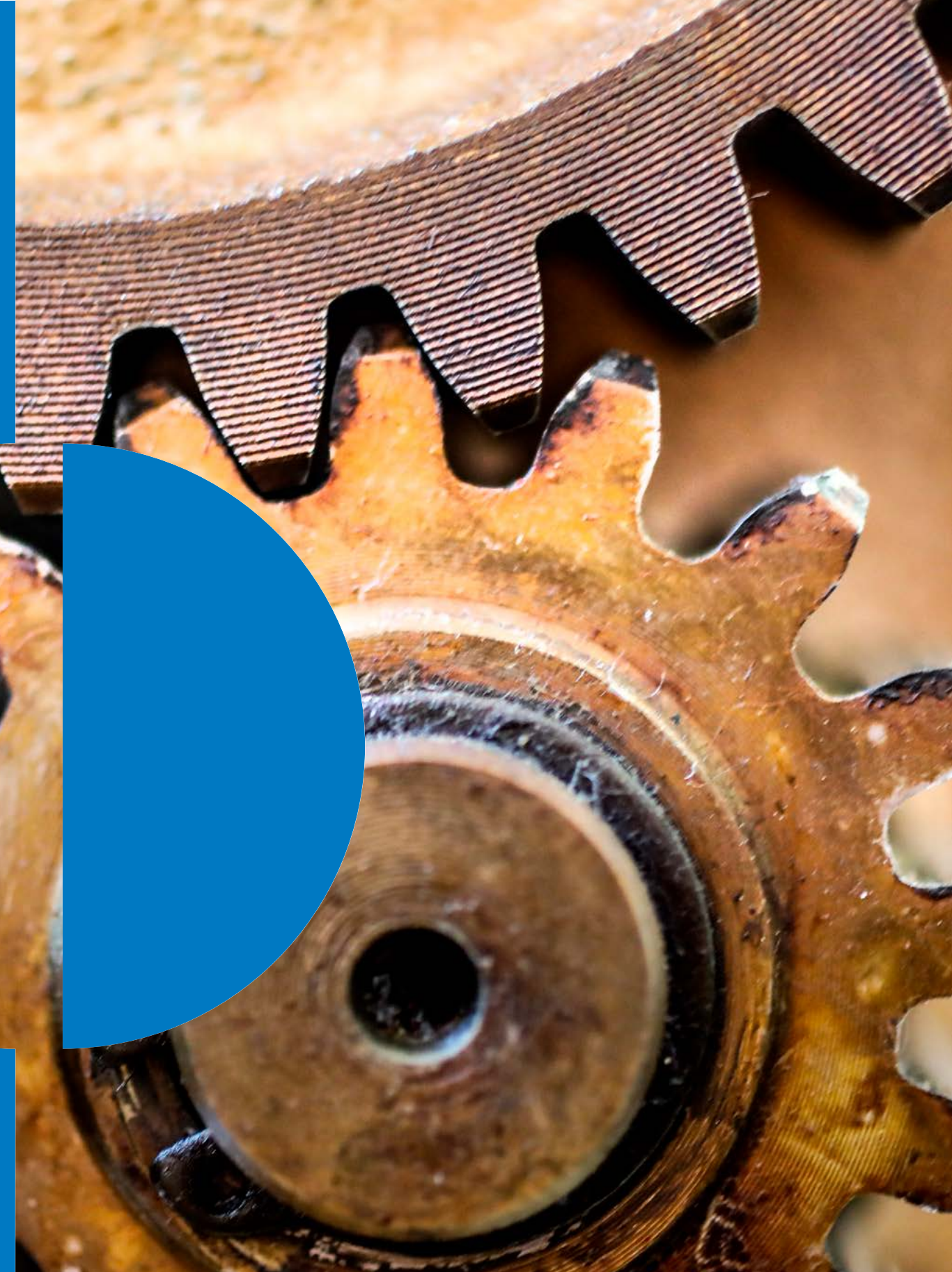


SYSTEEMFALEN IN HET LEEFOMGEVINGSBELEID

EEN PROBLEEMVERKENNING

DECEMBER 2023



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

Samenstelling Rli

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)
Drs. P. (Pallas) Agterberg
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
J. (Jantine) Kriens
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden

J. (Joris) van den Boom MSc
Y. (Yourai) Mol BPhil

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand



INHOUD

1	INLEIDING	4
2	DE AANPAK VAN LEEFOMGEVINGSPROBLEMEN LOOPT ACHTER BIJ DE AMBITIES	5
3	EEN VERKENNING VAN DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER 'SYSTEEMFALEN'	6
3.1	De aard van de problemen is veranderd	7
3.2	De maatschappelijke omstandigheden waarin de problemen opgelost moeten worden zijn veranderd	8
3.3	De institutionele verhoudingen passen niet meer bij de problemen van vandaag	10
3.4	Technocratische oplossingen en onvoldoende articulatie van waarden	17
4	TEN SLOTTE	19
	LITERATUUR	20

BIJLAGEN	22
TOTSTANDKOMING	22
OVERZICHT PUBLICATIES	23



1 INLEIDING

In het Nederlandse beleid is een fors aantal opgaven in de leefomgeving geformuleerd, die samen op termijn het ruimtegebruik, de economie en de samenleving als geheel ingrijpend (kunnen) veranderen. Maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, aanpassen aan klimaatverandering, tegengaan van vervuiling, terugdringen woningen, versterken van de natuur en gezond produceren van voedsel vragen alle om ingrijpende keuzes voor een toekomstbestendig Nederland.

De problemen op het gebied van de klimaat-, biodiversiteits- en grondstoffentransities en andere dossiers in de leefomgeving zijn al lange tijd bekend. De intenties om de gestelde doelen te halen zijn vastgelegd in beleid, wetten en akkoorden. Bovendien worden de beleidsambities nog voortdurend aangescherpt. Op tal van terreinen worden ook vorderingen gemaakt, maar toch is het in veel belangrijke leefomgevingsdossiers tot op heden niet gelukt om de beoogde resultaten te halen of binnen bereik te brengen. Het is in de breedte van de opgaven onzeker of alle ambities daadwerkelijk waargemaakt worden.

Hoe komt dat? Het samenspel tussen overheid, markt en samenleving lijkt onvoldoende te functioneren om effectieve en gedragen oplossingen voor de complexe vraagstukken in de leefomgeving voor elkaar te krijgen. Telkens blijken de interventies van de overheid (of het achterwege blijven

daarvan) en de werking van markten (nog) niet de uitkomsten te leveren die voor de samenleving noodzakelijk worden geacht.

We duiden dit gemankeerde samenspel in deze verkenning aan als 'systeemfalen in het leefomgevingsbeleid.' Als gevolg van dat systeemfalen stapelen de problemen in de leefomgeving zich inmiddels onweerlegbaar op.

Hieronder, in hoofdstuk 2, laten we op hoofdlijnen zien dat voor meerdere leefomgevingsdossiers de ambities vooralsnog niet waargemaakt worden. Wij hebben hierover met een aantal deskundigen en denkers met uiteenlopende achtergronden gesproken en zijn in de literatuur op zoek gegaan naar kenmerken, oorzaken en gevolgen van dit vermeende systeemfalen. Op basis van die verkenning schetsen we in hoofdstuk 3 een aantal achterliggende oorzaken van het achterwege blijven van effectieve oplossingen voor de problemen in de leefomgeving.



2 DE AANPAK VAN LEEF- OMGEVINGSPROBLEMEN LOOPT ACHTER BIJ DE AMBITIES

Op diverse terreinen in de leefomgeving is er sprake van knelpunten met grote maatschappelijke consequenties, of het nu gaat over wonen, bereikbaarheid, water, natuur, milieuvervuiling, klimaat, grondstoffen, voedselvoorziening, energievoorziening of gevaarlijke stoffen. In de politiek en media wordt met grote regelmaat over 'crises' gesproken, maar veel van deze leefomgevingsproblematiek speelt al decennia en het betreft eerder een vorm van achterstallig onderhoud dan een crisis. Sommige problemen in de leefomgeving vragen om veranderingen die onze hele manier van doen op de kop zetten, zoals bij de energie- en voedselvoorziening, het anders omgaan met grondstoffen en de omslag naar een natuurinclusieve samenleving (de zogenaamde transities). Andere vraagstukken, zoals het tekort aan woningen en het terugdringen van vervuiling en gevaarlijke stoffen, zijn niet per se anders dan voorheen, maar ze zijn wel heel complex en grijpen fors in op het leven en de leefomgeving van mensen. Nederland heeft overigens te maken met meer grote opgaven en transities, bijvoorbeeld in de arbeidsmarkt, zorg of onderwijs. Wij laten deze hier buiten

beschouwing en concentreren ons op problemen met een duidelijke leefomgevingscomponent.

