

# NOTITIE SYSTEEMVERANTWOORDELIJKHEID IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

MEI 2016



## 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.

## Samenstelling Rli

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff, voorzitter  
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven  
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA  
E.H. (Eelco) Dykstra MD  
L.J.P.M. (Léon) Frissen  
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
Ir. M.E. (Marike) van Lier Lels  
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester  
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA  
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

## Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

## Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Oranjevuitensingel 6  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
info@rli.nl  
www.rli.nl

# INHOUD

1	INLEIDING: VIER AANDACHTSPUNTEN	4
2	SYSTEEMVERANTWOORDELIJKHEID IN NATIONAAL BELEID EN WETGEVING VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING	7
3	RLI-ADVISING OVER SYSTEEMVERANTWOORDELIJKHEID	14
4	AANDACHTSPUNTEN BIJ SYSTEEMVERANTWOORDELIJKHEID	17

Deze notitie is geschreven door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur als bijdrage van een door de Raad voor het Openbaar Bestuur getrokken samenwerking tussen adviesraden inzake de analyse en duiding van het begrip systeemverantwoordelijkheid.

## 1 Inleiding: vier aandachtspunten

### Aanleiding

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft een verkenning uitgevoerd naar de betekenis van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' zoals het gebruikt wordt in het domein van de fysieke leefomgeving. Binnen veel beleidsdomeinen (zoals zorg, welzijn, ruimte) spelen processen van decentralisatie, vermaatschappelijking, verzakelijking, deregulering en de overdracht van verantwoordelijkheden aan de EU. Het Rijk komt hierdoor steeds meer op afstand van andere partijen te staan, en daarmee wordt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en die andere partijen diffuus. Het wordt minder duidelijk wat de verantwoordelijkheid van het Rijk nog inhoudt, en wat de gevolgen van die onduidelijkheid zijn voor bijvoorbeeld de ministeriële verantwoordelijkheid. Waar houdt de verantwoordelijkheid van het Rijk op en waar begint de verantwoordelijkheid van andere partijen?

### Wat is systeemverantwoordelijkheid?

Systeemverantwoordelijkheid is een bestuurlijk begrip dat gebruikt wordt voor het verdelen en afbakenen van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen

onderling en tussen overheid en samenleving. In de adviezen van de Rli wordt gesteld dat de systeemverantwoordelijke de spelregels van onderlinge verhoudingen bepaalt door verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe te delen en door te zorgen voor de noodzakelijke voorzieningen. De eindverantwoordelijken of direct verantwoordelijken hebben vervolgens de ruimte om binnen de mogelijkheden van de spelregels zelf te handelen. De systeemverantwoordelijke ziet erop toe (vaak via monitoring) dat het systeem optimaal functioneert. Waar nodig wordt bijgestuurd met aanvullende kaders en bij calamiteiten kan worden ingegrepen met een (nood)interventie. Als het publieke belang niet goed blijkt te worden geborgd, kan de systeemverantwoordelijke de verantwoordelijkheids- of rolverdeling herzien.

### Vier aandachtspunten bij het begrip systeemverantwoordelijkheid

Vooruitlopend op de inhoudelijke bespreking worden hier alvast vier aandachtspunten beschreven die volgens de raad gebruikt kunnen worden als input voor een discussie over het gebruik en de betekenis van dit begrip. In paragraaf vier komen deze punten uitgebreider aan bod, samen met een aantal aanvullende aandachtspunten.

