

De sturing van een duurzame samenleving

Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid

Advies 006
d.d. 24 april 1998



Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
Mevrouw M. de Boer
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

datum: 24 april 1998
kenmerk: br80424.003
betreft: advies "De sturing van een duurzame samenleving"

VROM Raad

Mevrouw de minister,

Bij brief van 25 juni 1997 heeft u de VROM-raad advies gevraagd over de sturing van het leefomgevingsbeleid. Dit advies, getiteld "De sturing van een duurzame samenleving", bieden wij u hierbij aan.


In het advies stelt de raad voor het belang van een duurzame kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de politieke afweging te versterken. Daartoe moeten ook andere ministers, meer dan nu het geval is, verantwoording afleggen over hun bijdrage aan het halen van de doelen voor de belangrijkste onderdelen van het milieubeleid en het ruimtelijk beleid.

De raad neemt enige afstand van de opvatting in de adviesaanvraag dat integratie c.q. convergentie van in het leefomgevingsbeleid gehanteerde sturingsconcepten noodzakelijk is. Hij komt dan ook niet tot een keuze voor één sturingsconcept voor het leefomgevingsbeleid. Wel bepleit de raad het instellen van een nationaal overlegkader tussen rijk en relevante maatschappelijke actoren over grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving, het zgn. Groen Poldermodel. Het verheugt de raad dat onlangs bleek dat bij verschillende politieke partijen steun bestaat voor dit idee.

Daarnaast vindt de raad dat er een nieuwe nationale Nota Ruimtelijke Ordening moet komen als ruimtelijk integratiekader voor besluitvorming over ruimtelijk structurerende elementen zoals grote infrastructurele projecten. De raad is geen voorstander van het opstellen van één nota op nationaal niveau waarin zowel ruimtelijke als milieubeleidsplannen worden opgenomen.

Hoogachtend,

De voorzitter,


dr.ir. Th. Quené

De algemeen secretaris,


drs. W.A. Haeser

Bijlage: advies "De sturing van een duurzame samenleving"

Leeswijzer:

Dit advies begint met een **samenvatting** waarin de hoofdlijnen van het advies beknopt zijn weergegeven.

Hoofdstuk 1 gaat in op de adviesaanvraag, de afbakening van het adviesonderwerp en de gebruikte definities en begrippen

Hoofdstuk 2 en 3 zijn **beschrijvend** van aard, waarbij in hoofdstuk 2 algemene ontwikkelingen op het gebied van sturing aan de orde komen, in hoofdstuk 3 specifieke ontwikkelingen op het gebied van beleid en sturing in de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieu.

Hoofdstuk 4 is **opiniërend** en bevat de opvattingen van de Raad over sturing in algemene zin en over sturing op het gebied van de leefomgeving.

Hoofdstuk 5 gaat nader in op uitbreiding van de inschakeling van relevante maatschappelijke actoren bij de sturing van het leefomgevingsbeleid, hetgeen uitmondt in een voorstel tot institutionalisering van een “Groen Poldermodel”.

Hoofdstuk 6 bevat **conclusies en aanbevelingen** naar aanleiding van het voorafgaande.

Voor snelle kennisname van de hoofdlijnen van het advies kan volstaan worden met lezing van de samenvatting en hoofdstuk 6. Voor kennisname van de onderbouwing van de standpunten van de Raad is lezing van de hoofdtekst noodzakelijk.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	9
1	Inleiding, definities en probleemstelling	17
	1.1 De adviesaanvraag	17
	1.2 Definities en begrippen	17
	1.2.1 Algemeen	17
	1.2.2 Sturing	18
	1.2.3 Leefomgeving	20
	1.3 Probleemstelling voor dit advies	21
	1.4 Afbakening van het adviesonderwerp	24
	1.5 Opbouw van het advies	25
2	Mogelijkheden van sturing	27
	2.1 Inleiding	27
	2.2 Historie van sturingsambities en mogelijkheden	27
	2.2.1 Maakbaarheid	27
	2.2.2 Beoordelingscriteria van openbaar bestuur	29
	2.3 Overzicht van sturingsfilosofieën en -instrumenten	30
	2.3.1 Sturingsfilosofieën	30
	2.3.2 Sturingsinstrumenten	36
	2.3.3 Relatie sturingsfilosofieën en instrumenten	40
	2.4 Maatschappelijke context	41
3	Het leefomgevingsbeleid	43
	3.1 Inleiding	43
	3.2 Sturing in de volkshuisvesting	43
	3.2.1 Beleidsontwikkelingen	43
	3.2.2 Sturingsfilosofieën en -instrumenten	46
	3.2.3 Conclusies	47
	3.3 Sturing in de ruimtelijke ordening	49
	3.3.1 Beleidsontwikkelingen	49
	3.3.2 Sturingsfilosofieën en -instrumenten	50
	3.3.3 Conclusies	52
	3.4 Sturing in het milieubeleid	54
	3.4.1 Beleidsontwikkelingen	54
	3.4.2 Sturingsfilosofieën en -instrumenten	55
	3.4.3 Conclusies	57

3.5	De drie beleidsterreinen vergeleken	58
3.6	Conclusies	63
4	Toetsing van sturing; over middelen en doelen	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Opvattingen van de Raad over sturing in algemene zin	67
4.2.1	Maakbaarheid en criteria	67
4.2.2	Sturingsfilosofieën getoetst aan de criteria	70
4.2.3	Instrumentkeuze getoetst aan de criteria	76
4.2.4	Conclusies	79
4.3	Sturing van het leefomgevingsbeleid	80
4.3.1	Verhouding tussen doelen en middelen in het leefomgevingsbeleid	80
4.3.2	Integraliteit	81
4.3.3	Beoordeling huidige sturingsconcepten VROM	88
4.3.4	Conclusies	91
5	Betrokkenheid maatschappelijke actoren bij de sturing van het leefomgevingsbeleid	92
5.1	Inleiding	92
5.2	De politisering van het leefomgevingsbeleid; consequenties voor sturing	93
5.3	Naar een poldermodel voor de leefomgeving?	96
6	Conclusies en aanbevelingen	98
	Bijlagen:	
	Bijlage 1 De adviesaanvraag	106
	Bijlage 2 Notitie historisch overzicht	109
	Bijlage 3 Rondetafelgesprek Sturing 18 november 1997	117
	Bijlage 4 Samenstelling VROM-raad	119

Ter illustratie van het betoog zijn op diverse plaatsen in de tekst kadertjes opgenomen met concrete voorbeelden.

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding

“Welke sturingsconcepten zijn het meest geëigend om vanuit een integrale gebiedsgerichte benadering de doorwerking van doelstellingen van VROM-beleid naar andere overheden en particulieren te realiseren?” Deze vraag legde de Minister van VROM voor aan de Raad in een adviesaanvraag d.d. 25 juni 1997. In dit advies geeft de Raad naar aanleiding van deze vraag zijn visie op de sturing van het beleid inzake volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Dit wordt in het advies aangeduid als “leefomgevingsbeleid”. Het begrip leefomgeving is in deze context beperkt tot de fysieke leefomgeving. Het advies sluit aan bij het recente WRR-advies “Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek” (rapporten aan de regering nr. 53, 1998) en bij het eveneens recente advies van de Raad “Stedenland-Plus; Advies over Nederland 2030 - Verkenningen ruimtelijke perspectieven en de Woonverkenningen 2030” (advies 005, 16 april 1998).

Sturing heeft in dit advies de betekenis van doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke processen. Het advies gaat over het proces van sturing. Hoe de doelen eruit (moeten) zien is niet het onderwerp van dit advies. In het advies wordt onder sturingsfilosofie verstaan een niet aan een beleidssector gebonden visie op sturing gebaseerd op maatschappelijke opvattingen. Onder sturingsconcept wordt verstaan een sturingsfilosofie gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten, gekoppeld aan een bepaalde beleidssector.

Naar aanleiding van de adviesaanvraag formuleert de Raad de volgende problemstelling:

- Welke sturingsfilosofieën en -instrumenten zijn er te onderscheiden? Welke rol spelen deze in het VROM-beleid?
- Aan welke criteria dienen deze te worden getoetst en tot wat voor oordeel leidt dat over de best toepasbare concepten voor de sturing van het leefomgevingsbeleid?
- Welke suggesties en aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verbetering van de sturing van het leefomgevingsbeleid?

Het advies gaat alleen over sturing door de Minister van VROM. Sturing van leefomgevingsbeleid door andere departementen wordt gezien vanuit het perspectief van de Minister van VROM. Een andere inperking van het onderwerp betreft onder meer de nationale dimensie: het advies gaat niet in op consequenties voor sturing van ontwikkelingen op bovennationaal niveau.

Hoofdstuk 2 Mogelijkheden en vormen van sturing

Aan de vraag “hoe kan de overheid sturen?” gaat de vraag vooraf “wat kan de overheid sturen?” Met andere woorden in hoeverre is de samenleving “maakbaar”? De opvattingen daarover veranderen in de loop van de tijd en dit heeft invloed op de visie op sturingsfilosofieën.

Globaal zijn - binnen een democratische context - drie hoofdvormen van sturingsfilosofieën te onderscheiden:

- Hiërarchische sturing: de overheid staat min of meer boven de overige maatschappelijke actoren en bepaalt zowel procedure als eindresultaat.
- Netwerksturing: de overheid is een actor als de andere, waarmee zij overleg voert. In dit overleg wordt getracht te komen tot afspraken over te volgen procedures en te bereiken resultaat; de overheid is niet verantwoordelijk voor het behalen van bepaalde inhoudelijke doelen.
- Zelfsturing: de overheid gaat uit van probleemoplossend vermogen van overige actoren en van de markt. De overheid beperkt zich voornamelijk tot het bepalen van de spelregels en het stellen van randvoorwaarden.

Dit zijn ideaaltypen; in de praktijk gaat het veeleer om mengvormen.

Er zijn vele verschillende sturingsinstrumenten. Deze kunnen als volgt gecategoriseerd worden:

- fysieke (infrastructurele) instrumenten
- communicatieve instrumenten (sociaal en organisatorisch)
- economische (financiële) instrumenten
- juridische instrumenten.

Er is geen één-op-één-relatie tussen deze categorieën sturingsinstrumenten en de onderscheiden sturingsfilosofieën: bij elke sturingsfilosofie passen instrumenten uit elk van de categorieën. Zo kan wetgeving een instrument zijn van hiërarchische sturing, maar bij netwerksturing kan het resultaat van het onderhandelingsproces zijn dat wetgeving tot stand moet komen en bij zelfsturing zal vaak sprake zijn van randvoorwaardelijke wetgeving. Naast een bepaalde visie wordt de instrumentenkeuze ook beïnvloed door de maatschappelijke en historische context.

Hoofdstuk 3 Hoe is/wordt gestuurd in het leefomgevingsbeleid?

Sinds 1983 zijn de beleidsvelden volkshuisvesting, milieu en ruimtelijke ordening ondergebracht in één ministerie. Vijftien jaar later staan de samenstellende delen nog grotendeels op zichzelf. De geschiedenis van de sturing op de drie velden is dan ook uiteenlopend. Maar naast een veldspecifieke is er ook een parallelle ontwikkeling zichtbaar, hetgeen mede valt te verklaren uit de maatschappelijke situatie (zie hoofdstuk 2). Enkele tendensen zijn:

- Doelstellingen hebben bij milieu en volkshuisvesting van oudsher een kwantitatief karakter en zijn bij de ruimtelijke ordening vooral kwalitatief. De doelstellingen waren veelal ambitieus geformuleerd en hebben een zekere mobiliserende werking gehad; deze werking moet met name bij concretisering van beleid echter niet worden overschat.
- De doelgroepen verschillen van burgers en bedrijven (bij het milieu); huurders, gemeenten en corporaties (bij de volkshuisvesting); tot andere overheden (bij de ruimtelijke ordening).
- De aard van de problematiek laat in het algemeen een verschuiving zien van een eenvoudige, overzichtelijke materie naar complexe vraagstukken. Bij alle drie de beleidsvelden is sprake van een verbreding van de inhoud van het beleid.
- De positie van de verantwoordelijke Minister/Staatssecretaris is ten opzichte van andere beleidsterreinen verschillend geweest, zowel in tijd als tussen de drie VROM-terreinen. De positie van de volkshuisvesting is altijd vrij sterk geweest. Bij het milieu kunnen twee golven worden onderkend, begin jaren zeventig en eind jaren tachtig. De ruimtelijke ordening beleefde zijn hoogtijdagen in de jaren zeventig. Op dit moment is de positie van de Minister op alle drie de terreinen relatief zwak ten opzichte van andere beleidsvelden als infrastructuur, economie etc.
- De maatschappelijke organisaties hebben bij de volkshuisvesting en het milieu een grote rol gespeeld en hun positie is de laatste jaren uitgegroeid tot die van gerespecteerde gesprekspartners voor de overheid. De ruimtelijke ordening kenmerkt zich door formele en informele relaties met andere overheden, zowel andere departementen als lagere overheden.
- Hiërarchische sturing is op de drie velden lange tijd dominant geweest. De laatste decennia zijn vormen van netwerksturing met name bij het milieu, en in mindere mate bij ruimtelijke ordening, aan de orde. De volkshuisvesting ontwikkelt zich steeds meer in de richting van zelfsturing. De laatste jaren is ook bij het milieu, bij de uitvoering van gezamenlijk gemaakte afspraken, zelfsturing een rol gaan spelen.
- De soorten gehanteerde instrumenten zijn in de loop van de tijd alleen maar toegenomen. Grofweg richtte de volkshuisvesting zich op financiële en juridische instrumenten, gebruikte de ruimtelijke ordening planningsinstrumenten en

beleidsconcepten, en hanteerde het milieu een instrumentenmix van juridische, financiële, planmatige, communicatieve en fysieke instrumenten.

Recentelijk valt bij VROM een gemeenschappelijke beleidsoriëntatie waar te nemen gericht op integraliteit, gebiedsgerichtheid en interactiviteit.

Hoofdstuk 4 Toetsing van sturing; over middelen en doelen

Er zijn grenzen aan de “maakbaarheid” van de samenleving, zowel praktische als principiële. Sturing is zoeken naar evenwicht tussen sturingsambities en sturingsmogelijkheden en vindt plaats in een spanningsveld tussen enerzijds doelgerichtheid en doelmatigheid, anderzijds rechtsstatelijke en democratische beginselen. Overheidssturing dient te voldoen aan criteria van legitimiteit, effectiviteit en efficiency. In beginsel gaat legitimiteit volgens de Raad boven effectiviteit en efficiency: het doel heiligt niet de middelen. Dit geldt, afgezien van uitzonderingen bijvoorbeeld als het gaat om urgente problemen, ook voor het leefomgevingsbeleid.

Fasen in de besluitvorming

Toetsing van de in hoofdstuk 2 onderscheiden sturingsfilosofieën leidt niet tot een voorkeur voor één ervan. Welke sturingsfilosofie in het concrete geval het meest geschikt is, wordt bepaald door de specifieke kenmerken van het beleidsveld (bijvoorbeeld de mate van urgentie van de problemen die aan de orde zijn) en de fase waarin het beleidsproces zich bevindt. De Raad is voorstander van overleg met en consultatie van relevante maatschappelijke actoren (netwerksturing). De Nederlandse traditie van consultatie, compromis en consensus heeft haar waarde bewezen: op langere termijn lijkt deze te leiden tot verkleining van het spanningsveld tussen legitimiteit enerzijds, effectiviteit en efficiency anderzijds. De inschakeling van relevante maatschappelijke actoren mag echter niet afdoen aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor het realiseren van politiek gestelde doelen. Soms is hiërarchische sturing daarvoor noodzakelijk.

Centralisatie/decentralisatie

Naast de aard van het beleidsveld en de fase van de besluitvorming is ook het bestuursniveau relevant. In dit advies wordt de vraag naar het geëigende bestuursniveau gezien vanuit het perspectief van de rijksoverheid: welke uitgangspunten dienen te gelden bij de keuze van het bestuurlijk schaalniveau? Algemeen uitgangspunt is volgens de Raad: “decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet”. Dit op zichzelf voor de hand liggende uitgangspunt wordt in de praktijk nog te weinig gevolgd. Met name in het milieubeleid zijn er naar het oordeel van de Raad nog mogelijkheden tot decentralisatie, namelijk waar het gaat om problemen die het lokale of regionale schaalniveau niet overschrijden en waarbij decentralisatie dus niet tot afwenteling van problemen leidt. Te denken valt aan geurhinder, geluid uit stationaire bronnen en bodemkwaliteit. Mogelijk kan in de wetgeving normering binnen bandbreedtes of de mogelijkheid van regionale diffe-

rentiatie worden opgenomen. De voorzichtige schreden die op het pad van decentralisatie van bevoegdheden zijn gezet (Stad en Milieu; Modernisering Instrumentarium geluidhinder, afgekort MIG) verdienen dus voortzetting en uitbreiding. In de ruimtelijke ordening daarentegen bestaat op een aantal punten behoefte aan sterkere centrale sturing, niet zozeer in de vorm van meer bevoegdheden en additionele wetgeving als wel in beter gebruik van bestaande bevoegdheden (met name de aanwijzingsbevoegdheid uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening) en meer centrale procesregie.

Instrumentenkeuze

In de instrumentenkeuze is er volgens de Raad een voorkeursvolgorde gebaseerd op het uitgangspunt “zo min mogelijk dwang”. De overheid moet niet schromen waar nodig dwang in te zetten, maar niet dan na eerst andere mogelijkheden beproefd te hebben. Dat betekent eerst inzet van fysieke/infrastructurele instrumenten (het scheppen van zodanige voorwaarden dat maatschappelijke actoren “vanzelf” handelen conform de doelen van het beleid); daarna sociale instrumenten (via overreding, maar nog steeds op basis van vrijwilligheid); daarna economische/financiële instrumenten (het ongewenste gedrag is nog steeds mogelijk, maar er moet een prijs voor betaald worden) en ten slotte wetgeving (het ongewenste gedrag wordt gereguleerd c.q. verboden). De eerste voorkeur bij de instrumentkeuze gaat dus uit naar de categorie “fysieke ingrepen (inclusief technologische oplossingen) en het aanbieden van faciliteiten”. Instrumenten in deze categorie hebben potentieel een grote gedragsbeïnvloedende werking, zonder dat van directe dwang sprake is.

Integratie

In de adviesaanvraag staat het streven naar integratie, zowel inhoudelijk als procedureel, centraal. De Raad onderschrijft het streven naar grotere consistentie van het VROM-beleid (interne integratie) en betere doorwerking van VROM-doelen in het beleid van andere departementen (externe integratie). De Raad stelt in dit verband voor onderscheid te maken tussen vier gradaties van integratie. De minst vergaande eis is die van vermijding van afbreuk aan de doelstellingen van ander beleid. Verder gaan respectievelijk ondersteuning van ander beleid, samenhang tussen verschillende beleidssectoren en ten slotte synthese tussen beleid van verschillende sectoren. Vanzelfsprekend dient het beleid van de verschillende VROM-sectoren inhoudelijk op elkaar afgestemd te zijn (minimaal eerste gradatie van integratie). Dat betekent echter niet dat steeds volledige integratie of convergentie nodig is, noch van beleidsinhoud, noch van sturingsconcepten.

In de visie van de Raad is het wenselijk dat de ruimtelijke ordening haar karakter van facetbeleid en afwegingskader herneemt. De Raad is voorstander van een onder regie van de Minister van VROM periodiek uit te brengen Nota, op basis waarvan besluiten genomen kunnen worden over de inrichting van de ruimtelijke hoofdstructuur, waarbij alle daarbij in het geding zijnde belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Zo'n

nota dient kabinetsbreed gedragen te worden en de PKB-procedure (PKB = planologische kernbeslissing) te doorlopen. Wat de Raad voor ogen staat is in feite voortzetting van de traditie van de nationale nota's ruimtelijke ordening, waarbij de besluitvorming over ruimtelijk structurende elementen weer wordt ingebed in ruimtelijk kader in plaats van op zichzelf te staan zoals in ICES-kader (ICES = Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking). Aan een Nota voor de Leefomgeving in plaats daarvan of ter aanvulling daarop bestaat dan geen behoefte. Door de Nota Ruimtelijke Ordening op deze manier vorm te geven wordt een selectieve vorm (selectief in die zin, dat deze beperkt wordt tot besluitvorming over concrete projecten en ontwikkelingen) van integratie bereikt. Het gaat hier om beslissingen over ruimtelijk structurende elementen op nationaal schaalniveau naar aanleiding van concrete projecten en ontwikkelingen, waarbij een minimaal niveau van integratie (eerste gradatie) wordt beoogd.

In de adviesaanvraag wordt nadrukkelijk gevraagd om sturingsconcepten die geschikt zijn om de doorwerking van VROM-beleid naar andere overheden en particulieren te realiseren. Naar het oordeel van de Raad betreft het hier in eerste instantie een politiek/inhoudelijk probleem en pas in tweede instantie een sturingsvraagstuk: aan belangen die VROM beoogt te behartigen wordt te weinig gewicht toegekend in de besluitvorming. De Raad pleit er daarom voor dat leefomgevingskwaliteit meer tot de verantwoordelijkheid van andere ministers wordt gerekend waarbij overigens een coördinerende rol van een Minister van VROM onontbeerlijk blijft. Voor het proces van formulering en vaststelling van de doelen betreffende leefomgevingskwaliteit blijft de Minister van VROM verantwoordelijk. Voor het halen van de doelen dienen echter de ministers die hierop feitelijk het meeste invloed kunnen uitoefenen verantwoording af te leggen. Om inhoud te geven aan de verantwoordelijkheid van de andere ministers, dient een verplichting te worden gecreëerd dat zij jaarlijks (of in elk geval in een bepaalde frequentie) bij het indienen van hun begroting in een stuk neerleggen waaruit blijkt welke bijdrage hun departement heeft geleverd aan het al dan niet halen van doelstellingen voor de belangrijkste onderdelen van het leefomgevingsbeleid. Voor wat betreft het milieubeleid valt vooral te denken aan klimaatverandering, verzuring, vermesting en geluid. Voor wat betreft het ruimtelijk beleid zouden de departementen moeten aangeven in hoeverre het eigen beleid heeft bijgedragen aan de uitvoering en realisatie van in PKB's vastgelegd beleid.

In het licht van de geformuleerde criteria en uitgangspunten beoordeelt de Raad een tweetal momenteel gangbare sturingsbenaderingen binnen VROM: interactieve besluitvorming en zelfregulering binnen kaders. Beide worden op zichzelf in grote lijnen positief benaderd door de Raad, maar hij plaatst wel enkele kanttekeningen. Deze komen kort gezegd erop neer dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor het behalen van politiek gestelde doelen waar dient te maken.

Hoofdstuk 5 Sturing van het leefomgevingsbeleid: naar een Groen Poldermodel?

In het voorafgaande is aangegeven dat de Raad niet kiest voor een bepaalde sturingsfilosofie of -concept: op verschillende tijdstippen en voor verschillende probleemsituaties in het leefomgevingsbeleid kan telkens een andere benadering het meest aangezien zijn. Gezien de verdergaande politisering van het beleidsveld, de emancipatie van de betrokken actoren (milieubeweging) en de steeds toenemende belangentegenstellingen acht de Raad het niettemin zinvol om te komen tot verdergaande vormen van inschakeling van relevante maatschappelijke actoren bij de sturing van het leefomgevingsbeleid, overigens zonder af te doen aan de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het realiseren van politiek bepaalde doelen. Op dit punt lijkt er sprake van tegenstrijdige tendensen: waar binnen VROM veel aandacht bestaat voor interactiviteit in verschillende vormen, lijkt tegelijkertijd het kabinetsbeleid meer gericht op het uitschakelen van inbreng van maatschappelijke actoren (onder meer gebruik van instrument Lex Specialis). De tijd lijkt rijp voor institutionalisering van een variant op het economische poldermodel voor de leefomgeving. Dit duidt de Raad aan als het “Groene Poldermodel”. “Groen” is hier bedoeld als metafoor voor de gehele leefomgeving (inclusief de gebouwde omgeving) en niet alleen voor milieu en natuur. Voorgesteld wordt te komen tot instelling van een overlegkader, waarin naast de overheid de meest relevante actoren met elkaar om de tafel zitten om over belangrijke kwesties in het leefomgevingsbeleid via onderhandeling en uitruil overeenstemming te bereiken. Op deze wijze kan de spanning tussen legitimiteit enerzijds, effectiviteit en efficiency anderzijds naar verwachting worden geminimaliseerd. Overigens houdt de overheid hierin belangrijke taken en dient de overheid de eindverantwoordelijkheid te behouden.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in de voorgaande paragrafen komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:

1. Breng sturingsambities meer in evenwicht met de sturingsmogelijkheden.
2. Laat ook andere ministers meer dan thans het geval is politieke verantwoordelijkheid afleggen over de uitvoering van het milieubeleid en het ruimtelijk beleid.
3. Integreer besluitvorming over ruimtelijk structurerende elementen in een nieuwe nationale Nota Ruimtelijke Ordening.
4. Vorm een nationaal overlegkader tussen Rijk en relevante maatschappelijke actoren voor de besluitvorming over grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving (“Groen Poldermodel”), dat meer ruimte geeft voor overeenstemming tussen maatschappelijke actoren met behoud van de eindverantwoordelijkheid van de overheid.
5. Het doel heiligt niet de middelen, ook niet als het om de leefomgeving gaat.

6. Decentraliseer meer bevoegdheden inzake lokale en regionale milieu-problemen, voer een strakkere centrale regie in de ruimtelijke ordening.
7. Kies vaker voor fysieke en technologische instrumenten en facilitering.
8. De meest geschikte sturingsfilosofie kan naar de aard van het vraagstuk en per fase van het besluitvormingsproces verschillend zijn; er is niet één meest geschikte sturingsfilosofie voor alle vraagstukken en alle fasen.
9. Netwerksturing en zelfsturing zijn zinvolle concepten, maar behoren niet af te doen aan de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het halen van politiek geaccordeerde doelen.
10. Hanteer bij de instrumentkeuze als uitgangspunt “zo min mogelijk dwang”.

1 Inleiding, definities en probleemstelling

1.1 De adviesaanvraag

Op 25 juni 1997 ontving de Raad het verzoek van de Minister van VROM om een advies uit te brengen over “sturing van het leefomgevingsbeleid”. In de adviesaanvraag stelt de Minister: “Een integrale benadering van het leefomgevingsbeleid vraagt van VROM niet alleen een eenduidig taalgebruik, maar vraagt ook om een heldere besturingsfilosofie. Een besturingsfilosofie met aandacht voor de daarbij behorende instrumenten voor de verschillende beleidsterreinen, die zowel binnen als buiten VROM kunnen liggen”. Geconstateerd wordt dat thans binnen VROM verschillende besturingsconcepties worden gehanteerd, waarna wordt opgemerkt: “Zonder al te zeer in een instrumentendiscussie verzeild te willen geraken wordt integratie c.q. convergentie van de gehanteerde besturingsconcepten noodzakelijk geacht om het leefomgevingsbeleid zo adequaat mogelijk te sturen”. De vraagstelling luidt:

“Welke sturingsconcepten zijn het meest geëigend om vanuit een integrale gebiedsgerichte benadering de doorwerking van doelstellingen van VROM-beleid naar andere overheden en particulieren te realiseren?”

17

In het nu voorliggende advies geeft de Raad naar aanleiding van deze vraagstelling zijn visie op sturing van het leefomgevingsbeleid. Het advies sluit aan bij het recente WRR-advies “Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek” (rapporten aan de regering nr. 53, 1998) en bij het eveneens recente advies van de Raad “Stedenland-Plus; Advies over Nederland 2030 - Verkenningen ruimtelijke perspectieven en de Woonverkenningen 2030” (advies 005, 16 april 1998).

1.2 Definities en begrippen

1.2.1 Algemeen

Kernbegrippen in de adviesaanvraag en dus ook in het advies zijn “sturing” en “leefomgeving”. In dit inleidende hoofdstuk staat de Raad eerst stil bij de inhoud en betekenis van deze begrippen, alvorens de probleemstelling voor dit advies nader uit te werken. In de praktijk worden de begrippen “sturing” en “leefomgeving” veel gebruikt, zonder dat altijd duidelijk is wat er in het concrete geval mee wordt bedoeld. De Raad acht het daarom van belang deze begrippen nader te omschrijven en aan te geven welke betekenis ze hebben in het kader van dit advies. Hierna omschrijft de Raad eerst wat hij verstaat onder sturing en eraan gerelateerde begrippen zoals stu-

ringsfilosofie, sturingsconcept en sturingsinstrument. Daarna gaat hij in op het begrip leefomgeving.

1.2.2 Sturing

Sturing wordt in de bestuurskundige literatuur¹ veelal omschreven als “doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen” of kortweg als “doelgerichte beïnvloeding”. Daarbij wordt er meestal op gewezen dat de overheid niet (meer) de enige sturende actor in de maatschappij is. Ook andere partijen in het speelveld hebben invloed en kunnen dus sturend optreden. Het begrip sturing impliceert dus niet per definitie dat er een overheidsinstantie is die aan de touwtjes trekt. Ook sturing in het leefomgevingsbeleid vindt plaats binnen een bepaald krachtenveld, waarin de Minister van VROM weliswaar een belangrijke actor is, maar ook rekening moet houden met de invloed van andere actoren. Hierop komt de Raad elders in dit advies nog terug. Over de inhoud van het element “doelgericht” uit de definitie, dus over de beleidsdoelen en over de vraag wat het inhoudelijk resultaat van de sturing moet zijn (welke inhoudelijke doelen nagestreefd worden), gaat dit advies niet.

Er wordt veel gesproken en geschreven over sturing, waarbij verschillende begrippen worden gebruikt met het voorvoegsel “stuur-“ of “sturings-“, zoals sturingsfilosofie en sturingsconcept. In de literatuur hebben deze begrippen meestal geen duidelijk van elkaar te onderscheiden betekenis: het gaat om algemene termen waarmee een visie op sturingsvraagstukken wordt aangeduid. Voor dit advies acht de Raad het echter zinvol, de begrippen sturingsfilosofie en sturingsconcept een verschillende betekenis te geven, met name om een onderscheid te kunnen maken tussen algemene visies op sturingsvraagstukken enerzijds en visies die rekening houden met de specifieke kenmerken van de beleidssector in kwestie anderzijds. Onder sturingsfilosofie verstaat de Raad een niet aan een beleidssector gebonden visie op sturing gebaseerd op maatschappelijke opvattingen. Het gaat dus waar de Raad dit begrip gebruikt vooral om keuzen betreffende de rol en taakopvatting van de overheid en andere actoren. Voorkeuren voor dit soort keuzen zijn in beginsel niet sectorspecifiek: zij kunnen van toepassing zijn op alle beleidssectoren. Een sturingsfilosofie gericht op meer marktwerking en een minder dominante rol van de overheid kan bijvoorbeeld gehanteerd worden als het gaat om zeer uiteenlopende beleidssectoren, van volksgezondheid tot vervoersbeleid. Onder sturingsconcept verstaat de Raad een sturingsfilosofie gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten, gekoppeld aan een bepaalde beleidssector. Hier gaat het dus niet alleen over een algemene visie, maar ook over de concretisering daarvan, inclusief een keuze voor het

¹ Zie bijvoorbeeld J.A. de Bruin & E.F. ten Heuvelhof, Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten, Leiden/Antwerpen 1991; U. Rosenthal, A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. Twist, Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn 1996; N.J.M. Nelissen e.a., In staat van vernieuwing, Bussum 1996.

bijpassende instrumentarium, in aanmerking genomen de specifieke kenmerken van de beleidssector in kwestie. Onder sturingsinstrument verstaat de Raad “middelen die door een beleidsvoerder worden aangewend teneinde bepaalde sturingsprestaties en -effecten tot stand te brengen”². In hoofdstuk 2 wordt nader aangegeven wat onder instrumenten wordt verstaan en wordt tevens nader ingegaan op de soorten instrumenten.

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen sturingsconcepten en beleidsconcepten met een sturende inhoud. Sturingsconcepten spreken zich uit over de rol van de overheid en de andere actoren in het krachtenveld en over de instrumenten die worden gebruikt voor sturing. Beleidsconcepten met een sturende inhoud zijn ideeën die richting geven aan beleidskeuzen. Met name in de ruimtelijke ordening worden deze laatste wel als sturingsconcept aangeduid³. Het gaat dan echter meer om een beleidsdoel dan om het proces van sturing. De keuze tussen spreiding en concentratie in de ruimtelijke inrichting betreft bijvoorbeeld het te realiseren beleidsdoel: willen we compacte bebouwing om zo veel mogelijk open ruimte te behouden of willen we meer gespreide bebouwing in lage dichtheden? Hiermee is wel een sturingsvraag verbonden: waarschijnlijk vergt het eerste, als het al realiseerbaar is, een sterkere sturing door de overheid dan het tweede. Maar het gaat in dit voorbeeld om het te bereiken doel (inhoud) en niet om de wijze waarop dit doel bereikt wordt (proces) en daarmee niet om een sturingsconcept volgens de hier geformuleerde definitie. In dit advies gebruikt de Raad het begrip sturing tenzij anders vermeld alleen in de procedurele betekenis. Hij onderkent wel dat bedoelde sturende beleidsconcepten een sterk mobiliserende werking kunnen hebben. Daarmee hebben dit soort concepten naast een inhoudelijke ook een instrumentele kant. Het gaat echter niet om sturingsconcepten in brede zin als bedoeld in dit advies.

Het karakter van sturing verschilt per beleidsveld. Dat heeft onder meer te maken met de wijze waarop beleidsproblemen worden gedefinieerd. Zo worden milieuproblemen meestal gezien als in essentie gedragsproblemen⁴, waarbij de sturing gericht is op gedragsverandering bij individuele burgers en bedrijven. In de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting daarentegen richt de sturing zich meer op andere maatschappelijke actoren (andere overheden, woningbouwcorporaties) en wordt sturing direct niet in termen van gerichtheid op gedragsverandering gedefinieerd. Het gaat hier echter niet om een principiële verschil. Met sturing wordt in alle gevallen beoogd het beïnvloeden van de (gedrags)keuzen van de actoren waarop de sturing zich richt, of het hier nu gaat om

² Definitie overgenomen uit N.J.M. Nelissen e.a., In staat van vernieuwing, Bussum 1996, p. 37.

³ Zie G.R. Teisman - Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten, oratie Katholieke Universiteit Nijmegen 1997, p. 40, onder het kopje Sturing via concepten: “Concepten zijn daar inrichtingsprincipes, samengebond tot een pakkende term”. (Met “daar” bedoeld de auteur “in de planologie”).

⁴ Zie WRR, Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, Den Haag 1992.

een bedrijf dat wil uitbreiden op een bepaalde locatie, een woningbouwvereniging die woningen uit haar bestand wil gaan verkopen, een gemeente die meer bedrijventerrein binnen haar grenzen wil realiseren dan wel om keuzen van individuele burgers. Wel is van belang te onderkennen dat de verschillende tradities die gegroeid zijn binnen elk der VROM-sectoren hebben geleid tot het gebruik van niet altijd even goed vergelijkbare terminologie. Dit wordt op enkele punten in dit advies, met name bij het historisch overzicht van sturing op verschillende VROM-terreinen (hoofdstuk 3), nader uitgewerkt.

Met name in de sector volkshuisvesting wordt vaak onderscheid gemaakt tussen sturing en ordening. Met ordening wordt dan bedoeld overheidsoptreden gericht op het vaststellen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van verschillende partijen, het vaststellen van de spelregels. De gedachte is dan dat ordening min of meer neutraal is ten opzichte van de uitkomst, terwijl sturing gericht zou zijn op het bereiken van een bepaald resultaat. De Raad ziet in dit advies ordening als een vorm van sturing⁵, die te maken heeft met de rol die de overheid op een bepaald beleidsveld voor zich ziet weggelegd.

1.2.3 Leefomgeving

Het begrip leefomgeving wordt in dit advies niet gedefinieerd. De Raad kiest een pragmatische insteek: hij richt zich in dit advies op sturingsconcepten voor het beleid in de sectoren volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, gemakshalve in het navolgende aangeduid als “leefomgevingsbeleid”. Dat betekent ook dat het begrip leefomgeving in dit advies beperkt is tot de fysieke leefomgeving. Op zichzelf belangrijke definitiekwesties over het begrip leefomgeving (object van het beleid) en over “duurzame kwaliteit van de leefomgeving”⁶ (globaal doel van het beleid) blijven buiten beschouwing. Met de gekozen pragmatische insteek impliceert de Raad dus geenszins dat er voldoende duidelijkheid is over het begrip leefomgeving en over wat onder duurzame kwaliteit daarvan verstaan moet worden. Maar op deze vragen gaat hij in dit advies, behoudens het signaleren van enkele vraagpunten hierna, niet in.

“Leefomgevingsbeleid” bestaat (nog) niet⁷. Er is een beweging ingezet gericht op het in elkaar schuiven van in eerste instantie ruimtelijk en milieubeleid (een beweging die niet probleemloos blijkt te verlopen, gezien de perikelen rond de voorgenomen Nota

⁵ Conform Rosenthal e.a.: “In een minimale vorm is het overheidsoptreden erop gericht de sociale orde in stand te houden”, in: Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn 1996.

⁶ De taak van de Raad is te adviseren over “de duurzame kwaliteit van de leefomgeving”, zie hiervoor de Memorie van Toelichting bij de Wet op de VROM-raad, TK 1995-1996, 24 673, nr. 3.

⁷ Wel wordt binnen VROM en RIVM gewerkt aan een gezamenlijk begrippenkader en een waarderingmethode, zie de VROM-notitie ‘Thuis’, Den Haag 1996. Het gaat hier om basisideeën die nog verder uitgewerkt moeten worden, zie ook hoofdstuk 4 van dit advies.