De genoemde transities en andere problemen in de leefomgeving zijn onderling van elkaar afhankelijk omdat ze alle in dezelfde schaarse ruimte opgelost moeten worden. De stikstofcrisis is daarvoor illustratief. Het teveel aan stikstof is slecht voor de natuur, maar het beperkt ook de ruimte voor allerlei ontwikkelingen. Landbouw, luchtvaart, natuur, woning- en utiliteitsbouw komen op die manier bij elkaar. Zo'n samenhang is ook te zien bij de capaciteit op het elektriciteitsnet (of het gebrek daaraan), die de realisatie van duurzame energieopwekking belemmert, evenals de ontwikkeling van bedrijvigheid en woonwijken (PBL et al., 2023).

Bij de aanpak van tal van de problemen in de leefomgeving loopt Nederland achter op schema. De (tussen)doelen voor het aandeel hernieuwbare energie zijn in 2020 niet gehaald. Nederland behoort binnen Europa tot de landen met het laagste aandeel hernieuwbare energie (PBL, 2020). Met de huidige klimaatplannen komt een reductie in 2030 van de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen van 55 procent ten opzichte van 1990 weliswaar binnen bereik, maar die reductie kan alleen worden gehaald als alle voorgenomen plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Vertragingen, bijvoorbeeld ten gevolge van de verkiezingen en de kabinetsformatie, brengen doelbereik onmiddellijk in gevaar. Daarnaast moet het meezitten met alle onzekerheden, zoals de daadwerkelijke beleidseffecten, economische groei, de energiemarkt en technologische ontwikkelingen (PBL et al., 2023). De transitie naar een circulaire economie bevindt zich nog maar



in de kinderschoenen (PBL, 2020). Een van de doelen is een halvering van het grondstoffengebruik in 2030, maar met de huidige trends en beleidsinzet wordt dat doel niet gehaald. Er is bovendien nog geen sprake van een versnelling van de transitie naar een circulaire economie (PBL, 2023).

Ook de doelstellingen voor de landbouw worden niet gehaald. Sinds 2010 nemen de ammoniakemissies door de landbouw en de belasting van het milieu met stikstof, fosfor en chemische gewasbeschermingsmiddelen niet verder af (PBL, 2022). Daarnaast gaat de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland te langzaam (PBL, 2022) en worden doelen niet gehaald en afspraken niet nagekomen. Het verlies van oorspronkelijke natuur is in Nederland aanzienlijk groter dan gemiddeld in Europa. Onze natuur verschaalt en verdwijnt in hoog tempo (Rli, 2022). De ecologische waterkwaliteit is in Nederland in 2021 voor alle wateren matig tot slecht (PBL, 2022). Ook de woningbouwambities voor 2030 zijn vooralsnog slechts een papieren werkelijkheid die onvoldoende wordt omgezet in extra woningen. Integendeel, het woningtekort en de behoefte aan woningen neemt toe, terwijl (in elk geval de komende jaren) een dip in de productie wordt verwacht (ABF Research, 2023).

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat verschillende hardnekkige problemen in de leefomgeving dringend om een oplossing vragen, maar blijven voortbestaan ondanks voortdurende aandacht vanuit de samenleving, de politiek en het beleid.

3 EEN VERKENNING VAN DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER 'SYSTEEMFALEN'

In een aantal verkennende gesprekken zijn wij op zoek gegaan naar drijvende krachten achter en oorzaken van deze impasses. De opbrengsten uit deze gesprekken hebben wij aangevuld met een literatuurstudie. Uit deze verkenning is een kluwen aan mogelijke verklaringen naar voren gekomen die op verschillende manieren met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Op hoofdlijnen signaleren wij dat de volgende aspecten een rol kunnen spelen bij het blijven voortbestaan van leefomgevingsproblemen, ondanks de ambities om ze op te lossen:

- De aard van de problemen in de leefomgeving is veranderd.
- De maatschappelijke omstandigheden waarin de problemen opgelost moeten worden zijn veranderd.
- De institutionele verhoudingen passen niet bij de problemen van vandaag.
- De onderliggende waarden bij de keuzes voor oplossingen worden onvoldoende gearticuleerd.

Hierna lichten we deze vier aspecten nader toe. De bedoeling is dat de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) vanuit deze verkenning een adviestraject start waarin we de aspecten verder verbreden en uitdiepen



en een handelingsperspectief formuleren dat helpt om de belangrijkste oorzaken van 'systeemfalen' weg te nemen en grote leefomgevingsproblemen op te lossen. Het adviestraject wordt voorzien in 2024.

3.1 De aard van de problemen is veranderd

Inhoudelijke karakter en samenhang van de problemen is anders

Nederland heeft in het verleden vaker te maken gehad met perioden van grote opgaven en verandering. Denk aan de opbouw van de verzorgingsstaat na de industriële revolutie en de wederopbouw na de tweede wereldoorlog. Toch bestaat bij velen het beeld dat de aard van de huidige problemen in de leefomgeving wezenlijk anders is dan we eerder hebben meegemaakt. Een genoemd verschil is dat het destijds vooral ging om een reactie van de overheid op respectievelijk de gevolgen van de groei van de (industriële) economie en de verwoestingen in de Tweede Wereldoorlog, terwijl het nu vooral gaat om een omslag naar een andere, duurzame economie. Die noodzakelijk geachte omslag raakt gevestigde belangen meer dan ooit. Bij de genoemde voorbeelden uit het verleden stond de overheid voor de grote opgave om de markt *te faciliteren en ondersteunen* bij ingrijpende veranderingen in de economie, nu is de uitdaging echter om *de (werking van) markt te veranderen*.

Voor de dossiers waarin sprake is van transitie, zoals bij energie, landbouw en grondstoffen, lijken anders van aard dan in het verleden. Daar gaat het om fundamentele, met elkaar samenhangende systeemveranderingen in technologie, instituties en cultuur die de hele maatschappij raken (Van den

Bergh & Kemp, 2006). Kenmerkend voor deze transitie is ook dat zij niet alleen in Nederland spelen, maar dat ze in een *internationaal speelveld* moeten worden opgelost. Bovendien raken ze vele belangen en belanghebbenden en zijn ze afhankelijk van (technologische en sociale) *onzekerheden*. Andere leefomgevingsproblemen, zoals het volkshuisvestingsvraagstuk of het terugdringen van vervuiling, zijn in de basis niet anders dan in het verleden. Maar ze staan nu ook onder invloed van de transitie, denk aan de noodzaak om de woningvoorraad te verduurzamen of de stikstofuitstoot van landbouw en industrie die momenteel zowel gevolgen heeft voor de staat van de natuur als voor de mogelijkheid om te bouwen. Daar komt bij dat de verschillende oplossingen – bij zowel transitie als 'klassieke' problemen – gevonden moeten worden in dezelfde (en schaarser wordende) fysieke ruimte.

Die *onderlinge samenhang* van de problemen zorgt voor een grote complexiteit bij het zoeken naar oplossingen. De veronderstelde oplossing voor het ene probleem kan bijvoorbeeld een keten aan nieuwe problemen veroorzaken, zoals het stikstofdossier laat zien. Of het is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk dat de keuzes in het ene beleidsdomein gevolgen hebben voor andere beleidsdomeinen. Denk aan de ambitie om het wagenpark te elektrificeren, die afhankelijk is van keuzes over de verduurzaming van de energievoorziening in het algemeen en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van het elektriciteitsnet in het bijzonder. Die complexiteit, het ontbreken van overzicht en het voortdurende streven om problemen 'integraal' aan te pakken heeft een verlamme werking op het maken van keuzes die oplossingen dichterbij brengen.



