FOTO: ELMER SPAARGAREN

Volgens Het NMP moet de lokale overheid een eigen Verkeer- en vervoersbeleid ontwikkelen

Gemeenten en provincies hebben moeite met uitvoering NMP

Michel Jehae

Gemeenten en provincies hebben een grote achterstand bij de uitvoering van NMP en NMP+. Onduidelijkheid over en onbekendheid met de nieuwe taken, gebrek aan geld, maar ook gebrek aan draagkracht binnen hun grenzen verhinderen dat het milieubeleid daadkrachtig wordt aangepakt, meent Jan Willem Biekart, medewerker van de Stichting Natuur en Milieu in Utrecht.

Biekart liet de uitvoering van de NMP's door gemeenten en provincies onderzoeken: 'Feitelijk begint bij de gemeenten alles weer van vooraf aan, de noodzaak van fors milieubeleid moet opnieuw worden aangetoond. De provincies slagen er nauwelijks in hun milieubeleid te operationaliseren.'

FORSE UITBREIDING MILIEUTAKEN

NMP en NMP+ betekenen voor gemeenten en provincies een forse uitbreiding van de milieutaken. Niet alleen moeten de bestaande aktiviteiten veel intensiever worden uitgevoerd, maar beiden krijgen er ook omvangrijke nieuwe klussen bij. Gemeenten moeten zich nu ook gaan bezighouden met integratie van het milieubeleid in onder meer ruimtelijke ordening en verkeer (lokatiebeleid) en in bouwen en wonen (milieuvriendelijk bouwen). Nieuwe taken voor de provincie hebben onder meer betrekking op afvalpreventie, waterbesparing, waterbodemsanering en het gebiedsgerichte milieubeleid. Natuur en Milieu wilde weten in hoeverre provincies en gemeenten erin slagen om al die NMP-taken uit te voeren. De aktiviteiten van de provincies werden vorig najaar onderzocht. Belangrijkste konklusies uit het rapport 'Tussen droom en daad, uitvoering van het NMP door de provincies' waren een grote achterstand van provincies bij de uitvoering van het NMP en de oorzaken daarvan: gebrekkige samenwerking tussen de provincies, problemen bij de planning en het niet optimaal funktioneren van de organisatie.

GROOTSCHALIGE MESTVERWERKING

De problemen van de interprovinciale samenwerking manifesteren zich vooral bij de afbakening van de taken tussen de diverse overheden, de precisering van de inhoud van die taken en de relaties met de andere beleidsvelden. Illustratief noemen de onderzoekers de verwarring over wie het voortouw zou moeten nemen in de diskussie over de lokatiekeuze grootschalige mestverwerking.

Volgens het NMP zouden de provincies dat moeten doen, vervolgens werd toch besloten dat het Rijk het initiatief zou nemen en uiteindelijk kwam dit projekt weer terecht op het bord van de provincie. De problemen met de afstemming op de andere beleidsvelden liggen met name op het terrein van water en verkeer en vervoer. Het verdrogingsonderzoek bijvoorbeeld is vertraagd omdat er diskussie ontstond over de vraag of dit projekt wel uit NMP-gelden zou moeten worden gefinancierd. Een aantal andere projekten is om vergelijkbare redenen helemaal stilgelegd. Volgens Biekart is een aantal van deze problemen inmiddels (gedeeltelijk) opgelost, 'maar de grote achterstand bij de uitvoering van het milieubeleid blijft.'

ACHTERSTAND NOG GROTER

De achterstand van de gemeenten bij de NMP-uitvoering is nog groter, zo blijkt tenminste uit het begin juli verschenen 'Uitvoering NMP-90 door de gemeenten'. 'Slechts 38 procent van de gemeentelijke milieuaktiviteiten wordt in de onderzochte gemeenten opgepakt,' vertelt Biekart. 'Vooral de meest voor de hand liggende taken uit het Kaderplan van Aanpak, de vertaling van het NMP naar door gemeenten uit te voeren aktiviteiten. Je kunt wel nagaan wat er met de minder voor de hand liggende aktiviteiten gebeurt.' 'Datgene wat men wel doet,' vervolgt Biekart, 'is vooral intensivering van het bestaande milieubeleid (vergunningverlening en -handhaving). Daar stelt de Rijksoverheid ook duidelijk wat er moet gebeuren en daar is geld (BUGM -gelden) en kapaciteit voor beschikbaar. Maar met alles wat een beetje nieuw is - lokatie- of energiebeleid, verkeerscirkulatieplannen of bedrijfsmilieuzorg -, weten de gemeente zich nauwelijks raad. De gemeente moet dan zelf invulling geven aan een bepaalde taak.'

'Een positieve uitschieter binnen de 'nieuwe' taken vormt het GFT-afval. Vrijwel alle gemeenten slagen er in om voor 1 januari 1994 het GFT-afval gescheiden in te zamelen en te verwerken.'