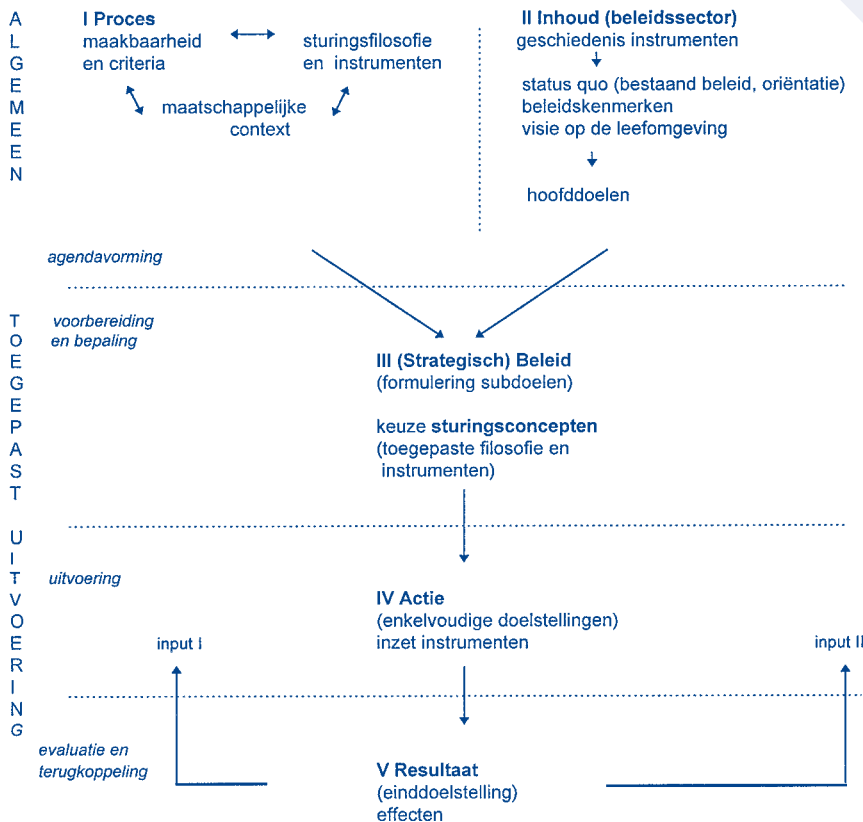
Milieu & Ruimte en Nota voor de Leefomgeving, waarover meer in hoofdstuk 4). Daarnaast is in het volkshuisvestingsbeleid de aandacht voor kwalitatieve aspecten, niet alleen van de woning zelf maar ook van de woonomgeving, toegenomen. Dat betekent nog niet dat de optelsom van het beleid uit de drie sectoren zonder meer aangeduid kan worden als “leefomgevingsbeleid”, zoals de Raad voor dit advies gemakshalve doet. De zorg voor de leefomgeving zoals die nu binnen de drie sectoren volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer wordt behartigd, omvat een zeer groot aantal uiteenlopende aspecten op zeer verschillende schaalniveaus. De Raad vraagt zich af of deze wel allemaal onder één noemer kunnen worden gebracht. De term “leefomgeving” roept associaties op met nabijheid. Is het daarom niet gekunsteld om bijvoorbeeld milieuproblemen die op mondiale schaal spelen (zoals aantasting van de ozonlaag) met de term “leefomgeving” aan te duiden? En: heeft een lokaal probleem als geluidshinder door bijvoorbeeld horeca wel voldoende raakvlakken met een mondiaal probleem als uitputting van grondstoffen om deze problemen allemaal te vatten onder het leefomgevingsbeleid? Meer algemeen geformuleerd: is er geen aanleiding om onderscheid te maken tussen duurzaamheid en leefbaarheid? Vervolgens is de vraag wat als “duurzame kwaliteit” (of “duurzame ontwikkeling”, om aan te duiden dat het om een dynamisch begrip gaat) moet worden aangemerkt. Is er één duurzame kwaliteit of zijn er binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid verschillende keuzen ten aanzien van de gewenste kwaliteit mogelijk?

De Raad signaleert deze vragen om aan te duiden dat de gebruikte begrippen leefomgeving en duurzaamheid, in de adviesaanvraag als sleutelbegrippen gebezigd, nog geenszins een vanzelfsprekende inhoud hebben. Zoals gezegd gaat hij daar in dit advies niet verder op in.

1.3 Probleemstelling voor dit advies

Hierboven definieerde de Raad sturing als “doelgerichte beïnvloeding”. Sturing heeft in dit advies betrekking op de manier waarop de doelen worden vastgesteld en de middelen waarmee de realisatie van die doelen wordt nagestreefd, niet op de doelen zelf. Het gaat dus in dit advies om het proces van sturing. Dat staat echter niet los van de beleidsinhoud. Een sturingsconcept is in de visie van de Raad (zie paragraaf 1.2) een combinatie van één of meer sturingsfilosofieën gecombineerd met de keuze voor een bepaalde set van één of meer beleidsinstrumenten voor een bepaalde beleidssector. Voor de keuze van sturingsconcepten zijn naast kenmerken van het beleidsveld in kwestie, algemene opvattingen over de rol en verantwoordelijkheden van de overheid van invloed (sturingsfilosofieën), evenals algemene criteria die doorgaans gehanteerd worden voor de toetsing van overheidsoptreden: legitimiteit, effectiviteit en efficiency (zie verder hoofdstuk 2). Sturing is een kwestie van het zoeken naar het juiste evenwicht tussen doelen en middelen, tussen sturingsambities en sturingsmogelijkheden. Enerzijds heeft de overheid

een verantwoordelijkheid voor het realiseren van (politiek bepaalde) doelen, anderzijds zijn er grenzen aan de mogelijkheden van overheidssturing (“maakbaarheid van de samenleving”) en de aanvaardbaarheid van inzet van sturingsmiddelen. Dit alles staat niet los van de maatschappelijke context waarbinnen overheidssturing plaatsvindt. In onderstaand schema is weergegeven wat volgens de Raad de verhouding tussen sturing en beleidsinhoud is. De verschillende elementen uit dit schema zijn bepalend voor de probleemstelling en de opbouw van dit advies.



Schema 1: Sturing in het leefomgevingsbeleid

De vraag is of en in hoeverre specifieke kenmerken van het leefomgevingsbeleid maken dat daarvoor het ene sturingsconcept meer geschikt is dan het andere. De Raad acht het noodzakelijk, alvorens deze vraag te beantwoorden en de inzet van middelen direct te relateren aan de doelen van het beleid, eerst stil te staan bij de vraag wat sturing vermag: een keuze voor bepaalde sturingsconcepten veronderstelt een opvatting over sturingsmogelijkheden. De vraag “hoe wil de overheid sturen?” is niet los te zien van de vraag “in hoeverre kan, mag en moet de overheid sturen?” Ten tweede acht de Raad het

noodzakelijk stil te staan bij sturingsvragen in algemene zin, bij criteria waaraan de inzet van middelen moet voldoen. Naar de opvatting van de Raad is de mogelijkheid tot realisering van de beleidsdoelstellingen niet de enige factor die een rol speelt bij de keuze van sturingsconcepten.

Dat leidt tot de volgende deelvragen voor dit advies:

- In hoeverre kan de (rijks)overheid de samenleving sturen, met andere woorden: in hoeverre is de samenleving “maakbaar”?
- Aan welke voorwaarden moet overheidsoptreden volgens de Raad in elk geval voldoen, ongeacht de kenmerken van het beleidsprobleem in kwestie?
- Welke sturingsfilosofieën zijn te onderscheiden en wat zijn de kenmerken?

Deze vragen zijn te veelomvattend om in het kader van dit advies volledig te beantwoorden. Niettemin zijn ze dermate relevant voor het adviesonderwerp, dat de Raad hieraan wel enige aandacht wil schenken. Dit leidt tot een beschrijving van sturingsfilosofieën en benoeming van criteria waaraan overheidsoptreden moet worden getoetst. Vervolgens dienen de bevindingen naar aanleiding van deze vragen toegespitst te worden op het leefomgevingsbeleid en dient bezien te worden hoe de algemene uitgangspunten die zijn geformuleerd naar aanleiding van de voorgaande deelvragen uitwerken voor het leefomgevingsbeleid:

- Hoe verhouden sturingsconcepten die VROM hanteert zich tot de algemene uitgangspunten voor sturing als geformuleerd naar aanleiding van eerder genoemde deelvragen? Wat is ten aanzien van het leefomgevingsbeleid de verhouding tussen beleidsdoelen en sturingsinstrumenten?

Blijkens de adviesaanvraag bestaat er bij het ministerie behoefte aan een eenduidige filosofie ten aanzien van leefomgevingsbeleid om de positie van VROM te versterken richting zowel andere departementen/overheden als burgers en bedrijven. Hieruit valt af te leiden dat in de adviesaanvraag wordt verondersteld dat op dit moment de door VROM behartigde belangen onvoldoende zwaar wegen in de beleidsafwegingen en dat de hantering van een bepaald sturingsconcept ertoe zou kunnen bijdragen dat de door VROM behartigde belangen zwaarder gaan wegen. Deelvraag naar aanleiding hiervan is:

- Dient VROM andere sturingsconcepten te hanteren om grotere doorwerking van haar doelen te realiseren? Zo nee, welke andere wegen zijn er om een grotere doorwerking van VROM-doelstellingen te bereiken?

De adviesaanvraag stelt de integraliteit van het leefomgevingsbeleid voorop. Dat leidt tot de volgende deelvragen:

- Hoe integraal kan en moet leefomgevingsbeleid (al dan niet gebiedsgericht) zijn?
- Welke consequenties heeft dit voor de sturing?

Ten slotte zal aan de hand van de antwoorden die de Raad op deze vragen formuleert, bezien worden wat zinvolle aanpassingen van de sturing van het leefomgevingsbeleid zouden zijn aan de hand van de deelvraag:

- Welke mogelijkheden ziet de VROM-raad voor verbetering van de sturing van het leefomgevingsbeleid?

Samengevat formuleert de Raad de probleemstelling voor dit advies als volgt:

- Welke sturingsfilosofieën en -instrumenten zijn er te onderscheiden? Welke rol spelen deze in het VROM-beleid?
- Aan welke criteria dienen deze te worden getoetst en tot welk oordeel leidt dat over sturing in het leefomgevingsbeleid?
- Welke suggesties en aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verbetering van de sturing van het leefomgevingsbeleid?

1.4 Afbakening van het adviesonderwerp

Het onderwerp “sturing van het leefomgevingsbeleid” is dermate breed en veelomvattend, dat nadere afbakening noodzakelijk is. Voor dit advies heeft de Raad daarom een aantal keuzen gemaakt. Het begrip leefomgeving heeft hij hier beperkt tot de drie beleidsterreinen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM vallen. Niettemin wil hij niet geheel voorbij gaan aan de relevantie van de ontwikkelingen binnen andere departementen. Er worden op andere departementen en bij andere overheden veel beleidskeuzen gemaakt die gevolgen hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving (ook in de betrekkelijk beperkte betekenis die de Raad hieraan in het voorafgaande heeft gegeven). Daarom komen naast de VROM-sectoren ook andere voor de kwaliteit van de leefomgeving relevante beleidsterreinen aan de orde in een beknopt historisch overzicht van de sturing van het leefomgevingsbeleid dat als bijlage 2 bij dit advies is gevoegd.

Invalshoek van dit advies is de sturing op het niveau van de rijksoverheid en wel vanuit het departement van VROM. Daarbij wordt in het advies wel aandacht besteed aan de invloed van VROM op beleidskeuzen elders die van invloed zijn op de kwaliteit van de leefomgeving, maar het advies richt zich niet op sturing door andere actoren dan de Minister van VROM. Dat betekent ook dat waar in dit advies gesproken wordt over “overheid” bedoeld wordt “rijksoverheid” en meer specifiek de Minister van VROM. De vraag om een “sturingsfilosofie [...] voor de verschillende beleidsterreinen, die zowel binnen als buiten VROM kunnen liggen” heeft de Raad voor dit advies dus verengd tot de vraag naar “een sturingsfilosofie voor het leefomgevingsbeleid van de Minister van VROM, die een optimale doorwerking van VROM-doelen betreffende de kwaliteit van de leefomgeving naar andere relevante beleidsterreinen mogelijk maakt”.

Een belangrijke beperking die de Raad zichzelf heeft opgelegd betreft ook het nationale niveau waarop het advies in hoofdzaak betrekking heeft. De Raad realiseert zich dat de sturingsmogelijkheden op nationaal niveau zijn afgenomen door globalisering en europeanisering⁸. Niettemin laat hij om het adviesonderwerp hanteerbaar te houden in dit advies de supranationale dimensie grotendeels buiten beschouwing.

Het advies gaat ook niet over interne sturing binnen het Ministerie van VROM. De Raad onderkent dat er een relatie is tussen interne en externe sturing. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in het VROM-bestuurskundeproject, beter bekend als het “Wybertjes-project”. De Raad acht het echter niet opportuun zich met dit aspect van de sturingsvraag bezig te houden. Een ander voor sturing relevant onderwerp dat in dit advies niet aan de orde komt is onder meer bestuurlijke organisatie. Verder gaat de Raad in dit advies niet uitgebreid in op het concept “leefomgevingskapitaal” (LOK). Een brochure over het rapport “Thuis”, waarin dit concept wordt beschreven, was als bijlage bij de adviesaanvraag gevoegd. Met het concept LOK wordt beoogd effecten van beleidsbeslissingen op leefomgeving integraal te kunnen wegen en te komen tot een eenduidig begrippenkader dat bruikbaar is bij beslissingen over vraagstukken die relevant zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Gelet op samenhang met in dit advies behandelde onderwerpen, maakt de Raad in hoofdstuk 4 van dit advies een enkele opmerking over LOK, maar hij gaat niet uitgebreid op het begrip in.

1.5 Opbouw van het advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidend hoofdstuk waarin de Raad is ingegaan op de vraagstelling voor dit advies, op de gehanteerde begrippen en definities, met name op wat hij verstaat onder de twee kernbegrippen uit het advies, te weten “sturing” en “leefomgeving” en de afbakening van het adviesonderwerp, volgt een beschouwend hoofdstuk (hoofdstuk 2) over verschillende sturingsfilosofieën en -instrumenten die te onderscheiden zijn en vervolgens een hoofdstuk over de rol die deze filosofieën en instrumenten hebben gespeeld in het VROM-beleid tot dusver (hoofdstuk 3). De hoofdstukken 1 tot en met 3 van dit advies zijn dus vooral beschrijvend van aard. Daarna volgt een meer opiniërend deel. In hoofdstuk 4 schetst de Raad een kader van algemene voorwaarden waarbinnen overheidsop treden zich dient af te spelen en geeft de Raad een voorlopig oordeel over enkele sturingsbenaderingen die op dit moment binnen VROM worden gehanteerd, waarbij ook de vraag naar de wenselijkheid van integraliteit op verschillende bestuursniveaus aan de orde komt. In hoofdstuk 5 geeft de Raad een visie op de inschakeling van maatschappelijke actoren bij de sturing van het leefomgevingsbeleid,

⁸ Zie bijvoorbeeld N.J.M. Nelissen, Megatrends. Het openbaar bestuur van de 21^{ste} eeuw; in: Openbaar Bestuur 1998/1, p. 17-24.

hetgeen uitmondt in een voorstel om te komen tot institutionalisering van een groene variant op het Poldermodel. Ten slotte doet de Raad in hoofdstuk 6 op basis van het ontwikkelde theoretisch raamwerk, enkele aanbevelingen over het onderwerp van dit advies, de sturing van het leefomgevingsbeleid.

2 Mogelijkheden van sturing

2.1 Inleiding

Ontwikkelingen rond sturing van het leefomgevingsbeleid kunnen - zoals de Raad al aangaf in de probleemstelling in paragraaf 1.3 - niet los gezien worden van de ontwikkelingen op dit gebied in algemene zin en hun maatschappelijke context (zie ook blok I in het schema in hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk worden daarom achtereenvolgens geschetst de positie van de overheid in de samenleving en de weerspiegeling hiervan in beoordelingscriteria van openbaar bestuur (2.2), de sturingsfilosofieën en instrumenten die de overheid kan en wil gebruiken (2.3), en de maatschappelijke context (2.4).

2.2 Historie van sturingsambities en mogelijkheden

2.2.1 Maakbaarheid

Aan de vraag “hoe kan de overheid sturen” gaat de vraag vooraf “wat kan er gestuurd worden”. Hoe sterk is de overheid ten opzichte van autonome ontwikkelingen in de samenleving? Kan de overheid zulke ontwikkelingen fundamenteel beïnvloeden en wijzigen of slechts bijshaven? Deze thematiek wordt doorgaans aangeduid als “de maakbaarheid van de samenleving”. De visies hierop lopen ver uiteen en verschillen in de tijd en per maatschappijvisie. De nu gangbare opvattingen hierover blijken overigens correctie te behoeven. In het algemene beeld worden de jaren zeventig gezien als de hoogtijdagen van het geloof in de maakbaarheid van de samenleving, waarna in de jaren tachtig het “no-nonsense”-denken domineerde. Daarnaast wordt de sociaal-democratische stroming gezien als “de kampioen van de maakbaarheidsgedachte” en zou in het liberale gedachtegoed overheidsingrijpen om de samenleving vorm te geven altijd als minder wenselijk, noodzakelijk en mogelijk gezien zijn dan in de sociaal-democratische visie. Historisch gezien klopt dit beeld echter in zijn algemeenheid niet. De beeldvorming blijkt hier de feiten te hebben verdrongen⁹. Dat neemt niet weg dat er door de tijd heen verschillen zijn te constateren in het denken over de rol van de overheid ten opzichte van de samenleving en in het vertrouwen dat bestond in de mogelijkheden die de overheid heeft om de samenleving volgens vooropgezette doelen vorm te geven¹⁰. Ongeacht de opvatting die men huldigt over “de maakbaarheid van de samenleving”, is het duidelijk dat sturing moeilijker zal zijn naarmate het spanningsveld tussen autonome maatschappelijke trends enerzijds, en de in beleidsdoelen vertaalde gewenste situatie anderzijds groter is.

⁹ J.W. Duyvendak en I. de Haan (red.), *Maakbaarheid: Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*. Amsterdam 1997.

¹⁰ Zie hiervoor ook bijlage 2: Notitie historisch overzicht.

De vraag naar de mogelijkheden tot sturing van de samenleving betreft niet alleen het aantal taken dat de overheid behartigt (van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat), maar ook de wijze waarop de overheid deze behartigt. Op deze punten hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Het nu populaire economische poldermodel, dat zich kenmerkt door overlegstructuren en het streven naar consensus, is belichaamd in de instelling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, die ook leidde tot instelling van de SER (1950). In zekere zin sloot deze instelling goed aan bij de al lang bestaande Nederlandse overlegcultuur, waarin maatschappelijke organisaties een grote rol speelden. De democratiseringsgolf in de jaren zestig leidde tot invoering van geformaliseerde inspraak, bijvoorbeeld in het kader van Planologische Kernbeslissingen (PKB's). Ondertussen breidde het aantal taken dat de overheid behartigt zich in de loop van de tijd steeds verder uit. Een kentering¹¹ lijkt te liggen rond begin jaren tachtig, wanneer meer vraagtekens worden geplaatst bij de omvang van de overheidstaken. Begrippen als deregulering, privatisering en decentralisatie gaan een prominente rol spelen in de politiek. Het gaat niet alleen om de vraag of de overheid rond een concreet probleem een rol heeft te vervullen, maar ook om hoe de overheid haar taken uitvoert: hoeveel markt, hoeveel overheid, hoeveel overleg met de samenleving en wat voor betekenis daaraan wordt toegekend. Vanaf die tijd groeide de aandacht voor marktwerking. De overheid zou meer aan de markt moeten overlaten en meer marktconform moeten sturen. Van betrekkelijk recente datum zijn opvattingen over de rol van de overheid meer als regisseur van en minder als partij in het beleidsproces. Beleid (inclusief het bepalen van de doelen) komt volgens deze opvattingen tot stand als resultaat van overleg tussen relevante maatschappelijke partijen.

Het beschrijven van dit soort tendensen draagt het risico van generaliseren in zich. In een en dezelfde periode kunnen zich tegenstrijdige ontwikkelingen voordoen. In verschillende periodes worden verschillende accenten gelegd in de verhouding overheid-samenleving. Zonder hieraan een al te absoluut karakter te geven, kunnen echter wel enige ontwikkelingen worden onderkend. De bestuurskundige literatuur schetst in grote lijnen het beeld van een geleidelijke maar grote verandering in het denken over sturing en de rol die de overheid daarin heeft te vervullen. Lange tijd is de klassieke of hiërarchische sturing het uitgangspunt geweest. In de loop van de tijd zijn naast deze klassieke sturing andere vormen van sturing geplaatst. Er kwam meer aandacht voor de vraag wat als overheidstaak moet worden beschouwd en wat aan andere maatschappelijke partijen of aan marktpartijen kan worden overgelaten. Tevens vond bezinning plaats op de rol van de overheid tussen andere maatschappelijke actoren. Tegelijkertijd en verweven met

¹¹ Althans in de discussie; de vraag is in hoeverre dit feitelijk tot veranderingen heeft geleid.

deze vragen over het hoe van overheidssturing, kwamen ook de omvang en het mogelijke resultaat van de overheidsbemoeienis ter discussie te staan. Er werden vraagtekens gezet bij “de maakbaarheid van de samenleving” en de legitimiteit en effectiviteit van overheidsoptreden: de mogelijkheden van de overheid om de samenleving naar wens vorm te geven werden niet (meer) onbeperkt geacht.

2.2.2 Beoordelingscriteria van openbaar bestuur

Het debat over de maakbaarheid van de samenleving en de positie van de overheid wordt weerspiegeld in de discussie over de beoordelingscriteria voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en beleidsontwikkeling. In de literatuur worden velerlei indelingen van beoordelingscriteria gebruikt, met name gericht op de instrumentenkeuze. Veel genoemde criteria zijn effectiviteit, efficiency en legitimiteit, waarbij het begrip legitimiteit verschillende betekenissen kan hebben¹². Bestuurskundigen¹³ splitsen het containerbegrip legitimiteit vaak in afzonderlijke criteria als democratie (responsiviteit, participatie), rechtmatigheid (wetmatigheid, algemene beginselen van behoorlijk bestuur¹⁴) en legitimiteit (maatschappelijke aanvaarding van het bestuur) en besteden daarnaast ook aandacht aan centrale waarden van het overheidsbeleid, zoals integriteit.

In dit advies gaat de Raad¹⁵ uit van drie criteria die mede bepalend zijn voor de hantering en formulering van sturingsfilosofieën én de keuze van instrumenten (en daarmee ook voor de keuze van sturingsconcepten) van het beleid:

- **Effectiviteit:** verwachte effecten op de mate van doelbereiking. Effectiviteit (doeltreffendheid) heeft betrekking op de mate waarin het beoogde beleidsdoel ook daadwerkelijk wordt gehaald.
- **Efficiency:** verhouding kosten/baten, maatschappelijke kosten, uitvoeringskosten. Efficiency (doelmatigheid) heeft betrekking op de (maatschappelijke) kosten waartegen het beoogde resultaat wordt gehaald: deze dienen zo laag mogelijk te zijn.
- **Legitimiteit:** rechtsstatelijk gehalte (procedurele waarborgen). Op grond van de legitimiteitseis dienen voorwaarden gesteld te worden aan procesnormen: zijn alle stappen van het proces doorlopen (onder andere inspraakrondes, consultatie

¹² De WRR operationaliseert het begrip legitimiteit voor het milieubeleid met het beginsel de vervuiler betaalt en het gelijkheidsbeginsel, zie het rapport Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, Den Haag 1992.

¹³ Zie bijvoorbeeld U. Rosenthal, A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. Twist, Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn 1996, p. 22-32.

¹⁴ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) bestaan uit: zorgvuldigheidsbeginsel, détournement de pouvoir, verbod van willekeur, evenredigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel.

¹⁵ In navolging van de WRR - Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, Den Haag 1992, en het CPB - Economie en fysieke omgeving, Den Haag 1997.

van betrokkenen); zijn de voorgeschreven procedures op de juiste (zorgvuldige) wijze gevolgd (onder andere duidelijkheid over termijnen wanneer een beslissing valt) en door de juiste personen (verantwoordelijkheidsvraag).

Overheidssturing vindt plaats in een spanningsveld tussen enerzijds doelgerichtheid en doelmatigheid, anderzijds rechtsstatelijke beginselen en praktische overwegingen (welke hoeveelheid taken kan de overheid aan en wat kan zij waarmaken). In dit spanningsveld tussen effectiviteit, efficiency en legitimiteit dient de overheid keuzen te maken over haar rol (sturingsfilosofie) en over de middelen die zij wenst in te zetten (instrumentenkeuze). Daarbij is de maatschappelijke context van invloed op de verhouding tussen doel en middelen. Globaal gesproken geldt bijvoorbeeld: hoe urgenter het doel, des te eerder is sterk sturend optreden gerechtvaardigd. Deze thema's worden, na een beschrijving in dit hoofdstuk, in hoofdstuk 4 uitgebreider behandeld.

2.3 Overzicht van sturingsfilosofieën en instrumenten

2.3.1 Sturingsfilosofieën

In de loop van de tijd zijn verschillende vormen van sturing ontwikkeld op basis van verschillende visies op de rol van de overheid en de verhouding tussen overheid en samenleving. Een eenvoudig en vaak gehanteerd onderscheid is de indeling in drie sturingsfilosofieën: hiërarchische sturing; netwerksturing; en zelfsturing¹⁶.

I Hiërarchische sturing gaat ervan uit dat de overheid tot op zekere hoogte boven de samenleving staat, veel macht heeft waarmee de samenleving gestuurd zou kunnen worden en een sterke initiatiefrol. In de meest extreme vorm bepaalt de overheid hier zowel de inhoud als de procedure van planningsprocessen. De overheid stuurt direct.

II Netwerksturing gaat uit van een relatief machtsevenwicht tussen wederzijds afhankelijke overheden en organisaties. De overheid is slechts één van de partijen en probeert samen met andere overheden en organisaties tot een gezamenlijke aanpak te komen¹⁷. De overheid 'stuurt' interactief.

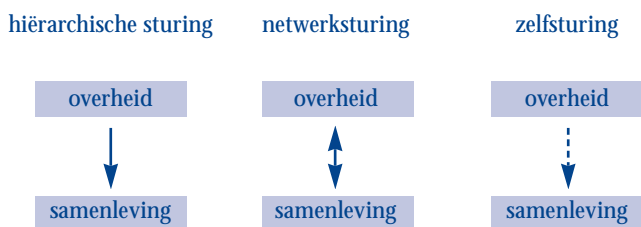
¹⁶ Zie onder andere J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Den Haag 1993; U. Rosenthal e.a., *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 1996.

¹⁷ Netwerksturing heeft hier dus niet de betekenis van netwerkstructuren of fysieke netwerken (verbindingen); zie ook het WRR-rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag 1998, p. 94.

III Zelfsturing gaat uit van het probleemoplossend vermogen van maatschappelijke organisaties en marktpartijen in de samenleving, waarvoor de overheid de voorwaarden creëert. De concrete invulling en uitvoering gebeurt door particuliere organisaties¹⁸. De overheid 'stuurt' zeer indirect.

Schematisch kunnen deze drie ideaaltypen als volgt worden weergegeven:

Schema 2: Verhouding overheid - samenleving in drie sturingsfilosofieën



De hiervoor geschetste indeling is niet bedoeld om een totaaloverzicht te geven, maar geeft wel een indicatie van het spectrum van sturingsmogelijkheden van de overheid. Dit geldt zowel voor de relaties tussen overheden onderling als voor die tussen overheid en burgers, respectievelijk marktpartijen. Deze indeling gaat dus uit van de sturingsmogelijkheden die de overheid (c.q. het Ministerie van VROM) kan hebben op de samenleving. Het model waarbij maatschappelijke organisaties en marktpartijen zonder enige beïnvloeding van de overheid opereren (bijvoorbeeld als gevolg van marktwerking) wordt in dit advies verder buiten beschouwing gelaten.

Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich een vorm van sturing waarbij de overheidsverantwoordelijkheid maximaal is, terwijl aan de andere kant deze verantwoordelijkheid meer bij maatschappelijke groepen ligt. Daarbij kan de overheid zich in bepaalde mate - van omvattend tot selectief en van inhoudelijk tot procesmatig - toelegen op de problemen in de samenleving.

¹⁸ Zelfsturing betekent hier dat de overheid zich bewust toelegt op het bevorderen van zelfsturing door andere partijen (sturing van de sturing) en wordt in dit advies niet gezien als het proces waarop de overheid geen invloed kan uitoefenen en waarbij zij zelf één van de deelnemende (markt)partijen is.

De verschillende benaderingswijzen kunnen worden gekarakteriseerd op basis van een aantal kenmerken¹⁹:

- a. niveau van sturing: mate waarin sturingsverantwoordelijkheden worden gedifferentieerd, dus van het macroniveau tot het meso- en microniveau;
- b. bereik van sturing: mate van overheidsinterventie ten opzichte van zelfsturing van andere betrokken partijen; dus van intensief tot globaal;
- c. uitgangspunt van sturing: mate waarin de overheid stuurt op de inhoud of zich beperkt tot het proces;
- d. betrokkenheid bij sturing: van overheidsverantwoordelijkheid tot gezamenlijke of eigen verantwoordelijkheid: dus van één-actor- tot multi-actorperspectief;
- e. perspectief op sturing: mate waarin sturing centraal plaatsvindt: van top-down tot bottom-up.

Ter verduidelijking worden de drie eerder genoemde filosofieën aan de hand van deze vijf kenmerken nader besproken en komen ook andere gehanteerde - min of meer synonieme - bestuurskundige begrippen naar voren.

Hiërarchische sturing

- In deze benadering heeft de overheid een dominante machtspositie en ligt de verantwoordelijkheid voor sturing eenzijdig bij de centrale overheid.
- Er is sprake van een centraal sturende overheid die het gehele beleidsveld tracht te beheersen en planmatig te reguleren. De relatie tussen bestuurder en bestuurdelen is hiërarchisch en gebaseerd op formele spelregels en formele democratische beginselen.
- Centraal staat de realisatie van de nationale beleidsdoelstellingen zoals die in het politieke proces op nationaal niveau zijn geformuleerd. Het criterium om te bepalen of sturing succesvol is of niet, is de mate waarin de in het politieke proces vastgestelde doelstelling is bereikt.
- De overheid stelt vast welke de maatschappelijke problemen zijn en wat daaropvolgend de doelstellingen en inhoud van het beleid moeten zijn om de gewenste situatie te bereiken. Er is sprake van een autonome formulering en implementatie van beleid. De overheid neemt het initiatief tot beleid en bepaalt de inhoud en het proces van dit beleid.
- Er is dus sprake van een centraal sturende instantie die gebruikt maakt van macht en gezag hetgeen onder meer resulteert in wetten, regelingen en vergunningen.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: P.H.A. Frissen, Zelfregulering en besturingsconcepties, in: P. Eijlander e.a. Overheid en zelfregulering, Zwolle 1993, p. 169-176; P.P.J. Driessen e.a., Vernieuwing van het landelijk gebied, Den Haag 1995; J.F.M. Koppenjan e.a., Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in netwerken, Den Haag 1993.

Hiërarchische sturing kan, ondanks de naam, ook de vorm hebben van *selectieve sturing* die zich kenmerkt door ingrijpen van de overheid op bepaalde nauwkeurig te kiezen punten. De rijksoverheid grijpt selectief in op cruciale beleidsonderdelen en laat voor het overige ruimte voor optimale marktwerking.

Netwerksturing

- In deze benadering is er sprake van een netwerk van wederzijds afhankelijke partijen met ieder hun eigen machtspositie, invloedsmogelijkheden en middelen.
- De partijen zijn van elkaar afhankelijk en niet in staat om aan anderen hun wil op te leggen. Ook voor de centrale overheid geldt dat zij voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk is van andere partijen. De overheid is dan ofwel medespeler in het netwerk ofwel de regisseur ervan. Bij het laatste is de rol van de overheid het verbeteren van de condities voor samenwerking en het proberen om relevante partijen te mobiliseren en samen te brengen in een tijdelijk organisatorisch kader.
- Centraal staat de totstandkoming van een gezamenlijke probleemoplossing gericht op de problematiek van een sector of gebied binnen de randvoorwaarden van nationale kaders. De overheid is niet verantwoordelijk voor het halen van bepaalde inhoudelijke doelen.
- De formulering van de beleidsontwikkeling en de uitvoering daarvan zijn niet vooraf bepaald, maar worden vastgesteld in interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld. Er is sprake van een gezamenlijke formulering en implementatie van beleid. Hierin is veel variatie mogelijk en ook de mate waarin de doelen door de overheid zijn vastgesteld kan verschillen. Vaak is de overheid wel de initiatiefnemer en heeft ze grote invloed op de procedure en inhoud.
- Er is sprake van interactie tussen overheid en andere partijen, gekenmerkt door overleg en onderhandeling, hetgeen bijvoorbeeld resulteert in beleidsplannen en convenanten.

De laatste tijd hebben ontwikkelingen op het terrein van netwerksturing de aandacht waarbij ook het autonoom bepalen van doelen door de overheid en het vaststellen ervan in het politieke proces ter discussie komt te staan.

De samenwerking van de overheid met andere partijen in verschillende fasen van het beleidsproces kan zich al eerder en intensiever voordoen. Termen als **interactieve beleidsvorming** en **co-productie**²⁰ van beleid doen op dit terrein hun intrede. Interactieve beleidsvorming is hierbij een paraplubegrip, dat zich in verschillende vormen kan voordoen.

Casus Valkenbos-zuid: co-productie van gemeentelijk beleid met vallen en opstaan

In de Haagse wijk Valkenbos-zuid constateren begin jaren negentig zowel gemeente als bewoners verloedering. Nieuwe plannen moeten worden gemaakt. Er moet meer fundamenteel worden ingegrepen, echter op zo'n manier dat in de wijk draagvlak voor het beleid bestaat. Om de inbreng van bewoners te garanderen richt de gemeente een platform op waarin iedere wijkbewoner zitting kan nemen. Op datzelfde moment kiest de gemeente echter voor één van de stedenbouwkundige plannen. Bewust wordt nagelaten om deze plannen aan de bewoners te melden. Men wil voorkomen dat de wijk het imago van sloopwijk krijgt en men is bang dat de bewoners, als ze vernemen van de sloopplannen, ongerust worden en niet meer opbouwend zullen meedenken over de toekomst van de wijk. Het plan lekt uit en zorgt voor grote onrust in de wijk. Het gevolg is veel wantrouwen jegens de gemeente en weinig geloof in inspraak. Over de uitgangspunten bestaat op dat moment wel overeenstemming maar niet over de concrete invulling. De gemeente besluit dat er opnieuw plannen ontwikkeld moeten worden, maar nu werkelijk met de bewoners. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de keuzen die worden gemaakt, het platform is verantwoordelijk voor de inbreng van ideeën en suggesties vanuit de wijk. Uiteindelijk bestaat bij het platform een meerderheid voor de gemeentelijke plannen en worden de afspraken tussen het platform en de wethouder juridisch vastgelegd in een convenant. Het ambtelijk projectbureau vindt het plan uit stedenbouwkundig opzicht niet de beste keuze maar steunt het plan omdat bewoners en de wethouder zich er goed in kunnen vinden. Het beleidsplan wordt vervolgens in de gemeenteraad vastgesteld.

Bron: Openbaar Bestuur, 1998/1

²⁰ Deze termen zijn met name geïntroduceerd door bestuurskundigen, als V.J.J.M. Bekkers, P.H.A. Frissen e.a. in onder meer Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid, op zoek naar vormen van co-productie, Tilburg 1996.

Zelfsturing

- In deze benadering is sprake van (lokale) partijen en organisaties van gelijkgestemden met hetzelfde doel en is machtsverschil ogenschijnlijk van ondergeschikt belang.
- Het zelfsturend vermogen van organisaties staat centraal: de rol van de centrale overheid beperkt zich tot het faciliteren van en het creëren van voorwaarden voor een onbelemmerd verloop van de gewenste processen en het versterken van de autonomie van deze partijen. Maatregelen die hierbij passen zijn deregulering, decentralisatie en privatisering.
- Uitgangspunt blijft de centraal geformuleerde politieke visie (globale doelstelling), maar voor de operationalisering en invulling hiervan nemen de (lokale) partijen en organisaties zelf het initiatief, waarbij hun problematiek en hun behoeften centraal staan.
- Op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing worden de inhoud en het proces van het beleid door de partijen zelf ad hoc bepaald en wordt de implementatie van het beleid georganiseerd.
- Het gaat hier om lokale partijen met hun eigen belangen, percepties en doelen, die werken met onderlinge afspraken en concrete projecten om dit te bereiken.

In de bestuurskunde wordt in dit kader in plaats van zelfsturing ook wel gesproken van *meta-sturing*, *netwerkmanagement* of *facilitaire sturing*²¹. Deze sturing is niet inhoudelijk van aard maar richt zich op de wijze en de organisatie van sturing in maatschappelijke verbanden. Voorbeelden zijn sturing op input en output, gezamenlijke beeldvorming, structurering en procedurering (kwaliteitsvoorschriften).

Op de ideaaltypische indeling hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfsturing zijn vele varianten mogelijk en in de loop van de tijd zijn dan ook allerlei nuanceverschillen en mengvormen ontstaan. Zo maakt Ringeling²² een onderscheid in selectieve sturing naast integrale of klassieke sturing; sturing op hoofdlijnen; en facilitaire sturing. Deze benadering komt grofweg overeen met de aanduiding van Snellen²³ in de metafoeren: de overheid als souffleur, als regisseur, en als inspicieënt. Ook worden in de literatuur

²¹ Zie I.T.M. Snellen, Boeiend en geboeid, oratie, Alphen aan den Rijn 1987; P.H.A. Frissen, Zelfregulering en besturingsconcepties, in: P. Eijlander e.a. Overheid en zelfregulering, Zwolle 1993, p. 169-176; J.F.M. Koppenjan e.a. Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in netwerken, Den Haag 1993; en J.H. de Baas, Bestuurskunde op hoofdlijnen, Groningen 1995; A.B. Ringeling, Sturing van het milieubeleid, een advies over de bestuurskundige aspecten van de tussenrapportage voor het blok sturing van het NMP3, Den Haag 11 juni 1997.