Ontbreken van overzicht en een positief perspectief

De problematiek in de leefomgeving stapelt zich op. Mensen voelen de gevolgen steeds meer in hun dagelijks leven; gevolgen van klimaatverandering, woningtekorten, hoge energierekeningen, een appèl om hun woning te verduurzamen, onzekerheid over of ze over een poos nog in hun auto mogen blijven rijden, campagnes om hun dagelijkse dieet te veranderen enzovoorts. Bedrijven op hun beurt krijgen te maken met een volledige verandering van de economie waarbij ze onder meer anders moeten omgaan met afval en met grondstoffen en hun productie schoner en zuiniger moeten maken.

De fundamentele aard van de veranderingen die met het beleid beoogd worden, de onzekerheden waarmee ze gepaard gaan en de lange termijn waarop oplossingen spelen maken dat mensen zich geen beeld kunnen vormen bij wat het voor hen betekent en wat het hen oplevert. Het gebrek aan duidelijkheid over welk toekomstperspectief men kan verwachten werkt belemmerend om de samenleving in beweging te krijgen. Wat wel duidelijk is, is dat de veranderingen – welke richting ook wordt ingeslagen – met ‘pijn’ gepaard zullen gaan. Het oplossen van de problemen zal niet vanzelfsprekend voor iedereen een betere eindsituatie opleveren. Niet iedereen zal dus enthousiast zijn. Dit gegeven, gevoegd bij de onzekerheid over hoe de toekomst zich precies zal ontwikkelen, voor individuen, voor bedrijven en voor instituties, vormt een risico voor de voortgang (Rli, 2019). Mensen, bedrijven en organisaties kunnen daardoor namelijk moeilijk inschatten wat er op hun af komt, en wat hun eigen bijdrage en handelingsperspectief is.

Daar komt bij dat overheden en deskundigen geneigd zijn om transities en ‘opgaven’ te benaderen vanuit de technologie die ervoor nodig is en hoe de overheid die het best kan faciliteren. Daarbij grijpen ze terug op de al bestaande governance, instituties en instrumenten, terwijl de samenleving fundamenteel aan het veranderen is. Dat vraagt behalve om technische veranderingen en oplossingen om cultuurveranderingen. Transities moeten gedragen worden door burgers, maar op de oude manier krijg je dat niet voor elkaar.

3.2 De maatschappelijke omstandigheden waarin de problemen opgelost moeten worden zijn veranderd

Het internationaal speelveld verandert

Al jarenlang heeft het Europese beleid een grote invloed op het Nederlandse leefomgevingsbeleid. De betekenis van Europa voor nationale keuzes in de leefomgeving wordt steeds groter, bijvoorbeeld om opvolging te geven aan internationale afspraken op het gebied van klimaat, water en biodiversiteit. Nederland moet in zijn leefomgevingsbeleid steeds meer rekening houden met Europese richtlijnen en verordeningen. Tegelijkertijd spelen Europese regels op bijvoorbeeld het gebied van de gemeenschappelijke interne markt, vrije marktwerking en het gemeenschappelijk landbouwbeleid een rol bij het ontstaan van een deel van de leefomgevingsproblemen en zijn ze zeer bepalend voor de speelruimte die er bestaat voor het vinden van oplossingen.



De Europese oriëntatie van het Nederlandse beleid is sterker dan voorheen. Nederland was sinds de laatste twee decennia van de twintigste eeuw altijd sterk georiënteerd op de globaliserende economie. Het opereren in het internationale speelveld ging onder andere gepaard met grote verwachtingen van de wereldwijde vrije markt en het oplossend vermogen van marktmechanismen, ook voor collectieve vraagstukken. Met de financiële crisis van 2008, gevolgd door de eurocrisis en recenter ten gevolge van de COVID-crisis, de oorlogen in Oekraïne en het Midden-Oosten en handelsconflicten tussen economische grootmachten, is dit vertrouwen in het oplossend vermogen van geglobaliseerde markten onder druk komen te staan en wordt meer verwacht van de EU als handelsblok. Die sterkere oriëntatie op de EU werkt echter nog niet altijd door in de nationale beleidskeuzes die worden gemaakt.

Verandering van het maatschappelijke debat

Door de ontzuiling van de Nederlandse samenleving, de democratisering en de toenemende individualisering is de binding van de Nederlandse bevolking aan bestaande politieke partijen afgenomen en nam de volatiliteit bij verkiezingen sterk toe. De opkomst van het internet en sociale media heeft de manier waarop mensen met elkaar en met de overheid communiceren bovendien sterk veranderd. Datzelfde geldt voor de manier waarop mensen informatie consumeren. Wetenschappelijke kennis, meningen, nieuws en nepnieuws lopen daarbij ongefilterd door elkaar. Mensen worden uitgebreider en sneller (al dan niet juist) geïnformeerd dan ooit en ze hebben de mogelijkheid om per ommegaande op die informatie te reageren.

Mede hierdoor is er sprake van toenemende politieke polarisatie en verruwing van het politieke en maatschappelijke debat en is bij politici en bestuurders meer nadruk komen te liggen op het oplossen van incidenten, 'scoren' op de korte termijn en persoonlijke zichtbaarheid. Dit verhoudt zich slecht tot het langetermijnperspectief dat nodig is voor het oplossen van de problemen in de leefomgeving.

Risicoacceptatie neemt af

Een deel van het overheidshandelen is gericht op het verminderen van risico's voor mensen en bedrijven. Een gevolg daarvan is dat het mensen en bedrijven onvoorzichtiger maakt in het omgaan met risico's (De Argumentenfabriek, 2018) en dat zij niet altijd verantwoordelijkheid nemen voor hun handelen. Maar het leidt er ook toe dat mensen veel minder risico accepteren dan voorheen, in de verwachting dat de overheid garant staat voor het wegnemen of compenseren van die risico's. Van de overheid wordt steeds meer een risicovrije samenleving verwacht. De Raad van State (2023) signaleert bijvoorbeeld een toegenomen roep om financiële vergoeding of tegemoetkoming voor onrecht dat is ondergaan of voor bezwarende omstandigheden en een toegenomen behoefte aan individueel maatwerk. De overheid reageert daar steeds vaker positief op, ook wanneer zij geen directe verantwoordelijkheid draagt of juridisch tot niets verplicht is. De reactie van de overheid bestaat bijvoorbeeld uit het compenseren van tegenslag ten gevolge van calamiteiten (Hasekamp, 2023) of het formuleren van specifieke regels voor afwijkende gebeurtenissen en strenge handhaving daarvan.



3.3 De institutionele verhoudingen passen niet meer bij de problemen van vandaag

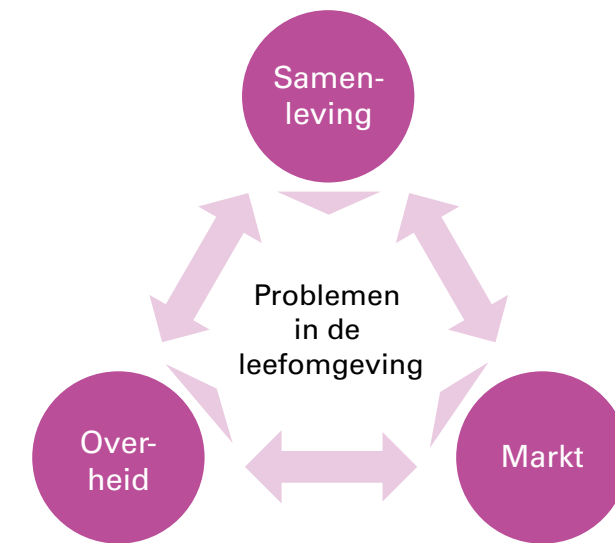
De institutionele context waarbinnen naar oplossingen wordt gezocht voor de problemen in de leefomgeving kan grofweg worden geschematiseerd in drie domeinen: de overheid, de samenleving en de markt.¹ Die domeinen oefenen elk invloed uit op de problematiek én op elkaar. Er bestaan meerdere relaties tussen de domeinen en er is sprake van een diversiteit aan doelstellingen en eigenschappen van partijen in die domeinen.