### 1. Systeemverantwoordelijkheid in het fysieke domein niet helder afgebakend

Het begrip systeemverantwoordelijkheid is in de verschillende beleidsvelden in het fysieke domein niet helder afgebakend. Wat is bijvoorbeeld het verschil met eind- en resultaatverantwoordelijkheid, en met stelselverantwoordelijkheid? Waar houdt de verantwoordelijkheid van het Rijk op? De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) stelt dat systeemverantwoordelijkheid een ambigu begrip is waarachter verschillende sturende handelingsrepertoires schuilgaan. Vanuit formeel-juridisch, financieel-economisch, politiek-bestuurlijk of sociaal-maatschappelijk perspectief worden verschillende redeneringen gebruikt met andere principes voor het onderscheid van 'de som en de delen' (Van der Steen et al 2016: 17). De NSOB lijkt te suggereren dat het lastig is om een eenduidige definitie te formuleren. Op basis van inhoudelijke dossiers pleit de Rli in zijn adviezen toch voor het formuleren van een goed doordachte en consistente invulling van het begrip systeemverantwoordelijkheid. Uiteenlopende interpretaties van deze verantwoordelijkheid vormen volgens de raad namelijk een risico in de afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus. De Rli constateert voorts dat de huidige invulling van

stysteemverantwoordelijkheid niet altijd in lijn is met de beoogde sturingsfilosofie.

## 2. *Bouw een veiligheidsklep in*

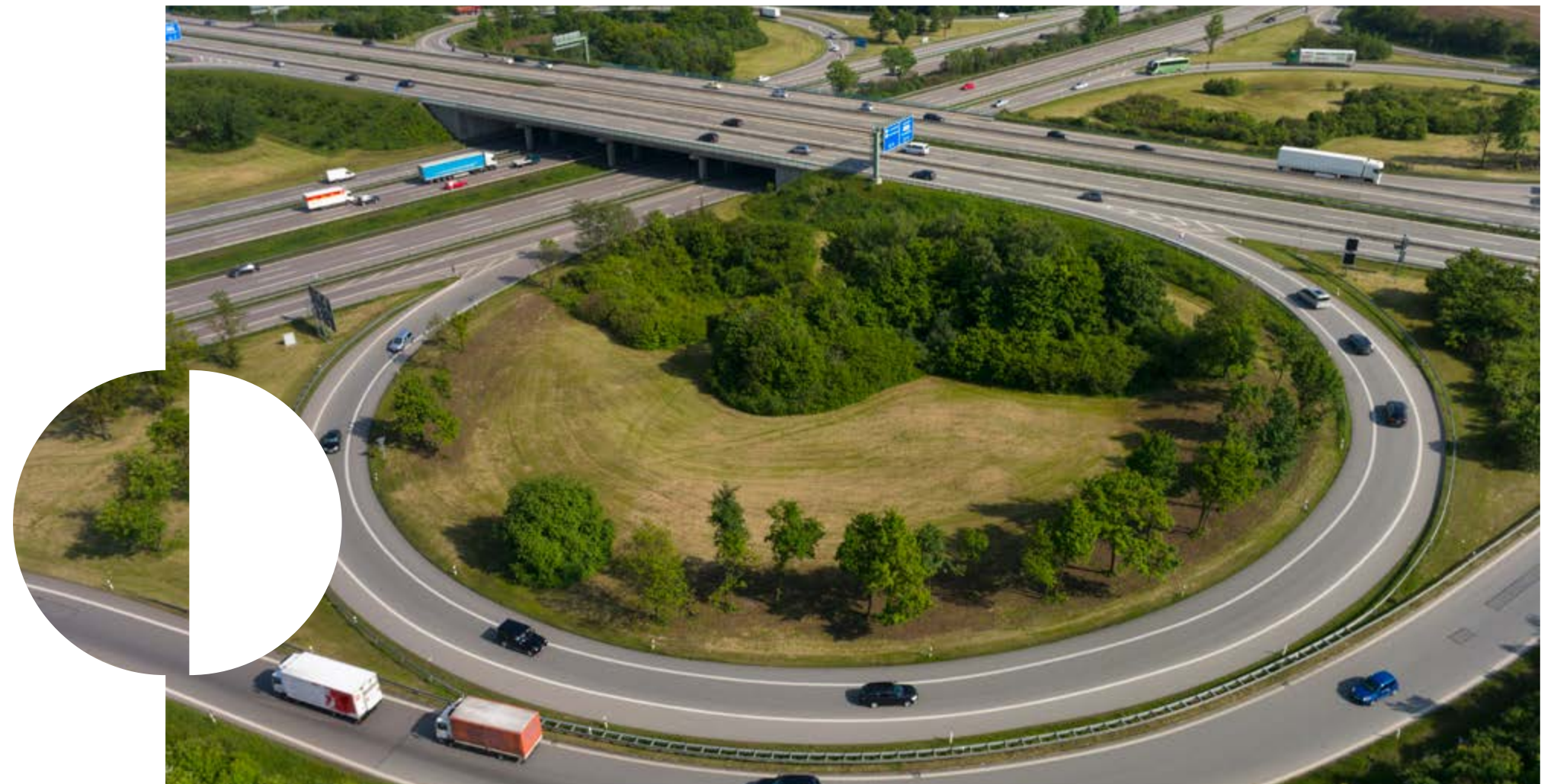
De Rli is in zijn adviezen een voorstander van de ingezette decentralisatie in het domein van de fysieke leefomgeving en het betrekken van de 'energieke samenleving', maar waarschuwt ook voor te veel vrijheid voor decentrale overheden, marktpartijen en burgers. Een veiligheidsklep, waardoor het Rijk kan ingrijpen, blijft volgens de Rli noodzakelijk, zeker als essentiële kwaliteiten van de leefomgeving in het geding zijn. In het Rli-advies 'Sturen op samenhang' (2013a) pleit de raad daarom voor het inbouwen van een escalatiearrangement in de nadere definitie van systeemverantwoordelijkheid.