²² A.B. Ringeling, Sturing van het milieubeleid, een advies over de bestuurskundige aspecten van de tussenrapportage voor het blok sturing van het NMP3, Den Haag 11 juni 1997.

²³ I.T.M. Snellen, Boeiend en geboeid, oratie, Alphen aan den Rijn 1987.

verschillende betekenissen toegekend aan dezelfde begrippen. Bij het begrip zelfsturing wordt bijvoorbeeld de mate waarin de overheid invloed heeft verschillend aangeduid²⁴.

Een bekende mengvorm is de in het milieubeleid geïntroduceerde sturingsfilosofie 'zelfregulering binnen kaders'. Zelfregulering binnen kaders doet een beroep op het zelfoplossend vermogen van de samenleving, waarbij de overheid vooraf de problemen en doelstellingen formuleert (hiërarchische sturing). De implementatie kan geschieden door de overheid met andere partijen (netwerksturing) of door andere partijen alleen (zelfsturing). Zelfregulering binnen kaders is dus een combinatie van hiërarchische sturing en netwerksturing of zelfsturing. Op deze mengvormen komt de Raad in hoofdstuk 4 terug.

Samenvattend worden dus verschillende wijzen van beleidsvoering onderkend waarbij de positie van de overheid en maatschappelijke partijen steeds een andere is. Wat opvalt bij de alternatieve denkrichtingen - ten opzichte van hiërarchische sturing - is de aandacht voor de context waarin wordt gestuurd en de maatschappelijke variëteit. De overheid is niet altijd (of minder) de hoofdrolspeler in het beleidsveld, maar heeft in bepaalde situaties ook een rol naast of temidden van andere partijen. Een toenemende invloed van andere partijen betekent echter niet noodzakelijkerwijs een afnemende invloed van de centrale overheid²⁵, maar veeleer een andere overheid.

2.3.2 Sturingsinstrumenten

In discussies over sturing krijgen naast de verschillende filosofieën ook de mogelijke sturingsinstrumenten ruime aandacht. Met name in de jaren zestig en zeventig bestond er grote belangstelling voor instrumenten. Dit heeft geleid tot diverse theorieën over vormen van instrumenten in de jaren tachtig. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van deze sturingsinstrumenten en mogelijke indelingen in instrumentenfamilies.

Bij sturingsinstrumenten of beleidsinstrumenten gaat het om alle middelen die door de (rijks)overheid kunnen worden gebruikt ter bevordering van het bereiken van een of meer doelstellingen, oftewel ter beïnvloeding van maatschappelijke en bestuurlijke processen. De centrale veronderstelling is dat verschillende typen van instrumenten op hun eigen wijze de bestuursactiviteiten structureren, problemen oplossen, effectief zijn etc. Welke instrumenten worden gekozen hangt af van het verloop van het proces van

²⁴ Dit bleek bijvoorbeeld tijdens een conferentie over dit thema van de gezamenlijke Europese adviesraden, gehouden op 24/25 oktober 1997 in Vinkeveen, zie Focal Information Service - Fifth Conference of European Environmental Councils, Report, 1997. Dit verslag is verkrijgbaar bij het secretariaat van de VROM-raad.

²⁵ Zie ook N.J.M. Nelissen, Besturen binnen verschuivende grenzen, Zeist 1992.

beleidsvorming (zie blok III van schema 1 in hoofdstuk 1) en andere, meer inhoudelijke factoren. Dit laatste komt in paragraaf 2.4 aan de orde.

De instrumentele benadering van beleid heeft veel wetenschappers aangezet tot het ontwerpen van een typologie van instrumenten. De in de bestuurskunde gangbare instrumentenindeling maakt een onderscheid in drie vormen van gedragsbeïnvloeding²⁶:

- juridisch (fysieke regulering: wet- en regelgeving)
- economisch (financiële prikkels: subsidies, heffingen)
- communicatief (voorlichting, educatie, communicatie), vaak nog aangevuld met²⁷:
- ruimtelijk (facilitering, infrastructuur).

Veel andere indelingen volgen min of meer hetzelfde stramien. De WRR²⁸ heeft in een uitgebreid advies over het milieubeleid onder meer een methode voor instrumentenkeuze ontwikkeld en hanteert daarbij de volgende indeling van instrumententypen:

- directe regulering (verboden, vergunningen)
- financiële transactiemechanismen (heffingen, subsidies)
- sociaal instrumentarium (zowel communicatief als structurerend).

Fysieke instrumenten (voorzieningen, infrastructuur e.a.) ziet de WRR als een categorie die buiten deze indeling valt en die aan alle overige categorieën instrumenten gekoppeld kan worden. Ook onderscheidt de WRR elders in zijn rapport privaatrechtelijke instrumenten (bijv. aansprakelijkheid) als afzonderlijke categorie.

Vanuit het bestuursrecht is de volgende indeling in acht categorieën bekend²⁹:

- wet- en regelgeving
- planning, onder andere informatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning
- financiering
- juridische middelen, onder andere vergunningen, verplichtingen, erkenningen, subsidies, overeenkomsten
- materiële middelen
- financiële middelen, onder andere heffingen, belastingen
- personele middelen
- informatievoorziening.

²⁶ F.C.J. van der Doelen, De gereedschapskist van de overheid, in: J.T.A. Bressers, e.a. Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Assen/Maastricht 1993.

²⁷ N.J.M. Nelissen e.a., In staat van vernieuwing, Bussum 1996.

²⁸ WRR, Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, Den Haag, 1992

²⁹ P. de Haan e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer 1985.

Mede op basis van voorgaande indelingen hanteert de Raad de volgende uitsplitsing met als doel een zo informatief mogelijk overzicht te geven van de beschikbare instrumenten.

- Fysiek (infrastructureel)
 - a. ontwikkeling technologie, aandacht voor onderzoek en ontwikkeling
 - b. systeemontwikkeling (milieuzorgsysteem, glas- en papierbakken, gft-inzameling)
 - c. ontwikkeling diensten (bijvoorbeeld regionale energiecentra)

- Planning
 - a. informatief (zoals de Verkenningen)
 - b. indicatief (streekplan, milieubeleidsplan)
 - c. normatief (pkb, tracéwet, bestemmingsplan)
 - d. operationeel (uitvoeringsplannen)

- Communicatief (sociaal en organisatorisch)
 - a. voorlichting, kennisoverdracht en educatie
 - b. informatievoorziening (kwaliteitskeurmerk, milieueffectrapportage, monitoringsystemen)
 - c. uitdragen visie (beleidsconcepten, hoofddoelen en kader vaststellen)
 - d. convenanten afsluiten
 - e. inrichting eigen organisatie, decentralisatie, deconcentratie en verzelfstandiging (zelfstandig bestuursorgaan of privaatrechtelijk rechtspersoon)

- Economisch (financieel, generiek en specifiek)
 - a. subsidies (à fonds perdu bijvoorbeeld huursubsidie, monumentenzorg)
 - b. algemene en doeluitkeringen (gemeentefonds; Vinex grondkosten)
 - c. programmafinanciering (bijvoorbeeld bij sanering bodemvervuiling ex Wet Bodembescherming - afgekort WBB)
 - d. heffingen (bestemmingsheffingen, regulerende heffingen (boetes), belasting op gebruik milieugoederen (energieheffing, rioolrecht, afvalverwijdering), statiegeld)
 - e. fiscale instrumenten (activerende en afremmende, bijvoorbeeld Wet Investeringsrekening - afgekort WIR, aftrek hypotheekrente, vergroening van het belastingstelsel)
 - f. kredietverlening (woningbouw, tunnelbouw)
 - g. risicodragende participaties (bijvoorbeeld KLM, Amersfoort-Noord)
 - h. verhandelbare emissierechten
 - i. aansprakelijkheidsregelingen

- Juridisch
 - a. normstelling en vergunningenstelsel (Wet milieubeheer, huisvestingswet)
 - b. verplichtingen (verplichtingen ex Besluit Beheer Sociale Huursector - afgekort BBSH voor woningcorporaties, onteigening, aanschrijving ex Woningwet, oplegging gedoogplicht)
 - c. installatie- en producteisen (Bouwbesluit)
 - d. erkenningen (toelating corporaties, benoeming notarissen)
 - e. concessies (tunnelbouw, bijvoorbeeld Wijkertunnel)
 - f. handhaving onder andere bestuursdwang, dwangsom, aanwijzing, intrekking erkenning/vergunning
 - g. convenanten en overeenkomsten (prestatie-afspraken volkshuisvesting, verpakkingen; pps-contracten bij Vinex)
 - h. oprichten rechtspersoon (onder andere overheid en markt bij tunnelbouw, Vinexlocaties)
 - i. deregulering

De indelingen in verschillende instrumentenfamilies kennen ieder een eigen achtergrond en zijn ook weer te onderscheiden naar stimulerend versus repressief, formeel versus informeel, directe versus indirecte sturing; privaatrechtelijke versus publiekrechtelijke; mate van vrijheid en wederkerigheid etc. Bijvoorbeeld:

	<i>Stimulerend</i>	<i>Repressief</i>
- Fysiek	faciliteit (glasbak)	afsluiting (afrit)
- Planning	informatief plan	normatief plan
- Sociaal	voorlichting	propaganda
- Economisch	subsidie	heffing
- Juridisch	overeenkomst	gebod, verbod

Het classificeren van instrumenten in instrumentenfamilies neemt niet weg dat in de bestuurskundige literatuur de overlap tussen instrumenten in de bestuurlijke werkelijkheid wordt onderkend. Zo kunnen planning en financiële instrumenten in meer of mindere mate een gejuridificeerde vorm hebben. Een financiële maatregel moet in het openbaar bestuur tenslotte in regelgeving worden omgezet. Daarnaast komen instrumenten voor in combinatie of in mengvormen en ondergaan instrumenten de invloed van de bestuurlijke en fysieke omgeving waarin zij worden gebruikt. Zo betekenen de in paragraaf 2.3.1 beschreven verschuiving en verbreding van sturingsfilosofieën en de verschuiving van de aandacht naar de maatschappelijke variëteit ook een verandering in de wijze van inzet van sturingsinstrumenten. Wetgeving is bijvoorbeeld in de loop van de decennia

van functie veranderd; zij richt zich meer op het vaststellen van kaders en bepaalde voorwaarden om meer beleidsvrijheid voor andere partijen te creëren en minder op het generiek en in detail voorschrijven van activiteiten. Ook het instrument communicatie is niet meer alleen bedoeld om informatie te geven over bepaalde wetten en plannen, maar ook als instrument voor het zelf verkrijgen van informatie en het creëren van een gemeenschappelijke beeldvorming etc. Als reactie op deze verschuiving in sturingsfilosofieën pleiten de bestuurskundigen De Bruijn en Ten Heuvelhof³⁰ voor instrumenten die meer indirect werken, gericht zijn op maatwerk, meer inspelen op onvoorziene situaties, en meerzijdig werken.

2.3.3 Relatie sturingsfilosofieën en -instrumenten

Het ligt voor de hand dat er een samenhang is tussen een bepaalde sturingsfilosofie en de bijbehorende instrumenten en dat het ene sturingsinstrument beter in een bepaalde sturingsopvatting past dan een ander. Een hiërarchische benadering vraagt immers om andere instrumenten dan meer zogenaamde consensuele vormen van sturing als netwerksturing en zelfsturing. Sturing is dan meer gericht op het wederzijds of indirect beïnvloeden van betrokken partijen in het beleidsveld en gaat uit van maatwerk, onvoorziene situaties daargelaten.

Er is echter geen sprake van een 'één-op-één relatie'. Zo wordt wetgeving vooral gezien als instrument in het kader van hiërarchische sturing. Echter, ook andere sturingsbenaderingen kunnen tot een keuze voor wetgeving leiden. Een denkbare uitkomst van een proces van zelfsturing kan zijn dat partijen vinden dat wetgeving tot stand moet worden gebracht. Een ander voorbeeld is dat wanneer bij een vorm van netwerksturing overeenkomsten worden gesloten tussen overheid en bedrijfsleven, in aanvulling daarop wetgeving nodig is om de zogenaamde free riders problematiek te voorkomen. Wetgeving kan in feite in alle drie de filosofieën worden ingezet. Maar ook bij andere instrumenten als convenanten is de bijbehorende filosofie niet eenduidig en is de filosofie mede afhankelijk van de fase waarin het beleid verkeert. Convenanten kunnen bijvoorbeeld in een vorm van netwerksturing tot stand komen, terwijl de uitvoering van de gemaakte afspraken c.q. convenanten in een vorm van zelfsturing plaatsvindt. Verder kunnen financiële instrumenten enerzijds een middel zijn om partijen meer vrijheid te geven, denk aan kredietverlening, en leiden tot zelfsturing. Anderzijds kunnen deze instrumenten ook heel dwingend zijn, zoals bij heffingen, waardoor eerder sprake is van een hiërarchische sturing. Er is dus wel een zekere samenhang tussen sturingsfilosofie en instrumentenkeuze, maar de keuze van een bepaald instrument vloeit niet automatisch voort uit de gekozen sturingsfilosofie.

³⁰ J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Leiden/Antwerpen 1991.

Kijkend naar de indeling in de drie filosofieën en de vijf instrumentenfamilies kan worden gesteld dat vrijwel alle instrumentenfamilies in iedere filosofie voorkomen. Het onderscheid blijkt pas bij de inzet van instrumenten zelf. Bijvoorbeeld: juridische instrumenten zijn aan de orde bij hiërarchische, netwerk- en zelfsturing, maar generieke wetgeving past vooral bij de hiërarchische sturingsfilosofie.

2.4 Maatschappelijke context

De vorige paragrafen hebben een overzicht gegeven van de mogelijkheden voor de overheid om vanuit bepaalde opvattingen, criteria en filosofieën met instrumenten invloed uit te oefenen op de samenleving. In de literatuur wordt geconstateerd dat van de toepassing van de metafoor “instrument” een sterke connotatie van “maakbaarheid” uit gaat: met het goede gereedschap kan de klus wel geklaard worden. Dat miskent de maatschappelijke context waarbinnen de keuze van sturingsmiddelen plaatsvindt.

De ontwikkeling van beleid, en daarmee de keuze voor bepaalde sturingsfilosofieën en instrumenten, wordt immers ook beïnvloed door maatschappelijke factoren die zich voor een deel aan de directe controle van de beleidsvoerders onttrekken. Het openbaar bestuur heeft met een meervoudige context te maken, waaronder de ruimtelijke situatie, de demografische en maatschappelijke trends, economische verhoudingen, innovatie van productieprocessen, bestaande verwachtingen en verplichtingen, het krachtenveld rondom beleid en ad hoc veranderingen in de omgeving. Verder worden instrumenten deels gekozen uit gewoonte (‘wij doen dat altijd zo’), of omdat men het instrument al hanteert. Ook modieuze overwegingen kunnen een rol spelen. Daarnaast spelen ook de specifieke kenmerken van het probleem een rol bij het bepalen van de instrumentenkeuze. Zo maakt de aanwezigheid van veel ‘free riders’ regelgeving noodzakelijk en vragen urgente situaties om specifieke maatregelen.

Netwerksturing is ontstaan uit een politiek-maatschappelijke context van enerzijds het ontdekken van faalfactoren van hiërarchische sturing en anderzijds de algemene tendens van een terugtrekkende overheid. Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de emancipatie van personen en organisaties en de aanwezigheid van een hoog opleidingsniveau, hebben de vraag naar een meer open en interactieve werkwijze expliciet gemaakt.

De Raad wil met name wijzen op de kracht en actualiteit van bestuurlijke omgangsvormen. De Nederlandse samenleving wordt namelijk gekenmerkt door een op consensus gerichte sociale structuur en een lange traditie van overleg tussen overheden en diverse sociale groepen. Deze politieke cultuur gebaseerd op de drie kernbegrippen consultatie, compromis en consensus heeft (met name in het buitenland) naam gemaakt als het Poldermodel. Deze politiek-culturele traditie in Nederland, die probeert partijen in balans te brengen waardoor ze in staat worden gesteld om met elkaar te overleggen, kan een verklaring zijn voor het feit dat meerjarenafspraken (convenanten in de energie-

sector), juist wel in Nederland van de grond komen, maar niet in de Verenigde Staten, die deze traditie niet kennen. Aan de andere kant zien we dat het instrument ‘verhandelbare emissierechten’ veel eerder wordt geïmplementeerd in landen met een op zelfsturing georiënteerde traditie, zoals de Verenigde Staten waar dit instrument wel een succes is. In Nederland daarentegen komt dit instrument moeizaam van de grond en lijkt er sprake van principieel verzet omdat het in strijd zou zijn met het beginsel “de vervuiler betaalt” en met het ALARA-beginsel (as low as reasonably achievable) dat nu bepalend is bij de vergunningverlening³¹. Een ander voorbeeld van een instrument dat in de Verenigde Staten goed werkt en in Nederland (nog) niet is de regulerende werking van aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging. Dit valt wellicht te verklaren uit onze traditie die meer uitgaat van sturing door de overheid.

Kortom, de beslissing over de gehanteerde filosofie en de inzet van sturingsinstrumenten - c.q. concepten - is geen technisch instrumenteel debat, dat een één-op-één relatie tussen doeleinden en instrumenten veronderstelt. Zij vloeit voort uit de bestaande opvattingen over de rol die de overheid dient te vervullen in de samenleving, de gehanteerde normen of criteria, de politieke cultuur, de sociaal-culturele en historische context en de kenmerken van het probleem (aard, urgentie etc.). Algemeen geldende uitspraken over de best toepasbare filosofieën en instrumenten zijn niet te doen. De keuze voor de inzet van instrumenten zal verschillen per gekozen oplossingsrichting voor een bepaald beleidsveld gegeven de politieke, maatschappelijke en culturele situatie.

In het volgende hoofdstuk wordt de werking van de drie sturingsfilosofieën en -instrumenten toegespitst op de ontwikkelingen in de beleidsvelden volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeleid (zie blok II in schema 1 in hoofdstuk 1).

³¹ Bij een systeem van verhandelbare emissierechten kunnen bedrijven een zeker recht op uitstoot van bepaalde stoffen kopen. In elk geval in theorie kan deze uitstoot hoger zijn dan op grond van het ALARA-beginsel in een vergunning zou worden toegestaan.

3 Het leefomgevingsbeleid

3.1 Inleiding

Sinds 1983 zijn de beleidsvelden volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu onder gebracht in één ministerie (door milieu af te splitsen van volksgezondheid en over te brengen naar Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Vijftien jaar later staan de samenstellende delen nog grotendeels op zichzelf. Het Ministerie gebruikt de term leefomgevingsbeleid als een verzamelterm voor de drie beleidsvelden volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu. Tot nu toe bestaat een beleid ten aanzien van de leefomgeving feitelijk nog niet en is alleen ervaring opgedaan met concrete projecten binnen een of enkele velden, zoals de samenwerking tussen milieu en ruimtelijke ordening in het ROM-gebiedenbeleid³². De geschiedenis van de sturing van het leefomgevingsbeleid is dan ook uiteenlopend en sluit enerzijds aan bij de algemene maatschappelijke ontwikkelingen (2.1) en de onderscheiden sturingsfilosofieën (2.2). Anderzijds is sprake van sectorspecifieke keuzen en eigen inkleuring van sturingsbenadering en instrumentenkeuze (zie bijlage 2³³).

In de volgende paragrafen wordt een korte karakteristiek gegeven van de sturing in de VROM-sectoren in de afgelopen decennia, waarbij in paragraaf 3.2 t/m 3.4 de inhoud van het beleid, de rol van de overheid en de relatie met andere organisaties, de gehanteerde sturingsfilosofieën en het gebruikte instrumentarium in de drie beleidsvelden aan de orde komen. Daarna worden in paragraaf 3.5 de ontwikkelingen op de drie velden met elkaar vergeleken, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de recente ontwikkelingen. Tot slot wordt bezien of uit deze beschrijvingen specifieke kenmerken van de drie VROM-beleidsvelden kunnen worden gedestilleerd.

43

3.2 Sturing in de volkshuisvesting

3.2.1 Beleidsontwikkelingen

Het overheidsbeleid voor de volkshuisvesting dateert al vanaf het einde van de vorige eeuw toen de toenemende trek naar de stad leidde tot overbevolking en onhygiënische toestanden in de steden. De opvattingen over de relatie tussen wonen en gezondheid, opvoeding en veiligheid en de rol die de overheid hierin diende te spelen kwam

³² Gebieden waar ervaring wordt opgedaan met het op elkaar afstemmen van ruimtelijke ordening en milieu; zie NMP2 pagina 49/50.

³³ Een beschrijving van sturing op alle relevante beleidsterreinen binnen het terrein van de leefomgeving opgevat in ruime betekenis is los van dit advies verschenen in een achtergrondnotitie - Bundel historisch overzicht sturing van het leefomgevingsbeleid, secretariaat VROM-raad, 28 augustus 1997. De beschrijving in dit hoofdstuk van de drie VROM-beleidsterreinen is grotendeels aan deze bundel ontleend.

ondermeer tot uitdrukking in de Woningwet van 1901. Deze wet stelde minimale bouwkundige eisen waaraan woningen dienden te voldoen en gaf het Rijk de mogelijkheid subsidies te verstrekken voor de bouw van sociale huurwoningen. Deze woningen werden gebouwd door woningcorporaties en gemeenten. De volkshuisvesting werd in de Woningwet vooral gezien als uitvoerende beleidstaak van de gemeente, binnen door de rijksoverheid bepaalde marges. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond door bevolkingsgroei en oorlogsschade een groot woningtekort en nam de bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting sterk toe. De productie van woningen nam historisch gezien ongekende vormen aan, grotendeels gerealiseerd in de non-profitsector, gefinancierd met rijksleningen en (object)subsidies. Later volgden de persoonsgebonden (subject)subsidies

Casus: Kabinetscrisis om 2500 woningen

De sterk toenemende belangstelling voor woningbouw in de vrije sector deed Minister Van Aartsen in het ontwerp-woningbouwprogramma voor 1961 15.000 ongesubsidieerde woningen opnemen (tegenover 2000 in het jaar daarvoor). Deze verhoging ging ten koste van de gesubsidieerde sector, want het totale programma bleef op 80.000 staan. Zowel de PvdA als de drie confessionele partijen spraken zich uit tegen de voorgestelde verlaging van het gesubsidieerde programma en drongen aan op verhoging daarvan met 5000 woningen. De regering vond echter 2500 woningen genoeg. De ARP-er Van Eibergen diende daarop een motie in die ertoe moest leiden dat de 5000 extra gesubsidieerde woningen er toch zouden komen. De KVP-er Andriessen kwam met een motie waarin genoeg werd genomen met de door de regering toegezegde 2500 woningen, mits later zou worden bekeken of niet nog eens 2500 woningen aan het programma konden worden toegevoegd. Minister Van Aartsen liet weten zich niet te verzetten tegen aanneming van de motie Andriessen, maar de motie van Van Eibergen (zijn politieke geestverwant) was voor hem onaanvaardbaar. Minister-president De Quay deelde mee dat mét de ARP-bewindslieden, het hele kabinet zou opstappen. Met steun van de ARP, de CHU en de PvdA, werd de motie-Van Eibergen aangenomen. Op 23 december 1960 bood het kabinet zijn ontslag aan. De kabinetscrisis duurde niet lang. De ARP-fractie ging om, en de informateur kon bereiken dat het kabinet terugkeerde op basis van de motie-Andriessen. Op 2 januari 1961 werd de ontslaagvraag van het kabinet ingetrokken. In april 1961 maakte Minister Van Aartsen bekend dat ook de tweede portie van 2500 woningen kon worden gebouwd.

Bron: H.T. Siraa, Een miljoen nieuwe woningen, SDU 1989

zoals huursubsidie en de locatiegebonden subsidies (onder andere grondbeleid). De woningnood werd gezien als volksvijand nummer één en in de jaren zestig en zeventig profileerden de politieke partijen zich sterk op dit thema.

Tegelijkertijd werd in de loop van de jaren zestig de verslechtering van de kwaliteit van de vooroorlogse woningbouw zichtbaar en nam ook de aandacht van de overheid op dit terrein toe. Dit leidde tot grootscheepse stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig. Waar voorheen de volkshuisvesting zich richtte op een brede groep huishoudens in de samenleving, werd bij de stadsvernieuwing (woningverbetering en betaalbare huren) bijzondere aandacht geschonken aan de positie van

bewoners van deze vernieuwingswijken. Dit waren veelal huishoudens met lage inkomens. Ook in algemene zin kan worden geconstateerd dat vanaf de oorlog het volkshuisvestingsbeleid sterk was gelieerd met sociaal-economisch beleid. Het subsidiebeleid, zowel de object- als later de subjectsubsidies, maakte loonmatiging mogelijk. Daarnaast had de volkshuisvesting in de jaren zestig en zeventig een sterke relatie met de ruimtelijke ordening en werd begin jaren zeventig het groeikernenbeleid uitgewerkt. In deze groeikernen bestond het merendeel van de woningbouw uit door het Rijk gesubsidieerde sociale woningbouw.

In de loop van de jaren tachtig leek de ergste kwantitatieve woningnood voorbij en werd de woningvraag kwalitatief van aard. De belangrijke omslag die dit teweeg bracht in het beleid van de volkshuisvesting kwam in 1989 tot uitdrukking in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Richtte het beleid zich voorheen op het bouwen, beheren en toewijzen van woningen, in de jaren negentig stond de kwaliteit van de woning en woonomgeving meer centraal. Tevens werd een fundamentele herordening van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op gang gebracht. Belangrijkste aanleiding voor deze beleidswijziging was mede de wens om tot balansverkorting bij VROM over te gaan; dat wil zeggen de terugbetaling van uitgegeven rijksleningen te compenseren met langjarige subsidieverplichtingen ten behoeve van de sociale woningbouw (de zogenaamde bruteringsoperatie). Uitgangspunt was dat burgers en marktpartijen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de huisvesting. De rol van de rijksoverheid werd tot de kern teruggebracht: zorgen dat de woningmarkt goed functioneert en beschermen van de zwakkeren. Taken en bevoegdheden werden zoveel mogelijk naar andere bestuurslagen en woningcorporaties overgedragen met als opdracht meer marktgeoriënteerd te werken. Kern van de nieuwe ordening was: verzelfstandiging van de corporatiesector; grotere territoriale decentralisatie en meer marktwerking. De objectsubsidies werden drastisch verminderd en het accent kwam steeds meer op individuele huursubsidie te liggen. In het beleid voor de stadsvernieuwing in de toekomst (Belstato, 1992) en de stedelijke vernieuwing (gelijknamige nota, 1997) werd deze lijn van marktgericht beleid deels voortgezet.

Op dit moment staan mogelijke veranderingen in het volkshuisvestingsbeleid met onder meer het verschijnen van de Woonverkenningen 2030 in de schijnwerpers. In deze verkenningen wordt geconstateerd dat de volkshuisvesting inhoudelijk aan het veranderen is en het beleidsterrein gedifferentieerder wordt waarbij ook milieu, veiligheid, zorg, stadsbeheer en ruimtelijke ordening een belangrijke rol spelen. Het gaat niet alleen om het bouwen en toewijzen van woningen, maar ook om het ontwikkelen van nieuwe locaties, de herstructurering van grote steden, het sociaal beheer van de wijken en de duurzaamheid van de woningbouw. Een steeds intensievere samenwerking wordt nodig geacht zowel binnen en tussen departementen als met projectontwikkelaars, beleggers,

nuts- en zorginstellingen, bewoners en bedrijven. Daarnaast wordt in de woonverkenningen genoemd dat de huidige volkshuisvesting zich kenmerkt door een toenemende differentiatie: de aard van de volkshuisvestingsproblemen waarmee gemeenten en regio's kampen, loopt sterk uiteen. Tot slot wordt in de woonverkenningen aangegeven dat als gevolg van verwachte gunstige economische ontwikkelingen de traditionele doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid slinkt: steeds meer mensen beschikken over een zodanig inkomen dat zij geen overheidssteun behoeven om in hun woonwensen te voorzien.

3.2.2 Sturingsfilosofieën en -instrumenten

Voor de oorlog werd de rol van de overheid op volkshuisvestingsterrein als betrekkelijk gering gezien en beperkte de overheid zich tot het stellen van minimum-eisen. De nadruk lag op het particulier initiatief. Van sturing kan dus nauwelijks worden gesproken, zij het dat het subsidiestelsel als centrale faciliteit richting gaf aan de woningproductie.

In de jaren van de wederopbouw werd de nog gering aanwezige hiërarchische sturing van voor de oorlog versterkt met een sterk en direct interveniërende centrale overheid, die erop was gericht iedereen een goede en betaalbare woning te verschaffen. Het Rijk bepaalde de woningbouwprogramma's, financierde die met leningen, subsidies en garanties, toetste de bouwplannen in detail en stelde huren en huurverhogingen vast. De gemeenten waren in belangrijke mate doorgeefluik van het rijksbeleid. De corporaties waren aan strakke regels gebonden en het rijk hield zelf het toezicht. In de loop van de jaren zestig en zeventig groeide de financiële betrokkenheid van de rijksoverheid met de volkshuisvesting sterk.

Naast deze hiërarchische centraal geleide sturing was in de jaren zeventig ten tijde van de stadsvernieuwing van de vooroorlogse wijken op lokaal niveau ook sprake van netwerksturing. De organisatie van bewoners professionaliseerde zich en bij de uitvoering van het rijksbeleid werd samengewerkt tussen de (lagere) overheid en diverse andere betrokken partijen zoals woningcorporaties, institutionele beleggers, projectontwikkelaars en bewonersorganisaties.

In de jaren tachtig begon de overheid de sterk sturende en regulerende rol die zij decennia lang had gespeeld langzaam te verminderen. Dit werd zowel ingegeven door de aard van het probleem (van woningtekort naar woonkwaliteit) als door de oplopende kosten van de subsidieregelingen. Tevens paste dit in het maatschappelijk klimaat met de nadruk op effectiviteit en efficiency. Deze ontwikkeling richting zelfsturing begon met decentralisatie van de stadsvernieuwing, gevolgd door vermindering van objectsubsidies voor woningbouw en -verbetering. De gemeenten kregen meer armslag om de gelden zelf toe te delen en daarmee het lokale volkshuisvestingsbeleid te sturen. Ook de corporaties kregen meer invloed op het beleid van de volkshuisvesting doordat zij na de 'bruterings-

operatie' niet alleen financieel zelfstandig, maar ook sterker waren geworden. De gedragsregels voor woningcorporaties werden grotendeels vervangen door een verantwoordingsprocedure. Wel behielden de corporaties een sociale taakstelling en werden de grenzen van handelen door het Rijk vastgelegd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

Op dit moment is een ontwikkeling gaande waarbij de partijen op lokaal en regionaal niveau - die door zelfsturing van het Rijk meer vrijheid hebben gekregen - invulling geven aan de uitvoering van het beleid in de vorm van netwerksturing. Gemeenten vervullen steeds meer een regiefunctie en komen in samenwerking en onderhandeling met anderen tot beleid. Er wordt in dit verband al gesproken over een co-productie tussen gemeenten, corporaties en bewoners, onder meer bij de invulling en uitvoering van de prestatie-afspraken. Daarnaast spelen bij deze lokale samenwerking ook de private partijen zoals projectontwikkelaars en bouwondernemingen een steeds grotere rol en is het accent van de woningbouwproductie verschoven naar de ongesubsidieerde sector. Deze marktpartijen nemen bijvoorbeeld het voortouw bij het vigerende Vinex-beleid, bezetten strategische posities op nieuwe locaties en beïnvloeden via aanbodsturing de woningmarkt.

Het Rijk ziet voor zichzelf als taak het uitdragen van eigen visies, het faciliteren van andere partijen en het aanspreken van die partijen op hun verantwoordelijkheid. Het streven is om uiterlijk in 2000 de subsidiestromen in de volkshuisvesting te hebben gebundeld met als doel de gemeenten meer beleidsvrijheid te geven. Maar naast deze zelfsturing kan op rijksniveau ook worden gesproken van netwerksturing; regelmatig vindt overleg plaats tussen het Rijk, de gemeenten en de koepelorganisaties van verhuurders en huurders over onder meer beleidsnota's. Zo zijn medio 1997 de Woonverkenningen tot stand gekomen in een interactief proces. Tot slot lijkt er de laatste tijd op een aantal punten tevens sprake van (re)centralisatie en hiërarchische sturing. Te denken valt aan het verschuiven van de eindverantwoordelijkheid van het toezicht op de corporaties van de gemeenten naar het Rijk. Het Rijk zou te weinig mogelijkheden hebben gehouden om te sturen. Deze ontwikkeling wordt door de corporaties met argwaan bekeken. Op welke wijze sturing in toekomst vorm krijgt is nog onduidelijk en is momenteel onderwerp van discussie zowel binnen het departement als in het veld.

3.2.3 Conclusies

In het volkshuisvestingsbeleid is het maakbaarheidsgeloof sterk geweest, mede gezien de praktische aard van het beleid (woningproductie). De doelen van het volkshuisvestingsbeleid zijn in de loop van de tijd echter veranderd. Globaal gesproken was voor de oorlog vooral sprake van kwalitatieve doelen ('gezonde' woningen) en kwam na de oorlog het accent sterk te liggen op kwantitatieve doelen (bouwproductie). Geleidelijk

verschoof het accent naar saneringsplannen en stadsvernieuwing. Recent is sprake van meer aandacht voor kwalitatieve doelen, niet alleen betreffende de woning zelf, maar ook betreffende de woonomgeving alsmede het duurzaamheidsaspect. De kern van het volkshuisvestingsbeleid is daarmee verschoven van het oplossen van kwantitatieve woningbehoeften en tekorten naar het verdelen van de kwaliteit van het wonen en de woonomgeving.

Deze verbreding van het taakveld heeft zich ook voorgedaan ten aanzien van de bevoegdheden. Lange tijd heeft de rijksoverheid een sterke rol gespeeld in het volkshuisvestingsbeleid en waren gemeenten en corporaties slechts uitvoerders van het rijksbeleid. In de loop van de 20ste eeuw zijn de corporaties echter uitgegroeid tot een van de belangrijkste partners van de overheid. Kenmerkend voor de volkshuisvesting is dat de contacten tussen overheid en het veld in sterke mate zijn geïnstitutionaliseerd in het overleg met de woningcorporaties. Op lokaal niveau zijn er tevens vaste contacten met de bewoners en de institutionele beleggers en projectontwikkelaars. In de relatie tussen overheid en het veld vormde de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig een belangrijk omslagpunt naar meer marktgericht en een sterker decentraal beleid.

In het volkshuisvestingsbeleid is voornamelijk sprake van financiële en in mindere mate juridische instrumenten. Belangrijke financiële instrumenten waren objectsubsidies (gericht op de woning) en later subjectsubsidies (gericht op de huurder, zoals huursubsidie). Juridische instrumenten waren onder meer gericht op het stellen van kwaliteitseisen aan de woning, het in de hand houden van de huurprijsontwikkeling en het verdelen van schaarste. De wet- en regelgeving zijn veelal ad hoc ontstaan als reactie op concrete problemen. In de laatste decennia hebben deze juridische en financiële instrumenten een andere invulling gekregen en worden deze instrumenten minder gedetailleerd ingezet. Ook communicatieve instrumenten als samenwerking en overleg over nota's worden meer gehanteerd. De afspraken tussen gemeenten en corporaties (prestatie-afspraken) vormen hier een belangrijk voorbeeld van.

Met het verdwijnen van de ergste kwantitatieve woningnood en het verschuiven van een groot deel van de taken en bevoegdheden naar gemeenten, corporaties en de marktpartijen doet zich meer en meer de vraag voor of er nog wel valt te sturen (legitimitieit DGVH) en zo ja hoe dan? Deze vraag doet zich met name voor daar waar de volkshuisvesting raakt aan de ruimtelijke ordening. Aan de andere kant heeft de volkshuisvesting met het op de kaart zetten van de stedelijke problematiek nieuwe taken blootgelegd. Onbepaald is dus wat de inhoudelijke toekomst zal zijn. Hoewel de inhoud en ook de wijze van sturing in de toekomst nog onduidelijk is, duidelijk is dat de wijze van sturing nooit meer uitsluitend hiërarchisch zal zijn.

3.3 Sturing in de ruimtelijke ordening

3.3.1 Beleidsontwikkelingen

In de periode voor de Tweede Wereldoorlog was op rijksniveau nauwelijks sprake van ruimtelijke orderingsbeleid en werden alleen in het kader van de Woningwet beperkingen gesteld aan bouwactiviteiten. Rond de Tweede Wereldoorlog kreeg de ruimtelijke ordening langzamerhand vorm als zelfstandig beleidsveld. Door de steeds verdergaande intensivering van het ruimtegebruik ontstond de behoefte aan een nationaal ruimtelijk plan. Daarbij diende zich tevens de vraag aan waar het primaat van de afweging van belangen moest liggen: moest de ruimtelijke ordening als omvattend integratiekader (facetbeleid) worden beschouwd of kon de afweging ook plaatsvinden bij ieder aspect van het overheidsbeleid (sectorbeleid)? Hierover werd binnen de rijksoverheid verschillend gedacht en bij andere departementen heerste verzet tegen een wettelijke regeling omdat daarmee een coördinerende rol van de Minister van Ruimtelijke Ordening zou ontstaan. Uiteindelijk resulteerde deze discussie - na enkele tussenplannen en regelingen - in een eerste Nota Ruimtelijke Ordening in 1960 én in een Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1962. Al in deze eerste Nota werd aandacht gevraagd voor de schaarste aan ruimte rond het Randstadgebied, waarbij het 'groene hart' als metafoor werd gebruikt. Dit probleem van verdere suburbanisatie dreigde te verergeren toen de bevolkingsgroei hoger uitviel dan verwacht, hetgeen mede (naast het op dat moment sterk levende vormgevingsideaal) de aanleiding vormde voor de Tweede Nota (1966). Deze introduceerde het concept van gebundelde deconcentratie.

