

VOORUITSCHUIVEN, WEGKIJKEN OF TOCH NOG NET DE BOCHT HALEN?

ANNEMIEKE ROOBEEK

Na haar afstuderen in de politicologie bleef Annemieke RoobEEK (1958) verbonden aan de Universiteit van Amsterdam waar zij in 1988 promoveerde in de economische wetenschappen en in 1994 als hoogleraar werd aangesteld voor grootstedelijke problematiek en in 1997 voor complexe vraagstukken op het gebied van beleid en strategie. In 1989 werd zij hoogleraar technologie en economie aan Nyenrode Business Universiteit en daar is zij sinds 1997 hoogleraar strategie en transformatiemanagement. Tevens richtte zij diverse bedrijven op: Open Dialogue (boardroom consultancy), MeetingMoreMinds (netwerkorganisaties) en XL Labs (innovatie in ecosystemen). Zij vervult sinds 1993 commissariaten bij grote bedrijven, waaronder PCM Uitgevers, Draka, Abbott, ABN Amro en KLM. Momenteel is zij commissaris bij Eneco en voorzitter van Social Finance NL.

NA VIJFTIG JAAR

Na vijftig jaar milieubeleid kun je tevreden zijn als je ziet hoeveel burgers zonnepanelen op hun dak willen hebben en hoe fervent de bevolking aan afval scheiden doet. De wind op zee levert steeds meer duurzame energie aan land en plastic soep opruimen is een knuffelproject voor bedrijven geworden. Huishoudens gaan in de komende jaren van het gas af, bedrijven laten steeds vaker hun ecologische voetafdruk zien en tonen in hun jaarverslagen hoe ze met de SDG's (de duurzaamheidsdoelen van de VN) aan de gang zijn. In rap tempo gaat Nederland richting duurzaamheid in productie en consumptie. Wij zijn op de goede weg, zou je kunnen denken. Dat is ook precies wat een groot deel van de politiek ons wil laten geloven. De werkelijkheid is anders. Europees gezien is Nederland nog steeds de hekkensluiter als het om duurzame energie gaat en zijn we koplopers als het om luchtvervuiling gaat. We willen het niet horen en de meeste mensen in ons land zullen het niet geloven, maar na vijftig jaar milieubeleid is Nederland het meest vervuilde land van Europa. Hoe heeft dat zo kunnen komen?

EEN SCHONER MILIEU BEGINT BIJ JEZELF

Een ijzersterke slogan van de overheid die ons van jongs-af-aan generaties lang heeft bijgebracht dat we als individuen van klein tot groot een steentje moeten bijdragen. Het milieu werd als een vervuilingprobleem gekaderd. Een probleem waar we zelf verantwoordelijk voor zijn en waar we aan moeten werken. Als iedereen zijn rommel opruimt, een steen in de stortbak van het toilet doet, afval gaat scheiden en van alles wat minder doet, of het nu douchen is of energie verbruiken, dan komt het wel goed. De oplossing komt dan in zicht en dat is een schoon milieu. Met de focus op het individu werd het milieubeleid persoonlijk gemaakt. Dat is vanuit een communicatiestrategie een fantastische zet, want je kunt leerlingen op scholen ermee bereiken, je gaat schoonmaakdagen in buurten organiseren, verenigen gaan bomen planten, kortom je geeft een gevoel dat er echt iets gedaan wordt. Het zijn activiteiten die op een optimistische manier mensen bewust maken dat een schoon milieu niet vanzelfsprekend is, maar dat jijzelf een flinke bijdrage kunt leveren aan minder vervuiling. Deze *flower-power* romantiek heeft echter verdoezelend gewerkt op wie de echte vervuilers waren en na vijftig jaar nog steeds zijn.

Die begonnen kennelijk niet bij zichzelf. En de vraag dringt zich op: waarom bleven de grote vervuilers buiten schot in het Nederlandse milieubeleid dat bij jezelf moest beginnen?