Ook als een dergelijke veiligheidsklep ontbreekt, blijkt dat actoren (denk aan Tweede Kamerleden) het begrip systeemverantwoordelijkheid gebruiken als argument voor ingrijpen door de rijksoverheid: systeemverantwoordelijkheid als de ultieme mogelijkheid om een decentrale praktijk vanuit het centrale niveau te corrigeren (Van der Steen, 2016: 31).

## 3. *Hoe verhoudt systeemverantwoordelijkheid zich tot ministeriële verantwoordelijkheid?*

Ten aanzien van de relatie tussen systeemverantwoordelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid spelen twee vragen. In de eerste plaats gaat het om de vraag in hoeverre een minister die 'slechts' systeemverantwoordelijk is, ook door de Tweede Kamer kan worden aangesproken op resultaatverantwoordelijkheid. Volgens de Rli kan de minister altijd worden

aangesproken op de werking van het systeem, maar de minister is daarmee niet verantwoordelijk voor de besluiten die genomen worden door anderen. In de tweede plaats wordt gewezen op de toenemende vervlechting van beleidssystemen (onder meer voortkomend uit de Omgevingswet) die leidt tot overlappende verantwoordelijkheden van departementen en van politiek verantwoordelijke ministers. Omdat het kabinet met provincies en gemeenten geen



vergelijkbare vorm van collegiaal bestuur kent, zou dit kunnen leiden tot lastige vragen over wie nu waarover verantwoording moet afleggen (bijvoorbeeld bij majeure transities die meerdere beleidsvelden raken). Het is overigens de vraag of dit in de praktijk een groot probleem is. Bij overlappende verantwoordelijkheden komen vaak alle betrokken bewindslieden naar de Tweede Kamer. Ook worden er vaak

interdepartementaal afspraken gemaakt over welke bewindspersoon het voortouw neemt bij een dossier.