KONKRETE MAATREGELEN

Biekart meent dat het vaak geringe maatschappelijke en politieke draagvlak in gemeenten - en in mindere mate in de provincies - een van de belangrijkste oorzaken is voor de achterstand bij de NMP-uitvoering. 'De gemeente moet het milieubeleid in de praktijk brengen, het Rijk en ook de provincie kunnen zich nog beperken tot algemene doelstellingen en vage formuleringen waar mensen niet zo snel over vallen. De gemeentelijke politici moeten echter konkrete maatregelen nemen en worden daar elke vier jaar op beoordeeld. Veel gemeenten skoren juist in het traditionele vlak: het doorgaan van een woningbouwprojekt, of het binnenhalen van een bedrijf is interessanter dan deze zaken af te wijzen op basis van milieu-aspekten.'

Vaak zijn het ook individuen die een sterk positieve invloed hebben op het gemeentelijk milieubeleid. Initiatieven van medewerkers op het gebied van interne milieuzorg of energiebesparing binnen het gemeentelijk bedrijf kunnen veelal op een positieve respons rekenen. Speciale medewerkers voor milieu-edukatie of energie hebben een soms nog grotere impakt.

Uit het onderzoek blijkt ook dat het Rijk te weinig geld en juridische instrumenten beschikbaar stelt om het gemeentelijk milieubeleid naar behoren uit te voeren. De gemeenten hebben dat geld nodig voor zaken als bodemsanering, energiezuinig bouwen en het aktualiseren van verkeersmilieukaarten. 'Maar ook voor handhaving is er nog steeds te weinig geld,' meent Biekart.

'Milieuafdelingen kampen nogal eens met het probleem dat zij er niet in slagen goed opgeleide en ervaren krachten binnen te halen.' De juridische instrumenten zijn onder andere nodig om het gebruik van milieuvriendelijke materialen in de bouw te stimuleren. Wanneer gemeenten toch initiatieven nemen op dit terrein (verbod op of beperking van het gebruik van hardhout in de bouw) worden ze soms teruggefloten door Den Haag.

EERST STAPJE TERUG

De grote diskrepantie tussen 'wat het Rijk verwacht en wat de gemeente doet', wordt volgens Biekart ook

BELEIDSLEVENSCYCLUS

De beleidslevenscyclus is de theorie van oud-milieuminister Winsemius die ervan uitgaat dat bij de totstandkoming en de uitvoering van het milieubeleid vier fasen te onderscheiden zijn. Fase één is de erkenningsfase: wetenschappers en maatschappelijke groepen wijzen op het bestaan van een probleem. Als het probleem erkend is begint fase twee, de beleidsformuleringsfase. In deze fase worden gegevens verzameld, voorzieningen getroffen en wordt er gezocht naar een effektieve oplossing van het probleem. Op het moment dat overeenstemming wordt bereikt over het aanpakken van het probleem begint fase drie, de uitvoeringsfase. In deze fase wordt het vraagstuk aangepakt met de daarvoor meest geschikte instrumenten. Is inderdaad het beoogde resultaat van de milieukwaliteit bereikt dan begint fase vier, de beheersfase. In deze fase ligt het aksent op het waarborgen van de bereikte milieukwaliteit.

FOTO: ELMER SPAARGAREN

In bijna alle Nederlandse gemeenten vindt per 1 januari 1994 gescheiden inzameling van GFT-afval plaats

veroorzaakt doordat het milieubeleid van Rijk en gemeenten zich in volstrekt verschillende fasen van de beleidslevenscyclus bevinden (zie kader). 'VROM en VNG gingen in het Kaderplan van Aanpak er impliciet van uit dat alle beleidsvormende aktiviteiten door de gemeenten automatisch zouden worden vertaald in beleidsvorming en dat de beleidsuitvoerende aktiviteiten ook meteen zouden worden uitgevoerd. De praktijk is echter vaak dat de gemeenten eerst een stap terug doen in deze cyclus, eerst moet het probleem erkend worden.'
Natuur en Milieu weet nog niet zo goed wat ze met de resultaten van het onderzoek aanmoet. 'Het lijkt onontkoombaar, dat er veranderingen nodig zijn in de uitvoeringsstruktuur van het milieubeleid,' aldus Biekart.

In het onderzoek wordt onder meer gepleit voor de instelling van een landelijke pool van milieuinspekteurs om het gebrek aan deskundig personeel voor de BUGM-taken te verminderen, meer geld voor bodemsanering en de aanstelling van milieumedewerkers bij de afdelingen bouwen en wonen en ruimtelijke ordening. Biekart ziet nog een aantal andere opties: 'Meer en een meer verbindende samenwerking tussen de gemeenten en meer kennisuitwisseling, eventueel gekoördineerd door het VNG. Hoeveel gemeenten hebben niet onderzoek gedaan naar de gescheiden inzameling van GFT-afval? Met een betere informatie-uitwisseling had daar veel geld en tijd bespaard kunnen worden. Bij de vergunningverlening is het ook nodig om de kennis over de nieuwste technieken beter te verspreiden, vergelijkbaar met het RIZA.' (Het RIZA verspreidt onder meer informatie over de nieuwste waterzuiveringstechnieken onder alle waterschappen.)

Enige vorm van dwang om gemeenten en provincies onder druk te zetten kan volgens Biekart ook noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld door lijsten te publiceren met gemeenten die het slecht doen.
'Gemeenten zouden op termijn gekort kunnen worden op andere budgetten wanneer zij het milieubeleid onvoldoende uitvoeren. Het omgekeerde werkt natuurlijk weer positief: een lijst met de top tien van gemeenten met het beste milieubeleid.' ➢