De Ruimtelijke Ordening werd in grote mate een politiek item en er ontstond steeds meer behoefte aan openbaarheid en inspraak. De Planologische Kernbeslissing (PKB) ging hierin voorzien en kreeg ruim tien jaar later (1985) een wettelijke basis.

In de jaren zeventig, waarin het Rijk uitging van een sterk geloof in haar vermogen tot sturing van de samenleving, werd de overtuiging van de noodzaak en de mogelijkheden van overheidsinterventie op basis van wetenschappelijk onderbouwde planning redelijk breed gedragen. Inhoudelijk zijn het groeikernenbeleid en stadsvernieuwingsbeleid in die tijd belangrijke onderwerpen³⁴. Daarnaast positioneerde de ruimtelijke ordening zich steeds sterker als facetplanning die zich over verschillende sectoren uitstrekte, waaronder milieu en volkshuisvesting (onder andere groeikernen). De Rijksplanologische Dienst wilde zich in die tijd enerzijds profileren als visionair planbureau en anderzijds als bestuursdienst gericht op de uitvoering. Planning en uitvoering raakten sterk verbonden (uitvoeringsplanologie).

³⁴ De Derde Nota bestaat uit drie delen, te weten: de Oriënteringsnota (1973), de Verstedelijkingsnota (1976) en de Nota Landelijke Gebieden (1977).

Begin jaren tachtig was deze politieke belangstelling grotendeels weggeëbd. Aan het eind van de jaren tachtig, begin jaren negentig verschenen de Vierde Nota (Vino) en de Vierde Nota Extra (Vinex) met als nieuwe beleidsconcepten de stedelijke knooppunten, het ABC-locatiebeleid, en de ecologische hoofdstructuur. De Vinex bevatte als belangrijk onderwerp het aanwijzen van nieuwe bouwlocaties en vormde een belangrijke aanleiding tot het overleg tussen de overheid en de private partijen over te maken afspraken.

De laatste jaren staat de ruimtelijke ordening weer volop in de belangstelling, die zich vooral uit in beslissingen over grootschalige projecten die zeer structurerend zullen zijn voor de ruimtelijke inrichting, zoals de HSL, de Betuwelijn, de Tweede Maasvlakte en Schiphol. Besluiten hierover worden niet alleen door VROM maar ook door andere departementen als Financiën, Economische Zaken, Verkeer & Waterstaat, in het kader van ICES (Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking) voorbereid. Een eigen initiatief van de Minister van Ruimtelijke Ordening is de onlangs verschenen discussienota over de verkenning van ruimtelijke perspectieven in Nederland 2030. Een belangrijke ontwikkeling tot slot is de wens van de Minister om te komen tot verdere integratie van het leefomgevingsbeleid, onder meer in de vorm van één nota voor milieu en ruimte en door integratie van het planningsinstrumentarium ter uitvoering daarvan.

3.3.2 Sturingsfilosofieën en -instrumenten

In de periode voor de oorlog kon er op het terrein van de ruimtelijke ordening nauwelijks van rijkssturing worden gesproken. Na de oorlog ontwikkelde het ruimtelijke orderingsbeleid zich als zelfstandig beleidsveld en met name vanaf de jaren zestig was er sprake van hiërarchische sturing in combinatie met zelfsturing. De hoofdlijnen van het beleid werden uiteengezet in rijksnota's, structuurschema's en schetsen, waarbij de eerste nota's streefden naar een meer richtinggevend (in plaats van beperkend) beleid en de overheid door het scheppen van gunstige voorwaarden de ontwikkelingen trachtte te sturen. Veel nadruk lag op de bestuurlijke afstemming: interdepartementaal via de RPC (Rijksplanologische Commissie) en de RRO (Raad Ruimtelijke Ordening, een onderraad van de Ministerraad), en tussen de bestuursniveaus via frequent overleg en de rol van de inspecteurs ruimtelijke ordening. Het heersend adagium was overreden door ideeën en zo min mogelijk dwang.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) was een procedurewet met een sterk gedecentraliseerde bevoegdhedenstructuur en bevatte geen allesomvattend plan waarmee streek- en bestemmingsplannen zouden moeten stroken en waarin voor lagere overheden bindende keuzen worden gedaan. Alleen het gemeentelijke bestemmingsplan was bindend voor burgers. Op dit lokale niveau kon van hiërarchische sturing worden gesproken.

Hoewel de ruimtelijke ordening was aangewezen als integraal afwegingskader van facet- en sectorbeleid, werd er welbewust weinig geld uitgetrokken voor dit afzonderlijke beleid. Op rijksniveau lag de nadruk op afstemming van departementale budgetten, die op haar beurt invloed had op het ruimtelijk beleid van provincie en gemeente.

In de jaren zeventig, de periode van onder meer het groeikernenbeleid, werd ook de PKB-figuur geïntroduceerd. Hierin schilde enerzijds een tendens naar centralisatie en hiërarchische sturing, anderzijds een tendens naar democratisering en een vorm van netwerksturing. Aan de invoering van de PKB lag de wens ten grondslag, de bevolking meer te betrekken bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting³⁵. Tegelijkertijd was ook de noodzaak hiertoe ontstaan door de komst van actie- en pressiegroepen in de jaren zestig die riepen om meer inspraak en zeggenschap.

Begin jaren tachtig kwam het idee van de terugtrekkende overheid in de mode. De ministeriële bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd nauwelijks toegepast en waar dit wel gebeurde leidde dit tot teleurstelling over de mogelijkheden van verticale afstemming. Er kwam ook kritiek op het planningsstelsel hetgeen ten dele tot gevolg heeft gehad dat de beleidsplannen een minder ambitieus karakter kregen en er een accentverschuiving plaatsvond van blauwdrukplanning naar meer korte-termijn-programma's die regelmatig werden bijgesteld (procesplanning). Ondertussen werd de PKB nog wel in de wet verankerd. De sturing kreeg vorm door middel van wijziging van wetgeving (Wet op de Ruimtelijke Ordening) en planning en had daarmee een enigszins hiërarchisch karakter. Aan het eind van de jaren tachtig namen de maakbaarheidsambities weer toe en ontstond een behoefte aan een langetermijnvisie. Tevens kwamen er toenemende klachten over de 'stroperigheid' van procedures rond ruimtelijk relevante beslissingen. Te lange besluitvormingsprocedures (PKB) en onvoldoende bereidheid van de lagere overheden om mee te werken aan impopulaire besluiten werden als oorzaak gezien. Nieuwe rijksnota's en wetten als de Nimbywet en de Tracéwet vormden een reactie op deze ontwikkelingen en gaven uiting aan meer hiërarchische sturing.

In het begin van de jaren negentig stond het aanwijzen van nieuwe bouwlocaties centraal en werden er afspraken gemaakt tussen het Rijk, provincies, regio's, en de gemeenten over concrete projecten in de zogenaamde Vinex-convenanten. Daarnaast speelden de marktpartijen bij de uitvoering van deze convenanten een grote rol en werd tevens de trend gezet richting 'publiek-private-samenwerking' (PPS) bij de uitvoering van projecten. Daarmee kan naast hiërarchische sturing ook worden gesproken van netwerksturing.

³⁵ Of de gekozen vorm ook de meest geschikte is gebleken voor dit doel (ging het om "papierlegitimatie" of om het daadwerkelijk betrekken van burgers bij de besluitvorming?) is een vraag die hier verder buiten beschouwing blijft.

Casus grondexploitatie: van hiërarchische naar netwerksturing

Ook op decentraal niveau is voor wat betreft de uitvoering van het ruimtelijk beleid lange tijd sprake geweest van hiërarchische sturing. Door het voeren van een actief grondbeleid in combinatie met de bestemmingsplanbevoegdheid en de beschikbaarheid van ruime financiële bijdragen van de centrale overheid had het gemeentebestuur tot in de jaren tachtig een overwegende stem in de ontwikkeling van woningbouwlocaties. De gemeenten konden aldus ook op eenvoudige wijze alle kosten gemoeid met de planontwikkeling via de grondexploitatie verhalen. De omslag in het beleid, ingezet eind jaren tachtig en neergelegd in de Vinex-nota, met als belangrijkste thema's de aanwijzing van nieuwe grote woningbouwlocaties en het accent op de bouw in de vrije sector, heeft gemeenten overal geconfronteerd met ondernemingen die op toekomstige bouwlocaties grondposities innamen. Actief grondbeleid, met traditionele grondverwerving is daardoor niet alleen vanwege prijsverhogingen moeilijker geworden, maar ook doordat onteigening in deze situatie nauwelijks als instrument kan worden ingezet. Gemeenten zijn nu gedwongen om via publiek-private-samenwerking met ondernemingen de locatieontwikkeling ter hand te nemen. In feite is daarbij in sterke mate sprake van netwerksturing, waarbij partijen beide hun eigen doelstellingen trachten te bereiken.

Bron: VROM-raad, Adviesbrief inzake de grondexploitatieheffing, 29 april 1997

De laatste tijd lijkt er sprake van een nieuw soort maakbaarheidsdenken, niet zozeer van sociale structuren maar van de fysieke omgeving (infrastructuur). Tevens klinkt er een roep om een krachtiger sturing van het ruimtelijke ordeningsbeleid door de rijksoverheid. De (vooralsnog afgeketste) poging om te komen tot een speciale Schipholwet is daar een voorbeeld van. Aan de andere kant staat de intensieve bemoeienis van de rijksoverheid met de ruimtelijke inrichting ter discussie³⁶. Wanneer bijvoorbeeld in het kader van het restrictief beleid (niet bouwen in het Groene Hart) strikte grenzen op de kaart worden gezet, rijst daartegen veel verzet van lokale besturen.

3.3.3 Conclusies

De ruimtelijke ordening heeft zich altijd - in meer of mindere mate - gepositieerd als facetplanning. Wel heeft er een verschuiving plaatsgevonden van een ordening gericht op beperking en richting geven naar een ordening gericht op uitvoering (sturen met geld) en onderhandeling (overleg en uitruil). Hiermee beperkt de ruimtelijke ordening zich niet meer tot het tegengaan van ontwikkelingen maar biedt zij een kader voor overleg over de uitwerking van maatregelen en projecten.

³⁶ Zie hiervoor ook het recent verschenen WRR-rapport Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag 1998.

De sturing in de ruimtelijke ordening heeft veelal plaatsgevonden via beleidsconcepten als gebundelde deconcentratie, groeikernen en stedelijke knooppunten. Impliciet lijkt het idee te zijn dat de sturing gestalte dient te krijgen door de overtuigingskracht van deze concepten eerder dan door inzet van (dwingende) instrumenten³⁷. Hoe de uitwerking van dit soort concepten op het niveau van de lagere overheden ook daadwerkelijk gestalte moet krijgen, blijft soms onduidelijk. Er zijn klachten over onvoldoende instrumentarium. Als oplossing wordt onder meer gezien de vorming van een bestuurlijke autoriteit op regionaal niveau, de stadsgewesten. Achteraf gezien blijken de concepten vaak het meest succesvol te zijn waar kon worden meegelift met andere beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting en landbouw, en als hieraan een financiële impuls werd gekoppeld, zie het groeikernen- en Vinexbeleid. Verder heeft het verticale planningstelsel steeds een belangrijk deel uitgemaakt van de gehanteerde sturingsinstrumenten in de ruimtelijke ordening. Het model waarbij iedere overheidslaag over eigen planningsinstrumenten beschikt heeft een enigszins tweeslachtig karakter. Aan de ene kant is het sterk gedecentraliseerd en zijn bevoegdheden gecreëerd terwijl aan de andere kant op hoger niveau plannen zijn geïntroduceerd om lokaal en regionaal tot afweging te komen.

De sturingsfilosofie in de ruimtelijke ordening is aanvankelijk hiërarchisch met als belangrijkste instrumenten het bestuurlijke overleg - zowel horizontaal als verticaal - en het lokale bestemmingsplan als enige de burger bindende plan. Vanuit het Rijk vindt hiërarchische sturing plaats, aanvankelijk vooral met beleidsconcepten en later ook wel met van rijkszijde gecoördineerde gelden. De invoering van de PKB's in de jaren zeventig droeg enerzijds bij aan verdere centralisatie en hiërarchische sturing vanuit het Rijk en zorgde anderzijds met het mogelijk maken van participatie en inspraak voor een vorm van netwerksturing. Zowel de hiërarchische sturing als de netwerksturing zijn de afgelopen tijd versterkt door respectievelijk wetgeving en planning als door de (Vinex)convenanten en publiek-private-samenwerking. Bij netwerksturing gaat het niet meer alleen om participatie en inspraak van burgers, maar om overleg en het sluiten van coalities tussen het Rijk, lagere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Onlangs lijkt ook de centralisatietendens te zijn versterkt door de besluitvormingsprocedures over grote infrastructurele projecten. Doordat de besluiten over de financiering van deze projecten worden genomen in het kader van ICES verschuift het integratiekader naar andere departementen. Hiermee staat de positie van VROM op het terrein van de ruimtelijke ordening steeds vaker ter discussie.

³⁷ Zie ook Stallen & Smit, Reflecties over Ruimte en Milieu, oktober 1997, achtergrondrapport in opdracht van het secretariaat van de VROM-raad: p. 8: "een sterk gedecentraliseerd en niet dwingend, maar op overtuigen en faciliteren leunend instrumentarium".

3.4 Sturing in het milieubeleid

3.4.1 Beleidsontwikkelingen

Evenals bij het volkshuisvestingsbeleid vormde de volksgezondheid een belangrijke aanleiding tot overheidsbemoeienis met onder meer de kwaliteit van water, bodem en lucht. Het accent lag tot de zestiger jaren voornamelijk bij de gemeente met de Hinderwet (1889) als uitgangspunt. Het milieubeleid kwam vooral tot ontwikkeling na een bewustwordingsgolf in de jaren zestig en zeventig, die werd gestimuleerd door het verschijnen van een aantal verontrustende publicaties zoals *Grenzen aan de Groei* (Club van Rome). Er ontstond een actieve milieubeweging. In 1971 werd het Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne opgericht en een jaar later verscheen de Urgentienota Milieuhygiëne, met als uitgangspunten een sectorale benadering van het milieubeleid (water, bodem, lucht) en de verbondenheid met het gezondheidsaspect. De problemen werden verondersteld technisch oplosbaar te zijn en de doelen moesten worden bereikt door wetgeving. De politieke aandacht voor milieu was deze jaren groot en het milieubeleid maakte een explosieve groei door. Naast de Hinderwet kwamen verschillende wetten tot stand voor lucht, bodem, water, geluid, afval etc.

Halverwege de jaren zeventig nam, voor een deel mede als gevolg van de economische crisis, de politieke belangstelling voor het milieu geleidelijk af. Tevens werden in die periode vraagtekens gezet bij de effectiviteit van het sectorale beleid mede door de geringe bestuurlijke aandacht voor het milieubeleid op lokaal niveau. Daarnaast onderstreepten ook milieu-incidenten, zoals de verontreinigde bodem in Lekkerkerk, het complexe en diffuse karakter van het milieubeleid zowel naar oorzaak als naar gevolg.

Begin jaren tachtig verscheen de Nota Meer dan de som der delen, waarin werd voorgesteld om te komen tot één milieubeleidsplan in plaats van verschillende compartimentale plannen, zowel nationaal als provinciaal. Tevens kwam handhaving prominent op de agenda, mede naar aanleiding van de Uniser-affaire³⁸. Een nieuwe benadering werd gekozen, gebaseerd op een meer samenhangende aanpak van milieuproblemen. Milieuproblemen werden thematisch geordend in de zogenaamde ver-thema's³⁹. Ook gingen de doelgroepen in het beleid een belangrijker rol spelen. Het Brundtland-rapport, dat in 1987 verscheen, kreeg aanvankelijk geen groots onthaal in Nederland. Wel werd het begrip duurzaamheid geïntroduceerd, dat later een belangrijke en blijvende rol zou spelen in het milieubeleid. Voor opwinding zorgde wel het RIVM-rapport *Zorgen voor Morgen* in 1988 dat ingrijpende emissiereducties (70-90%) noodzakelijk achtte

³⁸ Uniser is een bedrijf dat chemisch afval "verwerkte" door lozing in de Hollandse IJssel.

³⁹ De ver-thema's zijn: verandering van klimaat, verzuring, vermisting, verspreiding, verwijdering, verstoring, verdroging, verspilling en versnippering.

voor het handhaven van de op dat moment bestaande milieukwaliteit en het begrip schaalniveau introduceerde. Een jaar later verscheen het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), dat voortborduurde op de eerdere geïntroduceerde themagerichte benadering en het overleg met de doelgroepen.

In de jaren negentig werd naast de eerder opgestarte integratie binnen het milieubeleid ook steeds meer gestreefd naar een externe integratie, onder meer tussen de velden milieu en ruimtelijke ordening, milieu en economie etc. In 1990 verscheen het Actieplan gebiedsgericht milieubeleid waarin de zogeheten ROM-gebieden werden aangewezen. Beoogd werd om met de bij een ROM-gebied betrokken partners gezamenlijk te komen tot een toekomstvisie en een pakket maatregelen die vervolgens werden vastgelegd in een convenant. Het streven naar interne integratie resulteerde in 1993 in de Wet milieubeheer. Eind 1993 verscheen het NMP2 met als belangrijke onderwerpen het accent op de uitvoering, de moeilijk bereikbare doelgroepen en het sturingsconcept “zelfregulering binnen kaders”. Dit sturingsconcept speelde al in het eerste beleidsplan een rol, maar werd pas in het tweede plan duidelijk genoemd. Het concept verwoordde het streven om de uitvoering meer aan bedrijven en lagere overheden over te laten en hun hiervoor ook de noodzakelijke beleidsvrijheid te geven. Deze beleidsvrijheid bleek nodig te zijn omdat er op dit lokale niveau steeds vaker sprake was van een spanningsveld tussen centraal en sectoraal vastgestelde doelen en normen en de afstemming op de specifieke lokale situatie. Dit werd bijvoorbeeld uitgewerkt in het project Stad en Milieu. Ook op de terreinen bodem en geluid werd getracht tot een flexibeler instrumentarium te komen. Daarnaast bleef het streven naar externe integratie een belangrijk thema hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de Nota Milieu en Economie.

Recent, begin 1998, is het NMP3 uitgebracht. Als belangrijkste opgave wordt gezien om een kader te scheppen waarbinnen de doelgroepen (consumenten en bedrijfsleven) duurzame keuzen kunnen maken. De doelstellingen uit eerdere NMP's blijven daarbij richtinggevend. Wel is het streven om het milieubeleid meer dan voorheen in te bedden in een integraal omgevingsbeleid en meer gericht gebruik te maken van ontwikkelingen in de wetenschap en de technologie.

3.4.2 Sturingsfilosofieën en -instrumenten

Voor de oorlog was voornamelijk sprake van juridische en hiërarchische sturing op lokaal niveau met als instrument de Hinderwetvergunning. Pas eind jaren zestig, begin jaren zeventig kwam het rijksbeleid op gang; er bleef nog steeds sprake van een zekere centrale of hiërarchische sturing met wetgeving als voornaamste instrument. Het milieubeleid verkeerde in deze tijd in een saneringsfase: de nood was hoog en ook het draagvlak was groot. De materiële doelen moesten worden bereikt door wetgeving. De vele (aanvankelijk sectorale) wetten bevatten weliswaar geen inhoudelijke normen, maar

de op basis daarvan voorgeschreven vergunningen of vastgestelde algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) wel. Naast de werking van het vergunningenstelsel verplichtten de wetten de provincies tot het maken van een plan. In die tijd had de milieuminister weinig eigen bevoegdheden en legde het milieubelang het in de politieke besluitvorming vaak af tegen andere beleidsterreinen.

Vanaf begin jaren tachtig groeide de overtuiging dat de rijksoverheid met het eenzijdig opleggen van normen via wet- en regelgeving haar doelen onvoldoende bereikte. 'Verinnerlijking' en het doelgroepenbeleid - met als belangrijk instrument de convenanten - deden hun intrede. Met het streven om op basis van vrijwilligheid te komen tot afspraken over gewenst gedrag werden de eerste aanzetten gegeven richting netwerksturing. Er werd geïnvesteerd in betere contacten met het bedrijfsleven, convenanten werden afgesloten met deze partijen en er kwam meer aandacht voor voorlichtingscampagnes. Daarnaast werd via fiscale prikkels en meerjarenafspraken gemikt op zelfsturing en waren de inspanningen gericht op het bereiken van een adequaat uitvoerings- en handhavingsniveau, op gang gebracht door een extra financiële impuls via wettelijke regelingen.

In de jaren negentig werd aan het streven naar externe integratie verder invulling gegeven met het ROM-gebiedenbeleid. Ook hier was in zekere mate sprake van netwerksturing: doel was immers om samen met de betrokken partijen te komen tot afspraken over de aanpak van de gezamenlijk gesignaleerde problemen, hetgeen werd bekrachtigd in convenanten. Met name sinds het tweede NMP werd "zelfregulering binnen kaders" een belangrijk sturingsconcept, dat vooral moest worden verwezenlijkt via doel- in plaats van middelvoorschriften in vergunningen. Bij zelfregulering binnen kaders nam het Rijk besluiten in de fasen van probleemformulering en doelvaststelling en vond de uitvoering plaats door andere partijen, eventueel samen met het Rijk⁴⁰. De kaders werden dus nog steeds centraal en hiërarchisch vastgesteld, waarbij de uitvoering via netwerksturing of zelfsturing kon plaatsvinden. Ook vonden er experimenten plaats met netwerksturing ("samen doelen formuleren: milieudoelen als resultaat van een open maatschappelijk besluitvormingsproces"), waarbij overigens niet werd bedoeld het verlaten van kwantitatieve doelstellingen als basis voor het milieubeleid. Daarnaast werd geprobeerd financiële instrumenten een ruimere toepassing te geven in de vorm van fiscale instrumenten. Er werd een energieheffing voor kleinverbruikers ingevoerd en enige voorzichtige stappen werden gezet naar fiscalisering van het milieu (onder meer grondwaterbelasting).

⁴⁰ Definitie is ontleend aan de interne VROM-notitie "Sturing van het milieubeleid, bouwstenen voor het NMP3", juli 1997, p. 8.

Casus BSB-operatie: een mix van filosofieën en instrumenten

Een groot deel van de gevallen van bodemverontreiniging doet zich voor op bedrijfsterrainen die in gebruik zijn. Als uitvloeisel van de rapportage van de door VROM ingestelde Commissie Bodemsanering In Gebruik Zijnde Bedrijfsterrainen (de Commissie Oele) is in 1991/1992 door het bedrijfsleven de zogenaamde BSB-operatie (Bodemsanering Bedrijfsterrainen) in gang gezet. Deze voorziet in vrijwillig bodemonderzoek en indien nodig in bodemsanering in eigen beheer van deze bedrijfsterrainen. De bedrijven krijgen steun en begeleiding van de provinciale BSB-stichtingen. Vrijwillige aanpak heeft de voorkeur boven overheidsdwang, zowel bij het kabinet als bij de bedrijven zelf. Op grond van een aantal criteria zijn door de overheid in overleg met het bedrijfsleven de bedrijfsterrainen ingedeeld in urgentieklassen, met verschillende tijdspaden voor sanering. De meest urgente gevallen moeten als gevolg daarvan tussen 1994 en 2000 zijn gesaneerd. Om de sanering in eigen beheer enerzijds te stimuleren en anderzijds een meer verplichtend karakter geven (vermijden free rider-gedrag) zijn door de overheid fiscale faciliteiten getroffen en is bij wet (de Wet Bodembescherming) de mogelijkheid geopend tot een verplicht bodemonderzoek en vervolgens bodemsanering.

Bron: Jaarboek Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, Milieu van jaar tot jaar 1991-1992, Den Haag 1992.

In het onlangs verschenen NMP3 wordt de lijn van zelfregulering binnen kaders voortgezet met de term 'Besturen op maat'. Om andere overheden, bedrijven en burgers actief op hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen aanspreken moet hun ook ruimte worden geboden voor eigen afwegingen. Het Rijk geeft hieraan invulling met de kernwoorden integratie, maatwerk en flexibiliteit. Ook wordt gestreefd de marktwerking te vergroten door een marktconforme inzet van instrumenten zoals de verdere 'vergroening van het belastingstelsel'.

3.4.3 Conclusies

Van rijksbeleid op het milieuterrain is feitelijk pas sprake vanaf begin jaren zeventig. Sinds die tijd is de perceptie van de milieuproblemen verschoven van een duidelijk zichtbaar en te lokaliseren probleem naar een complexe en diffuse materie. Ook de mate waarin milieu een hoge plaats innam op de politieke agenda varieerde. Terugkijkend kunnen grofweg twee milieugolven worden onderkend; aan het begin van de jaren zeventig en het eind van de jaren tachtig. Binnen het milieu neemt het streven naar samenhang en samenwerking een belangrijke plaats in. Allereerst wordt de sectorale aanpak van milieuproblemen vervangen door een meer integrale benadering van de milieuproblemen, uitmondend in milieuthema's en de Wet milieubeheer. Met het accent op de doelgroepen en het gebiedenbeleid heeft de nagestreefde integratie niet alleen een

intern karakter, maar is deze ook gericht op verinnerlijking van milieubewust gedrag bij de doelgroepen en op doorwerking van het milieu bij andere beleidsterreinen. Het beleid heeft zich vanaf het begin vooral direct gericht op burgers en bedrijven en wordt gekenmerkt door een sterke oriëntatie op doelstellingen. Tot dusver zijn de door het Rijk vastgestelde materiële doelen gehanteerd als resultaatverplichtingen.

In termen van gehanteerde sturingsfilosofieën is tot de jaren tachtig in het milieubeleid sprake van hiërarchische en centrale sturing met een sterke nadruk op doelstellingen en met wetgeving als belangrijkste instrument. Later komt ook netwerksturing steeds meer in zwang en wordt aandacht geschonken aan het belang van communicatie als instrument. De netwerksturing blijft echter binnen kaders, die nog steeds centraal worden gesteld mede als gevolg van internationale afspraken. Wel krijgt de uitvoering volop aandacht - mede gezien de problemen die zich voordoen bij het hanteren van de gestelde normen - en vindt de uitvoering van bijvoorbeeld convenanten en meerjarenafspraken ook plaats via zelfsturing. Daarnaast vindt er steeds meer en eerder overleg plaats met de betrokken uitvoerders, waarbij het sluiten van convenanten een belangrijke plaats inneemt. Andere voorbeelden van netwerksturing zijn het gebiedenbeleid en de Stad & Milieubenadering. De laatste tijd lijkt met de nadruk op externe integratie van het milieubeleid een vorm van netwerksturing zich ook te ontwikkelen op rijksniveau.

3.5 De drie beleidsterreinen vergeleken

De beschrijving van de ontwikkelingen binnen de drie VROM-sectoren laten zowel parallelle als uiteenlopende ontwikkelingen zien. Dit hangt enerzijds samen met de algemene maatschappelijke ontwikkelingen (2.1) en is anderzijds te verklaren uit de specifieke ontwikkelingen op de drie beleidsvelden. Uit de historische beschrijving van de drie beleidsterreinen kunnen de volgende ontwikkelingen worden gedestilleerd.

De **doelstellingen** hebben zowel een kwantitatief als een kwalitatief karakter. Van oudsher namen zowel bij de volkshuisvesting als bij het milieu kwantitatieve doelstellingen een centrale plaats in. Bij de volkshuisvesting ging het om de productie van woningen terwijl bij het milieu de reductie van emissies het streven was. De laatste jaren is bij de volkshuisvesting een verschuiving waar te nemen van kwantitatieve naar kwalitatieve doelstellingen, zoals aandacht voor de woonomgeving. Bij de ruimtelijke ordening hebben kwantitatieve doelen vrijwel geen rol gespeeld en kenmerkte het beleidsveld zich vooral door kwalitatieve doelstellingen zoals het streven naar gebundelde deconcentratie, compacte-stadbeleid, etc. Nog steeds speelt de kwalitatieve invalshoek een grote rol bij de inrichting van de schaarse ruimte, al wordt incidenteel ook aandacht besteed aan kwantitatieve doelstellingen in de vorm van bijvoorbeeld ruimtelijke contouren voor de woningbouw.

De doelen op de drie beleidsvelden hebben dus een andere functie. Een gemeenschappelijk kenmerk van de drie beleidsvelden is dat de kwalitatieve en kwantitatieve

doelstellingen veelal een ambitieus karakter hebben gehad, hetgeen wellicht mede werd bepaald door de ervaren urgente noodzaak tot het oplossen van het probleem. Het resultaat bleef hierbij soms achter. Niettemin hebben vele van deze doelstellingen een mobiliserende werking gehad. Niet alleen bij de ruimtelijke ordening (stedelijke knooppunten etc.) en de volkshuisvesting (groeikernen), maar ook bij het milieu (duurzame ontwikkeling). Echter, de mobiliserende werking moet met name bij de concretisering van het beleid niet worden overschat.

De *doelgroep* van het beleid veranderde in de tijd, waarbij er tevens verschillen zijn tussen de beleidsterreinen. De volkshuisvesting richtte zich aanvankelijk op een brede doelgroep, met speciale aandacht voor de laagst betaalden. Later werd deze groep van 'sociaal-economisch zwakkeren' de kerndoelgroep van het beleid. Recent (Woonverkenningen 2030) profileert het rijksbeleid zich weer voor een brede doelgroep. Dit laatste lijkt mede ingegeven te zijn door het feit dat door de goede economische vooruitzichten de oude doelgroep in aantal slinkt en een behoefte ontstaat aan een nieuwe invulling van het rijksbeleid. De ruimtelijke ordening heeft zich veelal gericht op andere overheden, zowel de lagere overheden (provincies en gemeenten) als andere departementen op rijksniveau. Eerst de laatste jaren is er bewuste erkenning van de positie van private partijen. Het milieu kent van oudsher een brede doelgroep en heeft zich vanaf het begin vooral direct gericht op burgers en bedrijven en de beïnvloeding van hun gedrag.

De aard van de *problemen* heeft bij de drie beleidsvelden veranderingen ondergaan, zij het in een verschillende periode. Een algemeen kenmerk is dat een verschuiving heeft plaatsgevonden van een eenvoudige en overzichtelijke materie naar complexe vraagstukken die per gebied kunnen verschillen. Ging het bij volkshuisvesting eerst vooral om het bouwen van woningen, geleidelijk verschoof het probleem naar herstructurering en sociaal beheer van grote steden en wijken. Vanaf het begin is er altijd een duidelijke relatie geweest met de ruimtelijke ordening; de laatste jaren speelt ook het milieu bij de volkshuisvesting (leefbaarheid, duurzaam bouwen) meer een rol. Verder worden de problemen steeds meer gebiedsafhankelijk gezien. De ruimtelijke ordening heeft vanouds een coördinerende en integrerende taak en is sterk gericht op de afweging van de verschillende sectorale belangen. Door de toenemende druk op de ruimte van verschillende belangen wordt de druk op een intensievere begeleiding van het afwegingsproces groter met aandacht voor economische, ecologische en sociale aspecten. Het milieu concentreerde zich aanvankelijk op sectorale problemen maar ondervond al snel dat het bij milieuvraagstukken om een complexe materie ging met moeilijk meetbare oorzaken en effecten, die samenhangen met andere beleidsvelden. Ook de lokale specifieke situatie is bij het milieu een belangrijk issue. Bij alle drie de beleidsvelden is er in toenemende mate sprake van een verbreding van het werkterrein en wordt gezocht naar samenhang en samenwerking met andere beleidsvelden.

Op rijksniveau is de *positie van de Minister* (c.q. Staatssecretaris) ten opzichte van de ministers op andere beleidsvelden verschillend, zowel in tijd als tussen de drie velden. De positie van de volkshuisvesting is vrijwel altijd sterk geweest, mede gezien de noodzaak en praktische aard van het beleid. Nu de huisvesting zich meer richt op kwalitatieve doelen zijn vaker geluiden waar te nemen over de vraag wat de noodzaak en mogelijke nieuwe taken van de volkshuisvesting kunnen zijn. Het (huur)subsidiebeleid is immers altijd gelieerd geweest aan het sociaal-economisch beleid. De ruimtelijke ordening kende in de jaren zeventig een sterke positie. Ondanks het aanvankelijke verzet van collega-ministers bestond in die tijd een algemeen besef dat een ruimtelijk beleid gevoerd moest worden en dat er een coördinerende taak voor de Minister was weggelegd. De ruimtelijke ordening was een politiek instrument. De laatste jaren lijken ministers van andere beleidsvelden de ruimtelijke ordening als onderdeel te willen zien van hun eigen beleidsterrein en staat de coördinerende rol van de Minister van ruimtelijke ordening onder druk. Hoewel de positie van de milieuminister steeds aan verandering onderhevig is geweest, is diens positie ten opzichte van andere ministers nooit echt sterk geweest. Alleen begin jaren zeventig en eind jaren tachtig werd de noodzaak van een milieubeleid als hoog ervaren en was het draagvlak voor het milieubeleid groot. Op alle drie de beleidsvelden lijkt op dit moment sprake te zijn van een zoektocht naar mogelijkheden om de positie van het eigen beleidsveld te versterken ten opzichte van andere beleidsterreinen als economie, verkeer etc. Een oplossing wordt onder meer gezocht in het streven naar integratie.

De positie en rol van *maatschappelijke organisaties* spelen met name een rol bij de velden volkshuisvesting en milieu. De volkshuisvesting heeft van oudsher een centraal karakter. Wel hebben maatschappelijke organisaties - de corporaties - altijd een rol gespeeld en is de zelfstandige positie van de corporaties het laatste decennium versterkt. De corporaties stellen zich daarbij steeds sterker op als (sociale) ondernemers. Al jaren vindt op rijksniveau overleg plaats tussen het ministerie en de corporaties alsmede met de eind jaren zeventig, begin jaren tachtig opgekomen bewonersorganisaties. Ook bij het milieu is sprake van een centrale rol van het Rijk en vindt veelvuldig overleg plaats tussen het Rijk en het bedrijfsleven en zijn er contacten met de maatschappelijke organisaties als milieu-, werkgevers- en werknemersorganisaties. In tegenstelling tot de situatie bij volkshuisvesting en milieu lag de rol van de overheid bij de ruimtelijke ordening met name bij de lagere overheden (provincies en gemeenten) en kan er mede gezien de aard van het beleidsveld niet worden gesproken van maatschappelijke organisaties, behalve dan in combinatie met andere velden als milieu. De relatie met de markt (projectontwikkelaars, beleggers, bedrijfsleven) beperkt zich nog voornamelijk tot overleg en wat betreft het overdragen van taken is de overheid binnen de drie beleidsvelden tot nu toe afwachtend en voorzichtig geweest. De laatste tijd wordt vaker gekeken naar de mogelijkheden van publiek-private samenwerking.

De *sturingsfilosofieën* op de drie beleidsvelden hangen samen met de ontwikkeling van de positie van de overheid en haar relatie met maatschappelijke organisaties. Op alle drie de beleidsvelden is de hiërarchische sturing lange tijd sterk geweest, waarbij bij de ruimtelijke ordening deze vorm van sturing zich met name op het lokale niveau voordeed. Vormen van netwerksturing doen zich incidenteel voor in de jaren zeventig met de bewonersinspraak in de volkshuisvesting; deze worden bij de ruimtelijke ordening geformaliseerd in de PKB. Bij netwerksturing zijn soms deze overheden en soms private partijen de partners. Pas op het milieuterrein wordt vanaf de jaren tachtig ernst gemaakt met netwerksturing in de vorm van het doelgroepenoverleg en het gebiedsbeleid. Deze vorm zette zich ook door bij de ruimtelijke ordening (Vinex-convenanten) en bij de volkshuisvesting op met name het lokale niveau (overleg tussen gemeenten en corporaties, bewoners etc.). Bij de volkshuisvesting kan met name worden gesproken van zelfsturing, waarbij gemeenten en corporaties meer bevoegdheden hebben.

De inzet van *instrumenten* loopt bij de drie beleidsvelden uiteen. De volkshuisvesting kent met name financiële (subsidies, fiscalisering) en juridische (kwaliteitseisen) instrumenten die in de loop van de tijd steeds minder gedetailleerd worden ingezet. Recentelijk worden meer communicatieve instrumenten (overleg etc.) gehanteerd. Planning vindt in de volkshuisvesting (aanwijzing bouwlocaties) nu vooral plaats in het kader van de ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke ordening is planning het belangrijkste instrument met als vormen toelatingsplanologie en later uitnodigingsplanologie. Voor deze laatste vorm is meer aandacht voor de doelgroepen nodig en werkt de sector met communicatieve instrumenten zoals convenanten. Het gaat hier dan met name om overeenkomsten tussen het Rijk en de lagere overheden. Ook de beleidsconcepten (die vaak een mobiliserende - en dus sturende - werking hebben gehad) kunnen als communicatieve instrumenten worden beschouwd. Het milieuveld kent de grootste mix aan instrumenten en werkt met juridische (normen), financiële (heffingen), communicatieve (convenanten, voorlichting, educatie etc.), planmatige (milieuplannen) en fysieke instrumenten (ontwikkeling technologie, diensten etc.). Veel milieuwetten kennen een planstelsel, maar de rol van het plan in het totaal van sturingsinstrumenten lijkt binnen de milieusector minder prominent te zijn dan binnen de ruimtelijke ordening. Bij de convenanten gaat het om categorieën van bedrijven in tegenstelling tot de ruimtelijke ordening waar het gaat om overeenkomsten met lagere overheden. Samengevat richtte de volkshuisvesting zich op de toedeling van budgetten (financiën), stuurde de ruimtelijke ordening vooral op processen en concepten (planning) en het milieu op doelstellingen en normen (juridisch, wetgeving)⁴¹.

