



## RIVM-reactie op “Een schone taak” (versie 22 juni 2020)

Het RIVM juicht de ontwikkeling van een lange termijn visie op ontwikkeling van de milieukwaliteit toe. De voorliggende visie toont de politieke wil van de staatssecretaris om serieuze stappen te zetten richting duurzaamheid. Het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) beoogt de zorg voor een gezond, veilig en schoon leefmilieu weer hoger op de maatschappelijke agenda te zetten. In de 22 juni-versie wordt gesproken over een hoge urgentie, gezien de bestaande risico's voor de gezondheid van mens en ecosystemen, en worden hoge ambities geformuleerd die in een nog op te stellen milieuprogramma om uitwerking vragen. Wellicht zou in plaats van de brave titel 'een schone taak' nog een titel bedacht kunnen worden die de urgentie en complexiteit van de problematiek wat meer uitstraalt.

Het RIVM maakt hierbij een aantal reflecties, om het beleid verder te versterken:

1. Van het NMK zou een veel sterkere sturing kunnen uitgaan als de ambities worden vertaald in expliciete eind- en tussendoelen voor de te bereiken gezondheidsbescherming, milieukwaliteit en de daarvan afgeleide emissiereductiedoelen en tijdpaden. Wat zou de *footprint* van de Nederlander mogen zijn in het licht van de verdeling van het beschikbare natuurlijk kapitaal tussen landen en tussen de huidige en toekomstige generaties? Als de richting duidelijk is aangegeven, kunnen in het aangekondigde milieuprogramma de concrete beleidsacties worden geformuleerd. Evaluatie van dat programma (vergelijking met de doelen) en monitoring van de voortgang in milieubeslag, milieukwaliteit en vermindering van gezondheidsrisico's vormen vervolgens de sluitsteen van een effectief beleidsproces.
2. Het concept-NMK spreekt over het aansluiten bij de ambities van de European Green Deal en het streven naar een *level-playing-field*, maar om in een dichtbevolkt land dezelfde milieukwaliteit te bereiken als in andere landen zijn scherpere emissiedoelen nodig dan voor de minder intensief gebruikte delen van Europa, om een vergelijkbare milieukwaliteit te bereiken. De lat moet dan voor Nederland dus juist hoger worden gelegd dan voor de Europese middenmoot. Een actievere rol in de verdere ontwikkeling van het internationale milieubeleid is van groot belang voor het behoud van de Nederlandse concurrentiekracht.
3. Het voorkomen van afwenteling vormt - zoals in het concept-NMK wordt gesteld - inderdaad een belangrijke uitdaging. Deeloplossingen doen geen recht aan de complexiteit en veroorzaken afwenteling naar andere milieucompartimenten of naar het buitenland en toekomstige generaties. Alleen een integrale benadering kan dat voorkomen. In het concept-NMK wordt een samenhangend kader van milieuthema's echter (nog) niet uitgewerkt. Uitwerking van een overkoepelende interdepartementale visie op landbouw, verkeer, energie, klimaat, gezondheid en natuur verdient aanbeveling. Wat is de beleidskeuze bij conflicterende beleidsbelangen, zoals bij de inzet van biomassa of de ontwikkeling van de luchtvaart, en bij de spanning tussen landschapskwaliteit en duurzame energie, of tussen mobiliteit en beperking van verkeerslawaaï? In hoeverre is er vanuit andere beleidsonderdelen/departementen overeenstemming over de urgentie van een

gezond en veilig milieu? Hoe worden de milieu-ambities in aansluiting (en samen) met de ambities rond de Nationale Omgevingsvisie, duurzame landbouw, klimaat- en energie en circulaire economie vorm gegeven? Hoe worden de ambities van de verschillende onderdelen van IenW vertaald in gemeenschappelijke doelen?

