

Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
de heer drs. J.P. Pronk
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ Den Haag

datum: 20 januari 1999
kenmerk: br90120.015 advies 012
betreft: advies Leefomgevingsbalans

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 26 november 1998 heeft u de Raad gevraagd op hoofdlijnen te adviseren over een aantal bestuurlijke aspecten van de Leefomgevingsbalans. Met deze brief voldoet de Raad aan dat verzoek. De Raad heeft hierin niet alle wetenschappelijke en methodologische aspecten geanalyseerd die aan het ontwikkelen van een instrument als een leefomgevingsbalans zijn verbonden, omdat dit niet tot zijn taak als beleidsadviesraad behoort. Te overwegen valt op dit punt de RMNO om advies te vragen.

Uw **eerste** vraag aan de Raad betreft *het nut van een instrument als de Leefomgevingsbalans (LOB) voor het verder integreren van de verschillende onderdelen van het omgevingsbeleid.*

In antwoord daarop merkt de Raad het volgende op. Het startpunt van de redenering achter de LOB (zie de vijf doelen bovenaan bladzijde 16 van de Voorzet voor vorm en inhoud) lijkt te zijn dat de kwaliteit van de leefomgeving onvoldoende aan de orde komt in besluitvorming. Verder bestaat in deze redenering een idee dat thans onvoldoende informatie over die kwaliteit boven tafel komt om tot gefundeerde besluiten te komen. Dit veroorzaakt de vrees dat economische factoren bij besluitvorming de doorslag geven zonder dat andere aspecten voldoende in de afweging zijn betrokken. Het inbrengen van 'objectieve' informatie over 'alle' aspecten die bepalend zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, en het uitdrukken daarvan in één getal of indicator zouden dan kunnen bijdragen aan een zorgvuldiger afweging. Aldus zou volgens deze redenering meer gelet kunnen worden op de consequenties van besluitvorming voor de kwaliteit van de leefomgeving.

De Raad heeft sympathie voor deze redenering. Ook de Raad is bezorgd over de mate waarin de kwaliteit van de leefomgeving als geheel een rol speelt bij besluit-

vorming. Hij verwijst hiervoor naar de passages daarover op blz. 86 - 88 van zijn advies Sturing van het leefomgevingsbeleid. Niettemin waarschuwt de Raad tegen al te hoge verwachtingen over de betekenis van een instrument als de LOB op dit punt. Zo'n instrument kan de politieke besluitvorming niet vervangen en mag ook niet pretenderen dat te doen. Weliswaar geven de opstellers van de LOB eveneens aan dat dit niet de bedoeling is van het instrument, maar zij zijn er niet geheel in geslaagd de indruk van vervanging van politieke besluitvorming weg te nemen.

De LOB, zoals deze thans is ontwikkeld, is in feite een multi-criteria analyse, waarin de verschillende criteria tegen elkaar worden afgewogen en vervolgens onder één noemer worden gebracht. Het is een methode die in het verleden reeds vaker is voorgesteld en waarvan de opstellers van de LOB opmerken, dat hiertegen grote weerstand ontstond door het 'black box'-gevoel en het idee dat een technocratisch instrument de rol van de besluitvormer overnam (p. 23 van de Voorzet). De opstellers van de LOB noemen dan een aantal voorwaarden voor een succesvolle toepassing van het instrument en hebben een poging gedaan om zich daaraan te houden. De Raad meent echter dat die voorwaarden onvoldoende zijn om aan genoemde bezwaren tegemoet te komen. Gevreesd moet worden dat de LOB in zijn huidige vorm en ontwikkelingsproces - onder andere door zijn gebrek aan transparantie, zijn vele waarde-oordelen en zijn gebrek aan samenwerking met gebruikers (zie hiervoor ook de antwoorden op de tweede en derde vraag) - eerder weerstand zal wekken dan draagvlak voor integraal leefomgevingsbeleid zal creëren. Dit doet afbreuk aan het karakter van communicatie-instrument voor verdere integratie, dat de LOB volgens de adviesaanvraag dient te hebben. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke "taal" is alleen dan zinvol, als het voor betrokkenen aantrekkelijk is deze te gebruiken. Nu hiervan bij de thans voorgestelde invulling van het instrument weinig sprake is, zal het doel "de leefomgevingsproblematiek gelijkwaardig aan de sociaal-economische problematiek te positioneren" met de voorgestelde aanpak niet worden bereikt.

Dit neemt niet weg dat de Raad het belang ziet van het ontwikkelen van instrumenten voor geïntegreerde besluitvormingsprocessen waarin de grenzen van ruimtelijke ordening, milieu en andere beleidsterreinen worden overschreden. De Raad meent echter dat het daarvoor niet nodig en ook niet gewenst is de kwaliteit van de leefomgeving in één getal, het **leefomgevingskapitaal**, uit te drukken. Ook de Milieubalans en de Natuurbalans resulteren niet in één indicator.

