

Dr. M.E.M. Doorewaard



Milieubeleid door branche-organisaties

Een terugblik uit 2000. Bedrijven zetten branchegewijs zelf systemen op van milieuzorg. Producenten en afnemers wilden bij de consument niet meer in een kwaad daglicht staan. Zelfregulering slaagde.

'Hierbij sluit ik deze vergadering, die hopelijk voor het milieu van groot belang zal blijken te zijn', zei Theo Olthof met een zucht van verlichting. Het aanwezige Europese gezelschap knikte instemmend. Theo was opgelucht nu de vergadering had ingestemd met zijn plan. Hij was, samen met een aantal branche-organisaties, een jaar bezig geweest met de voorbereiding van het plan. De meeste tijd was gaan zitten in het discussiëren met vertegenwoordigers van de grotere branche-organisaties in de hele Europese Gemeenschap. Personen, van wie er nu een aantal om de tafel zaten. Met het besluit dat deze vergadering genomen had, kon wat hem betreft het jaar 2000 niet beter beginnen.

Het gezelschap had zojuist besloten een systeem op te zetten, waardoor het voor middelgrote en kleine bedrijven mogelijk werd om tegen een geringe vergoeding milieudoorlichtingen te laten uitvoeren door experts uit andere bedrijven. Het systeem zou worden gecoördineerd door de gezamenlijke branche-organisaties in de Europese Gemeenschap. Het doel van het systeem was om middelgrote en kleine

bedrijven te stimuleren tot het opzetten van milieuvriendelijke procedures en productieprocessen met behulp van de kennis van hun branche-organisatie en tips van collega-bedrijven. Kleinere bedrijven waren tot voor kort aangewezen op dure adviezen van gespecialiseerde milieudoorlichters. Het internationale karakter van het systeem zou ervoor zorgen dat tussen de Europese landen de verschillen in de milieuvriendelijkheid van bedrijfsprocedures en productieprocessen snel zou worden verkleind.

Theo kon niet echt geloven dat zijn plan aangenomen was. Tot voor kort had immers nog niemand gehoord van milieudoorlichtingen. De ontwikkelingen in Nederland in de afgelopen twintig jaar hadden ertoe geleid dat hij, samen met een aantal branche-organisaties, zijn plan ontwikkelde.

Handhaving van milieuwetten

Het begon allemaal in het begin van de jaren tachtig toen er in Nederland steeds meer problemen bleken te zijn bij de uitvoering van de sectorale milieuwetten (afzonderlijke wetten voor bodem-, water-, luchtverontreiniging, geluidhinder en afval-

Dr. M.E.M. Doorewaard (1962) is als organisatie-adviseur verbonden aan Twijnstra Gudde nv management consultants. Tevens doceert zij milieumanagement bij de vakgroep bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

stoffen). De Nederlandse overheid constateerde dat zij veel van haar milieudoelstellingen niet kon realiseren omdat de regelgeving te complex, te gefragmenteerd en

Regelgeving was te complex, te gefragmenteerd en onoverzichtelijk voor ondernemingen

onoverzichtelijk was voor ondernemingen. Het bedrijfsleven wist niet altijd wat van hem verwacht werd en had veelal te maken met een leger controlerende ambtenaren. Het was geen uitzondering als een bedrijf in een korte tijd door verschillende controlerende ambtenaren werd bezocht, die onafhankelijk van elkaar eisen aan het productieproces stelden die het bedrijf onmogelijk tegelijkertijd kon realiseren.

Nadat er in 1983 een illegale activiteit met chemisch afval aan het licht kwam (de zogenaamde Uniser-affaire) was het voor de Nederlandse overheid duidelijk wat zij moest doen. Zij zou niet de milieuwetten zelf maar de handhaving ervan moeten verbeteren. Zij zocht derhalve naar instrumenten waarmee het bedrijfsleven goed gecontroleerd zou kunnen worden. De overheid dacht aan een verplichte stoffenregistratie, milieu-*accountancy*, en dergelijke. Bedrijven zaten daar niet echt op te wachten. Nog meer regels en controlerende ambtenaren leek hen een nachtmerrie. Het bedrijfsleven voelde zich bedreigd.