4. Het concept-NMK noemt innovatie essentieel voor het vermijden van afwenteling en de transitie naar een duurzame en circulaire economie. Terecht wordt daarbij *Safe-by-design* als uitgangspunt genoemd, waaraan zeker in de uitvoering concreter vorm is te geven. Volgens het NMK heeft het Rijk hierbij een regierol. Hoe die regierol concreet wordt ingevuld blijft onduidelijk. Wat voor verschuiving in de inzet van beschikbare beleidsinstrumenten (overtuigen, reguleren, inzet van financiële prikkels of investeren in de (kennis-) infrastructuur) wordt concreet voorzien? De sterke nadruk die gelegd wordt op meer samenwerken tussen landelijke, regionale en lokale overheden en met private partijen en burgers blijft vaag als niet duidelijk wordt welke instrumenten het Rijk - naast het voeren van overleg - daarbij wil gaan inzetten. De internationale component van de innovatie verdient meer aandacht: productieketens houden niet op bij de grens; zeker in grensregio's vormen zij een grensoverschrijdend economisch systeem. Ook wat betreft onderzoek en innovatie is Nederland geen eiland.
5. Voor een duurzame en circulaire economie lijkt niet alleen technologische innovatie van belang, maar evenzeer gedragsverandering. De successen die in de afgelopen 50 jaar zijn vrijwel allemaal terug te voeren op technisch en economisch redelijk makkelijk te implementeren oplossingen. Maatregelen om bijvoorbeeld autoverkeer, vliegverkeer, plasticgebruik of de inzet van energie en materialen terug te dringen, of te komen tot een duurzame en gezonde voedselconsumptie, kwamen amper van de grond. Het behoeft verdere uitwerking hoe het Rijk het gedrag van consumenten, bedrijven en bestuurders kan beïnvloeden en samenwerking tussen alle spelers in de keten gaat bevorderen. Hierbij zou het om een breder pallet van interventies en aanknopingspunten moeten gaan dan het uitrollen van publiekscampagnes, voorlichting en kennisoverdracht. Die zullen onvoldoende zijn om het gedrag met voldoende impact te beïnvloeden. Andere interventies zullen nodig zijn en bijvoorbeeld gericht moeten worden op het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid en het inspelen op de belangen van de verschillende spelers. In het ene geval zal directe persoonlijke feedback impact kunnen hebben. Onder andere omstandigheden speelt juist sociale vergelijking een grote rol en het kan ook zijn dat financiële prikkels het juiste instrument zijn om gedrag te beïnvloeden. Hierbij kan kennis van gedragswetenschappers helpen om de juiste keuzes voor interventies te bepalen, met oog voor de verschillende inkomens- en opleidingsgroepen en bedrijfstypen. Een gezond en veilig milieu begint niet alleen bij onszelf of bij de overheid, maar bij ons allemaal.
6. Terecht komt het woord samenwerking in het concept-NMK regelmatig voor. Samenwerking met alle spelers in de keten en samenwerking met lokale en regionale overheden. bestuurslagen. Dat zal meer vragen van het Rijk dan louter een regierol. Dan gaat het ook om actieve kennisoverdracht, financiële tegemoetkomingen en, waar nodig, duidelijke richtlijnen. Waar het gaat om kennisoverdracht kunnen kennisinstellingen, zoals het RIVM een rol spelen.
7. Het concept-NMK lijkt geïnspireerd te zijn door de situatie aan het begin van de jaren negentig, toen 'het milieu' van een hogere orde werd gezien dan 'de economie' (SER, 1991, Economie en milieu, 91/18). Ook toen was het doel kringlopen te sluiten en economische groei te laten plaatsvinden binnen de milieugebruiksruimte, vergelijkbaar met de termen *donut* of *safe operating space* die nu worden gebruikt. Om het risico te vermijden dat de NMK-visie verwatert, is het goed te analyseren waarom de aandacht voor het milieu na de

jaren negentig weer is afgenomen en waarborgen in te bouwen voor de lange termijn. Deels had de tanende aandacht voor het milieu te maken met het succes dat met eenvoudige maatregelen (het laaghangende fruit) kon worden behaald. Recessies, lage energieprijzen, oplopende milieukosten speelden evenzeer een rol, evenals het urgenter worden van andere maatschappelijke thema's zoals toenemende inkomensverschillen en hardnekkige armoede (binnen en buiten Nederland), migratie, en geopolitieke spanningen. De samenhang tussen deze thema's met de milieuproblematiek werd steeds minder gezien. Wellicht kunnen de 17 SDG-indicatoren een aanknopingspunt bieden om steeds de samenhang tussen de economische, sociale en ecologische factoren onder ogen te zien. Deregulering, marktwerking, decentralisatie, bezuinigingen op milieu-uitgaven, opsplitsing en de-professionalisering van overheidsdiensten en overheidsmanagers (Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen - een oproep, 2018) droegen ook in belangrijke mate bij aan de tanende effectiviteit van milieubeleid. Zoals in het concept-NMK wordt geconstateerd, is het Rijk steeds vaker door burgers en rechters aangesproken op haar zorgplicht en het vertoonde gebrek aan urgentiegevoel bij uitvoering en handhaving. Versterking van instituties lijkt nodig om opgewassen te zijn tegen economische krachten, effectiever gebruik te maken van de beschikbare wetenschappelijke kennis, teneinde een gezonde en veilige leefomgeving te kunnen waarborgen en een toekomstbestendige circulaire economie te realiseren.

Het RIVM kijkt uit naar de verdere ontwikkeling het Nationaal Milieubeleidskader en de versterking van de samenwerking tussen Rijk, regionale en lokale overheden, ketenpartners, burgers en belangengroepen. Graag werken wij mee bij de uitwerking voor de verschillende beleidsterreinen en belangengroepen.