⁴¹ Zie het VROM-Rapport Thuis, op weg naar een integrale aanpak van het leefomgevingsbeleid, februari 1996.

Recente ontwikkelingen

De laatste jaren wordt meer en meer de opvatting geventileerd dat de kwaliteit van de leefomgeving gebaat is bij een meer *integraal beleid*. Vooral op het vlak van milieu en ruimte doen zich ontwikkelingen voor naar meer samenwerking zoals de integrale milieuzonering, milieueffectrapportages, compacte stad etc. Volgens VROM vraagt de schaarse ruimte in Nederland om een verdere toenadering van het ruimtelijk en milieubeleid. Vooral op gebiedsniveau kan milieu zich nog veel meer ontwikkelingsgericht opstellen en bij de vormgeving van het omgevingsbeleid zou ruimtelijke ordening zich meer kunnen bekommeren om het beheer van het gebied. Sinds kort is ook de aandacht van de volkshuisvesting zich inhoudelijk aan het verbreden en vraagt deze problematiek van de volkshuisvesting veel meer dan vroeger om samenwerking met ruimtelijke ordening en milieu zoals bij de herstructurering van wijken en de duurzaamheid van de woningbouw.

Dit integratieproces is nog in volle gang en wordt onder andere bemoeilijkt door het ontbreken van harde criteria voor ruimtelijke kwaliteit⁴². Het streven naar integraliteit lijkt zich zowel op de beleidsinhoud als op de procedures te richten. Zo wordt onder meer gesproken over samenvoeging van milieuplannen en ruimtelijke plannen op provinciaal niveau⁴³ en op nationaal niveau: de Nota Milieu en Ruimte⁴⁴. Naast deze vormen van integratie binnen het VROM-beleid heeft ook de externe integratie de blijvende aandacht. Het ontwikkelen van een afwegingskader voor de leefomgeving (LOK) is hiervan een voorbeeld.

De Raad komt in het navolgende terug op de vraag of het wenselijk is zowel qua beleidsinhoud als qua procedures en instrumenten altijd integraliteit na te streven.

Een ander aspect van het VROM-beleid dat nauw samenhangt met het streven naar integratie is de **gebiedsgerichte** benadering van het leefomgevingsbeleid. In de jaren negentig wordt een begin gemaakt met het ROM-gebiedenbeleid, waarbij beide partijen (ruimte en milieu) onderhandelen en ten opzichte van elkaar concessies doen ten behoeve van de omgeving. In plaats van strikt vast te houden aan generieke regelgeving kiest men nu voor een regionale aanpak waarbij het milieubeleid goede condities moet

⁴² Zie gezamenlijk advies RMB en RARO "Duurzaam en leefbaar", RMB 96-03, Den Haag 1996.

⁴³ Voor een overzicht van de stand van zaken zie J. Buysman - Provinciale omgevingsplannen. Een analyse anno 1997, De Bilt 1997. Drenthe heeft bijvoorbeeld sinds begin dit jaar al één omgevingsplan voor de waterhuishouding, het milieu en de ruimtelijke ordening, uit: Cobouw, 22 januari 1998. Kritisch over integrale planning: mr. A.H.J. de Gier - Het provinciale omgevingsplan. Enkele bestuursrechtelijke bedenkingen bij een populair fenomeen, in: Bouwrecht nr. 3, maart 1998.

⁴⁴ Op dit moment lijkt publicatie van de Nota Milieu en Ruimte van de baan en roept de wens van de Minister van VROM om in de volgende kabinetsperiode een Nota voor de Leefomgeving uit te brengen bij de leden van de Tweede Kamer gemengde reacties op, zie onder andere Binnenlands Bestuur 13/3/98 en 13/4/98. Zie ook paragraaf 4.3.2. Integraliteit.

scheppen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het ruimtelijk beleid moet op zijn beurt bijdragen aan het voorkomen van milieuproblemen. Ook bij de volkshuisvesting wordt een regionale differentiatie onderkend. Een bekend voorbeeld van gebiedsgericht beleid is het Stad en Milieuproject.

Naast integraliteit en gebiedsgerichtheid is **interactiviteit** een belangrijk trefwoord voor het VROM-beleid geworden. “Interactiviteit” betreft vooral de wijze van tot stand komen van het beleid. Dit zou meer in overleg met de betrokken actoren in de samenleving moeten geschieden. De aandacht voor meer interactieve beleidsvorming is VROM-breed (Pegasus-project, Wyberties-project). De beoogde interactiviteit heeft niet alleen betrekking op de uitvoering, maar ook op het stellen van de doelen. In verschillende rapporten⁴⁵ wordt de rol van de overheid omschreven als die van regisseur, waarbij het stellen van doelen de uitkomst is van een gezamenlijk proces met de maatschappelijke actoren en de eindverantwoordelijkheid voor het stellen van doelen niet bij de overheid ligt.

3.6 Conclusies

De beleidsterreinen van VROM hebben elk hun eigen doelen en instrumenten ontwikkeld en hebben ook hun eigen opvattingen over sturing gevormd. Ondanks deze culturele verschillen zijn er duidelijke parallellen te trekken tussen de historische ontwikkelingen in beleids- en sturingsbenadering in de uiteenlopende beleidsvelden van VROM. Wanneer er sprake is van convergentie dan is dit eerder te herleiden tot alge-

Casus Pegasus-project van VROM: “interactief werk, samen sterk”

Het Ministerie van VROM is in juli 1997 gestart met het Pegasus-project. Pegasus staat voor programmatisch, evenwichtig, gemeenschappelijk, ambtelijk, strategisch, uitvoerings- en servicegericht. Het doel van het Pegasus-programma is het verbeteren van de performance van VROM langs de weg van interactieve beleidsontwikkeling en besluitvorming. Speerpunten van het programma zijn interactiviteit, leervermogen, agendamanagement en publiek imago. Het programma loopt tot 1 januari 2000. VROM zoekt antwoorden op de uitdagingen van de nieuwe communicatie-maatschappij. Uitgangspunt is dat het beleid voor ruimte, wonen en milieu wordt ontwikkeld in samenspraak met belanghebbende actoren. Daarbij wordt geprobeerd de strategische agenda steeds op orde te hebben, te leren van ervaringen en te werken aan een goed publiek imago door optimale samenwerking binnen het ministerie en ook ten opzichte van externen. Pegasus stimuleert en ondersteunt dit veranderingsproces en begeleidt en ontwikkelt verschillende activiteiten.

Bron: Pegasus-journaals 1-7

⁴⁵ V.J.J.M. Bekkers, G.A.W.M. Heijne, P.H.A. Frissen en P. Ester, Sturingsconcepties en Instrumenten in het Milieubeleid: op zoek naar vormen van co-productie, Ministerie van VROM, Den Haag 1996.

mene maatschappelijke ontwikkelingen dan tot specifieke VROM-brede ontwikkelingen. De algemene tendensen in het denken over sturing kleuren de specifieke ontwikkelingen binnen de drie velden sterk. Dit neemt niet weg dat vanuit de inhoudelijke en bestuurlijke ontwikkelingen op de drie beleidsterreinen zoals beschreven in de voorgaande paragrafen enkele kenmerken kunnen worden afgeleid die vragen om een reflectie op de te hanteren sturingsfilosofie en de keuze van instrumenten.

De kenmerken zijn:

- Het beleidsveld wordt allereerst gekenmerkt door een veelheid aan partijen die veelal verschillende belangen hebben. De diverse publieke en private partijen maken aanspraak op bestemming, inrichting en beheer van de leefomgeving. Doordat elke partij andere belangen vertegenwoordigt is er sprake van divergerende probleempercepties. Elke partij zal een eigen definitie hanteren van het probleem, doordat haar kijk op de leefomgeving wordt bepaald door het belang dat zij vertegenwoordigt. Ook op de beleidsterreinen van VROM moeten de maatschappelijke conflicten niet worden onderschat. VROM heeft te maken met andere overheden die zich op zijn beleidsterrein begeven. Zo hebben de departementen van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een eigen visie uitgebracht op de toekomstige ruimtelijke ordening en zijn maatregelen op het vlak van waterstaatszorg respectievelijk verkeer en vervoer van grote invloed op het milieubeleid en het ruimtelijk beleid.
- Belangentegenstellingen tussen de verschillende partijen kunnen leiden tot een gefragmenteerde beleidsvoering binnen de (rijks)overheid. De betrokken partijen kunnen elk op grond van de hun ter beschikking staande middelen invloed uitoefenen op de aanpak van problemen in de leefomgeving. Dit leidt gemakkelijk tot competentiediscussies en afstemmingsproblemen, zowel binnen een departement als tussen departementen. Bij VROM speelt dit bijvoorbeeld bij de effecten van verkeer op de leefomgeving. De belangentegenstellingen op rijksniveau kunnen de kloof tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering op lokaal niveau versterken. De vaak noodzakelijke coördinatie wordt doorgeschoven naar de beleidsuitvoering en daarmee naar de lagere overheden. Voorbeelden bij VROM doen zich vooral voor op projectniveau en binnen stedelijke gebieden, zie bijvoorbeeld de projecten Stad & Milieu, Bever (beleidsvernieuwing bodemsanering) en MIG (modernisering instrumentarium geluidhinder).
- Tegelijkertijd wordt VROM geconfronteerd met een toenemende emancipatie van de verschillende actoren in het beleidsveld. De corporaties in de volkshuisvesting springen bijvoorbeeld niet meteen in de houding als de overheid wat zegt. In de ruimtelijke ordening streven gemeenten niet meer vanzelfsprekend de

ationale doelen en wetten na. In het milieubeleid is het beeld verdeeld, al heeft de milieubeweging zich de afgelopen decennia verbreed en geprofessionaliseerd en is ze duidelijk van invloed mede gezien haar ledenaantal. Deze ontwikkelingen beperken zich niet tot de VROM-beleidsterreinen maar doen zich op verschillende maatschappelijke velden voor. De WRR spreekt hier van een veranderde kijk op autoriteitsverhoudingen⁴⁶. Aan de andere kant kan ook worden gesproken van een zekere vergroeiing van de rijksoverheid met de doelgroepen. Kijk bijvoorbeeld naar de relatie tussen de energiesector en het Ministerie van Economische Zaken en de samenwerking tussen werkgevers- en milieuorganisaties en het Ministerie van VROM ten aanzien van milieuconvenanten.

- Een algemene trend is de toenemende invloed van de wetenschap op de formulering van het beleid. Deze verwetenschappelijking van beleid doet zich ook voor op de VROM-beleidsterreinen en in het bijzonder bij het milieu. Een gevolg van deze ontwikkeling is dat alle betrokken actoren zullen moeten leren omgaan met het feit dat in de wetenschappelijke wereld haast per definitie opvattingen bestaan die afwijken van wat gangbare kennis is, wetenschappelijke kennis nooit volledig en soms intern tegenstrijdig is en van inhoud kan veranderen. Met enige regelmaat zal derhalve de kennis die over een bepaald maatschappelijk aandachtsveld aanwezig is in kaart gebracht en geëvalueerd moeten worden. Daarvoor moeten organisatiestructuren bestaan. Bij verandering van inzichten moet het bovendien mogelijk zijn tot bijstelling van zowel beleidsdoelen als beleidsmaatregelen te komen. Gebrek aan kennis mag overigens nooit een motief zijn niets te doen wanneer de gevolgen hiervan ernstige consequenties kunnen hebben. Op milieugebied is dit internationaal vastgelegd in de Verklaring van Rio over Milieu en Ontwikkeling⁴⁷.
- De aard van het probleem kenmerkt zich door een behoefte aan voortdurende vernieuwing. Als gevolg van de dynamiek in onze maatschappij is het tempo van de ontwikkelingen binnen het terrein van de leefomgeving groot. Deze veranderingen vereisen flexibiliteit en tempoversnelling in de ontwikkeling van het beleid. Een complicerende factor daarbij is dat de activiteiten op het terrein van de leefomgeving een ingrijpend karakter hebben en moeilijk omkeerbaar zijn. Als reactie op deze ontwikkelingen vernieuwt het beleid zich steeds sneller, vindt stapeling plaats van nota's, plannen en perspectieven en kan worden gesproken van

⁴⁶ WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag 1998, p. 147.

⁴⁷ In uitgangspunt 14 van deze verklaring staat: "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation".

het over elkaar heen buitelen van beleid zonder dat het vorige beleid is afgerond. Verder verschuiven weliswaar de voorkeuren voor instrumenten, maar groeit het aantal instrumenten per beleidsterrein in de tijd. Oude vormen van sturing blijven bestaan naast nieuwe vormen en er ontstaat een kluwen van sturingsconcepten binnen elk beleidsterrein.

- Een ander kenmerk is de toenemende regionale differentiatie op de beleidsterreinen van VROM. De aard van de huisvestingsproblemen waarmee gemeenten en regio's kampen loopt bijvoorbeeld sterk uiteen. Ook zijn er duidelijke verschillen tussen de leefomgeving in de stad en het landelijke gebied. Er is vraag naar maatwerk op regionaal en lokaal niveau. Dit is wellicht een verklaring voor de grotere rol van de provincies, regio's en gemeenten op het terrein van de leefomgeving op dit moment. Maatwerk wordt gezien als oplossing voor regionale differentiatie. Deze diversiteit heeft consequenties voor de mate en het schaalniveau van integraliteit.
- Tot slot spelen urgente situaties een rol. Denk bijvoorbeeld aan de dijkverhogingen na de overstromingen in het Nederlandse rivierengebied. Binnen het VROM-terrein speelt bijvoorbeeld het vrijkomen van gevaarlijke stoffen tijdens een ongeluk en de zorgen over de ruimtelijke effecten van de toenemende mobiliteit. Flexibiliteit is derhalve gewenst.

Concluderend kan worden gesteld, dat de noodzaak tot reflectie op verschillende vormen van sturing niet alleen voortkomt uit algemene tendensen binnen het openbaar bestuur om zich te (her)profilieren (blok I schema 1 in hoofdstuk 1), maar ook gewenst is vanuit de problematiek van de leefomgeving (blok II schema 1 in hoofdstuk 1). In het volgende hoofdstuk gaat de Raad hierop in en wordt een kader geschetst waarbinnen het overheidsoptreden zich in algemene zin dient af te spelen (4.2) en wordt tevens een oordeel gegeven over de mogelijkheden van (gehanteerde) sturingsbenaderingen in het VROM-beleid (4.3).

4 Toetsing van sturing; over middelen en doelen

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken van dit advies, die vooral beschrijvend van aard waren, heeft de Raad allereerst de probleemstelling nader uiteengezet, vervolgens beschreven hoe sturing door de overheid vorm kan krijgen (hoofdstuk 2) en een korte schets gegeven van de sturing in het leefomgevingsbeleid tot dusver (hoofdstuk 3). In dit komende hoofdstuk (hoofdstuk 4) geeft de Raad zijn visie op de geschetste ontwikkelingen. Daartoe geeft hij in het navolgende eerst zijn opvattingen over sturing in algemene zin (paragraaf 4.2) en vervolgens op sturing van het leefomgevingsbeleid (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.2 komen met name de vragen (zie probleemstelling in hoofdstuk 1) “wat kan de overheid sturen” en “wat mag de overheid sturen” aan de orde. In paragraaf 4.3 gaat het om de vraag of bepaalde sturingsconcepten meer geschikt zijn dan andere, gelet op de kenmerken van het leefomgevingsbeleid.

4.2 Opvattingen van de Raad over sturing in algemene zin

67

4.2.1 Maakbaarheid en criteria

De vraag “wat kan de overheid sturen” is niet eenduidig te beantwoorden. Met de Minister van VROM⁴⁸ neemt de Raad als uitgangspunt dat de overheid, zij het niet onbegrensd, invloed kan uitoefenen op de ontwikkelingen in de samenleving. Zij dient daarbij te bewaken dat de sturingsambities niet verder reiken dan de sturingsmogelijkheden bestaan: als de realisatie ver achterblijft bij de doelen van beleid, doet dit afbreuk aan de geloofwaardigheid van de overheid. Tegen maatschappelijke trends ingaan vergt ingrijpende sturingsmiddelen. Inzet daarvan is wel mogelijk, maar dient selectief te gebeuren. Strategieën gericht op “steering, not rowing⁴⁹” ofwel “meekoppelen in plaats van tegenkoppelen” verdienen daarom serieus aandacht. Te overwegen is om de maatschappelijke ontwikkelingen te accommoderen in plaats van tegen te gaan. Dat wil niet zeggen dat de overheid in geen enkel geval moet proberen maatschappelijke trends om te buigen⁵⁰. Echter, als zij dat op te veel fronten probeert, overschat zij haar mogelijkheden en zal het beoogde effect niet bereikt worden. De overheid kan niet de samenleving naar believen

⁴⁸ Interview met Minister De Boer in ROM-magazine 1997, nr. 11, met als koptekst “als je niet gelooft in maakbaarheid kun je beter stoppen”.

⁴⁹ D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing government, How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York 1992; geciteerd door K.M. Paling - De sterke staat; in: *Openbaar Bestuur* magazine, januari 1998, nr. 0.

⁵⁰ Zie ook het RMB-advies, *Draagvlak voor het milieubeleid*, Den Haag oktober 1995, RMB 95-05.

vormgeven, maar behoeft evenmin passief de ontwikkelingen in de samenleving te volgen. Het “maken” van de samenleving is dus, in de ogen van de Raad, een kwestie van selectiviteit, van prioriteiten stellen. Het zo mogelijk creëren van draagvlak speelt hierbij een rol. Het gaat erom een evenwicht te zoeken tussen sturingsambities en sturingsmogelijkheden. Hier lijken zelfbevestigende mechanismen een rol te spelen: een overheid die niet gelooft in haar mogelijkheden om invloed in de gewenste richting uit te oefenen, zal dat ook uitstralen en daarmee zelf de effectiviteit van de sturing ondergraven. Het valt op dat hier sprake is van tegengestelde signalen. Enerzijds worden minder illusies gekoesterd omtrent de “maakbaarheid van de samenleving”, anderzijds legt de overheid grote ambities aan de dag betreffende de realisatie van grote infrastructurele werken waarvoor ingrijpende overheidssturing onontbeerlijk is. Kennelijk wordt thans de maakbaarheid van de samenleving in fysieke zin groter geacht dan de maakbaarheid van de samenleving in sociale zin⁵¹.

Sturing behoort een dynamisch proces te zijn. Gaandeweg het proces dienen periodiek de resultaten beoordeeld te worden en dient bezien te worden of deze aanleiding geven tot aanpassing van het proces. Aan de ene kant kan het optreden van “beleidsresistentie” en het gaandeweg afnemen van de effectiviteit van bepaald beleid⁵² nopen tot bijstelling van beleid. Het optreden van dit fenomeen vermindert de “maakbaarheid”. Aan de andere kant kan geconstateerd worden dat de overheid soms, opvallend genoeg, onvoldoende reageert als sturing wèl tot het gewenste resultaat heeft geleid. De behoefte aan voortdurende vernieuwing (zie ook hoofdstuk 3) leidt tot het over elkaar buitelen van beleid: er is al weer nieuw beleid zonder dat voldoende duidelijk is in hoeverre het vigerende beleid al dan niet tot de gewenste resultaten heeft geleid en zo ja, bij welk deel van de doelgroep. Met andere woorden de indruk bestaat dat de overheid onvoldoende consequenties verbindt aan de reacties in het veld op het beleid. Meer differentiatie kan daarom gewenst zijn: groepen die bijdragen aan het gewenste resultaat verdienen een andere/aangepaste vorm van sturing dan degenen die in het geheel niet bijdragen. Een onderscheid tussen “koplopers, middenmoot en achterblijvers/klaplopers” kan daarbij dienstig zijn⁵³.

De mate waarin de samenleving wordt geacht door middel van overheidsbeleid “maakbaar” te zijn, wordt bepaald door de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Deze staan niet los van elkaar, maar hangen met elkaar samen. Zo verhogen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) de legitimiteit van beleid.

⁵¹ J.W. Duyvendak, Gemeenten en het wij(k)-gevoel, stroperigheidskritiek bedreigt lokale politiek.

Gemeente-essay in Binnenlands Bestuur 17-10-1997, nr. 42.

⁵² R.J. In 't Veld, Noorderlicht, over scheiding en samenballing, Den Haag 1997, paragraaf 2.2. Dynamiek van effectiviteit van beleid.

⁵³ Zie Evaluatiecommissie Wet milieubeheer - Vergunnen met beleid; advies over de milieuvergunning in bedrijf. Advies nr. 11. Den Haag 1996 en interview met C. Moons in InfoMil nieuwsbrief 9/98.

Effectiviteit van beleid is een belangrijk vereiste voor het verkrijgen van draagvlak⁵⁴ en de aanwezigheid van draagvlak zal het voeren van effectief beleid vergemakkelijken. De aard van het beleidsprobleem heeft invloed op de manier waarop de verschillende criteria tegen elkaar afgewogen moeten worden. Urgentie bijvoorbeeld kan er in beginsel aanleiding toe geven de effectiviteit zwaarder te laten wegen dan de legitimiteit⁵⁵. De toetsing aan de hand van de criteria wordt aldus gekleurd door de specifieke kenmerken van het beleidsprobleem. Overigens is de beslissing over wat als urgent aangemerkt moet worden uiteindelijk een politieke kwestie. Is de dreigende overstroming van eilandstaten in de Stille Oceaan als gevolg van de verhoogde concentratie aan broeikasgassen in de atmosfeer urgent? Dient de overheid hier het voortouw te nemen ook als daarvoor niet direct steun in de samenleving aanwezig is?⁵⁶ Is de besluitvorming in het kader van ICES urgent? In veel gevallen is geen sprake van een algemeen gedeeld gevoel van urgentie, zoals er bijvoorbeeld wel was rond de dijkverhoging na de recente ervaringen met overstromingsdreiging. In zoverre is een vergelijking tussen procedures rond besluitvorming over ruimtelijk-economische structuurversterking en “de gunstige ervaringen die zijn opgedaan met de vernieuwende procedures bij de bescherming tegen hoog water”⁵⁷ volgens de Raad dan ook niet aan de orde. De stelling “in urgente situaties kan effectiviteit zwaarder wegen dan legitimiteit” biedt, zo laten de voorbeelden zien, op zichzelf geen pasklare richtlijn voor overheidshandelen.

De Raad vindt dat slechts in uitzonderingsgevallen effectiviteit mag prevaleren boven legitimiteit⁵⁸. In principe dient de legitimiteit niet afhankelijk gemaakt te worden van de mate van doelbereiking. Een instrumentele opvatting van procedures is ongewenst. Of het besluitvormingsproces adequaat is geweest, moet in de eerste plaats beoordeeld worden op grond van de verdeling van democratische verantwoordelijkheden en de aanwezigheid van voldoende draagvlak, in de tweede plaats op grond van de uiteindelijke beslissing. Het doel heiligt niet de middelen. Daarom zet de Raad ook vraagtekens bij het toenemende gebruik van het instrument van de Lex Specialis/projectwet.⁵⁹ Door steeds meer problemen als dermate urgent te bestempelen dat alleen een projectwet uitkomst kan bieden, worden rechtswaARBorgen uitgehold en wordt de legitimiteit van de wetgeving ondergraven. De geloofwaardigheid van het beleid komt ernstig onder druk te staan als regelmatig naar dit instrument wordt gegrepen.

⁵⁴ Zie ook het RMB-advies, Draagvlak voor het milieubeleid, Den Haag oktober 1995, RMB 95-05.

⁵⁵ Zie ook het WRR-rapport, Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, WRR nr. 41, Den Haag 1992.

⁵⁶ Zie RMB-advies, Draagvlak voor het milieubeleid, Den Haag oktober 1995, RMB 95-05.

⁵⁷ Toespraak Minister-President Kok op Nationaal Bouwcongres, Staatscourant 4 maart 1998.

⁵⁸ Ook de WRR (Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, Den Haag 1992, nr. 41) stelt dat in geval van urgente problemen legitimiteit moet wijken voor effectiviteit.

⁵⁹ Zie E.F. ten Heuvelhof en D.A. Lubach, De Lex Specialis als vorm voor besluiten over grote projecten, in opdracht van de Ministeries van VROM en van V&W, 1997.

In de visie van de Raad is het, gelet op de samenhang tussen de drie genoemde criteria, overigens ook niet goed mogelijk om effectiviteit en efficiency te laten prevaleren boven legitimiteit. Immers, wanneer legitimiteit van besluiten gewaarborgd is, zal dit een efficiënte en effectieve uitvoering van besluiten stimuleren en omgekeerd zal een gebrek aan legitimiteit veelal een efficiënte en effectieve uitvoering in de weg staan. De stuurbaarheid van de samenleving kent zoals gezegd grenzen. Naast deze praktische overweging vormt ook het meer principiële punt van de onmogelijkheid om te komen tot een door de hele samenleving gedragen probleemperceptie⁶⁰ een belangrijk argument om effectiviteit niet zwaarder te laten wegen dan legitimiteit. Dat neemt niet weg dat de eigen verantwoordelijkheid van de overheid met zich meebrengt dat de overheid in geval van urgente problemen besluiten moet nemen die weliswaar formeel gelegitimeerd zijn, maar in eerste instantie onvoldoende steun vinden in de samenleving. Uiteindelijk zal hiervoor wel draagvlak gevonden moeten worden, maar dit hoeft niet in alle gevallen aanwezig te zijn vanaf het moment dat maatregelen genomen worden⁶¹. De eigen verantwoordelijkheid van de overheid brengt met zich mee dat deze in urgente situaties niet moet afwachten, maar initiatief moet nemen.

4.2.2 Sturingsfilosofieën getoetst aan de criteria

Algemeen

De dominante sturingsfilosofie (hiërarchische, netwerk- of zelfsturing, zoals onderscheiden in hoofdstuk 2) kan in elke fase van de besluitvorming en op elk schaalniveau een andere zijn. Daarom wordt hierna ook aandacht besteed aan fasen in de besluitvorming en aan het bestuursniveau waarop de besluitvorming dient plaats te vinden. Er zijn weliswaar door de tijd heen verschillende accenten gelegd in de sturing van het leefomgevingsbeleid, maar in de praktijk is steeds sprake van mengvormen. Ook meer marktgerichte sturingsvormen⁶² en vormen van zelfsturing kunnen bijvoorbeeld niet zonder een zekere vorm van overheidsregulering. Binnen een en dezelfde beleidssector kan gelijktijdig sprake zijn van centralisatie en van decentralisatie. De Raad constateert dat op beleidsniveau soms het beeld ontstaat dat één sturingsfilosofie de oplossing is voor alle problemen. Dit wordt dan geformuleerd in termen als “meer markt, minder overheid” of “geen hiërarchie maar netwerken”. De Raad neemt hiervan afstand: hij waarschuwt - in het besef dat hij daarmee afwijkt van heersende tendensen - voor een eenzijdige overschatting van de mogelijkheden van netwerksturing en onderschatting van de mogelijkheden van hiërarchische sturing.

⁶⁰ Risico-beleving verschilt per persoon en er is niet een bepaalde variant te onderscheiden die de “objectief juiste” is; zie WRR, *Duurzame risico's*, een blijvend gegeven, Den Haag 1994 en P.C. Stern & H.V. Fineberg, ed. - *Understanding risk, Informing decisions in a democratic society*, Washington 1996.

⁶¹ Zie RMB-advies *Draagvlak voor het milieubeleid*, Den Haag oktober 1995, RMB 95-05.

⁶² Geelhoed (ESB 3 januari 1996) is zelfs van mening dat meer marktwerking niet vraagt om een terugtrekkende, maar om een sterker sturende overheid.

Het gaat bij de keuze van sturingsfilosofieën niet (en het moet ook niet gaan) om trendbreuken. Het gaat niet om absolute keuzen tussen interactiviteit of hiërarchische sturing, of om keuzen tussen overheid of markt, maar om de juiste rol voor de overheid in het krachtenveld, waarbij afhankelijk van de concrete situatie verschillende accenten kunnen worden gelegd. Zelfsturing en netwerksturing vereisen een andere rol van de overheid dan hiërarchische sturing, maar evenzeer steeds een rol van betekenis. Concluderend: er is geen sprake van één sturingsfilosofie (ook niet die van netwerksturing) die in alle situaties de meest geschikte is.

Heldere verdeling verantwoordelijk- heden

Overheidsop treden dient te voldoen aan de eis van helderheid van verdeling van verantwoordelijkheden. Juist in deze tijd van discussie over de rol van de overheid, de sturingsmogelijkheden en de trend van terugtreden van de overheid dient duidelijk te blijven welke actor aanspreekbaar is voor de realisatie van gestelde doelen.

Dit betekent ook dat helderheid moet bestaan over de rol die de overheid - ook op de verschillende bestuursniveaus - voor zichzelf ziet weggelegd. De verschillende mogelijkheden op dit punt zijn niet altijd even helder omschreven. Een concept als "complementair bestuur" kan tot verwarring op dit punt leiden.

Casus: Interactiviteit en de verdeling van verantwoordelijkheden

De herontwikkeling van het Circus-, Boden- en Gasfabriekterrein (CiBoGa) in de Groningse binnenstad is één van de vijftientwintig Stad & Milieu-experimenten. Doel van het CiBoGa-project was om op de 10 beschikbare hectares 1000 woningen te realiseren, alsmede 10.000 m² grootschalige detailhandel in een autoluwe, groene omgeving. Belangrijke knelpunten werden gevormd door een omvangrijke bodemverontreiniging, de ontsluiting van het gebied en de daarmee samenhangende milieutechnische randvoorwaarden. Om voor zo veel mogelijk belanghebbenden tot een bevredigende oplossing te komen werd gekozen voor een open-planproces. In verschillende teams bespraken de betrokken partijen de deelknelpunten en droegen oplossingen aan. In de praktijk bleek dat een dergelijk proces dermate complex is en daarmee de aansturing bijzonder lastig. Door gelijktijdig te werken met verschillende, inhoudelijke sterk gespecialiseerde teams werd het moeilijk om op vooraf vastgestelde momenten tot een integrale afstemming te komen. Doordat verschillende partijen c.q. teams niet voldoende doordrongen waren van elkaars eisen en voorwaarden, is besloten het geheel strakker te regisseren en een landschapsarchitect zowel fysieke als politieke randvoorwaarden in een vrijblijvend concept in beeld te laten brengen. Gevolg was echter dat enkele betrokkenen zich gepasseerd voelden, waarmee het draagvlak voor het eindproduct afnam. Doordat de structuur van het proces voor velen niet voldoende helder was, bleken draagvlak en daadkracht in dit geval te werken als communicerende vaten.

Bron: Gemeente Groningen, Voortgangsrapportage synergieproject Groningen CiBoGa, Kernteam CiBoGa, 4 maart 1996

Ook de betekenis van een begrip als bijvoorbeeld “zelfregulering” (al dan niet met de toevoeging “binnen kaders”) is niet eenduidig en dient dus verhelderd te worden⁶³. Soms wordt ermee bedoeld dat de overheid op een bepaald terrein in het geheel geen rol speelt (dus ook geen kaders stelt) of pas gaat optreden als particulier initiatief tot onvoldoende resultaat leidt. Een voorbeeld van zelfsturing voor de Nederlandse situatie is de beoordeling van reclame-uitingen door de Reclame Code Commissie: de overheid treedt hier niet op maar laat de beoordeling over aan het bedrijfsleven zelf (zoals bij claims op “milieuvriendelijkheid” van producten). In andere gevallen gaat het echter wel degelijk om een sterk sturende rol voor de overheid. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen ligt nog steeds daar, alleen over de manier waarop wordt meer vrijheid gelaten aan de doelgroepen, zoals bij het stellen van doel- in plaats van middelvoorschriften in milieuvergunningen.

Fasering beleidsvorming

Voor de keuze van een sturingsfilosofie is relevant in welke fase de besluitvorming zich bevindt. Globaal kunnen in dit verband de volgende fasen worden onderscheiden:

1. agendavorming (formulering van het probleem)
2. beleidsvoorbereiding en -bepaling c.q. -vaststelling
3. beleidsuitvoering

Overigens dient opgemerkt te worden dat een en hetzelfde probleem deze fasen herhaaldelijk kan doorlopen. Zo kan als beleidsdoelen centraal zijn vastgesteld, op het niveau van lagere overheden opnieuw sprake zijn van voorbereiding, formulering, vaststelling en uitvoering voor een nadere invulling van deze doelen. De uitwerking van opvattingen over sturing en de toepassing van de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiency zal niet in alle fasen van de besluitvorming dezelfde zijn. Ook de rol van de verschillende actoren in de achtereenvolgende fasen van het beleidsproces is niet steeds dezelfde. De verantwoordelijkheden van de overheid hebben in elke fase een ander karakter.

Ad 1. Bij de agendavorming (formulering van het probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht) is het zinvol om zoveel mogelijk relevante actoren te betrekken. Hierbij passen netwerkmachtige sturingsfilosofieën: gezamenlijke probleemformulering door overheid en samenleving. Zo'n probleemdefiniëring door overheid en maatschappelijke actoren verhoogt het draagvlak voor het overheidsoptreden ter oplossing van dat probleem. Tevens wordt de discussie meer bepaald tot de oplossing van problemen in plaats van het geven van oplossingen waar nog een probleem bij gezocht moet worden.

⁶³ Dat hierover zeer verschillende percepties leven bleek bijvoorbeeld bij een conferentie over dit thema van de gezamenlijke Europese milieu-adviesraden, zie Focal Point Information Service - Fifth Conference of Environmental Councils, Report, 1997.

Nu zijn beleidsvoorstellen vaak zodanig oplossingsgericht, dat dezelfde oplossing wordt geacht steeds een ander probleem op te lossen⁶⁴.

Ad 2. In de voorbereidende fase van het proces wordt van de overheid verwacht dat zij richtinggevende voorstellen formuleert. Inspraak in een fase waarin nog helemaal niet duidelijk is welke oplossingen voor de politiek aansprekend zijn, zo blijkt uit onderzoek⁶⁵, wordt door betrokkenen als weinig zinvol ervaren. Het moet dus voldoende duidelijk zijn waarover het gaat en wat de consequenties van de besluitvorming kunnen zijn. Anderzijds dient de overheid erop te letten dat in de overlegfasen nog reëel perspectief bestaat op meerdere uitkomsten. Het voeren van nut- en noodzaakdiscussies als de laatste bestektekening voor het project in kwestie klaar is, reduceert deze tot een formaliteit. De gebruikelijke vormgeving van de besluitvorming, het decide-announce-defend-model⁶⁶ genereert vooral maatschappelijk verzet en leidt tot frustratie bij alle betrokken actoren. Hieraan is debet dat het besluit waarover kan worden ingesproken doorgaans wordt gepresenteerd als het enige denkbare alternatief. In de beleidsvoorbereidende fase dient dus het probleem interactief geformuleerd te worden, waarna de overheid verschillende alternatieven voor de oplossing van het probleem dient te ontwikkelen die op zichzelf voldoende uitgewerkt zijn, maar niet de indruk wekken dat er feitelijk niets meer te kiezen valt. In de vaststellingsfase van het beleidsproces ligt echter de eindverantwoordelijkheid bij de politiek. In deze fase is een hiërarchisch sturende rol voor de overheid weggelegd. Wanneer de betrokken maatschappelijke actoren in overleg niet tot aanvaardbare oplossingen komen, dient de overheid knopen door te hakken.

Ad 3. Komt het vervolgens bij de uitvoering van het beleid aan op nadere invulling van de wijze waarop doelstellingen worden gerealiseerd, dan komen opnieuw netwerksturingsvormen dan wel zelfsturing in beeld. Het ligt voor de hand doelgroepen zo veel mogelijk te betrekken bij de vormgeving van de uitvoering, binnen de randvoorwaarden van de eerder vastgestelde doelen. Dat ontslaat de overheid dus niet van de verplichting de realisatie van de doelstellingen te bewaken. Dit kan via een zekere mate van zelfregulering (bijvoorbeeld emissieregistratie door bedrijven in een milieuvorslag), maar de overheid blijft eindverantwoordelijk.

⁶⁴ Bijvoorbeeld de Betuwelijn, zie: E.F. ten Heuvelhof en D.A. Lubach, De Lex Specialis als vorm voor besluiten over grote projecten, in opdracht van de Ministeries van VROM en van V&W, 1997.

⁶⁵ H. Kriesi, R. Koopmans, J.W. Duyvendak en M. Giugni - New social movements in Europe. Minneapolis (USA) 1995.

⁶⁶ M. Wolsink - De veronderstellingen achter het Nimby-beleid; in: *Beleid & Maatschappij*, 1993, jaargang 20 nr. 3 en M. Wolsink - Het Nimby-denken, eindpunt of startpunt van een leerproces? In: J. Eberg e.a. (red) - *Leren met beleid, beleidsverandering en beleidsgericht leren bij Nimby- milieuen technologiebeleid*, Amsterdam 1996.

Niveau van sturing: centralisatie/decentralisatie

Naast de fase van besluitvorming is het overheidsniveau waarop sturing plaatsvindt van belang. Gelet op de in dit advies gemaakte keuze voor afbakening van het onderwerp door het te beperken tot sturing door de Minister van VROM, wordt alleen ingegaan op keuzen betreffende het bestuursniveau in het leefomgevingsbeleid door deze Minister. Naast het bestuurlijk niveau is ook van belang in hoeverre VROM taken overlaat aan andere maatschappelijke actoren, zoals woningbouwcorporaties. Dit komt elders in dit advies (onder meer passages over netwerk- en zelfsturing) aan de orde. Als algemeen uitgangspunt bij de keuze van het bestuurlijk niveau wordt breed onderschreven “decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet”. De Raad heeft de indruk dat aan het geformuleerde uitgangspunt in beide opzichten niet volledig recht wordt gedaan. Op sommige punten kunnen de verantwoordelijkheden verder worden gedecentraliseerd, terwijl op andere punten juist meer behoefte bestaat aan een strakkere centrale regie.