De Raad ziet het meeste perspectief voor de LOB indien deze als een set van indicatoren wordt ontwikkeld. Dit zou moeten gebeuren in een iteratief proces. Zo'n set kan dan 'op maat' toegepast worden in besluitvormingstrajecten, op verschillende overheidsniveaus, zowel voor beleidsnota's als voor concrete plannen en projecten. De omvang en inhoud van deze set dient dus afgestemd te zijn op deze

besluitvormingsprocessen. Het gaat erom met behulp van een LOB de discussie te structureren en relevante informatie op tafel te krijgen op een gestandaardiseerde

manier. Het instrument zou niet alleen een terugblik mogelijk moeten maken op ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden, zoals nu in de LOB, maar ook een vooruitblik: welke ontwikkelingen zullen optreden bij diverse beleidsopties. De voorgestelde iteratieve benadering en de afstemming op reële besluitvormingsprocessen maken het, vergeleken met de huidige opzet, minder noodzakelijk van te voren het lastige begrip leefomgeving af te bakenen.

De Raad ziet hier een parallel met de ontwikkeling van de LCA (life cycle analysis) als analyse- en communicatie-instrument. Over de invulling en de hantering hiervan heeft ook veel discussie plaatsgevonden, wat uiteindelijk heeft bijgedragen tot een zinvoller gebruik van het instrument. Uit de ervaring die is opgedaan met LCA, leidt de Raad af dat analyse-instrumenten een zinvolle rol kunnen vervullen bij het bewaken van de milieukwaliteit in besluitvormingsprocessen. Hij ziet mogelijkheden dat een LOB ten aanzien van omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit zich uiteindelijk - net als LCA - zal kunnen ontwikkelen tot bruikbaar instrument dat wellicht beter een leefomgevingsanalyse (LOA) genoemd zou kunnen worden. Dit is echter een proces waarin veel tijd ingeruimd moet worden voor het uitwerken en bruikbaar maken van het instrument voor toepassing in concrete gevallen. Ook moet daarin rekening worden gehouden met het feit dat lang niet alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld de culturele aspecten, goed meetbaar zijn. De LOB moet daarom niet te vroeg in de beleidsarena worden gebracht. De nu voorliggende proeve is op fundamentele punten zeer voor discussie vatbaar. Daardoor ontstaat het gevaar dat de kritiek zich tegen het instrument als zodanig richt in plaats van tegen de nu gekozen invulling ervan.

Het antwoord van de Raad op de eerste vraag komt er in essentie op neer dat de ontwikkeling van een instrument voor meer geïntegreerde besluitvorming nuttig is, maar dat de LOB in zijn huidige vorm daarvoor niet geschikt is. Aggregatie tot één indicator is niet gewenst en de ontwikkeling van zo'n instrument vraagt om een interactieve en iteratieve aanpak.

Uw **tweede** vraag betreft *de wijze waarop bij de verdere ontwikkeling van de LOB omgegaan zou kunnen worden met het vraagstuk van aggregatie.*

De Raad onderkent dat aggregatie tot één indicator voordelen biedt voor bewustmaking van de publieke opinie en voor educatieve doeleinden. Toch dient op dit punt volgens de Raad veel grotere terughoudendheid te worden betracht dan nu in de Voorzet gebeurt. Terecht wordt aangegeven dat de afweging tussen "geld, groen en gevoel" in essentie een politieke keuze is en dat voor verdere aggregatie tot één indicator waarin deze drie onderdelen bij elkaar opgeteld worden, geen grond is. Echter, ook bij de optelling tot één indicator voor elk der perspectieven in de LOB (de economische, de ecologische en de sociaal-psychologische) heeft de Raad

bedenkingen. Ook binnen elk der perspectieven zijn namelijk keuzen gemaakt die bij de politiek thuishoren: onder andere inzake de mee te nemen aspecten en het gewicht daarvan.

Een instrument als de LOB moet een geobjectiveerde beschrijving van de leefomgeving opleveren. Het dient transparant te zijn, met andere woorden: helder moet zijn welke aannames worden gedaan, welke methodieken worden gehanteerd, op welke basis het eindresultaat is gegenereerd en welke waardering de burger of groepen burgers aan elementen van de leefomgeving hechten. Overige waardenoordelen moeten zo veel mogelijk aan de gebruiker van het instrument worden overgelaten. Door de aggregatie tot één indicator in elk perspectief en de (zeer) uiteenlopende manieren van waardering die hier achter zitten, kan de thans voorgestelde invulling van de LOB niet aan deze eisen voldoen.

De Raad wil in dit verband tevens wijzen op het slothoofdstuk van de Ruimtelijke Verkenningen 1998, waarin verslag wordt gedaan van projecten waarbij gewerkt werd met methoden voor integrale effectbeoordeling, die ongeveer het midden houden tussen multicriteria-analyse en een (uitgebreid) effectenoverzicht. De Raad acht de communicatieve waarde van deze wijze van presenteren van informatie groter dan die van de LOB in zijn huidige vorm. Met name vanwege de transparantie van de methode, de inzichtelijkheid waarmee politiek relevante informatie wordt gecomprimeerd en het feit dat het hier gaat om koppeling van de relevante informatie aan concrete projecten, is deze aanpak interessant.