Vrijwillige milieuzorg

Theo glimlachte om de toenmalige creativiteit van het georganiseerde bedrijfsle-

ven. Dit kwam namelijk met een zeer acceptabele oplossing, waarmee het voortborduurde op ontwikkelingen in de Verenigde Staten. Het bedrijfsleven stelde de overheid voor in plaats van de overheidscontrole te intensiveren, een systeem te ontwikkelen met behulp waarvan een bedrijf zo zorgvuldig mogelijk om zou gaan met het milieu. Milieuzorg was erop gebaseerd dat in een bedrijf vooraf, tijdens en na afloop van bedrijfsactiviteiten gedacht werd over milieueffecten. De uitgangspunten van het systeem waren dat het eenvoudig en hanteerbaar moest zijn en zoveel mogelijk zou aansluiten op de praktijk in bedrijven en dat het geen nieuwe regelgeving zou oproepen. Dit zogenaamde bedrijfsinterne milieuzorgsysteem zou moeten bestaan uit een aantal standaard-elementen. Zo zou allereerst de top van het bedrijf een schriftelijke milieubeleidsverklaring moeten opstellen en een plan met de activiteiten op milieugebied moeten vaststellen. De organisatie zou vervolgens algemene instructies en procedures en een meet- en registratieprogramma moeten ontwikkelen. Bovendien moest de organisatie structureel aandacht besteden aan interne voorlichting en opleidingen en externe rapportages. Het totale 'milieuzorgsysteem' zou door het bedrijf regelmatig op organisatorische en technische aspecten gecontroleerd moeten worden via zogenaamde milieudoorlichtingen of milieu-*audits*.

In een bedrijf met een goed milieuzorgsysteem zou vanaf de tekentafel tot en met de afvalfase worden geprobeerd de belasting voor het milieu te minimaliseren. Een milieuzorgsysteem omvat immers de activiteiten van het management om de inkomende grondstoffen, het productieproces en de producten en afvalstromen op een kritische wijze te beoordelen op de gevolgen voor het milieu. Hierdoor zou in een bedrijf het milieubesef groeien en het nut inzien van maatregelen zoals andere inkoopprocedures, overkappingen van opslagplaatsen, opvangbakken onder kra-

nen, vloeiendichte vloeren, extra zuivering van afvalwater, het gescheiden houden van afvalstoffen en het geven van cursussen aan het personeel.

Als bedrijven zouden beschikken over een regelmatig gecontroleerd milieuzorgsysteem zou – zo was de filosofie van het georganiseerde bedrijfsleven – de rol van de overheid kunnen worden beperkt tot een controle op de interne procedures en een steekproefsgewijze controle op de door het bedrijf in eigen beheer uitgevoerde metingen en registraties. De overheid zou daarnaast meer zekerheid hebben dat het bedrijf veel aandacht besteedt aan het milieubeleid en dat het de wettelijke voorschriften naleeft.

Idee wordt overheidsbeleid

Theo verwonderde zich er nu over dat de overheid het idee van het georganiseerde bedrijfsleven vrijwel ongewijzigd had overgenomen. Nadat de overheid met het bedrijfsleven enige proefprojecten had uitgevoerd, lanceerde zij het idee 'milieuzorgsystemen' als overheidsinstrument voor het milieubeleid voor de jaren negentig. De toentertijd zittende minister Nijpels onderscheidde in een Tweede-Kamernotitie twee categorieën van bedrijven: enerzijds een grote groep van ongeveer 250.000 bedrijven met een relatief beperkte milieubelasting, waarvoor hij een partieel milieuzorgsysteem toereikend achtte; anderzijds een groep van ongeveer 11.000 bedrijven met een (middel)grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's, waarvoor een integraal milieuzorgsysteem nodig zou zijn. Nijpels streefde daarbij naar een koppeling tussen milieuzorgsystemen en milieuvergunningen. Het milieuzorgsysteem was, zoals het bedrijfsleven verzocht, een vrijwillige zaak. Nijpels maakte slechts de kanttekening dat hij een milieuzorgsysteem voor elk bedrijf verplicht zou stellen wanneer na enkele jaren zou blijken dat er van de vrijwillige invoering van milieuzorgsystemen niets terecht zou komen. Verder stelde hij geld beschikbaar voor initiatie-

ven van branche-organisaties op het gebied van milieuzorgsystemen.