DE MILIEU-AGENDA WORDT LANGER EN DE PROBLEMEN GROTER

Milieubeleid begon in de jaren '70 met acties om vervuiling tegen te gaan. Als gevolg van de industrialisatie was de uitstoot aan kwalijke stoffen enorm toegenomen. De luchtvervuiling uitte zich in zure regen en bossen hadden het moeilijk om te regenereren. De grote rivieren waren vervuild door de uitstoot van chemische materialen van fabrieken in Zwitserland, Duitsland, Frankrijk en België en in de Nederlandse delta leidde dit tot extreme watervuiling. De toename van de intensieve veehouderij en het grootschalig gebruik van (kunst)mest zorgde voor bodemverontreiniging en verzuring. Alsof deze grootschalige vervuilingen nog niet genoeg waren, moest het milieubeleid zich sinds de jaren '80 ook het hoofd buigen over de impact van het enorm gestegen gebruik van fossiele energie op de opwarming van de aarde. De Club van Rome had hier vanaf midden jaren '70 al voor gewaarschuwd. Het Brundtland rapport 'Our Common Future' van de VN uit 1987 maakte duidelijk dat er drastische maatregelen nodig waren, wilden volgende generaties niet opgezadeld worden met een vervuilde planeet.

Het klimaat kwam steeds meer naar voren als het grote thema, onder veel andere onderwerpen van zorg, zoals biodiversiteit en aantasting van het landschap. Het milieubeleid werd steeds meer een brede waaier aan doelstellingen met een wisselend instrumentarium om beleidsdoelen te realiseren. De breedheid past bij een beleidsterrein dat lokale tot internationale dimensies omvat, maar tegelijkertijd bleef het milieubeleid ook een speelbal die van ministerie naar ministerie gespeeld werd. Echt prioriteit heeft het milieubeleid nooit gehad in Nederland. Tot aan het verdrag van Parijs in 2015 werd het milieubeleid erbij genomen, nooit centraal gesteld. Het Nederlands beleid werd gaandeweg van milieubeleid, duurzaamheidsbeleid tot klimaatbeleid. De stijgende lijn van CO₂-emissies dwong tot grotere inzet op verduurzaming van de energievoorziening. De problemen in Groningen met de gevolgen van de aardgaswinning leidden ook in die richting, al zou een politiek besluit nog jaren duren. In 2014 werd door de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Wilma Mansveld, het milieubeleid 'gemoderniseerd'¹.

De reden voor de modernisering van het beleid was het voorkomen van gezondheidsproblemen in de toekomst. Gezondheidsproblemen van grote groepen burgers werden namelijk steeds meer in verband gebracht met luchtvervuiling, fijnstof en leefomgeving. Meer aandacht moest naar de leefomgeving gaan. Intussen was het Planbureau voor de Leefomgeving opgetuigd dat het beleid voorzag van dieptestudies om te onderbouwen dat er meer gedaan moest worden.

Opmerkelijk in de officiële stukken is dat de vervuilers in de Rijnmond en IJmond niet genoemd worden als veroorzakers van de extreem slechte luchtkwaliteit en de hoge aantallen longziekten aldaar. De luchtkwaliteit is daar het slechtst van Europa. Ook is opmerkelijk dat de vervuilers in de Nederlandse landbouw en de intensieve veeteelt en pluimveehouderijen niet genoemd worden, terwijl de luchtkwaliteit in dorpen en landelijke gebieden daaromheen zeer te wensen overlaat. De Q-koorts hadden we net gehad en de gevolgen voor de gezondheid van inwoners in gebieden in Oost-Brabant spraken boekdelen.

Het 'gemoderniseerde' milieubeleid wordt rond 2014 verlegd naar internationaal, grensoverschrijdend beleid met de EU-partners en naar de ruimtelijke ordening en de leefomgeving, met name in de steden. Integraliteit staat hoog in het vaandel en er is bij de regering in die tijd een rotsvast vertrouwen dat economische groei, duurzaamheid en milieu hand in hand gaan. Het adagium is samenwerking tussen alle partijen met het Rijk als de spelverdeler die marktprikkels uitdeelt en met wet- en regelgeving komt, maar die ook knopen kan doorhakken als het nodig is. Het staat mooi op papier, maar wie in het veld in die tijd gewerkt heeft aan verduurzaming, weet dat de tegengestelde belangen nauwelijks verwoord werden. Het was mooi om het over een gezonde leefomgeving te hebben, maar als tegelijkertijd degenen die verantwoordelijk zijn voor de meeste uitstoot van vervuiling naar lucht, water en bodem vrijuit gaan, dan worden er geen knopen doorgehakt in het gemoderniseerde milieubeleid. De beslissing in mei 2018 om te stoppen met de aardgaswinning in Groningen en de versnelling van dit proces om in 2022 reeds te stoppen, is een uitzondering in daadkracht. Echter, het kwam niet vanzelf en de jarenlange aardbevingen en demonstraties van verontruste Groningers gingen hieraan vooraf. De Nederlandse bevolking ondersteunde breed het besluit en de wetgeving kwam in 2020. Toch worden grote ondernemingen achter het gasbeleid nog altijd afgeschermd en in maart 2021 werd door een uitspraak van het Openbaar Ministerie