#### *4. Systeemverantwoordelijkheid en terugkerende zorgen van de Rli*

Een analyse van Rli-adviezen laat zien dat de raad drie terugkerende zorgen heeft die een relatie hebben met systeemverantwoordelijkheid. Het gaat om de moeite die het Rijk heeft met het toestaan van regionale

variëteit, met de problematiek rondom het 'regionale gat' en met de decentralisatieoperaties zonder overdracht van bijbehorende financiën. Juist op het regionale schaalniveau waar samenhangende besluiten over de fysieke omgeving aan de orde zijn (wonen, werken, bereikbaarheid en dergelijke) speelt al lang het dilemma van de noodzaak tot regionale afstemming versus een vermeend gebrek aan democratische legitimatie.

#### **Leeswijzer**

In deze notitie wordt allereerst verkend hoe het begrip systeemverantwoordelijkheid in nationaal beleid en wetgeving wordt gehanteerd binnen de verschillende beleidsvelden van de fysieke leefomgeving (paragraaf 2). Vervolgens wordt ingegaan op de adviezen van de Rli: wat wordt hierin beschreven en geadviseerd over systeemverantwoordelijkheid (paragraaf 3)? De notitie wordt afgesloten met een reflectie op de betekenis en het gebruik van systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving (paragraaf 4). In enkele kaderteksten worden cases uit het beleid voor de fysieke leefomgeving beschreven waarin het begrip systeemverantwoordelijkheid een rol heeft.



## 2 **Systeemverantwoordelijkheid in nationaal beleid en wetgeving voor de fysieke leefomgeving**

Het beleid voor de fysieke leefomgeving omvat beleid voor ruimtelijke ordening, waterbeheer en waterveiligheid, infrastructuur, milieu, energie, bodem, monumentenzorg, natuur, landbouw en dergelijke (zie kader). In deze paragraaf worden – niet uitputtend – de belangrijkste ontwikkelingen geschetst op een aantal van deze beleidsterreinen. De raad heeft gekozen voor het beschrijven van beleidsvelden waarin recent discussies hebben gespeeld over de invulling van systeemverantwoordelijkheid door het Rijk: ruimte, natuur, wonen, milieu en energie.

### **Breed domein van de fysieke leefomgeving**

In deze Rli-notitie ligt de focus op de fysieke leefomgeving. De reikwijdte daarvan is breed: ruimte, water, infrastructuur, milieu, energie, landbouw, natuur, bodem, monumenten, het zijn allemaal elementen van die fysieke leefomgeving. De behoefte wordt groter om besluiten over de fysieke leefomgeving in samenhang te nemen. Mede daarom is er voor het fysieke domein een majeure wet- en regelgevingsoperatie in gang gezet. Alle

bestaande wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving (zo'n 26 wetten en 120 Algemene Maatregelen van Bestuur, AMvB's) wordt geïntegreerd in één Omgevingswet en vier AMvB's (2018). Wetten en regels worden niet alleen gebundeld en geharmoniseerd, er is ook behoefte aan vernieuwing. Het moet 'beter en sneller'. Vanwege deze omvangrijke herziening van de regelgeving in het fysieke domein, gaat op dit moment veel aandacht uit naar de rol van het Rijk als verantwoordelijke voor deze stelselherziening.

### **Verantwoordelijkheid voor fysieke netwerken is niet hetzelfde als systeemverantwoordelijkheid**

De fysieke leefomgeving (wellicht in tegenstelling tot andere, niet fysieke, beleidsterreinen) bevat een aantal essentiële fysieke netwerken, denk aan infrastructuren voor mobiliteit (weg, rail, water), energie (gas, elektriciteit), buisleidingen en data (ICT). Deze netwerken worden vaak aangeduid als systemen. Deze fysieke netwerken zijn cruciaal voor het (economisch) functioneren van Nederland. Vandaar dat een aantal van deze hoofdstructuren, ook wel aangeduid als vitale infrastructuren, onder

de directe verantwoordelijkheid van het Rijk vallen. Het Rijk heeft voor dergelijke netwerken vaak een eind- of resultaatverantwoordelijkheid.