Het meest voor de hand liggende criterium voor toetsing aan het geformuleerde uitgangspunt en dus voor de keuze van het bestuursniveau is het schaalniveau waarop het probleem zich voordoet (bedoeld zijn schaalniveaus zoals beschreven in het RIVM-rapport *Zorgen voor Morgen*) en/of de gevolgen van beleidsmaatregelen zich manifesteren. Van belang daarbij is in hoeverre afwentelingsvragen in het geding zijn. De WRR stelt hierover: “Als de effecten van bepaalde activiteiten gemeente- of provinciegrenzen in belangrijke mate overschrijden, kan niet van de betreffende bestuurslagen worden verwacht dat zij ook in voldoende mate rekening houden met de belangen van personen en bedrijven buiten hun jurisdictie”⁶⁷. Geluidhinder veroorzaakt door statische bronnen (horecalawaai en andere) is een voorbeeld van een milieuprobleem waarvan de effecten zich beperken tot de lokale schaal. De terrasjes op het Leidseplein hebben geen effect op de kwaliteit van de leefomgeving buiten gehoorsafstand. Daarom is er veel voor te zeggen ook de normering aan de gemeente over te laten. Gemeentelijk parkeerbeleid echter blijkt tot concurrentie tussen gemeenten te leiden en tot omzeterderving bij de middenstand in de stadcentra. Hier doen zich effecten voor op een andere schaal dan die van het bestuursniveau waarop het beleid is vastgesteld. Kennelijk is hier sturing op bovenlokaal niveau geboden. Mobiliteitsgeleiding bijvoorbeeld door middel van het afsluiten van op- en afritten van snelwegen⁶⁸ ten slotte, een mogelijke richting waarin oplossingen worden gezocht voor problemen van congestie op de wegen, heeft betrekking op problemen die op bovenregionale (wellicht op landelijke, zij het in verschillende mate) schaal spelen. Daarom kunnen hierop gerichte maatregelen alleen door centrale sturing op rijksniveau genomen worden.

⁶⁷ WRR, Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, Den Haag 1992 nr. 41.

⁶⁸ Zie onder meer Nederland 2030 (Stromenland, p. 107): “Met het oog op doorstroming, veiligheid en milieu is het gebruik van nieuwe weginfrastructuur selectief, zowel voor doelgroepen (gebruiker betaalt) als wat betreft toegankelijkheid (beperking op- en afritten van (inter)nationale autosnelwegen)” en Zef Hemel - Nieuwe opgave: open ruimte openen, in: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening 1997/3.

Hoewel de wens tot verdergaande decentralisatie politiek op veel steun lijkt te kunnen rekenen, wordt wel gesteld dat dit nog niet altijd daadwerkelijk leidt tot meer beleidsruimte voor de lagere overheden. Uit de kring van lagere overheden wordt nog steeds gevraagd om verdergaande decentralisatie. Kortom, zijn wel alle bevoegdheden gelegd bij het laagste bestuursniveau dat er adequaat invulling aan kan geven? De Raad heeft de indruk dat met name in het milieubeleid nog verdere decentralisatie mogelijk is. Te denken valt daarbij vooral aan de hinderproblematiek zoals geur en geluid. Op lokaal niveau moet in concrete projecten in samenhang beslist worden over verschillende aspecten van leefomgevingsbeleid. Er is vaak een spanningsveld tussen centraal vastgelegde doelen en de wens om in concrete gevallen en gebieden op de specifieke situaties een oplossing te vinden (maatwerk). Efficiënt ruimtegebruik kan in de praktijk worden bemoeilijkt door strakke milieudoelen. Bekend voorbeeld zijn de stationslocaties: het milieubeleid stelt beperkingen aan bouwen in de omgeving daarvan onder meer vanwege geluidhinder, maar het RO-locatiebeleid is er juist op gericht meer kantoren nabij stations te realiseren. Er kan dus sprake zijn van een mogelijke strijdigheid van leefomgevingsdoelen. Daarnaast heeft het VROM-beleidsveld in toenemende mate te maken met de roep om regionale differentiatie. De aard van de problemen waarmee gemeenten en regio's kampen kan sterk uiteenlopen. In dit soort gevallen leeft bij de lagere overheden de behoefte over meer beleidsvrijheid te beschikken. "De bestuurlijke verantwoordelijkheid zal meer moeten aansluiten bij het schaalniveau waarop de leefomgevingskwaliteit bestuurbaar is" zo stellen RMB en RARO in een gezamenlijk advies over milieu en ruimte⁶⁹. De eerste stappen om de verantwoordelijkheden te leggen op het bestuursniveau waar de concrete afweging dient te worden gemaakt (Stad & Milieu, Modernisering Instrumentarium Geluidhinder - afgekort MIG), zijn gezet. De Raad juicht het toe dat het voornemen bestaat op de ingeslagen weg verder te gaan. Juist op lokaal en regionaal niveau kan aan de hand van concrete besluiten op zinvolle wijze integratie van beleidsvelden plaatsvinden (zie hierna). Daarbij verdienen ook wellicht bestaande mogelijkheden om bandbreedtes in wettelijke normering op te nemen en regionale differentiatie in normstelling toe te staan aandacht.

Dat neemt niet weg dat het in sommige gevallen noodzakelijk is om centraal kaders te stellen om afwenteling of versnippering te voorkomen of omdat decentrale (invulling van de) normstelling tot suboptimale resultaten leidt. Een voorbeeld hiervan is het verdrogingsbeleid⁷⁰. Ook ten aanzien van energiebesparing kan het voorkomen dat

⁶⁹ RMB/RARO, Duurzaam en leefbaar: over de onderlinge afstemming van ruimtelijk beleid en milieubeleid, Den Haag 1996.

⁷⁰ Zie J. Runhaar, M.A. Graafland en G.P. Beugelink - Evaluatie van het landelijk verdrogingsbeleid, in: Milieu 1997/3. Auteurs laten in hun artikel zien dat het onmogelijk is na te gaan in hoeverre landelijke doelstellingen van het verdrogingsbeleid zijn gehaald omdat elke provincie zijn eigen invulling geeft aan het begrip verdroging en er geen uniforme landelijke methode wordt gebruikt om verdroging te meten.

de effectiviteit van decentraal genomen maatregelen achterblijft vergeleken bij wat met centrale normstelling bereikt kan worden (EPN/EPL⁷¹). Ten slotte meent de Raad dat er met name in de ruimtelijke ordening en daaraan gerelateerde volkshuisvestingsvraagstukken meer behoefte bestaat aan centrale regie. Een voorbeeld hiervan is de woningvoorraad: voorkomen moet worden dat door het niet op elkaar afgestemd zijn van decentrale woonbehoefteramingen twee woningen voor één huishouden worden gebouwd⁷². Er is niet zozeer behoefte aan additionele wetgeving en nieuwe bevoegdheden, als wel aan een betere benutting van de bestaande. Immers, juridisch instrumentarium om op centraal niveau in te grijpen kent de WRO al sinds jaar en dag. Te denken valt met name aan de aanwijzingsbevoegdheid. Het feit dat deze tot dusver zelden wordt gebruikt heeft wellicht meer te maken met bestuurlijke terughoudendheid dan met juridische problemen rond toepassing ervan. De mogelijkheden tot centraal ingrijpen in de ruimtelijke ordening zijn betrekkelijk kort geleden nog uitgebreid met de Nimby- en Tracéwet. Een meer centrale procesregie, planmatig optreden waarbij maatschappelijke actoren meer duidelijkheid wordt geboden over hun rol en over de stappen in de besluitvorming (inclusief, voor zover binnen de randvoorwaarden van legitimiteit mogelijk, meer zekerheid over termijnen waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt) is gewenst. Dat kan ook betekenen dat op centraal niveau meer gebruik moet worden gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid. Overigens sluit de Raad aan bij recente aanbevelingen van de WRR die pleit voor strakkere sturing op nationaal niveau waar het gaat om projecten en ontwikkelingen van nationaal belang (zie ook paragraaf 4.3.2 over integratie)

4.2.3 Instrumentkeuze getoetst aan de criteria

Binnen een bepaalde sturingsfilosofie kunnen verschillende instrumenten worden ingezet (zie hoofdstuk 2). Uitgangspunt dient daarbij, gelet op het legitimiteitsvereiste, volgens de Raad te zijn “zo min mogelijk dwang.” In beginsel dienen toe te passen instrumenten niet ingrijpender te zijn dan de ernst van het beleidsprobleem in kwestie en de potentiële effectiviteit van in te zetten instrumenten rechtvaardigt. De rol van de overheid dient zich, indien het probleem daarmee afdoende kan worden opgelost, te beperken tot een voorwaardenscheppende rol, bijvoorbeeld door het aanbieden van faciliteiten, of eventueel een kaderstellende. Pas als dat onvoldoende effect sorteert, komen meer dwingende maatregelen in beeld. Naast effectiviteit is efficiency van belang. De zorgvuldigheid eist dat die maatregelen worden genomen die én het gewenste effect sorteren én dat tegen zo laag mogelijke kosten bereiken. De voorkeursvolgorde voor instrumentkeuze is dan: eerst inzet van fysieke/infrastructurele instrumenten (het scheppen

⁷¹ EPN = energieprestatienorm voor woningen en gebouwen. EPL = energieprestatie op locatie, hulpmiddel voor het optimaliseren van de energie-infrastructuur. Energiebesparingsnota Ministerie van EZ, april 1998, p. 15.

⁷² V. Smit, Vinexonthaasting? in: Redactioneel in Tijdschrift voor de volkshuisvesting 1998/1.

van zodanige voorwaarden dat maatschappelijke actoren “vanzelf” handelen conform de doelen van het beleid); daarna sociale instrumenten (via overreding, maar nog steeds op basis van vrijwilligheid); daarna economische/financiële instrumenten (het ongewenste gedrag is nog steeds mogelijk, maar er moet een prijs voor betaald worden) en ten slotte wetgeving (het ongewenste gedrag wordt gereguleerd c.q. verboden; gewenst gedrag wordt dus - althans in theorie - afgedwongen. Of dit effectief is, zal mede afhangen van de mate van handhaving).

De eerste voorkeur bij de instrumentkeuze gaat dus uit naar de categorie “fysieke ingrepen (incl. technologische oplossingen) en het aanbieden van faciliteiten”. Instrumenten in deze categorie hebben potentieel een grote gedragsbeïnvloedende werking, zonder dat van directe dwang sprake is. De keuze van een bepaald wegtracé of de inrichting van een fietsvriendelijke infrastructuur zijn voorbeelden hiervan. Ook de plaatsing van glasbakken is een goede illustratie van het effect dat de Raad hier op het oog heeft. De inzameling van gebruikt glas is in Nederland zeer succesvol. Zonder het aanbieden van de faciliteiten daarvoor in de vorm van glasbakken (naast ondersteunende voorlichting) was dit niet denkbaar geweest. Dat de overheid gerechtigd is tot het uitvoeren van dit soort ingrepen zal vaak niet ter discussie staan: er bestaat voldoende overeenstemming dat het gaat om overheidstaken. De manier waarop deze taken worden uitgevoerd dient echter meer in overeenstemming te worden gebracht met de doelen van het leefomgevingsbeleid. Zo kunnen ook keuzen in de ruimtelijke inrichting meewerken aan het realiseren van milieudoelen, bijvoorbeeld mobiliteitsbeperking. De verwachtingen over de effecten hiervan zijn zeer verschillend⁷³. Het is echter hoe dan ook relevant om na te gaan welke invloed fysieke instrumenten in het kader van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening hebben op het bereiken van milieudoelen. Voor zover deze instrumenten bepaalde gewenste gedragskeuzen meer vanzelfsprekend maken of ongewenste gedragskeuzen onmogelijk maken, zou het te betreuren zijn als de sturende werking hiervan niet ten volle wordt benut. Overigens zullen ten behoeve van een optimaal effect ook de consequenties voor individuele gedragskeuzen van burgers en bedrijven van overheidsbesluiten in andere beleidssectoren dan het leefomgevingsbeleid gezien moeten worden. Het zal daarbij soms gaan om onbedoelde neveneffecten van beleid⁷⁴.

⁷³ Een aanzienlijk effect wordt bijvoorbeeld verwacht in een studie verricht door het Centrum voor Energiebesparing en schone technologie (CE) in opdracht van de NOVEM, getiteld “Energiebesparing in verkeer en vervoer door ruimtelijke ordening” (Delft 1997). Zie ook B. van Wee en T. van der Hoorn - De invloed van ruimtelijke ordening op verkeer en vervoer: scenariostudies vergeleken; in: Tijdschrift vervoerswetenschap 1997, nr. 1, p. 43 e.v. Het RIVM geeft aan dat compacte verstedelijking landelijk gezien ten opzichte van diffuse verstedelijking een lager niveau van autogebruik oplevert. Bij de gedane aannemens gaat het om een verschil van 2% ten opzichte van diffuse verstedelijking (RIVM - Nationale Milieuverkenning 1997 - 2020, Alphen aan den Rijn 1997).

⁷⁴ J.J. Ligteringen - Onbedoelde effecten van overheidsbeleid op milieugegedrag in huishoudens, in: Beleidswetenschap 1996/1.

Fysieke ingrepen en het aanbieden van faciliteiten kunnen leiden tot gedragsaanpassing, soms zonder dat men op individueel niveau een bewuste keuze maakt voor milieuvriendelijker of “leefomgevingsvriendelijker” gedrag. Dit in tegenstelling tot wet- en regelgeving en sociaal instrumentarium (m.n. voorlichting en educatie) die erop gericht zijn het beredeneerd gedrag te veranderen. De aantrekkelijkheid van fysieke instrumenten is vooral gelegen in het feit dat deze de burger

tot het gewenste gedrag verleiden in plaats van per decreet te dwingen. De expliciete dwang die uitgaat van wet- en regelgeving kan worden vermeden, evenals de moralisering waarmee de inzet van sociaal instrumentarium vaak gepaard gaat (“een beter milieu begint bij jezelf”). Hantering van deze instrumenten zal veelal niet effectief zijn als de fysieke omgeving de milieuvriendelijke gedragskeuze in het geheel niet voor de hand liggend maakt, bijvoorbeeld als er geen fietspad is op belangrijke verbindingroutes of geen busverbinding naar een recreatiegebied⁷⁵. Als van de fysieke omgeving wel de juiste signalen uitgaan kan, eventueel zonder inzet van ander instrumentarium, mogelijk veel bereikt worden⁷⁶. Echter, dit veronderstelt onder meer snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën, bijvoorbeeld op het gebied van energievoorziening voor uiteenlopende toepassingen. Doorbraaktechnologieën kunnen hierbij dus een belangrijke rol spelen.

Eerder in dit advies is al aangestipt dat doelen en visies een mobiliserende werking kunnen hebben en dat deze derhalve instrumenteel gebruikt kunnen worden. Of dit in de praktijk ook zal werken, is moeilijk in algemene zin aan te geven. Enerzijds onderkent de Raad dat van het stellen van hoog gegrepen doelen een mobiliserende werking uit kan gaan en dat deze in die zin een proces in de goede richting in gang kan zetten.

Casus fysieke instrumenten: gemeente Houten

In de gemeente Houten heeft de verkeersinfrastructuur een grote rol gespeeld in de ruimtelijke inrichting. De infrastructuur is hier qua gedragsbeïnvloeding vooral uitnodigend van aard. Dit wil zeggen dat er sprake is van goede en veilige fiets- en voetpaden met een korte verbinding naar centrumlocaties. Het basisidee bij het ontwerp van Houten bestaat uit “groen” in het midden van de stad en niet in de periferie. Hierdoor bevinden de fiets- en voetpaden zich in het midden van de stad met goede onderlinge verbindingen terwijl het snelle verkeer buitenom geleid wordt. De afname in gebruik in autoverkeer wordt mede bewerkstelligd door natuurlijk aandoende bochten en fysieke poorten. Uit een onderzoek is gebleken dat door deze gedragsbeïnvloeding de gemeente Houten een 20% reductie van het autoverkeer bereikt.

Bron: Studiedag georganiseerd door het Koninklijk Instituut van Ingenieurs over gedragsbeïnvloeding door ruimtelijke inrichting, Den Haag 11 maart 1998

⁷⁵ Voorbeeld genoemd door raadslid Houben in de vergadering van 15 mei 1997; reden: bij locatiebepaling haltes wordt aantal inwoners in gebied zelf als criterium gehanteerd.

⁷⁶ Achterhuis, H., De moralisering van apparaten, in: Socialisme & Democratie 1995/1; Raad voor het Milieubeheer - Duurzame consumptie: een reëel perspectief, RMB 96-07, Den Haag 1996.

Anderzijds ziet hij echter het gevaar dat te hoog gegrepen doelen demoraliserend kunnen werken en inzichtelijk maken dat er een grote kloof gaapt tussen sturingsambities en sturingsmiddelen; tussen wenselijk geachte doelen en voldoende breed gedragen bereidheid om de daarvoor noodzakelijke inspanning te leveren. Dit bezwaar speelt minder waar het gaat om niet in kwantitatieve termen vertaalde doelen, maar om aansprekende geformuleerde toekomstbeelden en beleidsconcepten, zoals “duurzame ontwikkeling”. Daar bestaat echter het gevaar dat op een hoog abstractieniveau wel consensus bereikt kan worden, maar dat bij de vertaling ervan in concrete beleidsmaatregelen de conflicten in alle hevigheid herleven. Niemand is tegen duurzame ontwikkeling en ook over een “dubbel-doelstelling” voor mainport Schiphol worden we het wel eens, het wordt echter moeilijker als het over het totale aantal toegestane vluchten gaat. Het juiste evenwicht moet per geval gezocht worden. Op dit moment leeft bij de Raad de indruk dat bij VROM de neiging bestaat ambitieuzer beleid te ontwikkelen dan in de praktijk kan worden waargemaakt.

4.2.4 Conclusies

Samenvattend kunnen de volgende conclusies worden getrokken uit deze paragraaf:

- Sturing is afhankelijk van legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Deze staan niet los van elkaar. Legitimiteit prevaleert. Onder omstandigheden zal de overheid echter besluiten moeten nemen die - dat blijft voorwaarde - formeel gelegitimeerd zijn, maar op dat moment (nog) niet op brede steun in de samenleving kunnen rekenen.
- Er is niet een sturingsfilosofie die onder alle omstandigheden de voorkeur verdient. De keuze voor een sturingsfilosofie is onder meer afhankelijk van de fase van de besluitvorming. Van de gangbare tendens om de mogelijkheden van hiërarchische sturing te onderschatten neemt de Raad echter afstand.
- Binnen elke sturingsfilosofie dient de verdeling van de verantwoordelijkheden helder te zijn.
- Binnen het algemene uitgangspunt “decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet” kan in het milieubeleid op een aantal punten verder gedecentraliseerd worden, maar bestaat in het ruimtelijke ordeningsbeleid op een aantal punten behoefte aan sterkere centrale sturing, overigens zonder dat daarvoor toekenning van nieuwe bevoegdheden of additionele wetgeving nodig is.
- In de instrumentkeuze is er volgens de Raad een voorkeursvolgorde gebaseerd op het uitgangspunt “zo min mogelijk dwang” en verdient het aanbeveling meer gebruik te maken van fysieke instrumenten en facilitering.
- Hooggegrepen doelen en aansprekend geformuleerde toekomstbeelden en beleidsconcepten c.q. cultuurpolitieke visies kunnen mobiliserend werken. Concreet kwantitatief geformuleerde doelen zullen deze werking echter niet hebben als meer en meer blijkt dat deze onhaalbaar zijn.

4.3 Sturing van het leefomgevingsbeleid

4.3.1 Verhouding tussen doelen en middelen in het leefomgevingsbeleid

Vooraf in het leefomgevingsbeleid blijkt het soms moeilijk te zijn om doelen en middelen principieel te scheiden. De behoefte aan daadkracht en de wens om doelen te realiseren lijken een zekere spanning op te roepen met democratische principes als inspraak en overleg (legitimiteitseis). De legitimiteitseis dreigt dan ondergeschikt te worden gemaakt aan het bereiken van het doel (effectiviteit). Opvallend is dat in discussies over leefomgevingskwesaties alle betrokken partijen soms de neiging vertonen tot een “doel-heiligt-middelen”- benadering en uitsluitend oog hebben voor de effectiviteit, niet voor de legitimiteit. Niet alleen de milieubeweging, maar ook de “beton-en-asfaltlobby”⁷⁷ richten hun aandacht vrijwel volledig op het te behalen doel en niet op de wijze waarop en de middelen waarmee het doel bereikt moet worden. Voor zover hieraan wel aandacht wordt geschonken, worden de middelen als ondergeschikt aan de doelen gezien. Een voorbeeld daarvan aan de ene kant van het spectrum vormt de discussie over de vraag of een schoon milieu wel bereikbaar is binnen democratische kaders; is voor het overleven van de aarde een eco-dictatuur nodig? Te veel nadruk op eisen van legitimiteit kan er volgens sommigen toe leiden dat in termen van verbetering van het milieu te weinig wordt bereikt. Men vreest dat het resultaat van een proces dat aan alle (legitimiteits)eisen voldoet kan zijn dat het milieu totaal is verziekt. Een voorbeeld van spanning tussen doelen en middelen aan de andere kant van het spectrum is te vinden in de Voortgangsrapportage Missiebrief van het kabinet, waar gesteld wordt: “Voor strategisch relevante ruimtelijke beslissingen zou het eerder zo moeten zijn dat de gewenste termijn de loop van de procedure bepaalt, in plaats van andersom”⁷⁸. De Raad zegt daarmee overigens niet dat de thans veel gehoorde roep om meer stroomlijning van procedures en het laten samenvallen van inspraakmomenten in het kader van verschillende regelingen een uiting is van onvoldoende oog voor eisen van legitimiteit. Mogelijkheden om in kortere tijd duidelijkheid te bieden aan zowel voor- als tegenstanders over het al dan niet doorgaan van bepaalde projecten moeten worden benut en kunnen wellicht worden verruimd. Dat hoeft op zichzelf niet op gespannen voet te staan met eisen van legitimiteit.

Concluderend vindt de Raad dat ook voor het leefomgevingsbeleid, conform het in algemene zin gestelde in de vorige paragraaf, in beginsel legitimiteit gaat boven effectiviteit en efficiency. Dat geldt dus zowel voor besluitvorming binnen VROM als op andere gebieden (infrastructuur, economie).

⁷⁷ Deze aanduidingen zijn ongetwijfeld karikaturen, maar geven het spectrum van de discussies wel aan.

⁷⁸ Voortgangsrapportage Missiebrief, TK 1997-1998, 25 017, nr. 2.

4.3.2 Integraliteit

Begrip “integraal”

Blijkens de adviesaanvraag is een integrale benadering van het leefomgevingsbeleid een belangrijk uitgangspunt van de Minister van VROM. Ook uit passages in het NMP3 en uit recente berichten⁷⁹ over het voornemen van de Minister van VROM om te komen tot één Nota voor de Leefomgeving valt dit af te leiden. Ook de tekst van de adviesaanvraag lijkt te suggereren dat één integraal sturingsconcept voor VROM wenselijk wordt geacht. De vraag naar de wenselijkheid van integraliteit, zowel op het punt van beleidsinhoud als voor wat betreft sturingsconcepten, is dus actueel. Daarom heeft de Raad zich gebogen over de vraag, in hoeverre inderdaad gestreefd moet worden naar integraliteit van beleidsdoelen en/of naar een uniform sturingsconcept voor de leefomgeving.

Volgens Van Dale betekent integratie “het maken tot of opnemen in een geheel”. Dat roept vervolgens de vraag op wat de samenstellende delen van dat geheel zijn en op welke wijze deze worden samengevoegd. De Raad stelt in dit verband voor onderscheid te maken tussen vier gradaties van integratie. De minst vergaande eis is die van vermindering van afbreuk aan de doelstellingen van ander beleid. Verder gaan respectievelijk ondersteuning van ander beleid, samenhang tussen verschillende beleidssectoren en ten slotte synthese tussen beleid van verschillende sectoren. Het behoeft geen betoog dat het in de praktijk veel uitmaakt welke gradatie van integratie in het concrete geval wordt nagestreefd. Duidelijkheid hierover is dan ook geboden.

Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe integratie. Interne integratie slaat op het beleid van de verschillende VROM-sectoren, terwijl externe integratie de doorwerking van VROM-doelen in het beleid van andere departementen en overheden betreft (en andersom). De kwaliteit van het leefomgevingsbeleid wordt, zoals al eerder opgemerkt, sterk bepaald door beslissingen die buiten het VROM-terrein vallen. Zo heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het voortouw bij beslissingen omtrent infrastructuur en bereikbaarheid. Realisatie van beleidsdoelen als Compacte Stad of reductie van CO₂-uitstoot is ondenkbaar zonder dat infrastructuur- en bereikbaarheidsbeleid daaraan meewerken. Een belangrijk aandachtspunt is daarom hoe gezorgd kan worden dat andere departementen meer oog krijgen voor de leefomgeving bij hun activiteiten.

⁷⁹ Binnenlands Bestuur, 20 februari 1998, “Minister De Boer wil af van bestemmingsplan en milieuvergunning”.

VROM-voornemens voor integratie

Binnen VROM wordt al geruime tijd gewerkt aan het vergroten van zowel de interne als de externe integratie. In het NMP3 wordt gemeld dat het Ministerie van VROM verdergaande integratie, zowel intern als extern, onder meer noodzakelijk acht om:

- tegenstrijdigheid van VROM-beleid uit de verschillende sectoren te voorkomen
- beter te waarborgen dat besluitvorming over relevante projecten voor de kwaliteit van de leefomgeving en waarvoor de primaire verantwoordelijkheid ligt bij andere departementen, plaatsvindt met inachtneming van duurzaamheidseisen
- het draagvlak voor het milieubeleid te vergroten⁸⁰.

In het NMP3 wordt aangekondigd dat de mogelijkheden zullen worden onderzocht om te komen tot “een Nota voor de Leefomgeving, waarin in ieder geval het vierde Nationaal Milieubeleidsplan en de vijfde Nota ruimtelijke ordening zijn opgenomen en mogelijk verdere integratie met andere beleidsterreinen plaatsvindt”. De Minister van VROM ziet kennelijk een Nota voor de Leefomgeving zowel als een stap in de richting van grotere consistentie tussen de VROM-sectoren onderling, als ook als een middel om meer doorwerking van doelen van VROM-beleid (met name betreffende het milieu) te realiseren naar andere beleidsvelden en meer greep te krijgen op ruimtelijk relevante ontwikkelingen. De eerder aangekondigde Nota Milieu en Ruimte, die primair betrekking zou gaan hebben op interne integratie en de mogelijkheden zou onderzoeken om beleidsnota’s op beide gebieden (NMP4 en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) in elkaar op te laten gaan, zal volgens berichten niet in procedure worden gebracht. Daarnaast lijkt de Minister voornemens een Nota voor de Leefomgeving uit te brengen waarin niet alleen de interne integratie (beleid binnen VROM) een plaats krijgt: de Nota zal tevens het beleidskader vormen voor beslissingen van andere departementen die gevolgen hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving (externe integratie)⁸¹. Op dit moment is onduidelijk hoe de stand van zaken precies is. De Raad wil daarom niet reageren op de voornemens, maar in plaats daarvan aangeven hoe volgens hem op een zinvolle wijze inhoud kan worden gegeven aan het streven naar grotere in- en externe integratie en betere doorwerking van VROM-doelen naar andere beleidsterreinen.

⁸⁰ Ministerie VROM, Nationaal Milieubeleidsplan, Den Haag 1998, p. 43.

⁸¹ Binnenlands Bestuur, 20 februari 1998, “Minister De Boer wil af van bestemmingsplan en milieuvergunning”.

Nota voor de Leefomgeving

De Raad stemt op zichzelf van harte in met het streven naar betere inhoudelijke afstemming van het beleid binnen VROM en betere inhoudelijke afstemming met beleid van andere departementen. Hij acht deze afstemming uitgesproken wenselijk en staat in zoverre positief tegenover het streven naar verdergaande interne en externe integratie. Als het beleid als leidraad voor concrete keuzen moet functioneren, zijn zowel onderlinge consistentie tussen de VROM-onderdelen als consistent kabinetsbeleid, dus minimaal integratie van de eerste gradatie, een vereiste. De vraag doet zich echter vervolgens voor of een Nota voor de Leefomgeving die integratie kan bevorderen. Of dat het geval zal zijn, hangt van verschillende factoren af, waaronder de reikwijdte van de nota. De Raad onderscheidt globaal de volgende mogelijkheden:

- Een Nota voor de Leefomgeving zou bedoeld kunnen zijn om het nationaal milieubeleidsplan en de landelijke nota ruimtelijke ordening volledig te integreren (dus geen vierde NMP en vijfde Nota Ruimtelijke Ordening meer uit te brengen), evenals het ruimtelijk- en milieubeleid voor zover dat door andere departementen gestalte krijgt. Tegen zo'n nota gericht op maximale inhoudelijke integratie heeft de Raad ernstige bedenkingen. Het gevaar bestaat dat de inhoud daarvan zodanig veelomvattend zou zijn, dat slechts conclusies op een hoog abstractieniveau getrokken zouden kunnen worden, waardoor de richtinggevende betekenis verloren zou gaan, tegenstrijdige belangen zouden worden toegedekt en feitelijke keuzen derhalve zouden worden uitgesteld. Zoals de WRR stelt: “Wanneer functionele specialisaties binnen het rijksapparaat, specialisaties waarachter allerlei maatschappelijke belangen schuil gaan geforceerd in een enkel, of meer geïntegreerd [kader - *toevoeging VROM-raad*] zouden worden ondergebracht, zou dit [...] een ernstige miskennenning zijn van het vaak conflictueuze karakter van omgevingsvraagstukken”⁸². Het streven naar maximale inhoudelijke integratie kan ertoe leiden dat tegenstrijdigheden in belangen onder de tafel worden geveegd c.q. worden toegedekt onder alles omvattende, maar evenzeer verhullende termen. Over voor de leefomgeving relevante projecten en ontwikkelingen dient een heldere afweging op politiek en niet op ambtelijk niveau te worden gemaakt, waarbij het onvermijdelijk is dat (soms pijnlijke) keuzen worden gemaakt. Het expliciet maken van de voor deze keuzen relevante factoren in concrete gevallen acht de Raad zinvoller dan te trachten in globale en abstracte termen overeenstemming te bereiken op politiek niveau en de hete hangijzers die daaronder schuil gaan vooruit te schuiven of te delegeren naar het ambtelijk niveau. Bovendien zouden in het streven naar integratie tal van zaken bijeengebracht worden die feitelijk niet dan wel moeilijk onder één noemer gebracht

⁸² WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, 1998, nr. 53, p. 106.

kunnen worden⁸³; er zijn immers tal van elementen in het beleidsterrein van VROM waar integratie met andere beleidsonderdelen (binnen en buiten het departement) niet zinvol is. En ten slotte waarschuwt de Raad ervoor dat, voor zover het met name zou gaan om milieu en ruimtelijke ordening, integratie afbreuk zou doen aan het essentiële karakter van ruimtelijke ordening van neutraal afwegingskader, waarbij het ene belang, in casu het milieubelang, niet op voorhand zwaarder weegt dan andere belangen. In de woorden van de WRR:⁸⁴ “De wens om [...] te integreren tot een beleid gericht op de fysieke leefomgeving, versterkt in wezen het sectorale karakter van het VROM-beleid. Afweging wordt immers ondergeschikt gemaakt aan de acceptatie van de eigen standpunten”. Met de WRR ontraadt de Raad derhalve het opstellen van een Nota voor de Leefomgeving als deze zo’n ruime inhoud zou moeten krijgen.

- Denkbaar is ook dat gekozen wordt voor een nota met een meer beperkte ambitie. Daarbij gaat het om grote infrastructurele projecten (vliegvelden, havens, doorgaande snelwegen en railverbindingen, grote natuurgebieden, de ecologische hoofdstructuur, grootschalige woningbouwlocaties). Deze projecten zijn niet alleen op zichzelf van grote betekenis, maar vertonen ook ruimtelijk een grote onderlinge samenhang. Het gaat om ruimtelijk structurerende elementen (zie hiervoor ook paragraaf 5.3 van het raadsadvies *Stedenland-Plus*). De Raad verwijst in dit verband naar de passages in paragraaf 4.2.2 van dit advies over (de)centralisatie, waarin bepleit wordt de centrale regie en ruimtelijke afweging van projecten van nationaal belang te versterken. De Raad sluit hier aan bij de opvatting van de WRR⁸⁵: sommige ruimtelijk relevante besluiten overstijgen het lokale en regionale niveau en meer centrale regie op deze punten is gewenst. (Voor het overige geldt: “decentraal wat decentraal kan”; zie paragraaf over decentralisatie). De Raad is daarom voorstander van een onder regie van de Minister van VROM periodiek uit te brengen Nota, op basis waarvan besluiten genomen kunnen worden over de inrichting van deze hoofdstructuur, waarbij alle daarbij in het geding zijnde belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Zo’n Nota dient kabinetsbreed gedragen te worden en de PKB-procedure te doorlopen. Opnieuw sluit de Raad aan bij een recente analyse van de WRR⁸⁶ die laat zien dat waar de ruimtelijke ordening van oudsher de functie vervulde van afwegingskader, deze rond grote infrastructurele projecten, zeker in hun onder-

⁸³ Termen als “integrale beleidsinstrumenten” en “integraal milieubeleid” zijn, voorzover ze de pretentie hebben “allesomvattend te zijn en zich niet helder uitspreken over de systeemgrenzen, in wezen onbepaald en in praktische zin betekeloos”, zie J.J. Boersma en C. Kwakernaak - Integratie: nuttig, mits helder en groen, een conceptuele analyse; in: *landschap* 1993 10/3.

⁸⁴ WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, 1998, nr. 53, p. 114.

⁸⁵ WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, 1998, nr. 53, p. 8: “de decentrale opzet bemoeilijkt een effectieve aanpak van regionale en nationale opgaven”.

⁸⁶ WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, 1998, nr. 53, paragraaf 4.2.2.

linge samenhang, min of meer verloren is gegaan. In de visie van de Raad is het wenselijk dat de ruimtelijke ordening haar karakter van facetbeleid en afwegingskader herneemt. Ook de aanbeveling van de WRR tot samenvoeging van ICES en RPC⁸⁷, die de Raad onderschrijft, is in dit verband relevant. Wat de Raad voor ogen staat is in feite voortzetting van de traditie van de nationale nota's ruimtelijke ordening, waarbij de besluitvorming over ruimtelijk structurende elementen weer wordt ingebed in ruimtelijk kader, in plaats van op zichzelf te staan zoals in ICES-kader. Aan een Nota voor de Leefomgeving in plaats daarvan of ter aanvulling daarop bestaat dan geen behoefte. Door de Nota Ruimtelijke Ordening op deze manier vorm te geven wordt een selectieve vorm (selectief in die zin, dat deze beperkt wordt tot besluitvorming over concrete projecten en ontwikkelingen) van integratie bereikt. Het gaat om beslissingen over ruimtelijk structurende elementen op nationaal schaalniveau naar aanleiding van concrete projecten en ontwikkelingen, waarbij een minimaal niveau van integratie (eerste gradatie) wordt beoogd. Het feit dat andere ministers inbreng leveren voor de onderwerpen die hun departement regarder, heeft wellicht op langere termijn tot effect dat het de behoefte tot het uitbrengen van eigen nota's over ruimtelijk beleid doet afnemen. Een dergelijke vormgeving van de nationale nota ruimtelijke ordening voorkomt de huidige verbrokkeling ten aanzien van de centrale regie op het vlak van de ruimtelijke ordening en is tevens een goed kader om overheidsinvesteringen op dit terrein te sturen. Voor de goede orde merkt de Raad ten slotte op, dat in een nota in laatstbedoelde zin, dus een nota gericht op selectieve in plaats van alomvattende integratie, andere sectorplannen zoals een volgend nationaal milieubeleidsplan niet moeten opgaan. In sectorplannen kunnen tal van andere elementen van tijd tot tijd aan de orde komen. De sectoren volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer houden zich met zeer verschillende materie bezig. Deze onderwerpen beter op elkaar afstemmen, inhoudelijk zowel als procesmatig, acht de Raad zinvol, maar dat maakt de afzonderlijke beleidsnota's niet overbodig. Evenmin zou de Raad verdere discussie over het begrip leefomgeving willen blokkeren; die discussie is waardevol en dient te worden voortgezet.

Een grotere doorwerking van VROM-beleid is met een nota als hier bedoeld op zichzelf nog niet gegarandeerd en kan ook niet via organisatorische ingrepen worden bewerkstelligd. Het te geringe VROM-gewicht betreft primair een politiek/inhoudelijk probleem en pas in tweede instantie een sturingsvraagstuk. De Raad vindt dat VROM-doelen zwaarder moeten wegen in de besluitvorming door er groter politiek gewicht aan toe te kennen en door deze doelen concreter te maken (zie hierna onder het kopje

⁸⁷ WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, 1998, nr. 53, p. 157.

“Doorwerking VROM-doelen”). Hierbij zou wellicht een hulpmiddel kunnen zijn het waar mogelijk kwantificeren van VROM-doelen. Schaarse ruimte en beperkte “milieugebruiksruimte”⁸⁸ zouden dan in de besluitvorming een vergelijkbare rol kunnen vervullen als (schaarse) financiële middelen.