Deze domeinen zijn vanzelfsprekend weer onder te verdelen in verschillende subdomeinen. Zo is er geen sprake van dé 'overheid'. De overheid bestaat immers uit meerdere bestuurslagen die elk hun taken en bevoegdheden hebben. Bovendien bestaan die bestuurslagen uit verschillende 'machten', zoals het politieke bestuur en ambtelijke organisaties, die elk hun eigen rol vervullen.

Zulke diversiteit is ook te zien in 'de samenleving', waar naast individuele burgers belangengroepen en andere coöperatieve verbanden actief zijn. Hetzelfde geldt voor de markt, die bestaat uit veelsoortige bedrijven van verschillende omvang met verschillende mate van impact en invloed op de leefomgevingsproblematiek en uit diverse georganiseerde belangenbehartigers.

¹ Deze schematisering kan worden aangevuld met een vierde en zelfs een vijfde domein, namelijk kennisinstellingen en financiële instituties (Simons & Nijhof, 2020). In deze notitie worden financiële instituties onder 'markt' meege-nomen. Kennis komt weliswaar aan bod maar wordt vooralsnog niet als apart domein besproken in deze notitie. In een later stadium van het adviestraject zal hier uitgebreider op in worden gegaan.

Figuur 1: Schematisering van de institutionele omgeving van problemen in de leefomgeving



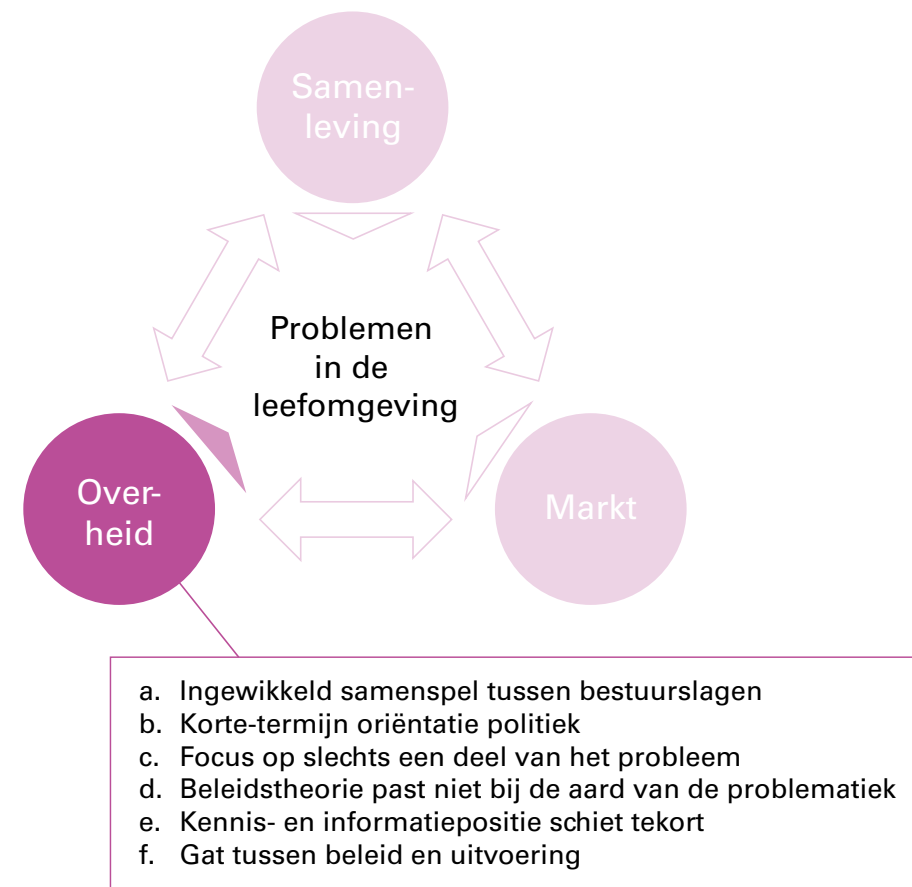
Hierna bespreken we een aantal elementen van de institutionele context in meer detail. Daarbij merken we op dat met name het domein 'markt' en de as 'markt – samenleving' in deze notitie nog niet zijn uitgewerkt.

De overheid als bron van systeemfalen

Oplossingen vragen om een ingewikkeld samenspel tussen bestuurslagen
In de afgelopen decennia heeft de rijksoverheid veel taken en bevoegdheden verregaand gedecentraliseerd, ook in het ruimtelijke domein en breder, het leefomgevingsdomein. De Omgevingswet die op 1 januari 2024 van kracht gaat, gaat bijvoorbeeld uit van een kleine overheid, een sterke markt en een mondige burger. In de huidige praktijk wordt aan die voorwaarden echter niet of nauwelijks voldaan.



Figuur 2: Overzicht van elementen van systeemfalen aan de kant van de overheid



De laatste paar jaar zoekt de rijksoverheid steeds vaker naar oplossingen voor de problemen in de leefomgeving door 'nationale regie' te voeren en meer richting te geven. Problemen in de leefomgeving hangen veelal met elkaar samen. De regio vormt een belangrijk schaalniveau voor de aanpak van problemen in de leefomgeving. Dit heeft te maken met het gemeentegrensoverschrijdende karakter van veel van de problemen. Maar tegelijkertijd is het regionale schaalniveau bestuurlijk niet goed georganiseerd (Rli, 2021a). Dat maakt het lastig om bijvoorbeeld de investeringsagenda's voor

verschillende problemen met elkaar te synchroniseren of om uiteenlopende belangen met elkaar te laten meekoppelen.

Om aan het verlangen naar een regisserende en richtinggevende nationale overheid tegemoet te komen is het noodzakelijk dat het nationale niveau zich laat voeden met kennis en ervaring van het decentrale (regionale) niveau. In de huidige institutionele inrichting wordt daar onvoldoende in voorzien.

Parallel aan de decentralisatie van het leefomgevingsdomein is de rol en invloed van de Europese bestuurslaag steeds belangrijker geworden (zie ook hierboven), waardoor het nationale niveau aan macht heeft ingeboet. De EU heeft inmiddels een veel sterkere richtinggevende rol als het gaat om de leefomgeving dan het Rijk. Dit is nog onvoldoende doorgedrongen in het Nederlandse beleid.

De beide bewegingen – decentralisatie en internationalisering – hebben consequenties voor de rolverdeling tussen overheden in het Huis van Thorbecke, die nog onvoldoende worden doordacht. Vooral nog leidt het tot een steeds ingewikkelder wordende kluwen van samenwerkende bestuursorganen, vaak via (te) vrijblijvende bestuursakkoorden, en dientengevolge tot oncontroleerbaar en niet-afrekenbaar beleid.

Korte-termijn oriëntatie van de politiek

In algemene zin worden in de politieke arena de wensen en voorkeuren van mensen in de samenleving vertegenwoordigd. Op basis daarvan maakt de politiek beleidskeuzes en stelt de bijbehorende middelen (geld, menskracht



enzovoorts) beschikbaar. Zowel door de noodzaak (in Nederland) om coalitie kabinetten te formeren tussen partijen met verschillende doelstellingen, als door de opeenvolging van verschillende kabinetten in de tijd, stapelt de politiek de beleidskeuzes en doelstellingen op elkaar. Vaak wordt eerder nieuw beleid gemaakt dan dat bestaand beleid goed wordt uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat de overheid een grote set, deels tegenstrijdige doelstellingen moet verwezenlijken, die de wensen en voorkeuren van de mensen die hun stem hebben uitgebracht nog maar nauwelijks weerspiegelen (De Argumentenfabriek, 2018).

