

Concept regeling

Een schone taak, Nationaal Milieubeleidskader

Persoonlijke reactie van dr.ir. M.A.M. Commandeur (30-08-2020)

Vraag 1: Herkent u de bouwstenen uit de notitie of stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

Het klinkt op het eerste gezicht misschien als flauw, maar zo bedoel ik het zeker niet: het woordgebruik vind ik namelijk verwarrend, want de NMK-notitie bevat in mijn ogen geen “kader” en ook geen “bouwstenen” voor een kader. Wat de notitie in mijn ogen bevat, noem ik een “visie” op een problematiek met “zoekrichtingen” voor oplossingen. Het een en ander heeft volgens mij ook consequenties voor het soort “regeling” (zie boven – idem website), dat daaruit zou kunnen voortvloeien.

Ik vind het belangrijk om dit te benadrukken, omdat dit verschil principieel leidend is voor de aangrijpingsmogelijkheden die de overheid ter beschikking staan om haar maatschappelijke verantwoordelijkheid in te vullen:

- Een visie beschouwt (in mijn ogen) de status quo (op een of meer tijdstippen bevroren, bijvoorbeeld t.o.v. het heden) – en biedt zoekrichtingen voor oplossingen in de toekomst.
 - De overheid kan na zo’n beschouwing een (sterke) regierol vervullen bij het uitzetten van de uitwerking en efficiënt middelen inzetten om de doelstellingen te bereiken die uit de zoektocht naar oplossingen zijn voortgevloeid.
- Een kader beschouwt (in mijn ogen) de grenzen die het probleemveld afbakenen, alsmede de (morele) beperkingen die worden opgelegd aan de oplossingsmogelijkheden. Die beschouwing kan gaan over de status quo, maar steeds vaker gaat die tegenwoordig over het transitieproces dat gaande is als gevolg van (wereld)bevolkingsgroei, migratie, industrialisatie, milieu-uitputting, klimaatbelasting, etc. In die beschouwing is de “status quo” niet meer dan een semi-stabiele toestand van een socio-technisch regiem.
 - In deze context is het onmogelijk om een regierol te vervullen, of op te leggen. De overheid kan het transitieproces hooguit bijsturen (Geels en Kemp 2000) ¹, door:
 - anticiperende, reflexieve en adaptieve bestuurlijke interventies gericht op de substitutie en/of transformatie van technieken en methodieken die functioneren in het bestaande, socio-technische regiem;
 - vroegtijdige alertheid op en stimulering van nieuwigheden (novelties) en innovaties die in kleine gaten in de markt (niches) opkomen.

De “bouwstenen” bij een kader bestaan dus niet uit zoekrichtingen voor oplossingen, maar uit identificaties van indicatoren en bepalingen van kenwaarden (spelling klopt – niet: “kernwaarden”) die het techno-sociale waardenstelsel definiëren, aan de hand waarvan de overheid weloverwogen interventies kan plegen voor bijsturing.

Doordat de NMK-notitie termen zoals visie en kader, zoekrichtingen en bouwstenen en doelstellingen en transitieperspectieven verwacht, blijft voor mij onduidelijk hoe het Ministerie haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ziet voor het milieu, als basis voor interventies.

¹ Geels, F., en R. Kemp. (2000). *Transities vanuit sociotechnisch perspectief*; <http://kemp.unu-merit.nl/pdf/geelskemp.pdf> .

Vraag 2: Welke punten zou u willen meegeven voor de uitwerkingen van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma?

Het antwoord op deze vraag zal ik toespitsen vanuit de gedachten dat uw notitie is bedoeld ter afbakening van een kader met aansluitend een verkenning van de grenzen aan de hand van inhoudelijke zoekrichtingen. De punten die ik wil meegeven hangen samen met de oorzaken van de zogenaamd autonoom voortrazende transitie: (wereld)bevolkingsgroei, migratie, industrialisatie, milieu-uitputting, klimaatbelasting, et cetera.

Dit kader zou ik graag uitgesplitst willen zien naar de drie grondslagen van de economie:

- Grond (en water):
 - De transitie van grondeigendom, grondtoegangs- en grondgebruiksrechten, met name van agrarische gronden en on(der)benutte of natuurterreinen;
- Arbeid:
 - De transitie van onafhankelijke (zelfstandige) rurale en boerenfamiliearbeid naar laagbetaalde (migrerende) arbeidskrachten in losse loondienst;
- Kapitaal:
 - De transitie van de investeringsdruk op landbouw- en voedselproductie, door toenemende eisen inzake voedselveiligheid en -zekerheid, klimaat en milieu, in aanvulling op de toenemende kosten voor grondverwerving, afnemende bodemkwaliteit en voortgaande opbrengstprijzdaling voor de producten.

Uitwerking in zoekrichtingen

De 4 door u gegeven zoekrichtingen zijn allen gekoppeld aan de grondslag “Kapitaal”. Bij elke uitwerking ervan maakt u een afweging over het maatschappelijk draagvlak voor private investeringen op basis van aanvullende overheidsregelgeving en stimulering via subsidies. Overwegingen op basis “Grond (en water)” en “Arbeid” zouden volgens mij moeten worden toegevoegd – desnoods via een verwijzingen naar notities van andere Ministeries.