ontkend dat deze ondernemingen aanwijsbaar schuld zouden hebben voor de situatie waarin Groningen zich bevindt.

HETE AARDAPPELS WORDEN DOORGESCHOVEN

De rode lijn door het milieubeleid van de afgelopen decennia is om de zoete vrede te bewaren en te stellen dat 'we' het met elkaar moeten regelen en doen. De polder is keer op keer aan het werk gezet van klimaatafzets tot energietransitie trajecten. Alle georganiseerde lobby-groepen mogen meedoen. In de praktijk wordt noodzakelijk beleid, zoals het stikstofbeleid, vooruitgeschoven. Regering na regering heeft dit in de afgelopen decennia gedaan, omdat de belangentegenstellingen te sterk zouden opspelen in de politieke arena en het toch vooral om samenwerking zou gaan. Zowel de grote, vervuilende industriële spelers in ons land als ook de boeren en hun lobby-organisaties kregen veel voor elkaar in termen van het veiligstellen van duurzaamheids subsidies, maar noch het milieu, noch de leefomgeving, noch de volksgezondheid werden er beter van. De gebrekkige handhavings- en sanctioneringsmechanismen helpen daar ook niet bij. Dit vooruitschuifbeleid heeft Nederland op afstand gezet ten opzichte van Europese lidstaten. De volksgezondheid in delen van ons land werd er niet beter op. Rondom ondernemingen in IJmond, waar Tata Steel (het voormalige Hoogovens) gevestigd is, of in de Rijnmond met fossiele bedrijvigheid van de oliemaatschappijen, werd jarenlang sussend onderzoek door het RIVM gedaan². Pas na 2010, wanneer de bevolking van zich laat horen, artsen alarm slaan en roetregens het zenuwstelsel van kinderen in de nabijheid van Tata aantast, wordt het bespreekbaar. Maar er gebeurt niets en net als voorganger Corus blijft Tata om kostenredenen grafiet uitstoten en de volksgezondheid aantasten, terwijl het wel duurzaamheids subsidies binnen harkt. De vraag is waarom de grootste vervuilers zoveel ruimte kregen om ondanks milieubeleid decennialang door te gaan met uitstoot van vervuilende en ziekmakende stoffen. Kon het departement geen vuist maken of werd het bewust klein gehouden onder invloed van prioritaire ministeries zoals Financiën en Economische Zaken (waar later Klimaat aan werd toegevoegd) en van Landbouw Natuur en Visserij. Was deze 'verdeel en heers'-strategie van het CDA en de liberale kabinetten de beschermingsmantel van de grootste vervuilers? Het weggijken door de politiek verantwoordelijken was de afgelopen twee decennia een feit.