De factor tijd is problematisch in deze context. De leefomgevingsproblemen vragen in algemene zin om een duidelijke blik op de verre toekomst en een lange adem voor het vinden en realiseren van oplossingen. Het politieke bestel daarentegen is sterk op de korte termijn gericht, onder andere vanwege de verkiezingen die periodiek worden gehouden. Kabinetten regeren immers maximaal voor vier jaar en hebben geen of beperkte zeggenschap over de periode(s) daarna. Dat kan leiden tot korte-termijn suboptimale oplossingen, maar ook tot het uitstellen van richtinggevend keuzes, structurele oplossingen en verregaande ingrepen (Denktank Nederland 2040, 2023). Voor een kabinet dat vier jaar regeert is het onaantrekkelijk onderwerpen aan te pakken die om een lange adem vragen, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit, de grote impact op mensen, of omdat de kosten in de eigen kabinetsperiode vallen en de baten pas in de volgende (De Argumentenfabriek, 2018). 'Pijn' ten gevolge van keuzes wordt uit de weg gegaan door keuzes vooruit te schuiven.

Beleidsontwikkeling focust op slechts een deel van het probleem

In het overheidsbeleid bestaat de neiging om de aandacht vooral te richten op slechts een 'overzichtelijk' deel van de problematiek of alleen op de eerste stappen die moeten worden gezet. Daarbij worden middelen meer dan eens tot doel verheven. Het totaalbeeld en de lange termijn kunnen daarmee naar de achtergrond verdwijnen. Denk bijvoorbeeld aan de enorme aandacht voor stikstofreductie terwijl het achterliggende doel is om de natuur en biodiversiteit te revitaliseren.

Beleidstheorie past niet bij de aard van de problematiek

De budgettaire oriëntatie van de (rijks)overheid is heel sterk. Besluiten worden genomen op basis van het beschikbare budget, niet op basis van de inhoud van de problematiek. Daarom is er in de overheidsorganisatie sprake van een dominant streven naar sectorale optimalisering en efficiëntie in de beleidsontwikkeling (Rli, ROB & RVS, 2023). Doelmatigheid (het efficiënt inzetten van middelen) gaat voor op het bereiken van effect. Het beleid richt zich sterk op het sectoraal managen en (op korte termijn) oplossen van problemen (Boutelier, 2019). Onderliggende problemen en oorzaken daarvan ontsnappen daarmee aan de aandacht.

Daarnaast constateerde Kalden (2023) dat, in ieder geval in het landbouwdossier, het wederzijds vertrouwen tussen overheid en marktpartijen ontbreekt. Dat vertaalt zich in de wijze en vorm van beleidsvorming en -uitvoering en resulteert in gedetailleerde regelgeving met een grote handhavingsdruk. Het gaat daarbij ook altijd om negatief gestelde normen, nooit om normen die uitdrukken welke kant we op willen. Dit is niet



voorbehouden aan de landbouwsector: overheidssturing in de leefomgeving richt zich in grote mate op het detailniveau. Voortdurend wordt getracht om problemen op te lossen met meer beleid, wet- en regelgeving. Met als gevolg een toenemende complexiteit en stapeling van beleid, wet- en regelgeving en een veelheid aan instrumenten en instanties. Deze regeldruk leidt onvoldoende tot daadwerkelijk bieden van oplossingen en verhoudt zich slecht met de onvoorspelbaarheid van het verloop en de uitkomsten van leefomgevingsproblematiek. Bovendien veroorzaakt het een grote verantwoordingslast; de toets op rechtmatigheid is vaak belangrijker dan de toets op doeltreffendheid.

Kennis- en informatiepositie schiet tekort

De kennisinfrastructuur, wetenschappelijke kennis, de beschikbare modellen en rekenmethoden die worden benut voor de besluitvorming sluiten onvoldoende aan bij de (veranderende) aard van de opgaven en de ervaren problematiek in de samenleving. De overheid is bovendien voor zijn kennis- en informatiepositie sterk afhankelijk geraakt van anderen (markt en samenleving).

De overheid gaat daarnaast niet goed om met data en informatie. Relevante data voor de grote leefomgevingsproblemen ontbreken of zijn in onvoldoende mate beschikbaar. Als data wel beschikbaar zijn worden ze onvoldoende geanalyseerd en gebruikt, vanwege het ontbreken van bruikbare standaarden (Rli, 2021b), ontoereikende kennis of belemmerende regelgeving. Daar komt bij dat de overheid voor veel data afhankelijk is van marktpartijen, die vanzelfsprekend bij de beschikbaarstelling daarvan primair handelen vanuit bedrijfsbelang.

Gat tussen beleid en uitvoering

Het vermogen om dat wat beleidsmatig wordt afgesproken in de praktijk te realiseren is afgenomen (Rli, 2023). Het afstoten van overheidstaken is in de voorbije decennia gepaard gegaan met een verlies van kennis en kunde bij onderdelen van de overheid. Doordat de overheid ervoor heeft gekozen de uitvoering van publieke taken te beleggen bij zelfstandige bestuursorganen en commerciële partijen, is een gat ontstaan tussen beleid en uitvoering (ROB, 2022). Het ontbreekt beleidsmakers aan inhoudelijke kennis van en ervaring met de uitvoering van beleid, waardoor bij het formuleren van beleid onvoldoende wordt gekeken naar de uiteindelijke uitvoerbaarheid daarvan. Daar komt bij dat de keten tussen het formuleren van beleid – met zijn ambities, doelen, doelgroepen en instrumenten – en de uiteindelijke uitkomsten van dat beleid lang is. Om te voorkomen dat de uitkomsten te veel gaan afwijken van wat oorspronkelijk met het beleid wordt beoogd, stellen beleidsmakers voorschriften op voor uitvoerders en formuleren ze prestatie-indicatoren (De Argumentenfabriek, 2018). Deze bureaucratische verplichtingen creëren daardoor vaak een papieren werkelijkheid die losstaat van het daadwerkelijke probleemoplossend vermogen. Dit wordt versterkt doordat mensen die werken in de uitvoering nauwelijks betrokken worden bij de beleidsvorming (Rli, 2023) en dat beleidsmakers bij de overheid over minder inhoudelijke competenties beschikken dan voorheen en onvoldoende kennis hebben over de uitvoering (ROB, 2022). Het ontbreekt kortom aan gelijkwaardigheid tussen uitvoering en beleid (Rli, 2023).



De markt als bron van systeemfalen

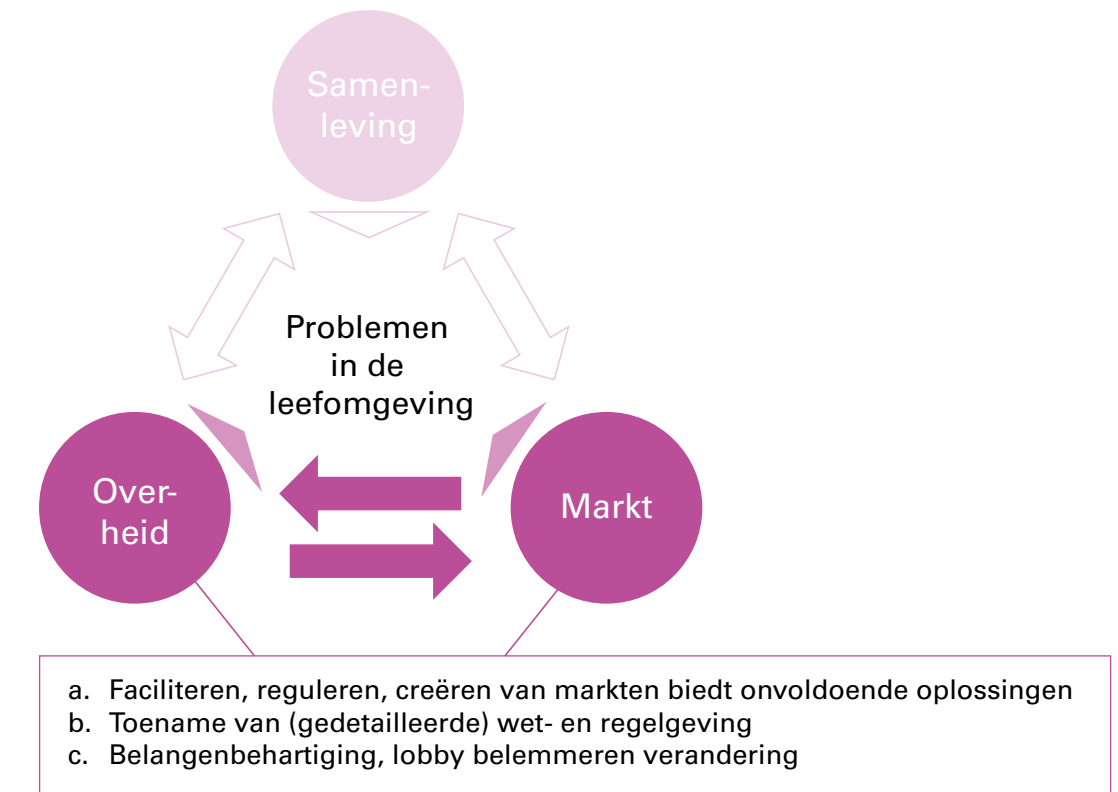
De markt komt op eigen kracht onvoldoende tot transformatie