### **Ruimtelijk beleid**

Voor de fysieke leefomgeving wordt het begrip systeemverantwoordelijkheid binnen het ruimtelijke beleid geïntroduceerd in de Nota Ruimte (2004). Het wordt gebruikt om de positie van het Rijk te duiden met het oog op deregulering en decentralisering van beleid. Het begrip wordt in deze nota afgezet tegen de begrippen resultaat- en eindverantwoordelijkheid. Deze begrippen worden echter niet nader gedefinieerd of afgebakend. In de toets voorafgaand aan het uitbrengen van de Nota Ruimte door het Centraal Planbureau (CPB), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Ruimtelijk Planbureau (2004) is een analyse gemaakt van de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In die analyse wordt geconstateerd dat de nota niet duidelijk maakt wat er onder systeem-, eind- of resultaatverantwoordelijkheid wordt verstaan en dat deze omissie tot veel onduidelikheden zal leiden tussen de verschillende overheidslagen. Een gevolg hiervan kan zijn dat het onduidelijk is wanneer 'incidenten'

een gevolg zijn van systeemfalen of van falen van de decentrale verantwoordelijken. Deze verantwoordelijkheidsverdeling bleek inderdaad problematisch te zijn, mede doordat het Rijk de bij de deregulering en decentralisatie behorende middelen niet ook heeft gedecentraliseerd. Hierdoor bleven de resultaatverantwoordelijken voor de uitvoering afhankelijk van de besluitvorming in Den Haag over de toekenning van financiën (met name de verdeling van de middelen uit het Infrastructuurfonds via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport - MIRT). De regionale MIRT-gebiedsagenda's en de jaarlijkse bestuurlijke overleggen (BO-MIRT) worden door de medeoverheden gebruikt om grip te krijgen op de verdeling van die middelen.

In de vigerende ruimtelijke beleidsvisie, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) worden twaalf nationale belangen genoemd waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. In de SVIR is voor het eerst het ruimtelijke beleid en infrastructuurbeleid geïntegreerd in één nota. Uit de nationale belangen die de SVIR benoemt, blijken vooral de rijksverantwoordelijkheden voor het infrastructuur- en mobiliteitsbeleid. Het Rijk vindt blijkbaar de aanleg, instandhouding en de benutting van de hoofdnetten van wegen,



spoorwegen, vaarwegen nationale belangen. Ook de hoofdnetwerken voor energie en (gevaarlijke) stoffen (buisleidingen) worden nationale belangen genoemd. Het belang van de hoofdinfrastructuren van Nederland voor welzijn, welvaart en veiligheid van Nederland wordt dan ook dermate groot geacht dat het Rijk een aantal daarvan zelf in beheer heeft en houdt. Naast deze directe verantwoordelijkheid voor hoofdinfrastructuren, is een 'zorgvuldige afweging

en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten' een nationaal belang dat onder meer met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' invulling krijgt.

Het uitgangspunt van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2013) is een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor decentrale overheden (decentraal wat kan, centraal wat moet). De verdeling van



bevoegdheden in de ruimtelijke ordening is vastgelegd in het Besluit op de ruimtelijke ordening. In de SVIR is het begrip systeemverantwoordelijkheid, dat in de Nota Ruimte werd geïntroduceerd, alweer verdwenen. In correspondentie met de Tweede Kamer gebruikt de minister het begrip echter nog wel, bijvoorbeeld als het gaat over de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking: “Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening zal ik deze eerste uitkomsten over het gebruik van deze ladder bespreken met de VNG en het IPO en samen met hen bezien hoe de uitvoeringspraktijk rond de toepassing van de ladder kan worden verbeterd” (Tweede Kamer, 2014a). Ook de staatssecretaris gebruikt de term: “Bij het omgaan met de resultaten is het belangrijk de rolverdeling goed in het oog te houden. IenM heeft een gesprek georganiseerd met zowel de bonden als ProRail en NS vanwege de systeemverantwoordelijkheid voor de spoorveiligheid” (Tweede Kamer, 2015).