Milieuzorgsystemen niet ingevoerd

Theo moest glimlachen bij de herinnering aan die Tweede-Kamernotitie. Ten eerste klopte er niets van de aantallen bedrijven die Nijpels destijds noemde. Het aantal van 11.000 bedrijven waarvoor direct een integraal milieuzorgsysteem zou moeten gelden, bleek later circa 3.000 te zijn. Het concept 'partieel milieuzorgsysteem' bleek bovendien een onrealistisch concept. En ook de gedachte dat de milieuzorgsystemen er zouden komen met het uitbrengen van de notitie en het beschikbaar stellen van geld voor een branchegerichte aanpak, bleek te simpel. In 1991 had slechts zeven procent van de bedrijven een milieuzorgsysteem ingevoerd. En dit betrof voornamelijk zeer grote bedrijven.

Toch moest Theo de overheid complimenteren met het idee van de branchegerichte aanpak. Hij constateerde dat dit een belangrijke stimulans was voor de ontwikkeling van milieuzorgsystemen. Een aantal branche-organisaties ontwikkelde richtlijnen voor het opzetten van een milieuzorgsysteem voor de aangesloten bedrijven. De Vereniging FME bijvoorbeeld, schreef al in 1989 een 'handboek' voor het opzetten van milieuzorgsystemen in bedrijven die werkzaam zijn in de metaalnijverheid. Activiteiten van branche-organisaties bleken echter een onvoldoende stimulans om bedrijven er daadwerkelijk toe aan te zetten een milieuzorgsysteem in te voeren. Theo was zelf, als voorzitter van een kleine branche-organisatie, met het idee van vrijwillige milieuzorgsystemen in aanraking gekomen. Toen zijn organisatie aan de slag ging om het idee van milieuzorg te concretiseren voor de bedrijven uit de branche, werd hij steeds enthousiaster. Een vrijwillig milieuzorgsysteem was een uitstekende mogelijkheid om met een vrij geringe inspanning veel onnodige belasting van het milieu te voorkomen. Zijn branche-organisatie had, net als een aantal an-

dere verenigingen, een handboek voor de aangesloten bedrijven geschreven. Het handboek had hij eind 1991 met veel publiciteit in de openbaarheid gebracht.

Weer moest Theo een beetje lachen. Ook hij was, net als de overheid, te optimistisch geweest. De bij zijn branche-organisatie aangesloten bedrijven hadden het nut niet ingezien van een milieuzorg-systeem. Hetzelfde zag hij in andere branches gebeuren. De overheid stelde het milieuzorgsysteem niet verplicht, niemand vroeg erom en het was in de ogen van bedrijven alleen een systeem dat veel geld zou kosten.

Ook vanuit de EG was nog weinig stimulans gekomen. Daar besprak men in 1991 het idee om bijvoorbeeld een milieujaarverslag verplicht te stellen, maar ook hier koos men uiteindelijk voor de vrijheid van het bedrijfsleven om ten aanzien van het milieu al dan niet activiteiten te ondernemen.

Onverwachte druk

Theo beseftte dat hij eigenlijk zeer verrast was dat er rond 1994 een vrij onaangekondigde verandering plaatsvond in het bedrijfsleven. In dat jaar vroegen afnemers hun toeleveranciers plotseling massaal om een onafhankelijk rapport waaruit bleek dat het toeleverende bedrijf over goede milieuzorg beschikte. Op die manier wilde de afnemer voorkomen dat zijn produkt bij de consument in een slecht daglicht zou komen te staan. Een limonade in een milieu-onvriendelijk geproduceerd pakje bijvoorbeeld zou een limonadefabrikant een slechte naam bezorgen. Deze fabrikant verzocht daarom de leverancier van de verpakking om een bewijsbaar goede milieuzorg. Hij voorkwam daarmee een van zijn risico's voor een negatief imago.