Marktpartijen (bedrijven) hebben een eigenstandige transformatiekracht om bij te dragen aan het oplossen van collectieve problemen. Zo beschrijven Polman & Winston (2019) bijvoorbeeld een aantal principes voor bedrijven waarlangs zij het welzijn voor iedereen op wie een bedrijf effect heeft kunnen verbeteren. Wanneer bedrijven kiezen voor verandering ten gunste van het collectief, kan dat een grote impact hebben. In de praktijk zijn er in markten echter grote tegenkrachten, zoals de focus op korte-termijngroei en het primaat van de aandeelhouder bij bedrijven. De huidige spelregels waarbinnen de markt werkt zijn niet toereikend voor de toekomstige uitdagingen. Transparantie, eerlijke en betrouwbare informatie-uitwisseling in de keten, echte prijzen en heldere wettelijke kaders zijn daarin noodzakelijk maar ontbreken momenteel. Als dat wel op orde is kan de markt uitstekend haar werk doen. Sturing vanuit de overheid op deze punten is essentieel (Kalden, 2023).

De relatie markt – overheid als bron van systeemfalen

De relatie tussen overheid en markt is op ten minste drie manieren relevant voor het vermogen om tot oplossingen van grote leefomgevingsproblemen te komen. Ten eerste vanwege de keuzes die de overheid maakt om markten te faciliteren, reguleren en creëren; ten tweede vanwege de mede daaruit voortvloeiende gedetailleerde wet- en regelgeving en; ten derde vanwege de beïnvloeding door marktpartijen, al dan niet in georganiseerde vorm, van het overheidshandelen.

Figuur 3: Overzicht van elementen van systeemfalen in de relatie overheid - markt



Het faciliteren, reguleren, creëren van markten door de overheid biedt onvoldoende oplossingen

In de afgelopen decennia heeft de overheid in hoge mate het economische gebruik van de ruimte gefaciliteerd (PBL, 2021). Dat heeft ontwikkelingen opgeleverd die niet altijd toekomstbestendig zijn en niet altijd even goed aansluiten bij hoe mensen de ruimte beleven. De collectieve problemen in de leefomgeving die nu aan de orde zijn vragen om ingrijpende veranderingen van het ruimtegebruik en de economie. Dat wil zeggen vernieuwing van de economie en het ombouwen en afbouwen van bestaande activiteiten



(Rli, 2019). De noodzakelijk geachte transformaties staan echter vaak op gespannen voet met gevestigde economische belangen.

In de voorbije decennia heeft de overheid bovendien voortvarend taken in de fysieke leefomgeving op afstand gezet, verzelfstandigd en geliberaliseerd. Denk aan de levering van energie of het exploiteren van openbaarvervoersdiensten. Tegelijk is in diverse leefomgevingsdomeinen te zien dat marktpartijen – ondanks hun potentiële veranderkracht - niet in staat zijn of niet bereid zijn collectieve problemen op te lossen.

Toename van (gedetailleerde) wet- en regelgeving

Met het op afstand zetten en afstoten naar de markt, en het verzelfstandigen van publieke taken is de rol van de overheid verschoven van beleidsbepalend en uitvoerend naar kaderstellend en toezichhoudend. Dat is gepaard gegaan met een sterke toename van (gedetailleerde) wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving is vaak sectoraal ingestoken en landt samen met andere sectorale wet- en regelgeving in de leefomgeving. De leefomgevingsvraagstukken vragen meer dan eens om een samenhangende benadering van allerlei verschillende beleidsterreinen – denk aan de samenhang tussen waterbeheer, natuurontwikkeling en landbouw – die belemmerd wordt door de stapeling van (soms ook nog tegenstrijdige) sectorale wet- en regelgeving.

Belangenbehartiging en lobby belemmeren verandering

Bedrijven en hun belangenorganisaties hebben in het verlengde van de faciliterende rol die de overheid al lange tijd vervult, grote invloed verworven

op de politieke besluitvorming. Dat geldt in vrijwel alle sectoren van de economie, of het nu om industrie, landbouw, vervoer of diensten gaat. Met name gevestigde belangen zijn daarbij in de positie om als hindermacht te functioneren bij het aanpakken van grote problemen. De invloed van nieuwe marktspelers, die aansluiting zoeken bij de noodzakelijke transformaties en juist als meewerkende kracht voor verandering kunnen functioneren, is veel beperkter.

De samenleving als bron van systeemfalen

Het maatschappelijk middenveld is versnipperd geraakt

In Nederland wordt al eeuwen beleid gemaakt door compromissen te sluiten op hoog bestuurlijk niveau. Het consensusmodel dat in Nederland is ontstaan – van overleg, debat, uitruil van belangen, rationaliteit, feitelijkheid en argumentatie, begrip voor elkaar en de bereidheid om te geven en te nemen – is tot op de dag van vandaag levend (De Argumentenfabriek, 2019). Ook bij het oplossen van de leefomgevingsproblemen en de ingrijpende consequenties die dat zal hebben is betrokkenheid van alle maatschappelijke partijen noodzakelijk en moeten hun belangen en zorgen serieus meegewogen worden in de besluitvorming (Expertteam Energiesysteem 2050, 2023).

Van oudsher organiseren mensen en ondernemers zich om collectief sterker op te komen voor hun belangen en een stem te hebben in de politieke besluitvorming. Het zogenaamde maatschappelijk middenveld (civil society) omvat een veelheid aan maatschappelijke organisaties die de opvattingen van burgers versterken en laten weerklinken en hen daarin, ook buiten het



politieke proces, vertegenwoordigen. In Nederland is het maatschappelijk middenveld deels geïnstitutionaliseerd in formeel ingestelde organisaties zoals de Sociaal-Economische Raad (SER), waarin werkgevers en werknemers samenwerken. Ook in het leefomgevingsdomein zijn diverse maatschappelijke organisaties en belangenvertegenwoordigers van bedrijven en overheden actief betrokken, zoals milieu- en natuurorganisaties, koepelorganisaties van de landbouw, woningcorporaties, bedrijfsleven of decentrale overheden.

Net als het politieke speelveld is in Nederland het maatschappelijk middenveld de laatste jaren steeds meer versnipperd geraakt. Maatschappelijke organisaties zijn opgesplitst in meerdere partijen, actiecomités en ad-hoc actiegroepen met elk hun eigen achterban. Denk bijvoorbeeld aan de landbouwsector waar voorheen LTO Nederland en de samenstellende regionale verenigingen vrijwel de enige spreekbuis waren voor het grootste deel van de boeren en tuinders, maar sinds enkele jaren vertegenwoordigen ook organisaties als Agractie, Farmers Defence Force en Caring Farmers een sterk gepolariseerde sector.

De (koepel)organisaties die traditioneel met de overheid aan tafel zaten hebben gezag verloren en vertegenwoordigen nog slechts een deel van een sector of belanghebbenden. Er zijn veel organisaties die inhoudelijk vaak behoorlijk van mening en inzicht verschillen. Dat heeft onder andere tot gevolg dat het uitoefenen van invloed op de besluitvorming versnipperd is geraakt en dat het maatschappelijk middenveld aan toegang tot de macht heeft ingeboet. De versplintering geeft relatief kleine groepen de facto de macht om een veto op veranderingen in te zetten (De Argumentenfabriek,

2019). Nieuwe georganiseerde verbanden van inwoners hebben vaak geen toegang tot het geïnstitutionaliseerde overleg.