*Conclusie:* in algemene zin is het ruimtelijk beleid van het Rijk te kenmerken als een hybride van systeem- en eindverantwoordelijkheid. Door de ingezette decentralisering en de daaruit voortvloeiende beperking van het aantal nationale belangen, verschuift de verantwoordelijkheid van het Rijk richting

systeemverantwoordelijkheid. Er blijft echter tegelijkertijd sprake van een eindverantwoordelijkheid, met name voor de hoofdinfrastructuren. Ook kan het Rijk sturen met algemene regels (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, Barro). Tevens geeft het interventie-instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) het Rijk de mogelijkheid om bij nationale belangen in te grijpen als zich ongewenste ontwikkelingen voordoen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een reactieve aanwijzing.

#### Stelselherziening omgevingsrecht

Op dit moment werkt de wetgever aan nieuwe wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving waarin 26 wetten en circa 120 AMvB's voor bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg, natuur en dergelijke worden gebundeld in het omgevingsrecht. Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer de Omgevingswet aanvaard, de Eerste Kamer deed dat op 22 maart 2016. De wet wordt momenteel uitgewerkt in vier AMvB's en daarmee krijgen ook nieuwe instrumenten als het omgevingsplan en de omgevingsvisie vorm. Het Rijk is van plan om in 2018, als de Omgevingswet van kracht wordt, een Nationale Omgevingsvisie uit

te brengen. In deze visie wordt het rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving geïntegreerd.

In het wetgevingstraject komt de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk tot uitdrukking. De tekst van de Omgevingswet is nadrukkelijk gebaseerd op de gedachte van decentralisatie. Het Rijk kan conform artikel 2.3 van de Omgevingswet alleen treden in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden als er sprake is van een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd. Toch sluit de wettekst centraal ingrijpen niet uit. Het Rijk kan met het inpassingsplan in de plaats van de gemeente treden, onder de huidige wet kan dat met een reactieve aanwijzing.

#### Natuurbeleid

Recent heeft het begrip systeemverantwoordelijkheid zijn intrede gedaan in het natuurbeleid. Ook in dit beleidsveld is sprake van een decentralisatie- en dereguleringsoperatie. Er is besloten het 'hoofdnatuursysteem' naar de provincies te decentraliseren. In het Decentralisatieakkoord Natuur is afgesproken zoveel mogelijk te decentraliseren en terughoudend te zijn

met het benoemen van nationale belangen (Boonstra & Gerritsen, 2015: 18). In de Natuurvisie 2014 wordt in dat licht gesproken over het moderniseren van de stelselverantwoordelijkheid. Deze valt uiteen in een verantwoordelijkheid voor het fundament enerzijds en voor het bouwwerk anderzijds. Het Rijk neemt voor het fundament het initiatief en zorgt voor normstelling en kaders, maakt internationale afspraken en investeert in de kennis- en informatiehuishouding. Voor het bouwwerk ligt het initiatief bij de burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Het Rijk heeft een rol bij het ondersteunen, prikkelen en samenwerken van die partijen, maar neemt geen initiatief. Omdat hiermee nog weinig ervaring is opgedaan, en omdat nog niet helder is wat nu precies in de Natuurvisie onder de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk wordt verstaan, werkt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan een programma voor kennisontwikkeling voor provincies met daarin pilots om invulling te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid (PBL, 2015).

*Conclusie:* de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor de natuur in Nederland is (nog) niet uitgekristalliseerd; er wordt ervaring opgedaan met de recent gewijzigde verhoudingen.<sup>1</sup> Aanvankelijk hield het Rijk de touwtjes strak in handen, maar mede op aandringen van de provincies, die bijvoorbeeld ageerden tegen strenge verticale toezichtrelaties, komt ook hier steeds meer de nadruk te liggen op de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk, en minder op de eindverantwoordelijkheid. Lastig is wel dat op basis van EU-afspraken (zoals Natura 2000, Vogel- en Habitatrichtlijn) de systeemverantwoordelijkheid juridisch gezien bij de EU ligt en de eindverantwoordelijkheid bij het Rijk.