In alle branches werden afnemers kritischer op de milieuzorg van hun toeleveranciers. Dit had een enorm effect. Bedrijven zagen toen opeens wel het nut in van een milieuzorgsysteem en wisten niet hoe snel ze hieraan moesten beginnen.

Theo bedacht zich nu dat die verandering in 1994 zich niet geheel onaangekondigd had voltrokken. Hij herinnerde zich dat al in 1991 een zeer trendsettende grootafnemer zijn toeleverancier van verpakkingsmateriaal om een bewijs van goede milieuzorg vroeg. Deze *international*

Limonade in een milieu-onvriendelijk pakje zou de limonadefabrikant een slechte naam bezorgen

wilde toen al op die manier een risico voor een negatief imago verkleinen. Het had drie jaar geduurd voordat dit voorbeeld door het gros van de afnemers zou worden gevolgd.

Veel bedrijven in Nederland, maar ook in andere Europese landen, besteedden de laatste jaren van de jaren negentig systematisch aandacht aan milieuzorg. Hiermee werd het idee van vrijwillige bedrijfsinterne milieuzorg dat rond 1990 door de Nederlandse overheid was geadopteerd eindelijk realiteit. De individuele bedrijven namen zelf de verantwoording voor de zorg om het milieu. De overheid hoefde in principe alleen te controleren of deze individuele milieuzorg goed was vormgegeven.

Periodieke doorlichting

Al spoedig kwam er echter een probleem om de hoek waaraan niemand had gedacht. Theo verbaasde zich er nu over waarom niemand dit probleem had voorspeld. Het bleek voor middelgrote en kleine bedrijven onmogelijk om op een optimale wijze periodieke milieudoorlichtingen

uit te voeren. Deze doorlichtingen zijn essentieel om de zorg voor het milieu goed vorm te (blijven) geven en op tijd verbeteringen aan te brengen in bedrijfsprocedures en productieprocessen.

Grotere bedrijven hadden er geen probleem mee. Zij organiseerden hun periodieke doorlichtingen veelal als volgt: In het concern werd per divisie een doorlichtingsteam samengesteld. Dit team lichtte dan niet het milieuzorgsysteem van de eigen divisie door, maar deed dit bij een andere divisie binnen het concern. Deze uitwisseling zorgde ervoor dat er met een objectieve, frisse blik en met voldoende deskundigheid naar een milieuzorgsysteem werd gekeken. Uiteraard was dit voor kleinere ondernemingen niet mogelijk. Zij waren aangewezen op externe, vrij kostbare deskundigen.

Toen het probleem van de kleinere bedrijven zich openbaarde, kwam Theo op het idee om een met het 'concern-systeem' vergelijkbaar systeem voor kleinere bedrijven op te zetten. In samenwerking met enkele andere branche-organisaties werd het systeem bedacht.

Het plan

Doorlichtingsteams zouden uitgewisseld worden tussen bedrijven onderling; te vergelijken met de uitwisseling tussen divisies bij grote bedrijven. In eerste instantie regelt de betreffende branche-organisatie

een uitwisseling. Met het oog op bedrijfsgeheimen is het voor een bedrijf echter ook mogelijk bij een andere branche, eventueel in het buitenland, een doorlichtingsteam te vragen. Het contact wordt dan door de eigen branche-organisatie gelegd.

De begeleiding en evaluatie van het systeem liggen bij de overkoepelende nationale en internationale werkgeversorganisaties. Deze organisaties ontwikkelden gezamenlijk een globale doorlichtingssystematiek als leidraad voor de doorlichtingsteams. Deze systematiek kan door de branche-organisaties desgewenst nog iets worden geconcretiseerd. Ook ontwikkelden zij richtlijnen voor de bescherming van bedrijfsgegevens, voor de prijsbepaling van de doorlichting enzovoort.

Het aanwezige gezelschap had zojuist de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en evaluatie van het systeem op zich genomen en had de richtlijnen en de systematiek goedgekeurd waarmee doorlichtingsteams konden werken. Deze besluiten waren het startschot voor het systeem waarbij bedrijven op milieugebied van elkaar zouden kunnen leren of ... zou dit ook weer te idealistisch blijken te zijn, dacht Theo opeens vertwijfeld.