De traditionele manier om draagvlak te creëren door het voeren van overleg en het sluiten van akkoorden met het maatschappelijk middenveld, werkt alleen als dit maatschappelijk middenveld ook daadwerkelijk de samenleving vertegenwoordigt. Dat is niet langer het geval, de gesprekspartners van de overheid zijn nu veelal belangenorganisaties van marktpartijen en een verstatelijkt maatschappelijk middenveld (Van Hedel, 2021).

Daar komt bij dat de vertegenwoordigende organisaties zich meer en meer zijn gaan richten op belangenbehartiging en minder op het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen voor een gezamenlijk probleem. De 'verander capaciteit' van het consensusmodel lijkt aan kracht in te boeten. Aanpassingen blijven uit en vraagstukken zoals het stikstofdosier, het verduurzamen van de luchtvaart en het bouwen van genoeg woningen slepen jarenlang voort. Het consensusmodel faalt, Nederland is minder goed in staat wetten en regels aan te passen aan veranderende omstandigheden.

De relatie overheid samenleving als bron van systeemfalen

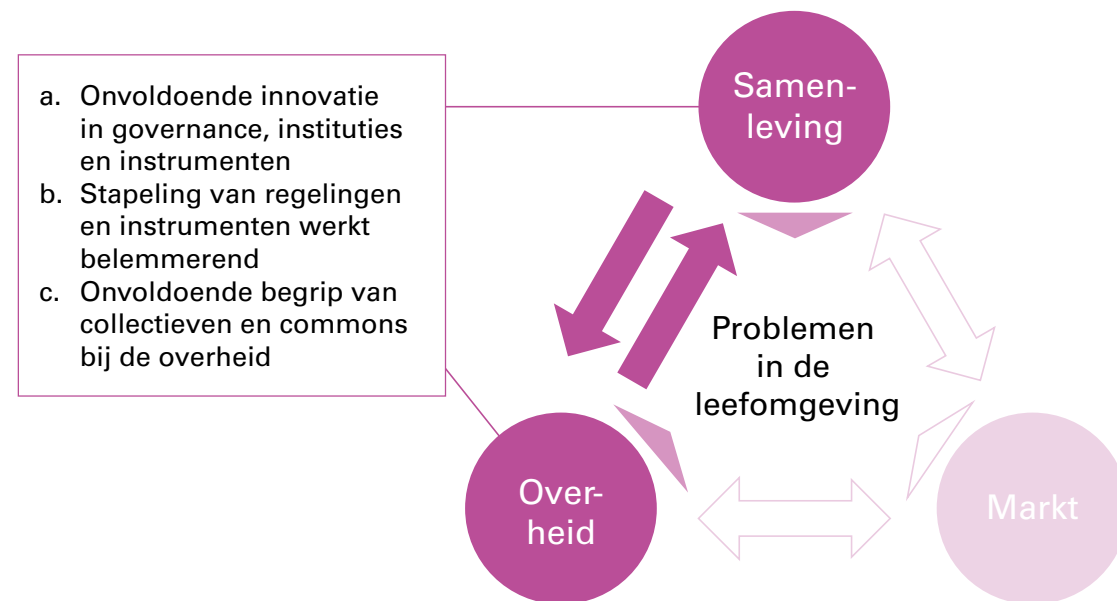
Onvoldoende innovatie in governance, instituties en instrumenten

De overheid is geneigd om het oplossen van de grote problemen in de leefomgeving te benaderen vanuit de techniek en technologie die ervoor nodig is, en zich te richten op het faciliteren van markten - en in mindere mate de samenleving. Het zoeken naar oplossingen vindt nog altijd plaats binnen



dezelfde governance, waarbij marktwerking en top-down aansturingsmodel dominant zijn. De overheid is volgens de ROB (2022) nog steeds veelal verticaal en top-down georganiseerd, terwijl de samenleving de afgelopen decennia steeds horizontaler is geworden. Daarnaast is de samenleving diverser dan vroeger zonder dat dit heeft geleid tot fundamentele aanpassingen binnen het openbaar bestuur.

Figuur 4: Overzicht van elementen van systeemfalen in de relatie overheid - samenleving



Stapeling van regelingen en instrumenten werkt belemmerend

Vanuit de overheid vindt aansturing richting spelers in de samenleving steeds plaats met dezelfde typen instrumenten die al sinds jaar en dag worden ingezet. Het gevolg is bijvoorbeeld dat er een lappendeken aan

regels, fondsen, subsidies en prijsbeleid is ontstaan, waardoor de aanwezige kracht in de samenleving deels verloren gaat aan een zoektocht naar het juiste loket of accurate verantwoording.

Onvoldoende begrip van collectieven en commons bij de overheid

In de samenleving zijn er tegelijkertijd steeds meer alternatieve vormen van governance in opkomst, bijvoorbeeld gebaseerd op collectieve actie of het idee van de 'commons'. Vanuit deze alternatieve vormen worden substantiële bijdragen geleverd aan het oplossen van leefomgevingsproblemen. Denk aan energielcollectieven, collectieven voor agrarisch natuurbeheer of gebiedscollectieven die meervoudige problemen aanpakken. Vanuit de rijksoverheid wordt deze ontwikkeling onvoldoende begrepen. Het dominante sturingsmodel en de daaruit voorkomende complexiteit en regeldruk leidt ertoe dat zowel individuele mensen als mensen in georganiseerde verbanden onvoldoende handelingsruimte hebben om zelf aan oplossingen te werken. De kaders die de overheid stelt werken beknellend en niet 'bevrijdend'. Lokale, collectieve initiatieven worden hierdoor tegengewerkt, terwijl er in (een deel van) de maatschappij behoefte en welwillendheid is een bijdrage te leveren.

3.4 Technocratische oplossingen en onvoldoende articulatie van waarden

De omvang van de problemen in de leefomgeving en verstrekkende consequenties die de in het beleid geformuleerde opgaven hebben voor de economische structuur, het ruimtegebruik en de samenleving als geheel vragen om oplossingen waarbij de hele samenleving wordt meegenomen.



Op dit moment worden beleid en de keuze van maatregelen echter vooral technocratisch uitgewerkt en bij voorkeur als ‘niet-politiek’ voorgesteld. Er wordt nadruk gelegd op (ogenschijnlijk) neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders, waardoor vragen over de rechtvaardigheid van het overheidsoptreden in relatie tot burgers naar de achtergrond of zelfs uit zicht verdwijnen (ROB, 2022). Zo worden de ‘opgaven’ zoals de energietransitie, landbouwtransitie en woningbouw-opgave als onontkoombaar neergezet en de bijbehorende maatregelen als onvermijdelijk. Dit gaat gepaard met een technische en legalistische benadering met veel regels die tot op detailniveau ingrijpen op het dagelijks leven van mensen en de bedrijfsvoering van ondernemers. De ROB (2022) stelt dat het normatieve karakter van het handelen van het openbaar bestuur wordt ontkend en daarmee ook de (meestal onbedoelde) immorele consequenties van dit handelen.

Deze benadering heeft drie belangrijke tekortkomingen. Ten eerste is zowel het formuleren van de opgave als het kiezen van de maatregelen nooit neutraal of niet-normatief. Altijd spelen wereldvisies, ideologieën en waardeoriëntaties een rol. Ten tweede zorgt de behoefte om effectiviteit en efficiëntie van interventies te kunnen meten ervoor dat overheid, politiek en ook wetenschap geneigd zijn om complexe problematiek te reduceren tot datgene wat meetbaar is. Ten derde blijft op deze manier een debat over de weging van problemen buiten beeld. Klimaatverandering is levensbedreigend voor de huidige en volgende generaties, woningnood is schrijnend en het revitaliseren van de biodiversiteit van het grootste belang voor een

gezond leven; maar hoe belangrijk vinden mensen dergelijke problemen ten opzichte van elkaar en welk type maatregelen vindt men dat daarbij horen? De weging is in de praktijk nog ingewikkelder omdat ook buiten het leefomgevingsdomein diverse problemen aan de orde zijn die ingrijpen op het dagelijks leven van mensen, zoals vraagstukken over verdeling of bestaanszekerheid. Door het positioneren van leefomgevingsvraagstukken als onbetwistbaar en het oplossen daarvan op te vatten als een technocratische exercitie wordt voorbijgegaan aan het feit dat verschillende (groepen) mensen verschillende problemen op uiteenlopende wijzen waarderen. De WRR (2023) concludeert bijvoorbeeld dat voorafgaand aan het maken van klimaatbeleid vaak maar beperkt discussie is over de rechtvaardigheid van verdelingen. Rechtvaardigheid van verdelingen komt zodoende niet voldoende aan bod in beleidsvorming.