Met de bovenstaande reactie op de eerste en tweede vraag is ook uw **derde** vraag goeddeels beantwoord, namelijk *hoe VROM het proces van verdere ontwikkeling zou moeten aanpakken, om het draagvlak voor deze benadering te vergroten.*

U schrijft zelf reeds dat de verdere ontwikkeling van de Leefomgevingsbalans een taak zal zijn die - zowel binnen als buiten VROM - veel afstemming zal vergen. Het gewijzigde perspectief dat de Raad aanbeveelt, onderstreept deze behoefte aan afstemming. De potentiële gebruikers van het instrument op de verschillende overheidsniveaus zullen duidelijk moeten maken waaraan zij behoefte hebben. De Raad beveelt aan die behoefte in een aantal welgekozen proefprojecten op die niveaus te onderzoeken en na te gaan of de hiervoor geschetste functie van een leefomgevingsanalyse werkt. Het gaat erom een gemeenschappelijke basis te vinden.

Tot nu toe is de LOB in een betrekkelijk isolement ontwikkeld en sterk gericht op een kapitaalbalans voor leefomgeving. Dat heeft ook de invulling van de indicatoren bepaald. Het is de Raad opgevallen dat door die werkwijze veelal voorbij is gegaan aan andere relevante, reeds in gebruik zijnde vormen van monitoring en informatieverzameling over de kwaliteit van de leefomgeving voor de besluitvorming. Te denken valt aan de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR), het Woningbehoefte-onderzoek (WBO) en de woonmilieudatabase op het terrein van de volkshuisvesting,

monitoring in het kader van de Ruimtelijke Verkenningen, de Natuurbalans en -verkenning, de Milieubalans en -verkenningen, de leefsituatie-index van het SCP en andere. Dit klemt te meer omdat de invulling in de huidige LOB op dergelijke aspecten niet altijd overtuigt. De Raad beveelt aan systematisch te bezien in

hoeverre bestaand materiaal bruikbaar is of te maken is voor de LOA, alvorens nieuwe indicatoren te ontwikkelen.

Daarnaast wijst de Raad in dit verband ook op de betekenis die het project MER 2000+ zou kunnen hebben, en op het feit dat de milieueffectrapportage in de loop der jaren meer trekken is gaan vertonen van integrale omgevingseffectrapportage. De Raad heeft de indruk dat bij de ontwikkeling van de LOB onvoldoende is bezien hoe de genoemde trajecten zich verhouden tot de LOB. Hij meent vooralsnog dat zowel een LOA als MER nut kunnen hebben, maar dat daarvoor wel een goede afbakening en stroomlijning van beide instrumenten nodig is.

Tot slot beveelt de Raad aan bij de verdere ontwikkeling van een LOA zoveel mogelijk aan te sluiten bij indexen en indicatoren die internationaal, bijvoorbeeld in OESO-verband, in ontwikkeling zijn.

Samenvattend vindt de Raad de Leefomgevingsbalans, Voorzet voor vorm en inhoud, een interessante exercitie, maar er is in zijn ogen nog een lange weg te gaan voor het een bruikbaar beleidsinstrument is. Daarom moet het instrument niet te snel in de beleidsarena worden gebracht. Doet men dat wel, dan worden tegenkrachten gemobiliseerd en wordt de neiging tot verwerping van deze aanpak groter. De LOB is een poging om duurzaamheid als waarde bij de ontwikkeling van de leefomgeving een prominentere plaats in de besluitvorming te geven. Het feit dat dit wordt geprobeerd, beoordeelt de Raad positief. De wijze waarop dit in de nu voorliggende voorzet gebeurt, voldoet echter niet. De Raad beveelt daarom aan:

- de leefomgevingsbalans te ontwikkelen als een set van indicatoren ten behoeve van besluitvormingsprocessen op de verschillende overheidsniveaus, om de discussie te structureren en relevante informatie op tafel te krijgen op een gestandaardiseerde manier; wellicht een leefomgevingsanalyse (LOA) te noemen;
- bij de verdere ontwikkeling van de leefomgevingsbalans of -analyse een grotere transparantie na te streven en het maximale aggregatieniveau te verlagen;
- de behoefte aan een leefomgevingsbalans of -analyse in een aantal welgekozen proefprojecten te onderzoeken, systematisch te bezien in hoeverre bestaande monitoring-instrumenten bruikbaar zijn, LOA en MER goed af te bakenen en te stroomlijnen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij internationale indexen en indicatoren.

Hoogachtend,

dr.ir. Th. Quené
voorzitter

drs. W.A. Haeser
algemeen secretaris