AFNEMENDE VOORUITGANG DOOR MARKTDENKEN

Het milieubeleid kon zich tot diep in de jaren '90 verheugen over een brede belangstelling bij de bevolking. Ook de wetenschap kwam met veel optimistische geluiden over technologische oplossingen voor milieuvraagstukken. Samen met technische bedrijven werd samengewerkt aan technische vernieuwingen om de water- en luchtvervuiling tegen te gaan. Het water in de Rijn werd weer rein, de stoffen in de uitlaatgassen van auto's werden door katalysatoren verminderd en de bossen werden weer gezond. Zo werden er steeds meer technologische oplossingen in de praktijk gebracht. Ondertussen werd er in die tijd veel kennis opgebouwd over hernieuwbare energie, met name windenergie. Heel wat wetenschappers en ingenieurs waren klaargestoomd op de Technische Universiteiten. Een beter milieu en vooruitgang gingen samen en de samenleving was er klaar voor. Dat leek zo, maar de neo-liberale geest die sinds eind jaren '90 een sterke invloed op de Nederlandse kabinetten heeft gehad, bleek een sterke tegenstander. Ongeacht de signatuur van de regeringen, het neo-liberale gedachtegoed had stevig postgevat. Het dominante marktdenken en het kosten-baten denken zorgden ervoor dat het breed gedragen milieubeleid in ons land versmalde. Volgens deze neo-liberale geest zou de markt zelf voor oplossingen zorgen en hoefde de overheid niet actief aan milieu- of klimaatbeleid te doen. De technologie zou door de bedrijven zelf ontwikkeld worden, waardoor er een markt zou ontstaan voor duurzame bedrijvigheid die de oplossingen voor milieuproblemen zou leveren. Het zijn overigens ook de jaren waarin de subsidies voor fossiele bedrijven stegen en emissierechten voor grootschalige vervuilers gratis uitgedeeld werden. De burgerinitiatieven bloeiden langzaam dood en het beleid van de 'duizend bloemen bloeien' werd omgezet in een centralistische aanpak vanuit Den Haag. Meer en meer ging het om wie van de bedrijven het eerst in de lift mocht om aan de desbetreffende bewindspersonen of topambtenaren de wensenlijst te overhandigen. Minder uitgaven voor milieumaatregelen en meer steun voor bedrijven, was de korte samenvatting waar gretig gehoor aan werd gegeven. Met de 'wortel' werden bedrijven gepaaid, maar door de hoepel van een schoner milieu, minder uitstoot en een bloeiende innovatieve industrie gebaseerd op duurzaamheid werd al die jaren niet heen gesprongen. De convenanten waren vrijwillig en er werden geen financiële prikkels gegeven om de CO₂-uitstoot te verminderen of de economie grootschalig

te verduurzamen. Feitelijk is er bijna twintig jaar weinig gedaan aan grensverleggend, transformerend milieubeleid. In het neo-liberale tijdperk van 2000 tot heden was het aannemen van de klimaatwet een hoogtepunt, weliswaar dertig jaar nadat Duitsland en Denemarken een dergelijke wet aangenomen hadden om duurzame energie te bevorderen en een energietransitie in werking te zetten. We staan achter in een wedstrijd die we met de kennis uit de jaren '80 en '90 makkelijk hadden kunnen winnen. Dan weer zit de trainer/coach niet mee, of is de spelverdeling niet op orde of worden spitsen node gemist.

DRAAGVLAK FRAGMENTEERT

Een belangrijk effect van het overheersende marktdenken in de laatste twintig jaar, is dat er een afbrokkeling heeft plaatsgevonden onder het stevige Nederlandse draagvlak voor milieu, duurzaamheid en klimaatadaptatie. Nog steeds vinden er lokaal veel particuliere initiatieven plaats en heeft er zich een grotere kopgroep van diverse bedrijven gevormd die duurzaamheid omarmen. Dat zijn vooral eigen initiatieven op eigen verantwoordelijkheid met behulp, dat is zeker waar, van subsidies voor verduurzaming. Wat niet voorzien was, maar wat voor de grootste vervuilers zeker een grote meevaller is, is dat er grote groepen burgers afhaken. Vooral aan de conservatieve en rechtse kant van het spectrum is het tegengeluid tegen verduurzaming en klimaatmaatregelen steeds luider geworden. Geen windmolens in de achtertuin, geen subsidies meer voor schone energie, geen beperkende maatregelen om het klimaat te redden. Onder het mom van 'vrijheid' wordt vanuit een rechts-conservatief deel vraagtekens gezet bij de noodzaak van klimaatbeleid. De kabinetten in de afgelopen twintig jaar hebben uit electorale overwegingen de oren veel naar de verre rechtse flanken laten hangen. Daarmee is het milieubeleid verrechtst. We zien dat ook terug in het aarzelende beleid van bewindspersonen. Boeren mogen wegen blokkeren, een stad als Den Haag bezet houden, het Malieveld met tractoren stuk rijden en politici intimideren tot aan de huisdeur, maar jonge klimaatdemonstranten die vreedzaam bij het Rijksmuseum een kruispunt tijdelijk bezet houden om op de urgentie van klimaatmaatregelen te wijzen, worden door de politie met harde hand uiteengedreven en gearresteerd. De dubbele moraal is overduidelijk en de politieke partijbelangen ook. Milieu en klimaat zijn gepolitiseerde onderwerpen geworden. Het gaat ook werkelijk ergens over, maar de politiek verantwoordelijken in de afgelopen kabinetten laten weinig van zich horen. Een uitnodi-