Instrument LOK

Hiervoor zou het concept LOK (rapport “Thuis”) eventueel een rol kunnen vervullen, maar dit zal nog moeten blijken. Een brochure over de daarin voorgestane aanpak (hantering van het concept Leefomgevingskapitaal) was als bijlage bij de adviesaanvraag gevoegd. Met het concept LOK tracht VROM te komen tot een eenduidig begrippenkader en een waarderingsmethode waarmee wordt getracht de uitkomst van beslissingen voor de kwaliteit van de leefomgeving meer inzichtelijk te maken. Met LOK wordt kennelijk een mobiliserende werking beoogd naar andere actoren in het leefomgevingsbeleid, die met behulp van dit concept meer oog kunnen krijgen voor zowel het belang als de consequenties van bepaalde beslissingen (bijvoorbeeld betreffende infrastructuurprojecten) voor de leefomgeving. Dit zou het geval kunnen zijn als LOK verder ontwikkeld kan worden tot een met het BNP (Bruto Nationaal Product) vergelijkbare indicator. De Raad acht het de moeite waard om na te gaan of dit mogelijk is. Echter, de kanttekeningen die hij hiervoor plaatst bij het streven naar integratie in het leefomgevingsbeleid zullen ook van toepassing zijn op LOK. In dit advies wordt daarop niet verder ingegaan. Het is de bedoeling dat de Raad afzonderlijk advies uit gaat brengen over deze materie (zie Werkprogramma 1998, p. 12).

Doorwerking VROM-doelen

De kern van de zaak is welk gewicht er in de politieke besluitvorming aan een bepaald belang wordt toegekend. Ook bij de Raad bestaat de indruk dat het belang van een goede kwaliteit van de leefomgeving niet altijd voldoende zwaar meeweegt in de besluitvorming, noch in interdepartementaal overleg op ambtelijk niveau noch op politiek niveau. Dat belangrijke VROM-nota's als kabinetsbeleid worden vastgesteld, blijkt in de praktijk niet voldoende om optimale doorwerking naar andere beleidsterreinen te realiseren. De handtekening van een minister onder een beleidsdocument als het NMP3, betekent nog niet dat deze zijn of haar beleid zodanig inricht dat dit bijdraagt aan de realisatie van de erin vastgelegde milieudoelen. Ook het feit dat andere departementen (onder meer Economische Zaken, Nota Ruimte voor Economische dynamiek) hun eigen visies op het ruimtelijk beleid uitbrengen, duidt niet op “verinnerlijking” van het VROM-beleid bij andere departementen. Eénmalige hierop gerichte acties zijn wellicht zinvol,

⁸⁸ Politiek vastgesteld; zie WRR - Duurzame risico's; een blijvend gegeven; 1994, nr. 44 en Raad voor het Milieubeheer - Afweging van belangen, advies over de milieugebruiksruimte, 24 november 1994.

maar leiden niet tot structurele veranderingen. Zo lijkt de motie-Boers/Wijnberg van enkele jaren geleden, op grond waarvan de departementen op papier moesten zetten welke bijdrage zij leverden aan een duurzame ontwikkeling, niet echt tot “verinnerlijking” van VROM-doelen bij andere departementen te hebben geleid.

Terzijde zij opgemerkt dat in dit kader ook de consequenties van de werkwijze in het parlement van belang zijn. Te sterke specialisatie van de woordvoerders van de verschillende fracties belemmert een afweging waarbij zoveel mogelijk relevante aspecten worden betrokken. Een voorbeeld hiervan: de behandeling van de Nota Milieu en Economie in de Tweede Kamer werd overgelaten aan de milieu-woordvoerders van de fracties. Economie-specialisten namen niet of nauwelijks aan de discussie deel.

Overigens zijn wel verschillen te constateren in doorwerking van VROM-doelen, bijvoorbeeld op het milieuterrein. Waar de departementen van Economische Zaken en Verkeer & Waterstaat nog beperkt op milieudoelen afgerekend lijken te worden, is dit voor het derde “oorzaakdepartement”, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, anders. De landbouwminister wordt politiek (mede)verantwoordelijk gesteld voor het mestbeleid, ook voor wat betreft de milieugevolgen ervan. De Raad pleit er voor dat leefomgevingskwaliteit meer tot de verantwoordelijkheid van andere ministers wordt gerekend⁸⁹ waarbij overigens een coördinerende rol van een minister van VROM onontbeerlijk blijft. Voor het proces van formulering en vaststelling van de doelen betreffende leefomgevingskwaliteit blijft de Minister van VROM verantwoordelijk. Op het halen van de doelen dienen echter de ministers die hierop feitelijk het meeste invloed kunnen uitoefenen verantwoording af te leggen.⁹⁰ Ten behoeve hiervan dienen de taakstellingen tevoren in overleg te zijn overeengekomen en zorgvuldig te zijn vastgelegd. Een periodieke rapportage, bijvoorbeeld jaarlijks gelijktijdig met de begroting, waarin de ministers dienen aan te geven in hoeverre zij de hun departement regarderende milieudoelen en andere doelen betreffende leefomgevingskwaliteit⁹¹ hebben gehaald, lijkt een geschikt middel. In eerste instantie valt daarbij voor wat betreft het milieubeleid te denken aan de belangrijkste milieudoelen op het gebied van klimaat, verzuring, vermessing en geluid. Voor wat betreft het ruimtelijk beleid zouden de departementen aan moeten geven in hoeverre het eigen beleid heeft bijgedragen aan de uitvoering en realisatie van in PKB's vastgelegd beleid.

⁸⁹ De WRR pleit in dit verband in “Duurzame risico's, een blijvend gegeven” (zie paragraaf 4.5, p 166) voor versterking van de milieuafdelingen binnen de sectoren.

⁹⁰ Zie ook motie-Crone (TK 1996 - 1997, 25 000 XI, nr. 21).

⁹¹ Voorzover deze zich hiervoor lenen, dit is onder meer afhankelijk van de mate waarin deze in gekwantificeerde doelen uitgedrukt kunnen worden.

Integratie van sturingsconcepten

Bovenstaande overwegingen hebben vooral betrekking op inhoudelijke integratie van beleid. Voor dit advies is ook en vooral procedurele integratie van belang. De huidige beleidspraktijk laat grote verschillen maar ook overeenkomsten zien in sturingsbenadering tussen de VROM-beleidssterreinen zelf, zoals blijkt uit de vergelijking tussen de verschillende VROM-sectoren in hoofdstuk 3. De Raad vraagt zich echter af hoe “gezamenlijk” een sturingsconcept voor het leefomgevingsbeleid kan en moet zijn. Gesteld is al dat verschillende sturingsfilosofieën elkaar niet uitsluiten, maar kunnen aanvullen en dat de meest geschikte sturingsfilosofie per beleidsprobleem kan verschillen. Ook ten aanzien van de te hanteren sturingsconcepten (sturingsfilosofie inclusief instrumentkeuze voor een bepaald beleidsterrein) acht de Raad een dergelijke redenering van toepassing. De bestaande heterogeniteit binnen VROM op dit vlak is naar het oordeel van de Raad geen reden tot zorg.

Conclusies

De Raad trekt uit deze overwegingen betreffende integratie de volgende conclusies:

- Het streven naar interne en externe integratie verdient ondersteuning. Daarom moeten in het kader van nationale nota’s ruimtelijke ordening de concrete besluiten worden geformuleerd over de belangrijkste ruimtelijk relevante concrete projecten en ontwikkelingen op nationaal niveau. Het gaat dan in feite om voorzetting van de bestaande traditie van de nationale nota’s ruimtelijke ordening als integratiekader. Aan een afzonderlijke Nota voor de Leefomgeving bestaat dan geen behoefte.
- Om VROM-doelen meer gewicht te geven in de besluitvorming, stelt de Raad voor andere ministers dan die van VROM meer dan thans gebruikelijk is politieke verantwoording af te laten leggen voor het halen van doelen betreffende de kwaliteit van de leefomgeving.
- De sturing in het leefomgevingsbeleid dient aangepast te zijn aan de concrete situatie. Een uniform sturingsconcept dat in alle gevallen van toepassing is over de gehele breedte van het leefomgevingsbeleid is niet bruikbaar en daarom niet wenselijk. Naar convergentie van sturingsconcepten hoeft volgens de Raad dan ook niet te worden gestreefd.

4.3.3 Beoordeling huidige sturingsconcepten VROM

In de nu volgende paragraaf past de Raad zijn opvattingen uit paragraaf 4.2 toe op enkele dominante opvattingen en uitgangspunten ten aanzien van sturing die door het Ministerie van VROM worden toegepast. Het gaat hier meer om trefwoorden dan om uitgewerkte sturingsconcepten. Niettemin spelen deze een prominente rol in discussies over de sturing van het leefomgevingsbeleid. De Raad bespreekt hier achtereenvolgens

interactieve besluitvorming (c.q. interactieve beleidsontwikkeling/interactieve beleidsvorming; de Raad doelt hier op een algemene trend binnen VROM die zich op verschillende wijzen manifesteert)⁹² en zelfregulering binnen kaders.

Interactieve besluitvorming

De Raad onderschrijft dat relevante maatschappelijke actoren een grote rol moeten spelen bij de totstandkoming, vormgeving en uitvoering van beleid. Duidelijk is dat overheidsoptreden draagvlak en legitimatie behoeft en dus niet tot stand kan komen dan na overleg met (relevante actoren in) de samenleving. Eveneens is duidelijk dat de overheid geen monolithische actor is, maar een complex geheel van actoren. De Raad onderkent daarmee dat vooral voor wat betreft overheden onderling netwerksturing niet zozeer een beleidskeuze is als wel een beschrijving van de feitelijke situatie. Elk departement, cq. departementsonderdeel, heeft voor de verwezenlijking van zijn beleidsdoelen andere departementen en andere overheden nodig. Netwerksturing kan dus zowel een descriptieve als een normatieve betekenis hebben. De Raad staat positief tegenover de gedachte van interactieve beleidsvorming - vindt het eigenlijk zonder meer vanzelfsprekend dat relevante maatschappelijke actoren betrokken worden bij de beleidsvorming -, maar plaatst hierbij wel enige kanttekeningen. Een eerste kanttekening betreft de gedachte dat interactieve beleidsvorming automatisch tot overeenstemming zou leiden. Voor wat betreft de verhouding overheid-burger is de keuze voor netwerkachtige vormen van sturing vaak ingegeven door de wens meer draagvlak voor de beleidsdoelen te verwerven. Doelen die tot stand gekomen zijn in een gezamenlijk proces van consensusvorming zouden meer gelegitimeerd en ook beter haalbaar zijn. De extra tijdsinvestering die dit bij de beleidsvoorbereiding vergt, zou later goedge maakt worden door vermindering van de maatschappelijke weerstand in de uitvoeringsfase. Onuitgesproken achterliggende gedachte lijkt dat meer overleg altijd leidt tot consensus, dat de tegengestelde belangen vanzelf verdwijnen als er maar genoeg gepraat wordt. Echter, niet alle problemen laten zich omvormen tot win-win-situaties⁹³. Dit betekent onder meer dat ambitieniveaus vaak naar beneden moeten worden bijgesteld. Een tweede kanttekening betreft de (on)helderheid over de verdeling van de verantwoordelijkheden. Niet altijd even helder is in hoeverre de nieuwe opvattingen over sturing ook betekenen dat VROM voor zichzelf alleen een rol ziet als procesfacilitator bij de beleidsvorming en hoe interactieve vaststelling van doelen zich verhoudt tot politiek gestelde doelen. Er lijkt een zeker spanningsveld te con-

⁹² Naast het project Pegasus (zie casus in paragraaf 3.5) kan in dit verband ook genoemd worden de studie "Sturingsconcepties en Instrumenten in het milieubeleid: Op zoek naar vormen van coproductie" in opdracht van DGM opgesteld door V.J.J.M. Bekkers, G.A.W.M. Heijne, P.H.A. Frissen, P. Ester, Tilburg 1996, PublikatierEEKS Milieustrategie 1996/2 en diverse andere projecten binnen VROM. Invalshoek en benadering is in elk van deze voorbeelden verschillend.

⁹³ J.W. Duyvendak - Gemeenten en het wij(k)-gevoel, stroperegheidskritiek bedreigt lokale politiek. Gemeente-essay in Binnenlands Bestuur 17-10-1997, nr. 42.

stateren tussen de nieuwe sturingsconcepten en de bestaande structuren van de representatieve democratie⁹⁴. Niet altijd helder is wat de motivatie is om de maatschappelijke actoren meer te betrekken bij de beleidsvorming. Deels spelen motieven van democratische aard een rol. Om de afstand kiezer-gekozene te verkleinen, wordt gezocht naar directere vormen van achterbanconsultatie dan verkiezingen: open planprocessen, netwerksturing, etc. Gezocht wordt naar grotere zeggenschap voor burgers vanuit de wens tot verdergaande democratisering. Deels spelen ook overwegingen van effectiviteit een rol; teleurstelling over het effect van hiërarchische sturing. Wat ook de motivering is, het resultaat van netwerksturing kan voor bestuurders onbevredigend zijn. Kunnen zij nog voldoende recht doen aan het mandaat van de kiezer respectievelijk aan politiek vastgestelde doelen? Wie is verantwoordelijk voor de uitkomst? Netwerksturing zoals beschreven in hoofdstuk 2 kan tot gevolg hebben dat velen medeverantwoordelijk zijn, maar niemand echt verantwoordelijkheid draagt. De afzonderlijke deelnemers aan de besluitvorming (wie zijn dat, wie selecteert ze en hoe zit het met niet bij het gesprek uitgenodigde derden-belanghebbenden?) kunnen niet worden aangesproken op de uitkomst. Bestuurders kunnen politiek verantwoordelijk worden gesteld voor een resultaat dat hen is voorgeschoteld als einduitkomst van een collectief proces, waarop zij alleen nog ja of nee kunnen zeggen en waarop zij nauwelijks invloed kunnen hebben. In dit kader is overigens relevant het door de Raad gemaakte onderscheid in fasen van de besluitvorming. Verder ligt het voor de hand de politiek meer te betrekken bij processen van interactieve besluitvorming. Politici dienen niet zwijgend aan de zijlijn het eindresultaat af te wachten.

Zelfregulering binnen kaders

Ook het concept "zelfregulering binnen kaders" zoals dat in het milieubeleid wordt gehanteerd, beoordeelt de Raad in beginsel positief. Alleen al uit oogpunt van de beperktheid van de mogelijkheden van sturing door wetgeving en handhaving is het wenselijk om andere sturingsbenaderingen te beproeven. Ook hierbij plaatst de Raad echter een kanttekening. In de eerste plaats is zelfregulering niet voor alle beleidsproblemen geschikt. Per geval moet een afweging worden gemaakt betreffende de aard en de intensiteit van de overheidsbemoeienis. Dat kan tot de conclusie leiden dat in het concrete geval geen ruimte is voor zelfregulering. In de tweede plaats zal in het kader van het leefomgevingsbeleid zelfregulering meestal niet betekenen dat er geen rol meer is weggelegd voor de overheid. Wanneer de overheid verantwoordelijk is voor bepaalde doelen,

⁹⁴ Zie ook P.W.M. Smit, P.J.M. Stallen en G.F.W. Herngeen - Ruimte, risico's en retorica, het ontwerp als retorisch instrument; in: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 1997 nummer 4, waarin schrijvers stellen: "De overheid is zelf partij in het debat, omdat zij gehouden is een specifieke mening erop na te houden over het algemeen belang. Zij is immers de enige die het algemeen belang als zodanig behartigt. (...) De in de mode zijnde visie op de overheid als procesorganisator en -bewaker is ons inziens een dwaling. Ten onrechte wordt de indruk gewekt, dat overheidsbevoegdheden ter beschikking zullen worden gesteld van welke meerderheidsbeslissing over ruimtelijke kwesties dan ook".

zal zij een vinger aan de pols moeten houden voor wat betreft de voortgang van het beleid en zo nodig alsnog over moeten gaan tot regulering en handhaving. Zelfregulering kan op gespannen voet komen te staan met het vereiste van effectiviteit. De toevoeging “binnen kaders” dient in te houden dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor het behalen van politiek vastgestelde doelen waarmaakt door de uitkomst nauwgezet te bewaken.

4.3.4 Conclusies

Samenvattend kunnen de volgende conclusies worden getrokken uit deze paragraaf:

- Ook in het leefomgevingsbeleid heiligt het doel niet de middelen; legitimiteit weegt in beginsel zwaarder dan effectiviteit en efficiency.
- Vanzelfsprekend dient het beleid van de verschillende VROM-onderdelen op elkaar afgestemd te zijn en met elkaar te stroken. Dat noopt echter nog niet tot het samenvoegen van beleidsvelden of het hanteren van een uniform sturingsconcept.
- Het streven naar interne en externe integratie verdient ondersteuning. Daarom moeten in het kader van nationale nota's ruimtelijke ordening de concrete besluiten worden geformuleerd over de belangrijkste ruimtelijk relevante concrete projecten en ontwikkelingen op nationaal niveau. Het gaat dan in feite om voorzetting van de bestaande traditie van de nationale nota's ruimtelijke ordening als integratiekader. Aan een afzonderlijke Nota voor de Leefomgeving bestaat dan geen behoefte.
- De kwaliteit van de leefomgeving dient beter meegewogen te worden in besluiten van andere departementen. Naast de Minister van VROM dienen daarom andere ministers meer dan thans het geval is periodiek politiek verantwoording af te leggen voor hun bijdrage aan het al dan niet bereiken van doelen betreffende de kwaliteit van de leefomgeving.
- Interactieve besluitvorming is een vanzelfsprekende zaak: maatschappelijke actoren (individuen en organisaties) dienen bij de besluitvorming te worden betrokken. Interactieve besluitvorming kan echter niet als het antwoord op alle sturingsvragen gezien worden.
- Zelfregulering binnen kaders kan niet zonder toezicht van en zo nodig ingrijpen door de overheid.

5 Betrokkenheid maatschappelijke actoren bij de sturing van het leefomgevingsbeleid

5.1 Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken van dit advies is geschetst welke de beperkingen en mogelijkheden zijn van overheidssturing (maakbaarheid) en vervolgens welke sturingsfilosofieën en -instrumenten te onderscheiden zijn, welke criteria de Raad hanteert voor de toetsing van overheidssturing en welke kenmerken van het beleidsveld “kwaliteit van de leefomgeving” een rol spelen bij de keuze van sturingsconcepten. Conclusie was dat de keuze voor een bepaalde sturingsfilosofie afhankelijk is van onder meer de fase van de besluitvorming en de kenmerken van het beleidsveld, dus er bestaat niet één sturingsconcept voor de leefomgeving dat in alle gevallen het meest geëigend is. Zowel hiërarchische sturing als netwerksturing als zelfsturing zullen op verschillende tijdstippen en in verschillende probleemsituaties in het leefomgevingsbeleid ingezet moeten worden.

Van een eenduidig sturingsconcept voor heel VROM is op dit moment feitelijk geen sprake, zoals ook al blijkt uit de tekst van de adviesaanvraag. Elders in dit advies is betoogd dat de Raad dat op zichzelf niet problematisch acht: coördinatie en afstemming tussen de verschillende VROM-velden is noodzakelijk, maar dat betekent niet dat de beleidsinhoud of de sturingsconcepten per se moeten convergeren. Een algemene tendens bij VROM lijkt wel de belangstelling voor netwerksturing, getuige de aandacht (zie ook de adviesaanvraag) voor interactieve besluitvorming. De achterliggende gedachte daarbij lijkt niet zozeer een wens tot verdergaande democratisering te zijn als wel teleurstelling over de effecten van andere sturingsvormen. In hoofdstuk 4 (zie aldaar) gaf de Raad aan in te stemmen met de gedachten achter de interactieve benadering, zij het dat hij hierbij enige kanttekeningen plaatste. VROM lijkt, afgaande op de aandacht voor interactieve besluitvorming, dus niet uit te gaan van vergaande maakbaarheid van de samenleving door middel van hiërarchische sturing. Daarnaast laat de brede toepassing van het instrument milieuconvenanten zien dat VROM groot belang hecht aan de samenwerking met relevante maatschappelijke actoren. Er is echter ook sprake van tendensen in tegengestelde richting. Bij grootschalige projecten lijkt het beleid niet bepaald gericht op het inschakelen van maatschappelijke actoren. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van het instrument *Lex Specialis*/projectwet en voorstellen om te komen tot ver-

korting van procedures⁹⁵. Het gaat hierbij wellicht niet zozeer om specifiek VROM-beleid als wel om kabinetsbeleid.

Uit de voorafgaande hoofdstukken is gebleken dat de Raad grote waarde hecht aan betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de besluitvorming, ook al dient dit in zijn ogen niet af te doen aan de eindverantwoordelijkheid van de overheid. Hij acht het voor het leefomgevingsbeleid zinvol de betrokkenheid van maatschappelijke actoren verder vorm te geven. Deze gedachte wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt, niet als (dwingend) sturingsconcept, maar als globaal model.

5.2 De politisering van het leefomgevingsbeleid; consequenties voor sturing

Beleidsbeslissingen die relevant zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving zijn de afgelopen jaren steeds verder gepolitiseerd. Het gaat niet (meer) om technisch-rationele besluitvorming op basis van wetenschappelijke gegevens waarvan de fitnesses alleen voor deskundigen interessant zijn, maar om sterk verdeelde belangen waarover fel wordt gestreden. Beslissingen die relevant zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, met name grote infrastructurele projecten, staan in het middelpunt van de politieke belangstelling en roepen soms heftige reacties op. Milieu- en natuurorganisaties werpen zich daarbij in de maatschappelijke discussie op als pleitbezorgers voor de zwakkere belangen en wijzen op de nadelen van economische en infrastructurele ontwikkelingen voor natuur en milieu (bijvoorbeeld IJburg). De in hoofdstuk 3 gesignaleerde tendens van emancipatie van actoren heeft zeker betrekking op natuur- en milieu-organisaties. Dankzij indrukwekkende ledenaantallen zijn zij uitgegroeid tot actoren waarmee rekening gehouden moet worden. Afgezet tegen deze ledentallen vertegenwoordigen de politieke partijen, gezien hun ledentallen, beduidend minder mensen. Men organiseert zich meer en meer per concreet belang en minder op een bundeling van onderwerpen, belangen en visies in politieke partijen.

De tegenstellingen tussen de bij de leefomgeving betrokken actoren lijken toe te nemen met de groei van het politieke gewicht van de vraagstukken die aan de orde zijn. De opstelling van de overheid op dit punt komt paradoxaal over. Enerzijds wordt een

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld voorstel om te komen tot rijksprojectenprocedure, brief Ministers Wijers en De Boer aan de Tweede Kamer d.d. 31 maart 1998. Voorzover daarin sprake is van centrale regie rond ruimtelijk relevante projecten op nationaal niveau kan de Raad instemmen; de Raad stelt iets dergelijks voor in dit advies. De houding ten aanzien van maatschappelijke actoren is echter, voorzover uit de brief valt af te leiden, betrekkelijk restrictief. Zo wordt gesproken over "het organiseren van overleg met derden, waarbij duidelijk moet zijn wat de beleidsruimte is, wat daarbij de spelregels zijn en welk aandeel in de besluitvorming van deze partijen wordt verwacht". Het overleg met maatschappelijke actoren wordt aldus tevoor aan strikte randvoorwaarden gebonden in plaats van dat deze gelegenheid krijgen in overleg tot overeenstemming te komen onder eindverantwoordelijkheid van de overheid, zoals de Raad voorstaat.

strategie van “inschakelen” (van andere actoren) gevolgd. Dit blijkt niet alleen uit het Pegasus-project en andere vormen van aandacht voor interactieve besluitvorming bij VROM, maar bijvoorbeeld ook uit de toepassing van de Infralab-methode bij Verkeer en Waterstaat. Met dit soort werkvormen wordt getracht formele inspraak, al bekend sinds de PKB, om te vormen tot daadwerkelijke betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming⁹⁶. Gelijktijdig met de strategie van “inschakeling” wordt ook een strategie van “uitschakeling” gevolgd: projectwetgeving wordt meer en meer toegepast om bestaande langdurige procedures te vermijden, via Nimby- en Tracéwet zijn meer bevoegdheden toegekend aan de rijksoverheid om onwillige gemeenten te dwingen tot aanpassing van hun bestemmingsplan aan grootschalige projecten en ten slotte wordt gewerkt aan mogelijkheden tot verdere verkorting van procedures. Ook het feit dat maatschappelijke organisaties weinig werden betrokken in het voortraject van de besluitvorming in ICES-kader kan als voorbeeld van een strategie van “uitschakelen” worden gezien.

Een strategie van inschakelen sluit op zichzelf het verkorten van procedures niet uit. Een betere stroomlijning kan de procedures voor alle betrokkenen meer inzichtelijk maken en kan daarmee dienstig zijn aan het doel van “inschakelen”. Echter, een strategie van “inschakelen” vereist onder meer ook dat het niet doorgaan van een bepaald project een reële optie moet zijn. Inspraak dient geen formele hobbel in een traject met een van te voren al vaststaande uitkomst te zijn, maar een onderdeel van open besluitvorming met als doel een zo breed mogelijk gedragen uiteindelijk besluit. In lijn met eerdere passages in dit advies over “doel heiligt niet de middelen” en over de rol van en het meest wenselijke tijdstip voor inspraak acht de Raad de strategie van “uitschakelen” niet wenselijk én inefficiënt. Het leidt ertoe dat partijen zich steeds verder ingraven en de posities verharderen, terwijl bij voorbaat duidelijk is dat geen der partijen haar doelen voor 100% zal kunnen verwezenlijken.

Al met al is een klimaat gegroeid waarin binnen bestaande structuren en instituties geen bevredigende oplossingen kunnen worden gevonden voor vraagstukken die relevant zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. De Raad acht daarom de tijd rijp voor andere oplossingen en ziet mogelijkheden voor uitbreiding van de strategie van inschakelen op het terrein van de leefomgeving, gericht op bredere consensusvorming. Uit het historisch overzicht van hoofdstuk 3 bleek al dat ook bij VROM de algemene

⁹⁶ Eerder in dit advies kwam aan de orde dat de verhouding tot de politieke eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming niet altijd duidelijk is.

maatschappelijke trend van ruimere inschakeling van “stakeholders⁹⁷” in het beleid zich voordoet. In toenemende mate wordt hiervoor de term “poldermodel” gebruikt⁹⁸. De patstelling van verharding van posities kan mogelijk doorbroken worden door het creëren van mogelijkheden tot uitruil op essentiële punten in het ruimtelijk en het milieubeleid op nationaal niveau. Voor behandeling in dit kader komen de belangrijke nationale kwesties op het terrein van de leefomgeving in aanmerking: uitbreiding van Schiphol, de HSL, andere grote infrastructurele projecten, Tweede Maasvlakte, aanwijzing van groot-schalige bouwlocaties, etc. Hiervoor dienen de relevante maatschappelijke actoren met de (rijks)overheid in een geïnstitutionaliseerd overlegkader bijeengebracht te worden. Bereikte overeenkomsten dienen vervolgens ter goedkeuring te worden voorgelegd aan politieke gremia.

Wat de deelnemers betreft valt, naast de rijksoverheid, te denken aan een vertegenwoordiging van werkgevers-, werknemers-, consumenten-, milieuorganisaties, lagere overheden en beheerders van grote natuurterreinen. Ten behoeve van de continuïteit dient er een vaste basissamenstelling te zijn, die echter aangevuld kan worden als de onderwerpen die aan de orde zijn daar aanleiding toe geven. Het ligt voor de hand dat op ad hoc basis andere organisaties in het overleg worden betrokken als zij in het concrete geval als relevante “stakeholders” moeten worden aangemerkt. De WRR⁹⁹ maakt hier onderscheid tussen shareholders (een beperkte kring van deelnemers) en stakeholders (een ruimere kring van belanghebbenden) en benadrukt het belang van het betrekken van ook laatstgenoemden bij de besluitvorming. De taak van de overheid is daarbij tevens het zo nodig mobiliseren van de “stakeholders”. Hiervoor is primair de Minister van VROM verantwoordelijk, maar vanzelfsprekend kan een actor ook zelf verzoeken uitgenodigd te worden voor deelname aan het overleg. Daarnaast dient de overheid ook te bewaken dat de besluitvorming aan democratische vereisten voldoet¹⁰⁰. Dat stelt onder meer eisen aan de representativiteit van de deelnemers aan het gesprek. Overigens dient het aantal deelnemers wel beperkt te blijven, wil het overlegorgaan kunnen beantwoorden aan het doel waarvoor het wordt ingesteld.

⁹⁷ WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag 1998, p. 129. De WRR definieert shareholders als personen die deelnemen aan de besluitvorming en stakeholders als personen die belang hebben bij de besluitvorming maar hier niet direct aan deelnemen.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld I. Stroosnijder - Het milieusucces van het poldermodel, convenanten zorgen voor een “stille revolutie”, in Ng-magazine, weekblad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998 nr. 5 (30 januari 1998); “Hoogleraar bepleit poldermodel voor milieubeleid” in Leeuwarder Courant 21 januari 1998 etc. (de hoogleraar in kwestie is prof. Henk Folmer)

⁹⁹ WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag 1998, p. 129.

¹⁰⁰ Zie J.W. Duyvendak - Ook in een Groen Poldermodel houdt overheid een belangrijke rol; in: NRC Handelsblad 3 december 1997.

Een aantrekkelijk aspect van het voorgestelde geïnstitutionaliseerde overleg is dat in beginsel bekend is wie de relevante actoren zijn die in de discussie moeten worden betrokken. Er is een forum waarbinnen zij elkaar ontmoeten en rechtstreeks kennis nemen van elkaars standpunten. Ook voor de overheid is dit een groot voordeel: de basisopstelling van de spelers is bekend en het is relatief eenvoudig de relevante betrokkenen om de tafel te krijgen. Door de discussie binnen een geïnstitutionaliseerd kader wordt niet alleen duidelijk hoe de belangen liggen, maar kunnen ook relevante actoren door middel van uitruil op voor hen meer en minder gewichtige punten overeenstemming met elkaar proberen te bereiken. Dat is overigens op zich niet nieuw (zie de conventanten die de milieubeweging sluit met het bedrijfsleven), maar deze ontwikkeling krijgt vorm binnen een kader waarin de rollen, verantwoordelijkheden en legitimiteit van de verschillende partijen duidelijker zijn en meer recht kan worden gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren en van de overheid. Die eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren kan ook vertaald worden in gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering, zoals bij publiek-private-samenwerking-constructies.

In het voorstel van de Raad worden de maatschappelijke actoren dus in de gelegenheid gesteld via uitruil van belangen tot overeenstemming te komen. Hierdoor wordt meer draagvlak gecreëerd voor de uiteindelijke besluiten. Het doet niet af aan de politieke verantwoordelijkheid voor de besluitvorming. Enerzijds zal de overheid niet gemakkelijk afwijkende besluiten kunnen nemen als partijen binnen het overlegkader tot overeenstemming zijn gekomen, anderzijds is overheidsoptreden als geen consensus wordt bereikt juist meer gelegitimeerd.

5.3 Naar een poldermodel voor de leefomgeving?

Het ligt voor de hand een parallel te trekken tussen het geïnstitutionaliseerd overlegkader zoals hierboven geschetst en het economische Poldermodel¹⁰¹. Hierboven kwam al aan de orde dat deze vergelijking steeds vaker wordt getrokken. Gezien de populariteit van het economische Poldermodel, ongeacht de vraag of feitelijk voldoende grond bestaat voor deze grote waardering, wekt dit geen verwondering: het is interessant om na te gaan of de voordelen van het model ook op andere beleidsterreinen nut kunnen hebben. De kenmerken van het Poldermodel blijken te passen binnen de sociaal-culturele context in Nederland met zijn traditie van consultatie, compromis en consensus. Het model heeft een zeker (gebleken) nut als er oplossingen moeten worden gezocht

¹⁰¹ Met de term "Poldermodel" (overigens een visie op Nederland vanuit het buitenland) wordt aangeduid de overlegcultuur in Nederland tussen werkgevers, werknemers en overheid. Deze wordt gezien als verklarende factor voor de relatief grote economische voorspoed die Nederland momenteel kent. Op de discussie over de vraag of deze verklaring klopt gaat de Raad hier niet in.

voor maatschappelijke problemen waarbij sprake is van tegengestelde belangen. Hierboven is geschetst dat vraagstukken betreffende de kwaliteit van de leefomgeving steeds sterker worden gepolitiseerd rond met elkaar strijdige belangen en dat maatschappelijke organisaties die opkomen voor de traditioneel “zwakkere” belangen (milieubeweging, natuurorganisaties) sterker zijn geworden. Institutionaliseren van een variant op het poldermodel voor leefomgevingsvraagstukken zou in de ogen van de Raad goed aansluiten bij deze ontwikkelingen, met inachtneming van de specifieke kenmerken van dit beleidsveld. De overheid houdt een belangrijke rol¹⁰²; zij behoudt de verantwoordelijkheid voor het behalen van (politiek bepaalde) doelen en dient te bewaken, dat de juiste partijen bij het overleg worden betrokken. Daarnaast kan (generieke) wetgeving noodzakelijk zijn bijvoorbeeld ter ondersteuning van de gemaakte afspraken, voorkoming van “free-riders”-problematiek of als partijen er in onderling overleg niet uitkomen. Juist in het leefomgevingsbeleid, zo is in de voorgaande hoofdstukken gebleken, is vaak sprake van een spanningsveld tussen legitimiteit en effectiviteit en is de verleiding tot een “doelheilig-middelen”- benadering groot. Dit spanningsveld kan in een Poldermodel voor de leefomgeving worden verkleind: door de betrokkenheid van de relevante partijen en de medeverantwoordelijkheid voor de uitkomst wordt het draagvlak voor het beleid, maar tegelijkertijd ook de effectiviteit van het beleid vergroot.

Een opmerking tot slot: dit pleidooi is niet gericht op terugkeer naar de situatie van voor de herziening van het adviesradenstelsel. De Raad pleit niet voor het opheffen van de scheiding tussen advies en overleg, die bij de herziening van het adviesradenstelsel tot stand is gekomen. Het voorstel voor een geïnstitutionaliseerd overlegkader voor de grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving is gericht op een nieuwe vorm van overleg die op dit beleidsterrein niet eerder heeft bestaan. Gezien de grote belangen die betrokken zijn bij de leefomgeving, de toegenomen prioriteit van het onderwerp en de grote maatschappelijke weerstanden waarop de besluitvorming vaak stuit, is het de moeite waard zo'n overlegvorm de kans te geven.

¹⁰² Zie J.W. Duyvendak - Ook in een Groen Poldermodel houdt overheid een belangrijke rol; in: NRC Handelsblad 3 december 1997.

6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in de vorige hoofdstukken formuleert de Raad de volgende conclusies en aanbevelingen. Deze worden hieronder summier beargumenteerd, voor een uitgebreidere onderbouwing wordt verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.

1. Breng sturingsambities meer in evenwicht met de sturingsmogelijkheden.

Toelichting:

Bij de beleidsformulering wordt niet altijd rekening gehouden met de grenzen aan de mogelijkheden van sturing, met andere woorden met het gegeven dat de overheid weliswaar belangrijke mogelijkheden tot beïnvloeding heeft, maar dat de samenleving niet onbeperkt maakbaar is. Dit werkt averechts: groots inzetten op doelen en streefbeelden die na verloop van tijd met de beschikbare sturingsmiddelen niet gehaald blijken te kunnen worden, leidt slechts tot ondergraving van het draagvlak voor het beleid. Te denken valt aan de eis van multifunctionaliteit in het bodembeleid en doelstellingen van vermindering van CO₂-emissies (zie het binnenkort uit te brengen advies van de VROM-raad over het NMP3). Anderzijds kan het stellen van ambitieuze doelen en het formuleren van aansprekende cultuurpolitieke visies een mobiliserende werking hebben. Er kan inspiratie tot actie van uitgaan of een signaal over de ernst van de situatie en daarmee de inspanningen op gang brengen die nodig zijn om de doelen te bereiken. Echter, het niet realiseren van doelen kan ook een negatieve reactie tot gevolg hebben. Kennelijk was het probleem toch niet zo belangrijk als de overheid zelf niet bereid is om verdergaande sturingsmiddelen in te zetten om de doelen te bereiken. Dit gevaar is groter naarmate de doelen meer gekwantificeerd en de sturingsambities dus concreter zijn. Voor streefbeelden in algemene termen, cultuurpolitieke visies ingegeven door vormgevingsidealen geldt dit dus minder, terwijl deze wel een instrumentele werking kunnen hebben. Een voorbeeld hiervan is het begrip duurzame ontwikkeling. (Zie paragraaf 4.2).

2. Laat ook andere ministers meer dan thans het geval is politieke verantwoording afleggen over de uitvoering van het milieubeleid en het ruimtelijk beleid

Toelichting:

Aan het belang van een duurzame kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt in de politieke afweging soms te weinig gewicht toegekend. Om hierin verandering te brengen, moeten de ministers van de departementen die beleid voeren dat consequenties heeft voor de kwaliteit van de leefomgeving (EZ, V&W, LNV) meer dan tot nu toe verantwoording afleggen voor het halen van doelen betreffende het leefomgevingsbeleid

voorzover zij daaraan een bijdrage kunnen leveren. De Minister van VROM blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van deze (door het parlement te accorderen) doelen en de coördinatie. Om inhoud te geven aan de verantwoordelijkheid van de andere ministers, dient een verplichting te worden gecreëerd dat zij periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks bij het indienen van hun begroting, in een stuk neerleggen waaruit blijkt welke bijdrage hun departement heeft geleverd aan het al dan niet halen van doelstellingen voor de belangrijkste onderdelen van het milieubeleid en ruimtelijk beleid. Voor wat betreft het milieubeleid valt vooral te denken aan klimaat, verzuring, vermessing en geluid. Voor wat betreft het ruimtelijk beleid zouden de departementen moeten aangeven in hoeverre het eigen beleid heeft bijgedragen aan de uitvoering en realisatie van in PKB's vastgelegd beleid. (Zie paragraaf 4.3).