Om de hele samenleving mee te nemen bij het oplossen van de problematiek, zullen de onderliggende waarden expliciet moeten worden gemaakt en zal een open debat moeten plaatsvinden over botsende waarden. In de huidige beleidsbenadering wordt onvoldoende stilgestaan bij de verschillende waardenoriëntaties in de samenleving en de consequenties die deze waardenoriëntaties (kunnen) hebben voor de interpretatie van de problemen in de leefomgeving en de denkbare oplossingsrichtingen.

Het gebrek aan aandacht voor en debat over deze verschillen manifesteert zich zowel in de politieke arena als bij het formuleren van beleid. Ook in de relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld en tussen organisaties in dat maatschappelijk middenveld blijft de morele dimensie dikwijls onderbelicht en is er onvoldoende inzicht in elkaars waarden (zie ook



Kalden, 2023). Een gevolg is dat het maken van richtinggevende keuzes uit de weg wordt gegaan, dat draagvlak voor wél gemaakte keuzes ontbreekt (in elk geval bij een deel van de samenleving) en dat obstructie van de doorwerking van keuzes plaatsvindt.

4 TEN SLOTTE

In het voorgaande hebben wij vastgesteld dat in het leefomgevingsbeleid de hoge ambities onvoldoende worden waargemaakt. Op hoofdlijnen hebben we verkend welke drijvende krachten hieraan bijdragen.

In de loop van 2024 geeft de Rli een vervolg aan deze verkenning met een adviestraject. Daarin worden de hoofdlijnen van deze verkenning uitgewerkt, uitgebreid en getoetst. In het adviestraject zullen we ook analyseren welke benaderingen mogelijk zijn om met de drijvende krachten om te gaan, om oorzaken van systeemfalen aan te pakken en om ambities wél te verwezenlijken. Op basis van de lessen die daaruit te leren zijn, hopen wij een handelingsperspectief te formuleren waarmee Nederland grote stappen vooruit kan zetten om leefomgevingsproblemen op te lossen.



LITERATUUR

- ABF Research (2023). *Primos-prognose 2023: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.*
- Bergh, J. van den & Kemp, R. (2006). *Economics and Transitions: Lessons from Economic Sub-disciplines.* Maastricht: United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology.
- Boutelier, H. (2019). *Het seculiere experiment. Over westerse waarden in radicale tijden.*
- De Argumentenfabriek (2018). *Wat veroorzaakt overheidsfalen? Naar een rijker beeld van overheidshandelen.*
- De Argumentenfabriek (2019). *Het Nederlandse consensusmodel: De succesfactoren van het poldermodel in kaart gebracht.*
- Denktank Nederland 2040 (2023). *Nederland 2040: een toekomstbeeld.*
- Expertteam Energiesysteem 2050 (2030). *Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050.*
- Hasekamp, P. (2023). *Van investeren én verdelen komt de winst.*
EW economielezing 2023.
- Hedel, H. van (2021). *Het maatschappelijk middenveld bestaat niet meer.*
Stichting Sociale Christendemocratie.
- Kalden, C. (2023). *Kom in beweging: Verslag van de voorzitter van het Landbouwakkoord.*
- PBL (2020). *Balans van de leefomgeving 2020: burger in zicht, overheid aan zet.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving.*

PBL (2022). *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022. Eerste vervolgmeting*.
Publicatienummer 4706. Den Haag.

PBL (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*.

PBL-publicatienummer: 4882. Den Haag.

PBL, RIVM, CBS, RVO, TNO & WUR (2023). *Klimaat- en energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*.

Polman, P. & A. Winston (2019). *Nettopositief: Hoe je een succesvol en duurzaam bedrijf bouwt: door meer te geven dan te nemen*.

Raad van State (2023). *Jaarverslag 2022*.

Rli (2019). *Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities*.
Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2021a). *Geef richting maak ruimte!* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2021b). *Digitaal Duurzaam*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2022). *Natuurinclusief Nederland: Natuur overal en voor iedereen*.
Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2023). *De uitvoering de baas: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli, ROB & RVS (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*.

ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Simons, L. & A. Nijhof (2020). *Changing the game: sustainable market transformation strategies to understand and tackle the big and complex sustainability challenges of our generation*.

WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten*. WRR-rapport 106. Den Haag.



Samenstelling raadscommissie

J. (Jantine) Kriens, raadslid Rli en commissievoorzitter

Prof. Drs. K. (Krijn) Poppe, raadslid Rli

Y. (Yourai) Mol, BPhil, junior-raadslid Rli

Dr. B. (Bernard) ter Haar, extern commissielid (zelfstandige, voormalig consultant bij ABDTOPConsult)

Samenstelling projectteam

Drs. B.N.S.M. (Bart) Swanenvleugel, projectleider

R.F. (Robert) Ewing, MSc, projectmedewerker

Geraadpleegde personen

Rob Aalbers, Centraal Planbureau

Hans Boutelier, Vrije Universiteit Amsterdam

Paul Frissen, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Bernard ter Haar

Maarten Hajer, Universiteit Utrecht

Pieter Hasekamp, Centraal Planbureau

André Hoogendijk, BO Akkerbouw

Frank Kalshoven, De Argumentenfabriek

James Kennedy, Universiteit Utrecht

Tine de Moor, Erasmus Universiteit

Wieke Pot, Wageningen University & Research

OVERZICHT PUBLICATIES

2023

De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving. December 2023 (Rli 2023/07)

Weg van de wegwerpmaatschappij. November 2023 (Rli 2023/05)

Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen. Oktober 2023 (Rli 2023/04)

Goed water goed geregeld. Mei 2023 (Rli 2023/02)

Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Maart 2023 (Rli 2023/01)

2022

Financiering in transitie: naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie. December 2022 (Rli 2022/05)

Towards a sustainable food system: a position paper on the framework law. December 2022 (Rli/EEAC)

Splijtstof?: Besluiten over kernenergie vanuit waarden. September 2022 (Rli 2022/04)

Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties. Mei 2022 (Rli 2022/03)

Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen. Maart 2022 (Rli 2022/01)

2021

Boeren met toekomst. December 2021 (Rli 2021/06)

Geef richting, maak ruimte! November 2021 (Rli 2021/05)

Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (Rli 2021/04)

Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (Rli 2021/03)

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)

Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (Rli 2021/01)

2020

Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. September 2020 (Rli 2020/06)



Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld.
September 2020 (Rli 2020/05)

Groen uit de crisis. Juli 2020 (Rli 2020/04)

Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein.
Juli 2020 (Rli 2020/03)

De bodem bereikt?! Juni 2020 (Rli 2020/02)

Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (Rli 2020/01)

2019

Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities.
November 2019 (Rli 2019/05)

Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. September 2019
(Rli 2019/04)

Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw. Mei 2019
(Rli 2019/03)

Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute. April 2019 (Rli 2019/02)

De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio.
Maart 2019 (Rli 2019/01)

2018

Warm aanbevolen: CO2-arme verwarming van de gebouwde omgeving.
December 2018 (Rli 2018/07)

Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor de Omgevingswet. November
2018 (Rli 2018/06)

Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit. Juni 2018
(Rli 2018/05)

Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst. Mei 2018
(Rli 2018/04)

De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid.
April 2018 (Rli 2018/03)

Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem.
Maart 2018 (Rli 2018/02)

Stroomvoorziening onder digitale spanning. Februari 2018 (Rli 2018/01)



Colofon

Fotoverantwoording

Cover: Rob Voss / ANP / Hollandse Hoogte

Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Publicatie Rli 2023/08

December 2023

Vertaling

Deze publicatie is vertaald in het Engels en te downloaden via <http://en.rli.nl>

Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Systeempalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning. Den Haag. Digitale uitgave.

ISBN 978-90-77323-43-4

NUR 740

