het toch mogelijk was over bepaalde punten een consensus te bereiken. Dat is wellicht toe te schrijven aan het feit dat er geen verplichting is om een consensus te bereiken en dat, wanneer dat niet het geval is, de minderheid én meteen ook de meerderheid zich verplicht weten hun posities ten opzichte van elkaar behoorlijk te onderbouwen.

Het moet in elk geval duidelijk zijn dat het beleid zelf niet kan en mag worden overgelaten aan het intermediaire niveau. Dat heeft ook consequenties voor de wijze waarop de betrokkenheid van de belangengroepen en de burger bij het milieubeleid wordt georganiseerd. In veel gevallen zal het aangewezen zijn dat het voorgenomen beleid eerst op een informele manier wordt getoetst aan wat leeft bij de doelgroep die het zal moeten uitvoeren. Onvermijdelijk zal daarbij een beroep gedaan moeten worden op de organisatiestructuren waarover de doelgroepen beschikken. Daarbij rijst de vraag naar de representativiteit en de vraag of de organisaties werkelijk de

visie van de achterban vertolken. In de loop van het proces kunnen blokkeringen optreden. Veelal zal het aangewezen zijn dat meerdere communicatiekanalen opgehouden worden. Soms zal het nodig zijn dat de overheid rechtstreeks in contact treedt met de achterban, bijvoorbeeld wanneer zou blijken dat de organisatie veeleer oog heeft voor het eigen belang van de organisatie, dan voor het belang van de achterban. Of nog wanneer zou blijken dat de belangenorganisatie ten aanzien van de achterban een vertekend beeld ophangt van de inzet van het voorgenomen beleid of de mogelijke gevolgen ervan. Eens er voldoende zicht is op wat de doelgroep haalbaar of niet haalbaar acht moet de overheid de nodige afwegingen maken en oordelen wat vanuit het standpunt van het algemeen belang nodig is en realiseerbaar wordt geacht.

Als de contouren van het beleid bepaald zijn, moet het beleidsvoorstel aan een openbaar en tegensprekelijk debat worden onderworpen, waarbij de verschillende maatschappelijke krachten hun visie kunnen geven en waarbij er zo mogelijk naar consensus wordt gestreefd. Zowel de openbaarheid als de tegensprekelijkheid zijn van groot belang. Het verplicht de verschillende belangengroepen ertoe hun standpunt te onderbouwen en te motiveren. Niet gefundeerde stellingnames en oukazes worden daardoor minder evident.

Politieke slagkracht

Laten we er geen twijfel over bestaan: enkel de politieke overheid beschikt inzake het milieubeleid over de vereiste legitimiteit. Dat de slagkracht van dat beleid samenhangt met die van het politieke leiderschap hoeft geen uitgebreid betoog. Toch willen we de aandacht trekken op de volgende punten.

Het politieke leiderschap wordt niet ingevuld door de keuze van het maatpak of mantelpakje. De beleidsvoerder/ster staat voor zijn of haar ideeën en wordt gekenmerkt door zijn of haar inzet. Dat betekent dat de gemeenschapsminister voor leefmilieu de overtuiging is toegedaan dat samen met de administratie sturend moet worden opgetreden om de milieuproblematiek aan te pakken. De manier waarop intermediaire organi-

saties of instellingen worden betrokken bij het milieubeleid is kenmerkend voor zijn politiek leiderschap. Het geeft immers aan of de minister al dan niet ver van de burger - zonder pottekijkers (lees: de belangengroepen) - een openbaar karakter aan zijn beleid wenst te geven.

Daarenboven wordt de impact van het politieke leiderschap mee bepaald door de mate waarin een thema bovenaan de politieke agenda staat. Het is duidelijk dat het milieuthema regelmatig besproken wordt in de Vlaamse regering. Toch is het milieubeleid nog steeds niet verschoven naar het centrum van de politieke besluitvorming op economisch of sectorieel vlak. De gemeenschapsministers bevoegd voor andere

thema's beschouwen het leefmilieu als iets apart. De stelling dat de draagkracht van ons economisch systeem verband houdt met de draagkracht van het milieusysteem moet in de Executieve dus dringend de nodige erkenning krijgen.

Hoe de VLD invulling wil geven aan het politieke leiderschap is onduidelijk. De VLD voert de belangen van de burger - en dat is elk van ons in zijn of haar eigenheid - hoog in het vaandel. De VLD-beginselverklaring laat echter vrezen dat bij een VLD-beleid die belangen, vanuit de verschillende rollen die de burger in de maatschappij vervult, niet naar behoren zullen worden verdeeld.

- [1] Alleen de beschrijving ervan is reeds een uiterst moeilijke opdracht. Zie bij voorbeeld: Janssen, H., Leroy, P. en Bouwer, K., Waarover zal het gaan: naar een beschrijvingsmodel van milieuvraagstukken. In: *Commissie Lange Termijn Milieubeleid, Het Milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, Kerckebosch bv- Zeist, 1990.
- [2] RIVM, *Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010*, H.D. Tjeenk Willink, 1990.
- [3] Zie bijvoorbeeld Verbruggen, A., *Het geluk voorbij. Een milieu-economisch essay*, Uitgeverij Marc Van de Wiele, Brugge i.s.m. Stichting Leefmilieu vzw, 1991.
- [4] De 21ste eeuw begint vandaag: aansturen op trendbreuken. In: *Commissie Lange Termijn Milieubeleid, Het Milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, Kerckebosch bv- Zeist, 1990.
- [5] Commissie Lange Termijn Milieubeleid, o.c., 597-619.
- [6] Onderzoekers van K.U. Leuven, Research Instituut voor Arbeid en Tewerkstelling, ICH Ecoplan én K.U. Nijmegen werkten eraan mee.
- [7] Europese Commissie, *Europeans and the environment in 1992*. Eurobarometer, 37.0, 1992.
- [8] WCED (World Commission on Environment and Development), *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.
- [9] In het kader van het Vlaams Impulsprogramma Milieutechnologie zijn onder de coördinatie van de Stichting Technologie Vlaanderen een aantal onderzoeksprojecten opgezet m.b.t. het milieurelevant gedrag van huishoudens.
- [10] In het kader van MIRA wijzen D. Wildemeersch en zijn onderzoekers (K.U. Leuven) in hun bijdrage erop dat de socio-culturele verenigingen en organisaties die rol wellicht nog niet geheel onderkennen.
- [11] Hier wordt verwezen naar de resultaten van het onderzoek dat door de Researchinstituut voor Arbeid en Tewerkstelling in 1994 werd uitgevoerd in het kader van het MIRA.
- [12] Voorontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tekst voor advies aan SERV en MINA-Raad voorgelegd door minister De Batselier in de loop van de maand april 1994. Deze tekst is grotendeels gebaseerd op de voorstellen van de Commissie-Bocken, voorstellen die zelf op hun beurt sterk geïnspireerd zijn op de ideeën van Aviel Verbruggen over de milieuplaning.
- [13] Peeters M., *Verhandelbaarheid van vervuilingrechten*. In: Van Acht, R.J.J. en Uylenburg, R. (red.), *Financiële instrumenten in het milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- [14] Coremans, H. en Van Damme, M., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Administratieve Rechtsbibliotheek, 3de herziene en bijgewerkte druk, Die Keure, Brugge, 1994, 76.
- [15] Bocken, H. en Verbeek, P., *Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygiëne, Volume I*, Universiteit Gent, 1991.
- [16] Vervaele, J.A.E., *Handen en tanden van het (gemeenschaps)recht. Beschouwingen over publieke rechtshandhaving*, Kluwer - Deventer - 1994.