ging om op het Catshuis informeel te praten wordt selectief uitgestuurd. Dit alles maakt het voor de gewone burgers steeds lastiger om te begrijpen wat de essentie van het milieu- en klimaatbeleid is. Wanneer alleen verteld wordt hoeveel miljarden het gaat kosten en dat iedereen van het gas af moet en dat je dat zelf moet betalen, dan is dat ook voorsorteren op tegenmacht. Dat is goed gelukt, want er zijn nu al diverse proeftrajecten, om de energietransitie naar gas-loos wonen te realiseren, mislukt in wijken zoals in Purmerend. Hetzelfde zien we in de wind-op-land discussie. Natuurlijk hoeft het niet in je achtertuin en moeten bezwaren van burgers gehoord worden. Maar er zijn tal van plekken waar draaiende wieken van windmolens prima kunnen staan. Het draagvlak brokkelt onder invloed van slim *geframede* informatie af. Het sterke draagvlak raakt gefragmenteerd, terwijl het juist nu meer dan ooit nodig is om met elkaar een sprong vooruit te maken.

GAREN SPINNEN BIJ VERTRAGING

In dit steeds meer politieke spel van wel met volle overtuiging investeren in structurele verduurzaming en een gezonde leefomgeving of het bagatelliseren van klimaatverandering en de impact op de planeet en de volksgezondheid, ontbreekt het aan bewuste keuzes maken en objectivering. Niet dat het wetenschappelijke inzicht er niet zou zijn, want er zijn veel onderzoeksrapporten uit binnen- en buitenland. Zelfs wanneer er wetten aangenomen zijn, is de uitvoering twijfelachtig. Het unieke proces dat Urgenda heeft aangespannen tegen de Staat waarbij Urgenda in 2015 en 2018 in het gelijk werd gesteld, en uiteindelijk de Hoge Raad in december 2019 de bevestiging gaf van het gelijk van Urgenda, is tekenend voor het politieke falen van de afgelopen decennia. Ontkennen van feiten, wegstreken en de hete aardappels zo lang mogelijk vooruitschuiven, dat was het beleid van de zittende politiek om er zo min mogelijk last te hebben. Stikstofbeleid is al meer dan 25 jaar noodzaak, maar nooit doorgezet. Goede rapporten worden gemaakt, maar niet opgevolgd. Voor de grootste vervuilers is dit een gouden tijd geweest, want terwijl de uitstoot van de top tien vervuilers en de intensieve landbouw- en veeteelt door kon gaan, werden de grote bedrijven ook nog gespekt met gratis emissierechten door de overheid en werd boeren weinig in de weg gelegd om de megastallen vol te zetten met behulp van de Rabobank en creatief boekhouden met mest. Toch lijkt het tij zich nu te keren, want de onhoudbare situatie van een verslechterend milieu is ook in Europa niet onopgemerkt gebleven. De achtergebleven positie

van Nederland op het gebied van een schoon milieu is niet bevorderlijk voor ons imago als de andere lidstaten wel hun scores halen. Belangrijk is ook dat in de traditionele ondernemerslobby van VNO-NCW er belangrijke verschuivingen hebben plaatsgevonden. Een groep voorlopers wil juist investeren in verduurzaming, omdat het niet alleen beter is om op die manier geld te verdienen, maar er is ook een grote groeiemarkt. Zij hebben last van de vervuilers en het slechte imago buiten ons land. Jonge ondernemers in de sectoren van gezonde voeding tot circulair bouwen en duurzame mobiliteit zien veel meer in het omgooien van het roer richting duurzaamheid dan vasthouden aan vertraging van beleid. Breekt er een nieuw tijdperk aan?

