



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 activiteiten 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 activiteiten van de provincies werden vorig najaar onderzocht. Belangrijkste conclusies 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 functioneren 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 discussie 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 project 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 discussie ontstond over de vraag of dit project wel uit NMP-gelden zou moeten worden gefinancierd. Een aantal andere projecten 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 milieukactiviteiten 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 activiteiten. Je kunt wel nagaan wat er met de minder voor de hand liggende activiteiten 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 capaciteit voor beschikbaar. Maar met alles wat een beetje nieuw is - lokatie- of energiebeleid, verkeerscirculatieplannen 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 concrete maatregelen nemen en worden daar elke vier jaar op beoordeeld. Veel gemeenten skoren juist in het traditionele vlak: het doorgaan van een woningbouwproject, 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 milieuedukatie of energie hebben een soms nog grotere impact.

#### 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 effectieve 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.**

'Milieufdelingen 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 discrepantie tussen 'wat het Rijk verwacht en wat de gemeente doet', wordt volgens Biekart ook

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 actualiseren van verkeersmilieukaarten. 'Maar ook voor handhaving is er nog steeds te weinig geld,' meent Biekart.