De inhoud van uw notitie is overigens niet nieuw. Zij bevat weliswaar nieuwe details, maar nergens wordt een transitie van de investeringsdruk als zodanig in de afwegingen betrokken. Daardoor blijft de rechtvaardiging onduidelijk voor het feit, dat de overheid voornamelijk wil “bijsturen” (met regels en beschikbare belastingmiddelen) en geén regie wil nemen.

➤ **Advies: ga meten met twee maten!**

Ik hoop, dat deze tussentitel uw aandacht trekt om goed door te lezen wat ik precies bedoel. Als grondslag voor de relatie tussen milieubeleid en kapitaalbehoefte moet er volgens mij onderscheid worden gemaakt worden tussen:

- a) anorganische voortbrengselen, industriële producten uit delfstoffen en tot anorganisch stof verwerkte grondstoffen voor energie, infrastructuur en kunststoffen (zoals kleding), inclusief bioactieve hulpstoffen en agentia, zoals beschermingsmiddelen en kunstmest;
- b) organische voortbrengselen, grond-gerelateerde landbouwproducten, zoals voor voedsel en sier, en overige biologische organismen en agentia, zoals insecten, biotopen en mest.

In het geval van anorganische voortbrengselen (a) dient het milieubeleid (boven-)grenzen te stellen aan de toegestane milieubelasting – en dat doen in anorganische termen, zoals CO₂, N-verbindingen, fijnstof en residuen van bioactieve anorganische stoffen.

In het geval van organische voortbrengselen (b) dient het milieubeleid (onder-)grenzen te stellen aan de bijdrage die het productiesysteem levert aan de (alfa- α , bèta- β én gamma- γ) biodiversiteit van de kwaliteit van het ecosysteem, waarin de productie plaatsvindt.

- Ongetwijfeld kunnen er voortbrengselen worden benoemd die onder (a) vallen, maar die als (b) dienen te worden benaderd, of andersom, of een beetje bij allebei thuishoren. Die notie kan voor mij echter niet het principe van deze opdeling in twijfel trekken.

Consequentie

Voor de anorganische voortbrengselen brengt dit geen bijzonder beleidswijziging met zich mee. Eigenlijk borduurt dit voort op bestaand beleid, waarop uw notitie goed aansluit.

Voor de organische voortbrengselen zal dit echter een transitie in zichzelf betekenen: weg met alle beperkende regels voor mest, productierechten, uitstoot van N-verbindingen en zelfs van fijnstof uit de veehouderij! (Pardon?- Ja!). Maar pas op: wat er dan wordt gevegd, is een minimum niveau aan biodiversiteit en ecosysteem-versterking. Als die ondergrenzen goed worden vastgelegd, dan zal de akkerbouw met zware landbouwmachines en grootschalige monoculturen verdwijnen, evenals de eenzijdige veehouderij (zoals hoogproductief melkvee, leg- en vleespluimvee). Het gemengde bedrijf met dubbeldoel-vee zal als bedrijfstype weer aantrekkelijk worden. Zo niet, dan kan de landbouw in een gebied onrendabel worden (!).

Nadere toelichting (voorbeeld)

De omvorming naar circulaire landbouw moet dus als gevolg van dit betoog géén doelstelling op zichzelf worden van het milieubeleid – maar wel een zoekrichting. In deze benadering zal circulaire landbouw zich in de praktijk, via de voortschrijdende normen voor de ondergrenzen van biodiversiteit, gaan ontvouwen als het resultaat van “...*anticiperende, reflexieve en adaptieve bestuurlijke interventies gericht op de substitutie en/of transformatie van de technieken en methodieken die functioneren in het bestaande, socio-technische regiem...*”.

In deze benadering zit tevens de rechtvaardiging vervat, waarom de overheid niet de regie oppakt, maar een (sterke) bijsturende rol vervult, die overigens (nieuwe) maatschappelijke verantwoordelijkheden meebrengt voor de toekomst van de landbouw en de rurale gebieden.

Vraag 3: Hoe kunnen we u zo effectief mogelijk betrekken in het vervolgtraject waarbij de bouwstenen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma?

Door mij te verzoeken om als projectleider een onderzoeksproject op te zetten (samen met anderen ²), waarin indicatoren en kenwaarden worden geïdentificeerd, waarmee bepaalde transitieprocessen kunnen worden begrepen. Hierbij denk ik vooral aan de indicatoren en kenwaarden die leiden tot de voortschrijdende vaststellingen van de (onder-)grenzen van de biodiversiteitseisen, die er moeten en kunnen worden gesteld aan de voortbrenging en levering van organische producten, zoals: landbouw, mest, voedsel, sier en biotopen.

Contact:

Monica Commandeur

monica.commandeur@viagroen.nl

Tel: 030.2935.307; Mobiel: 06.1075.8184

² Ik verwacht dat ik mijn netwerk bij IFSA, EIP-Agri, WUR, Transitie Coalitie, Bionext, etc. kan overtuigen van mijn inzichten – en kan inspireren tot deelname, als de overheid laat merken mijn inzichten serieus te nemen.