EEN VERLATE WENDING TEN POSITIEVE

De afgelopen vijftig jaar laten een schommelend beleid zien, waarbij het milieu en het klimaat de laatste twee decennia niet in het speerpunt van de belangstelling van de politiek verantwoordelijkheden heeft gestaan. De impact hiervan op goede groei met een duurzame en zo mogelijk circulaire economie is niet positief geweest. Op papier is het allemaal mooi opgeschreven, maar de praktijk is buitengewoon weerbarstig geweest. Het helpt ook niet dat de politiek onder invloed van lobby-organisaties de tijd altijd oprekt. 2050 is heel ver weg. Toch komt er een positieve wending, want de druk vanuit Europa wordt groter. De doelstellingen van de EU in Brussel, ondersteund door het Europees Parlement, zijn ook veel concreter en scherper in de tijd. 2030 lijkt het oude 2050, dus er is werk aan de winkel. Andere lidstaten, Duitsland en de Scandinavische landen voorop, zien al decennialang de kansen. Die gaan het voorlopen verzilveren, zeker met de Europese *Green Deal* in het vooruitzicht. Is er nog hoop voor Nederland om te verduurzamen? De kansen om als Nederland mee te kunnen doen met de Europese *Green Deal* worden beslist groter, wanneer er serieus gewerkt wordt aan het structureel verzetten van de bakens richting een duurzame, circulaire economie waar vandaag al begonnen had moeten zijn (en niet in 2050). Het zal nu niet meer om een ‘modernisering’ van milieu- naar klimaatbeleid gaan, maar om een heuse transformatie om de economie van een nieuwe basis te voorzien en het draagvlak bij burgers te versterken. De investeringen in een gezonde, schone samenleving betalen zich de komende decennia uit in meer gezonde levensjaren, meer toekomstbestendige bedrijven en een grotere bijdrage aan de wetenschap die voor een duurzame hernieuwbare energiebron, zoals waterstof, gaat

zorgen. Hieruit kunnen heel nieuwe bedrijfstakken voortkomen. Het voorbeeld van de vrachtwagens op waterstof die in Groningen van de band af gaan rollen, zou bijna te mooi voor woorden zijn.

Nederlanders zijn wars van *top-down* en daarom is het zo verwonderlijk dat met de neo-liberale tijdgeest van de afgelopen twintig jaar er steeds meer centraal beslist werd dat decentraal uitgevoerd moet worden. Op het terrein van milieu- en duurzaamheidsbeleid is er op de klimaatwet na, weinig substantieels besloten en nog minder uitgevoerd. Laat het de stilte voor de duurzame frisse wind zijn. Om in beeldspraak te blijven: de waterstofmotoren staan al aan en de duurzame energie van zon en wind omringt ons meer en meer. Innovatie en duurzaamheid zijn twee zijden van dezelfde medaille. Ondernemingen zijn aan zet, samen met burgerorganisaties om ons land een inhaalslag te laten maken. De politiek doet er goed aan om niet meer te treuzelen, weg te kijken en vooruit te schuiven. Want de Europese doelstellingen zijn niet meer vrijblijvend. Vanuit politiek Den Haag zal actief aan de Europese tafels voor de *Green Deal* aangeschoven moeten worden met verrassende initiatieven die goed zijn voor een bestendige, duurzame economie en een gezonde leefomgeving. Intern betekent het harde noten kraken en de top-vervuilers in ons land sanctioneren en harde limieten aankondigen. Dat vereist leiderschap op wat misschien wel de belangrijkste post in de komende jaren zal worden: de minister van duurzaamheid. Niet voor niets zijn in het bedrijfsleven strategie en duurzaamheid steeds vaker in een topfunctie verenigd. Dat zou in de regering ook zichtbaar moeten zijn.

Ooit moest ik in 2011 op een internationaal congres de achterstand op duurzaam energiebeleid van Nederland in Europa presenteren en toen ik klaar was, werd er door andere Europeanen troostend gesproken dat we er als Nederland wel weer bovenop kwamen. Dat denk ik ook. We hebben nu het tij mee, al rest er niet veel tijd meer om het vanaf nu groots en goed te doen. Met elkaar. Na al het verliezen is het nu tijd om weer te gaan winnen. ■

Voetnoten

1 bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, brief aan Tweede Kamer kenmerk IENM/BSK-2013/175216, 10 maart 2014

2 <https://www.rivm.nl/tata-steel-corus>