3. Integreer besluitvorming over ruimtelijk structurerende elementen in een nieuwe nationale Nota Ruimtelijke Ordening
Toelichting:

Met interne integratie wordt beoogd meer consistentie in het VROM-beleid te scheppen. Met externe integratie wordt een grotere doorwerking van VROM-doelen in het beleid van andere departementen beoogd. Op zich hebben beide doelen de instemming van de VROM-raad. Voor wat betreft de interne integratie acht de Raad het zinvol betere afstemming en procedurele stroomlijning na te streven: het beleid in de drie VROM-sectoren dient samenhangend en waar mogelijk wederzijds ondersteunend te zijn. Dat noopt echter nog niet tot samenvoeging van de beleidsvelden milieu en ruimte of tot keuze voor één uniform sturingsconcept voor de volle breedte van het VROM-terrein. Voor wat betreft de externe integratie acht de Raad het wenselijk het politieke gewicht van het belang van milieudoelen en kwaliteit van de leefomgeving te vergroten. (Zie aanbeveling 2).

De Raad acht het niet zinvol om alomvattende integratie, zowel intern (geen afzonderlijke nmp's en nota's ruimtelijke ordening meer) als extern (globale en abstracte doelformulering zonder concrete keuzen) na te streven. Selectieve integratie, besluitvorming over ruimtelijk structurerende elementen op nationale schaal (zie ook advies over *Stedenland-Plus*) vindt de Raad wel zinvol. Daarom moeten in het kader van nationale nota's ruimtelijke ordening de concrete besluiten worden geformuleerd over de belangrijkste ruimtelijk relevante concrete projecten en ontwikkelingen op nationaal niveau. Het gaat dan in feite om voorzetting van de bestaande traditie van de nationale nota's ruimtelijke ordening als integratiekader. Aan een afzonderlijke Nota voor de Leefomgeving bestaat dan geen behoefte. (Zie paragraaf 4.3.2).

4. Vorm een nationaal overlegkader tussen Rijk en relevante maatschappelijke actoren voor de besluitvorming over grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving (“Groen Poldermodel”), dat meer ruimte geeft voor overeenstemming tussen maatschappelijke actoren met behoud van de eindverantwoordelijkheid van de overheid

Toelichting:

De tijd is rijp voor institutionalisering van een “groene” (“groen” is hier bedoeld als metafoor voor de gehele fysieke leefomgeving, dus zowel de gebouwde als de ongebouwde omgeving) variant op het Poldermodel, waarin alle relevante actoren op het gebied van de fysieke leefomgeving binnen door de overheid vastgestelde randvoorwaarden en kaders in overleg met elkaar afspraken kunnen maken over het uitvoering geven aan globale, politiek vastgestelde doelen betreffende de kwaliteit van de leefomgeving. Te denken valt aan een overlegstructuur met een min of meer vaste samenstelling, die al naar gelang de aan de orde zijnde onderwerpen op ad hoc-basis kan worden gewijzigd. Met zo'n groene variant op het Poldermodel wordt recht gedaan aan zowel het toegenomen politieke belang van leefomgevingsvraagstukken als de grote betrokkenheid van de maatschappelijke actoren bij deze vraagstukken. De verwachting is dat op deze wijze zowel het draagvlak voor het beleid, door betrokkenheid van de relevante partijen en medeverantwoordelijkheid voor de uitkomst, als de effectiviteit van het beleid kan worden vergroot. (Zie paragraaf 5.3).

5. Het doel heiligt niet de middelen, ook niet als het om de leefomgeving gaat

Toelichting:

Overheidssturing dient te voldoen aan eisen van legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Van deze drie vereisten weegt legitimiteit in beginsel het zwaarst. Er zijn in urgente situaties uitzonderingen denkbaar op deze regel. Echter, wat als urgent wordt gezien is onderwerp van politieke menings- en besluitvorming. Dat maakt het belang van correcte procedures en consultatie van relevante maatschappelijke actoren temeer tot essentiële vereisten die niet ten behoeve van het bereiken van bepaalde doelen (noch ten gunste noch ten nadele van de kwaliteit van de leefomgeving) opzij geschoven moeten worden. Dat betekent niet dat het streven tot stroomlijning en eventueel verkorting van procedures moet worden afgewezen. Naar verwachting van de Raad zijn daartoe wel mogelijkheden zonder dat strijd ontstaat met de eisen van legitimiteit. Het benutten van deze mogelijkheden kan ertoe bijdragen dat de behoefte aan het met regelmaat inzetten van het instrument van Lex Specialis/projectwet, hetgeen de Raad afkeurt, vermindert. (Zie paragraaf 4.2.1 en 4.3.3).

6. Decentraliseer meer bevoegdheden inzake lokale en regionale milieuproblemen, voer een strakkere centrale regie in de ruimtelijke ordening

Toelichting:

Uitgangspunt bij de keuze van het schaalniveau voor overheidssturing dient te zijn “decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet”. Hoewel dit in zijn algemeenheid een vrij breed onderschreven uitgangspunt is, bestaat de indruk dat in de praktijk vaak niet voldaan wordt aan de voorwaarden die erin zijn vervat. Met name op onderdelen van het milieubeleid is meer decentralisatie mogelijk, zij het dat daarbij niet uit het oog verloren mag worden dat het - meestal in verband met het schaalniveau waarop het beleidsprobleem speelt - in sommige gevallen noodzakelijk blijft op centraal niveau kaders vast te stellen. In de ruimtelijke ordening (en in de volkshuisvesting voorzover dit raakt aan ruimtelijke ordening, zoals bij aanwijzing van grootschalige bedrijfs- en woningbouwlocaties) daarentegen worden de nadelen van de decentrale besluitvorming op een aantal punten steeds manifester. De Raad volgt de WRR in zijn pleidooi voor centrale besluitvorming over ruimtelijk structurerende elementen op nationale schaal (zie ook het advies over *Stedenland-Plus*). Er is naar het oordeel van de Raad behoefte aan meer planmatige aanpak op centraal niveau. Daarbij moet zo nodig de aanwijzingsbevoegdheid uit de WRO gebruikt worden. (Zie paragraaf 4.2.2).

101

7. Kies vaker voor fysieke en technologische instrumenten en facilitering

Toelichting:

Fysieke instrumenten voor het bereiken van leefomgevingsdoelen worden nog onvoldoende ingezet. Weliswaar staat de effectiviteit ervan niet vast, maar dat neemt niet weg dat er interessante mogelijkheden zijn die nader beproefd dienen te worden. Het gaat hierbij niet alleen om het bieden van bepaalde voorzieningen, bijvoorbeeld glasbakken en snelheidsbegrenzers, maar ook om het zodanig vormgeven van de leefomgeving dat een meer milieusporende gedragskeuze voor de hand liggend wordt gemaakt of de enige beschikbare mogelijkheid is ('lightrail', fietspaden centraal en autowegen omleiden). Wat in de ene VROM-sector (volkshuisvesting en ruimtelijke ordening) het object van beleid is, kan voor de andere sector (milieu) dus instrumenteel ingezet worden. Ook andere departementen kunnen op vergelijkbare wijze bijdragen aan het realiseren van leefomgevingsdoelen. Het opvolgen van aanbeveling 2 kan een belangrijke stimulans vormen om te bewerkstelligen dat andere departementen hiertoe ook daadwerkelijk overgaan. Ten slotte is technologie-ontwikkeling (doorbraaktechnologieën) in dit kader van belang. (Zie paragraaf 4.2.3).

8. De meest geschikte sturingsfilosofie kan naar de aard van het vraagstuk en per fase van het besluitvormingsproces verschillend zijn; er is niet één meest geschikte sturingsfilosofie voor alle vraagstukken en alle fasen

Toelichting:

De rol van de overheid kan verder verschillen naar gelang de aard van het beleidsvraagstuk en per fase in het beleidsproces. In voorbereidende en uitvoerende fasen kan gekozen worden voor netwerksturing, maar als het aankomt op de formele vaststelling van de doelen blijft de politiek eindverantwoordelijk en is hiërarchische sturing de aangewezen vorm. Ook specifieke kenmerken van beleidsproblemen hebben invloed op de wijze van sturing. Er moet dus niet gekozen worden voor een bepaalde sturingsfilosofie onder uitsluiting van andere. (Zie paragraaf 4.2.2).

9. Netwerksturing en zelfsturing zijn zinvolle concepten, maar behoren niet af te doen aan de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het halen van politiek geaccordeerde doelen

Toelichting:

Op dit moment bestaat een neiging tot overschatting van de mogelijkheden en voordelen van netwerksturing en zelfsturing (met name waar het gaat om het loslaten van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het realiseren van de doelen en het “meer overlaten aan de markt”) en een onderschatting van de mogelijkheden van hiërarchische sturing. Natuurlijk zijn eerstgenoemde sturingsvormen uitermate waardevol. Het inschakelen van andere maatschappelijke actoren in het besluitvormingsproces en bij de beleidsuitvoering is van groot belang, vandaar ook het pleidooi voor een Groen Poldermodel. Echter, de overheid moet, welke sturingsfilosofie ook wordt gehanteerd, de eindverantwoordelijkheid houden voor het stellen en realiseren van de doelen (in afwijking van de gangbare invulling van het begrip netwerksturing) en hiërarchische sturing niet schuwen waar dat nodig is. Ook bij toepassing van netwerksturing dient de overheid niet louter procesfacilitator te zijn. Netwerksturing is passend in bepaalde fasen van het beleidsproces, maar is niet het antwoord op alle sturingsvragen. Zelfregulering binnen kaders vergt bewaking van de voortgang door de overheid. Deze dient de mogelijkheid om instrumenten in te zetten te behouden, zodat zo nodig invulling gegeven kan worden aan de overheidsverantwoordelijkheid voor het halen van de doelen. (Zie hoofdstuk 4).

10. Hanteer bij de instrumentkeuze als uitgangspunt “zo min mogelijk dwang”

Toelichting:

Uitgangspunt bij de keuze van sturingsinstrumenten dient te zijn proportionaliteit tussen doelen en middelen. Van instrumenten die de overheid inzet om beleidsdoelen te bereiken dient niet meer dwang uit te gaan dan nodig is voor het bereiken van

die doelen. De overheid moet niet schromen waar nodig dwang in te zetten, maar niet dan na eerst andere mogelijkheden beproefd te hebben. Facilitering, verinnerlijking en inzet van marktconforme instrumenten hebben in eerste instantie de voorkeur boven wet- en regelgeving in de vorm van ge- en verboden (inclusief handhaving). (Zie paragraaf 4.2.3).

Lijst van bijlagen

- 1 Adviesaanvraag (bijlagen bij de adviesaanvraag niet opgenomen)
- 2 Notitie historisch overzicht (secretariaat Raad)
- 3 Deelnemers rondetafelgesprek Sturing leefomgevingsbeleid
d.d. 18 november 1997
- 4 Samenstelling VROM-raad



Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Postbus 30941, 2500 GX 's-Gravenhage
Rijnstraat 8
Telefoon 070-339 39 39
Telefax 070-339 12 47.

Bijlage 1: Adviesaanvraag

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Directie Financiën, Strategie & Control

de Voorzitter van de VROM-raad
dr. ir. Th. Quené
Postbus 30949 (IPC 105)
2500GX DEN HAAG

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

FSC 445 385 21

25 JUNI 1997

Onderwerp

Adviesverzoek inzake sturing van het leefomgevingsbeleid

Geachte Voorzitter,

Graag ontvang ik het advies van uw raad inzake sturing van het leefomgevingsbeleid.

1. Aanleiding

De belangrijkste taak voor het Ministerie van VROM is: zorgen voor een duurzame leefomgeving. Binnen VROM, maar ook daar buiten, werken verschillende diensten (elk op hun eigen manier) aan deze taak.

Een integrale benadering van het leefomgevingsbeleid is van groot belang om tot optimale oplossingen van vraagstukken te komen. Om die reden lag het voor de hand om de VROM-raad een adviesvoornemen voor te leggen dat betrekking had op het vraagstuk van besturing van het omgevingsbeleid.

2. Probleemstelling

Binnen de taakvelden van VROM vindt in toenemende mate convergentie plaats. Sleutelbegrip daarbij is duurzaamheid, opgevat als de zorg voor de toekomstige generaties, voor hun keuzevrijheid. Dit raakt de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van ons land, de ecologische kwaliteit en de kwaliteit van het wonen. Ruimte is één van de belangrijkste sleutelvoorraden die onze milieukwaliteit bepalen, zowel op macro- als op micro-niveau. Op het dagelijks leefomgevingsniveau wordt de kwaliteit van het wonen in toenemende mate niet alleen door de kwaliteit van de woning, maar ook door de woonomgeving bepaald. Vanuit het VROM-taakveld nopen deze ontwikkelingen tot een duurzaamheidsconcept, waarin functionele, ecologische en sociale kwaliteit integraal gebiedsgericht wordt benaderd.

Het VROM-project Leefomgevingsbeleid en maatschappijvernieuwing (zie bijlage 1, brochure THUIS) heeft in 1996 VROM een handreiking geboden om bij leefomgevingsvraagstukken één taal te spreken en vanuit één gemeenschappelijk perspectief naar de leefomgeving te kijken en van daar uit bezig te zijn met beleid voor de leefomgeving. Het introduceren van nieuwe begrippen biedt - in eerste instantie binnen het departement - de kans om tot betere communicatie en beter begrip te komen tussen de diensten.

Een integrale benadering van het leefomgevingsbeleid vraagt van VROM niet alleen een eenduidig taalgebruik maar vraagt ook om een heldere besturingsfilosofie. Een besturingsfilosofie met aandacht voor de daarbij behorende instrumenten voor de verschillende beleidsterreinen, die zowel binnen als buiten VROM kunnen liggen. Op de respectievelijke beleidsterreinen binnen VROM worden verschillende besturingsconcepten/-benaderingen gehanteerd (zie bijlagen 2 en 3). Bij deze concepten worden verschillende instrumenten toegepast en worden de belangen en meningen van andere overheden, met name departementen, op een verschillende manier betrokken in het beleidsvormingsproces. Zonder al te zeer in een instrumentendiscussie verzeild te willen geraken wordt integratie c.q. convergentie van de gehanteerde besturingsconcepten noodzakelijk geacht om het leefomgevingsbeleid zo adequaat mogelijk te sturen.

3. Adviesverzoek

Kort gezegd komt het adviesverzoek neer op de volgende vraagstelling:

"Welke sturingsconcepten zijn het meest geeignet om vanuit een integrale gebiedsgerichte benadering de doorwerking van doelstellingen van VROM-beleid naar andere overheden en particulieren te realiseren?"

Er is behoefte aan een advies met een strategisch karakter voor de lange termijn. Bij voorkeur zou aan het advies een brede en algemene analyse en diagnose vanuit het leefomgevingsbeleid ten grondslag moeten liggen met aandacht voor de belangen en meningen van andere overheden. Een dergelijke aanpak maakt het voor VROM mogelijk haar eigen rol ten aanzien van het leefomgevingsbeleid te bepalen.

Door in het advies 'besturingsbenadering/-concept' te vertalen in iets tastbaars als interactieve beleidsontwikkeling/-vorming en/of (een) andere (inzet van) instrumenten kan het advies voor VROM zeer veel meerwaarde hebben. Dit geldt ook door ten aanzien van de inhoud het advies in goed overleg met VROM toe te spitsen op een bepaald beleidsterrein binnen VROM dat raakvlakken heeft met alle diensten.

Bij het uitbrengen van het advies wordt samenwerking met andere adviesraden wenselijk geacht.

Hoogachtend,
De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Voor deze, de Secretaris-Generaal

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'R' followed by a long, wavy horizontal line.

R. den Dunnen

Bijlage 2: Notitie historisch overzicht

Deze notitie is opgesteld door het secretariaat van de VROM-raad op basis van deelstudies naar de beleidsterreinen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieubeheer, natuurbeheer, recreatie, landinrichting, verkeer en vervoer, water, architectuur en monumenten, regionale economie. De deelstudies zijn opgenomen in de 'Bundel historisch overzicht sturing van het leefomgevingsbeleid, 28 augustus 1997'. Deze bundel is desgeuenst verkrijgbaar bij het secretariaat van de VROM-raad.

1 Van bestuur naar sturing

1.1 Het openbaar bestuur, schrijft Renate Mayntz in *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, ontstaat uit natievorming. Om preciezer te zijn: openbaar bestuur is de resultante van centralisatie van de macht binnen een bepaald territorium. Deze centralisatie gaat gepaard met:

- a. de behoefte aan een eigen leger om die macht te bestendigen, en soms ook:
- b. de behoefte om grote gezamenlijke werken uit te voeren.

Beide behoeften vereisen dat belasting wordt geheven, die op zijn beurt weer tot openbaar besturen aanleiding geeft.

Centralisatie van de macht vindt plaats in het zeventiende eeuwse Frankrijk op een voordien ongekennde schaal: het absolutisme van Lodewijk XIV krijgt effectief vorm in een modern bureaucratisch systeem van belastinginning, geheel naar de snit van Colbert. Later ontwikkelt Napoleon uit dit systeem, naar militair en romeins voorbeeld, de vijf klassieke departementen: Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Oorlog en Justitie. Ons land volgt op afstand. Het huidige staatsterritorium komt tot stand na een staatkundig zeer woelige periode, waarin Nederland als Bataafse Republiek, Koninkrijk Holland, onderdeel van Frankrijk, Verenigde Nederlanden onder leiding van een Souverein Vorst, met België Verenigd Koninkrijk der Nederlanden en ten slotte weer als Koninkrijk der Nederlanden, maar nu zonder België, door het leven gaat. De bijbehorende natie ontwikkelt zich pas in de loop van de negentiende en twintigste eeuw. Geen vorm van absolutisme typeert de staat, maar een democratie met een volksvertegenwoordiging uit onafhankelijke steden en provincies. Op verschillende wijzen bindt de Nederlandse overheid haar onderdanen aan de Staat: via onderwijs, leger en belastingen. In de literatuur wordt ook vaak genoemd het domein van de waterstaat als iets typisch Nederlands dat zeker tot eerder genoemde grote werken valt te rekenen.

1.2 In de eerste helft van de negentiende eeuw zien we in ons land de afbraak van de oude, grotendeels uit de tijd van de Republiek stammende bestuursstructuren, waarin uiteenlopende stedelijke, gewestelijke en heerlijke rechten en bevoegdheden domineerden. Thorbecke komt dan met zijn Driekringenleer, waarbij de prioriteit ligt bij de Staat. Hoewel de bemoeienis van de nationale overheid aanvankelijk nog op het niveau van de nachtwakerstaat ligt, gaat deze in de tweede helft van de negentiende eeuw eerst langzaam, later sneller toenemen. Als gevolg van de industrialisatie vormen zich nieuwe werkterreinen voor de overheid. Dit gebeurt door de gemeenten taken op te leggen via nationale wetgeving. We kunnen gerust spreken van een sterk expanderende staatstaak op het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw. Zoals daar zijn:

- economische zaken (koning Willem I en de nieuwe infrastructuur ten behoeve van economische expansie)
- volksgezondheid (Staatstoezicht Volksgezondheid 1865)
- sociale zaken (Armenwet 1854)
- openbare nutsvoorzieningen (19e eeuw, vanuit de gemeenten)
- onderwijs (Onderwijswet 1857)

Op landelijk niveau worden normen van het algemeen welzijn van burgers vastgesteld en dikwijls via wetten opgelegd aan gemeenten. Deze dragen zorg voor de uitvoering, of het nu om volkshuisvesting, gezondheidszorg of sociale zekerheid gaat.

1.3 Ook het ontstaan van het moderne 'leefomgevingsbeleid' houdt verband met de industrialisatie, of, eigenlijk, met de verstedelijking die met die industrialisatie gepaard gaat. Door de snelle bevolkingsgroei en de enorme groei in de schaal van de menselijke activiteiten ontstaan nieuwe, voor de samenleving onbekende problemen. Charles Dickens' "Coketown" (Hard Times) staat voor een leefwereld die onder de moderne economische ontwikkelingen gebukt gaat: stank, lawaai, vervuiling, ziekte, slechte huisvesting, verlies van schoonheid. Uiteindelijk trekt de overheid (lees: de samenleving) zich deze problemen aan. Nieuwe beleidsterreinen ontwikkelen zich uit de romp van de nachtwakerstaat. De discussie over wat tot de taken van de Staat moet worden gerekend wordt echter permanent gevoerd. Er is op dat moment nog weinig geloof in maakbaarheid, in overheidssturing en overheidsplanning. Toch tenderen de ontwikkelingen onmiskenbaar in de richting van intensieve interventie van de kant van de Staat. Zoals daar zijn:

- milieubeleid (Fabrieksbesluit 1824)
- landinrichtingsbeleid (Markenwet 1886, Ruilverkavelingswet 1924)
- volkshuisvestingsbeleid (Woningwet 1901)
- ruimtelijk beleid (Woningwet 1901, WRO 1965)
- natuurbeschermbelief (Natuurschoonwet 1928, Boswet 1922, Natuurbeschermbeliefwet 1968)
- verkeers- en vervoerbeleid (Spoorwegwet 1875, Rijkswegenplan 1927)

- monumentenbeleid (Monumentenwet 1961)

Voor de gemeentelijke post van Openbare Werken groeit sinds het einde van de negentiende eeuw. Hierbij blijkt het grote belang van materiële infrastructuur, noodzakelijk voor succesvolle industrialisatie en verstedelijking.

1.4 Naarmate de verstedelijking voortschrijdt komen steeds meer taken ten aanzien van planning, inrichting, vormgeving en beheer van de leefomgeving in handen van de overheid. Deze uitbreiding van overheidstaken en -bevoegdheden leidt tot een toenemende complexiteit in het bestuur en in de beleidsontwikkeling. Deze groeiende complexiteit is, zoals uit het reeds voorgaande bleek, deels een gevolg van een steeds veeleisender samenleving die voor elk nieuw probleem een oplossing vanuit de overheid verwacht, deels ook van een complexer wordende maatschappij, die vraagt om talrijke vormen van ingrijpen. In die zin is het bestuur een ware afspiegeling van de samenleving.

De groeiende complexiteit van het besturen houdt voorts verband met autonome ontwikkelingen in beleidsprocessen: om (deel)taken beter te kunnen uitvoeren ontwikkelt de bureaucratie voor elk doel een uitvoeringsorganisatie. Complexe taken binnen simpele organisaties worden omgezet tot simpele taken binnen complexe organisaties. Soms is eerder sprake van opsplitsing en verzelfstandiging van bestaande overheidstaken dan van toevoeging van nieuwe taken: milieubeleid uit volksgezondheidsbeleid, natuurbeleid uit kunstenbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid uit volkshuisvestingsbeleid, recreatiebeleid uit natuurbeleid - een vorm van functionele specialisatie. In hoeverre is hier sprake van *Schlimmbesserung*, een ziekte die voortkomt uit een neiging tot perfectionisme van bureaucraten, kenmerkend voor een samenleving die alle belangrijke zaken al heeft geregeld en er daarna op staat ook nog de laatste treden naar het paradijs te beklimmen?

Naarmate functionele specialisatie wordt doorgevoerd ontstaat behoefte aan coördinatie en afstemming. Hier doet zich een dilemma voor: het beginsel van eenheid van beleid (transparant bestuur) verhoudt zich slecht tot een pluriforme overheid die steeds meer energie steekt in afstemming van een toenemend aantal, steeds complexere beleidsterreinen.

1.5 Voor elk onderdeel van overheidsingrijpen afzonderlijk geldt: volgens een zekere routine handelen waarbij vaste, vertrouwde patronen worden gevolgd. Verschillen tussen beleidsterreinen gaan hierop terug en houden zichzelf in stand.

Niet alleen de mate van vaagheid dan wel concreetheid van doeleinden verschilt, ook de wijze waarop Rijk, provincies en gemeenten bij het beleid betrokken zijn is per beleidsterrein telkens weer anders. Elk beleidsterrein ontwikkelt eigen doelen en instrumenten. Elk vormt ook eigen opvattingen over sturing. Met andere woorden, binnen elk beleidsterrein groeit een uitgesproken cultuur en opvattingen over attitude, benaderingswijze, zeg: een doctrine. Deze doctrine is historisch en cultureel bepaald, de bureaucratie

houdt hieraan vast. Er ontstaat een cultureel veelvormig overheidsapparaat met gevestigde belangen en procedures.

1.6 Ondanks deze culturele verschillen zijn er duidelijke parallellen te trekken tussen de historische ontwikkelingen in benaderingen van sturing in de uiteenlopende beleidsvelden. Wat in die ontwikkelingen bijvoorbeeld opvalt is het opmerkelijke synchronische verloop:

- tot 1940 zien we op alle beleidsterreinen van de leefomgeving een groeiende staatsbemoeienis, met eerste vormen van wetgeving en een bevoegdheidsverdeling met het accent op de gemeenten;
- tussen 1940 en 1968 vindt op vrijwel alle beleidsterreinen centralisatie plaats, waarbij de rijksoverheid taken van de gemeenten en provincies overneemt (wetgeving, vergunningstelsels, centrale programmering, omvattende plannen) - het wordt dan een paternalistische overheid die bevoogdend optreedt en die blaakt van zelfvertrouwen en ook in omvang sterk groeit;
- tussen 1968 en 1980 vormt zich uit deze sterke centrale overheid een meer maternalistische overheid: een overheid die op ongekend planmatige wijze zorg wil dragen voor alle sociale categorieën, maar wiens handelen door diezelfde sociale categorieën in toenemende mate wordt gekritiseerd;
- tussen 1980 en 1994 reageert een getergde overheid met een terugtrekkende beweging, experimenteert althans voor het eerst met decentralisatie en deregulering;
- vanaf 1994 hervindt een verzwakte overheid zichzelf in het ventileren van ongekende integrale ambities.

Wat voorts opvalt:

- weliswaar vindt er een verschuiving plaats in de voorkeuren voor instrumenten, maar het aantal instrumenten per beleidsterrein neemt toe in de tijd,
 - het beleid vernieuwt zich steeds sneller, er vindt een stapeling plaats van nota's, plannen en perspectieven,
 - oude vormen van sturing blijven bestaan naast nieuwe (er ontstaat een kluwen van sturingsconcepties binnen elk beleidsterrein).
- In het navolgende wordt op deze geconstateerde parallele bewegingen nader ingegaan.

2 Een sturingsgeschiedenis

2.1 Na de Tweede Wereldoorlog gaat de overheid steeds bewuster en actiever de samenleving sturen. De taak van de moderne verzorgingsstaat bestaat aanvankelijk voor een belangrijk deel uit ordening en regulering; het is een paternalistische overheid. De

structuur en werkwijze van de bestuurlijke organisatie berust op welhaast bedrijfseconomische beginselen van functionele en territoriale taakverdeling en bevelvoering. In het leefomgevingsbeleid van de eerste naoorlogse jaren zien we dit type overheid in haar meest extreme vorm: centrale sturing die zich uitstrekt tot in de kleinste details (typend zijn de Wenken en Voorschriften).

Dit proces mondt in de jaren zestig uit in een zorgende en vormende overheid. Overheidsinterventie is dan sterk ideologisch bepaald, althans dit wordt nu ook met zoveel woorden gezegd. Men spreekt van de maakbaarheid van de samenleving. In deze periode ontstaat een meer maternalistische overheid: een overheid die voor haar burgers tal van voorzieningen treft door middel van contracten en het geven van subsidies. In die jaren ook stimuleert de overheid voor het eerst het experiment. Wat blijft is een strikte regelgeving en de dominantie van een top-down benadering. Het overheidsbeleid wordt in deze periode een kwestie van rationele planning. Echter hoe meer taken deze vormende, zorgende en op ontplooiing gerichte overheid op zich neemt, hoe meer coördinatie en hoe groter de kans op falen. Specialisatie die te ver wordt doorgevoerd leidt tot institutionele fragmentatie. Die fragmentatie kan een voedingsbodemp zijn voor ineffectief beleid. Men ontdekt dat overheidsbeleid niet alleen goed voorbereid maar ook goed uitgevoerd moet worden teneinde de gewenste resultaten te bereiken. De crisis van de verzorgingsstaat tekent zich reeds midden jaren zeventig af.

113

2.2 Met de toename van de omvang van overheidstaken begint men vraagtekens te zetten bij het probleemoplossend vermogen van de overheid. Het is niet langer een vanzelfsprekende zaak dat maatschappelijke problemen zullen verdwijnen zodra de overheid zich ermee bemoeit. De wijze waarop haar bemoeienis plaatsvindt, blijkt ook van belang, en de aandacht gaat uit naar het ontwikkelen van betere beleidsinstrumenten. Daarbij is de aandacht aanvankelijk vooral gericht op een betere bestuursstructuur en een betere beleidsvoorbereiding met behulp van planning. Men denkt met behulp van een weloverwogen taakverdeling en toedeling van bevoegdheden, en met behulp van omschreven planprocedures, vastgestelde doeleinden te kunnen verwezenlijken. Het is een kwestie van bestuurlijke coördinatie. Coördinatie vindt plaats door overleg, overtuiging, overreding, onderhandeling. Men onderscheidt horizontale en verticale coördinatie. Een gebrekkige horizontale coördinatie heeft gevolgen voor de verticale coördinatie. Als harde afspraken tussen ministeries ontbreken, kunnen aan lagere overheden geen toezeggingen worden gedaan over zaken die op het terrein van een ander ministerie liggen. Daardoor kunnen ook verticaal geen harde afspraken worden gemaakt. In dit soort dilemma's blijft men rondcirkelen. Dat geldt overigens ook voor taakverdelingen en toedeling van bevoegdheden. Taakverdeling en toekenning van bevoegdheden blijken geen garantie voor een optimale uitvoering van vastgesteld beleid. Men gaat beseffen dat de doeleinden van de ene overheidsinstantie die van een andere overheidsinstantie kunnen doorkruisen, en omgekeerd. Ook kunnen de doeleinden van overheidsinstanties sterk

afwijken van die van (machtige) private en institutionele organisaties. Het zijn dilemma's die leiden tot het concept van de terugtrekkende overheid.

2.3 Planning raakt in de jaren '80 in diskrediet. Vooral in het Engeland van Margareth Thatcher schrompelt deze ineen tot een vorm van 'minimalist planning'. De tweede helft van de jaren '80 begint ook in Nederland het grote snoeien: heroverweging, deregulering, privatisering, decentralisatie, afslanking, dit alles om de greep van de burgers op het bestuur te versterken dan wel meer over te laten aan de vrije markt, maar vooral ingegeven door grote budgettaire problemen. In feite tekent deze beweging naar een kleinere overheid, opererend als gelijke onder private partijen, tevens het einde van het vertrouwen in de rationele planning. Sindsdien bewegen we ons voorzichtig naar een nieuwe stijl van planning, gekenmerkt door een delegeren van sociale en economische verantwoordelijkheden naar lagere overheden en naar private partijen. Het wordt een planning in onzekerheid, gebruikmakend van maximale informatie en taxatie van risico's, tot uitdrukking gebracht in een baaiend van scenario's.

2.4 De fase van netwerkplanning - planning in onzekerheid - duurt slechts enkele jaren. Vanaf 1994 vormt zich een meer zelfbewuste overheid. Er wordt ingezien dat succesvol overheidsbeleid afhankelijk is van doelgerichtheid, van geïnformeerde, van macht en steun en van de mate van integratie. De recente roep om integraal beleid, integraal leefomgevingsbeleid en integrale ambities is gezien het bovenstaande begrijpelijk. Alleen, wat levert het op? De roep om een integrale visie gaat voorbij aan het feit dat delen van de overheid steeds opener en interactiever hun beleid voorbereiden en vooral uitvoeren: netwerksturing is daar het parool. Deze attitude, waarbij grote ruimte geboden wordt aan burgers en maatschappelijke groepen om hun mening en standpunten kenbaar te maken, botst met een beroep op een scherp omlinjende politieke visie op de leefomgeving. Anders gezegd, het is maar de recente vraag of de honger naar integraal beleid (het opereren vanuit één politieke visie) kan worden gestild met integratie van sturingsconcepten.

2.5 De recente roep om integraal beleid klinkt bovendien wel erg ambitieus, zo niet dubbelhartig. Geloof men van overheidswege dan toch in de maakbaarheid van de samenleving? Akkoord, ditmaal ontbreekt de ideologische geladenheid van weleer. Maar het maakbaarheidsdenken staat, nogmaals, op gespannen voet met de wens de burgers en private partijen te laten participeren. Dit stelselloze geloof in maakbaarheid, georganiseerd rond netwerkachtige samenwerkingsstructuren, komt het duidelijkst aan het licht in de ruimtelijke ordening: de Vierde Nota Extra is buitengewoon concreet; overheid en private partijen sluiten daar hele praktische convenanten over een lengte van meer dan tien jaren om zaken te regelen. Tot voor kort trachtten overheid en marktpartijen in het Overleg Ruimtelijke Investerings (ORI) zelfs tot een gezamenlijke sturingsfilosofie te

komen, met concrete afspraken en verbintenissen. Is dit een vorm van krachtige overheidssturing? Of zijn deze convenanten en overleggen juist uitingen van een zwakke sturing van de kant van de overheid, die wanhopig de regie in handen probeert te houden in een proces waarin private partijen dominant naar voren treden en waarin die overheid zich van diezelfde partijen afhankelijk maakt? Indien het eerste het geval is, dan is er niets aan de hand - dan maakt de overheid zijn integrale ambities domweg waar. Indien het tweede het geval is, dan is sprake van een paradox: terwijl de sturingspretenties van de overheid groeien, worden de sturingsmogelijkheden geringer. Er ontstaat een 'sturingsgat'.

2.6 Schematisch zijn er vier mogelijkheden om dit sturingsgat - zo dit bestaat - op te vullen:

- a. door te opteren voor een sterke, verordonnerende en controlerende overheid, dus de terugkeer naar een centraal sturende overheid die het gehele terrein van de leefomgeving tracht te beheersen en planmatig te reguleren;
- b. door te opteren voor een minder ambitieuze, tamelijk zwak ontwikkelde overheid, dus de terugkeer naar een overheid die alleen selectief ingrijpt en voor het overige marktdenken combineert met zelfsturing van maatschappelijke groepen;
- c. door te opteren voor een breed ontwikkelde, op alle fronten werkzame, maar behoedzaam opererende overheid met gematigde pretenties, dus de voortzetting van het huidige overheidsingrijpen, maar dan zonder de recente pretenties van integraal beleid;
- d. door te opteren voor een kleine, sterk sturende overheid die alleen selectief ingrijpt op de cruciale beleidsonderdelen en voor het overige ruimte laat voor optimale vrije marktwerking.

In onderstaande matrix zijn de vier mogelijkheden op overzichtelijke wijze als volgt weergegeven:

	zwakke sturing	krachtige sturing
<i>omvattend</i>	model C	model A
<i>selectief</i>	model B	model D

Literatuur

- *De Physieke Existentie dezes Lands. Jan Blanken inspecteur van de waterstaat 1755-1838.* Amsterdam 1987.
- *Enkele noties over natuur, milieu en landschap, ruimtelijke ordening en infrastructuur.* De Balie/RMNO. Amsterdam 1997.
- Huygen, Maarten, "Leve de bureaucratie!", in: *NRC Handelsblad* 8 oktober 1988.
- Knippenberg, Hans, Ben de Pater, *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en integratie sinds 1800.* Nijmegen 1988.
- Mayntz, Renate, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung.* Heidelberg 1978.
- Quené, dr. ir. Th., "Overheid: op de terugtocht of naar een nieuw profiel?" in: *Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde*; nr. 12, Den Haag 1988.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Besturen op de tast.* Den Haag september 1996.
- WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven.* Rapport 44. Den Haag 1994.

Bijlage 3: Rondetafelgesprek Sturing 18 november 1997

In het kader van de opstelling van dit advies achtte de werkgroep uit de Raad die het advies heeft voorbereid het zinvol om een aantal deskundigen op het onderhavige terrein te raadplegen. Daartoe heeft op 18 november 1997 een rondetafelgesprek (RTG) plaatsgevonden, onder leiding van de voorzitter van de Raad. Uitgenodigd waren vier personen uit wetenschappelijke kring en drie personen afkomstig uit de ambtelijk top van het Ministerie van VROM. Naast de leden van de werkgroep hebben de volgende personen deelgenomen aan het gesprek:

dr. V.J.J.M. Bekkers	universitair hoofddocent bestuurskunde, Katholieke Universiteit Brabant
mr. J.H. van den Heuvel	directeur Bestuurszaken, Directoraat-Generaal Milieubeheer/VROM
drs. A.J. van der Burg	hoofd Toekomstverkenningen en Beleidsevaluatie, Rijksplanologische Dienst/VROM
prof.dr. N.J.M. Nelissen	hoogleraar bestuurskunde, Faculteit der Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen
drs. M.J. van Rijn	plaatsvervangend directeur-generaal, Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting/VROM
prof.mr. M. Scheltema	voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (per 1/1/98)
prof.dr. E.R.M. Taverne	hoogleraar kunstgeschiedenis, Instituut Kunst/Architectuurgeschiedenis, Rijksuniversiteit Groningen

De VROM-raad is bovengenoemde personen zeer erkentelijk voor het feit dat zij hebben willen deelnemen aan het gesprek. Hij heeft van de opgedane kennis en ideeën dankbaar gebruik gemaakt tijdens de voorbereiding van dit advies.

Een verslag van het rondetafelgesprek is desgewenst te verkrijgen bij het secretariaat van de VROM-raad.

Bijlage 4: Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

dr.ir. Th. Quené, voorzitter
mw. M.M. van den Brink
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. mr. M. Daalmeijer
prof.dr. W.G.J. Duyvendak
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw.ir. F.M.J. Houben
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mr. P.G.A. Noordanus
mw.prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams
mw.mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

Waarnemers

drs. P.J.C.M. van den Berg, namens het Centraal Planbureau
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. W.A. Haeser