<sup>1</sup> Systeemverantwoordelijkheid wordt vaak gezien als een typische rijksverantwoordelijkheid. Dit is echter niet altijd het geval. In het natuurbeleid bijvoorbeeld, is de Europese Commissie systeemverantwoordelijk voor Natura 2000 en stelt de provincie zich als systeemverantwoordelijke op voor natuurgebieden waar geen internationale verplichtingen op rusten (Boonstra en Gerritsen, 2015).

### Intermezzo: het instellen van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)

Een RUD kan gezien worden als één loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (vth-taken) op het gebied van milieu, bouwen, natuur en water. De provincies en de gemeenten zijn het bevoegd gezag en ze zijn eigenaar van de RUD's. Soms is de provincie, soms de gemeente en soms het waterschap eindverantwoordelijk. Het Ministerie van IenM is systeemverantwoordelijk voor de vth-taken die worden uitgevoerd door de RUD's. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert namens het ministerie het toezicht op de RUD's uit. De vraag speelt of het ministerie daarmee ook verantwoordelijk is voor de RUD's zelf, of dat die verantwoordelijkheid bij het voor die RUD bevoegde gezag ligt.

De NSOB omschrijft dit treffend: "De decentralisering van taken en bevoegdheden van de afgelopen jaren leiden er toe dat de expliciet 'eigen' taken van het Rijk kleiner zijn geworden. Het bevoegd gezag is in veel gevallen verplaatst naar een ander bestuurlijk niveau. Toch kan het parlement een bewindspersoon nog steeds verantwoordelijk stellen voor al

datgene dat hij doet of nalaat op zijn beleidsterrein. En het parlement doet dat ook. Toen bijvoorbeeld de ontploffing in Moerdijk zich voordeed werd de burgemeester als bevoegd gezag aangesproken, maar moest ook staatssecretaris Mansveld naar de Kamer. Zij werd als systeemverantwoordelijke aangesproken. Vervolgens ontstond een interessante discussie over waar de systeemverantwoordelijkheid van de bewindspersoon ophield en het domein van het lokaal bestuur als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de gemeente begon. Dat werd heel concreet in de oproep om de Inspectie Leefomgeving & Transport meer direct in te schakelen, om de systeemverantwoordelijkheid van de staatssecretaris 'waar te maken'. Formeel kon dat, hoewel dat tegelijkertijd een expliciete taak was die decentraal was belegd. De vraag die daarmee treffend naar voren kwam was wie nu precies waar verantwoordelijk voor is, waarbij duidelijk werd dat het hier niet ging om een tekort aan verantwoordelijkheid, maar om een overschot en overlap van verantwoordelijkheden. Dat bleek in de discussie bijzonder ingewikkeld en het zette het debat in de Kamer maar ook tussen gemeenten, provincies en rijksoverheid

op scherp. Het onderscheid tussen deel en geheel bleek in de hitte van het debat moeilijk overeind te houden." (Van der Steen et al, 2016: 10)

### Woonbeleid

Grondwettelijk heeft iedere Nederlander recht op wonen. Het Rijk is dus systeemverantwoordelijk voor het via regelgeving bevorderen van een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad. Het Rijk is ook verantwoordelijk voor de zorg voor een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen op het terrein van wonen. Tijdens de economische crisis is de woningmarkt in Nederland vastgelopen vanwege structurele en financiële problemen. Toen bleek eens te meer dat de woningmarkt bestaat uit een aantal deelmarkten die sterk met elkaar samenhangen: de financiële markt, de hypotheekmarkt, de markten voor koop- en huurwoningen en de bouwsector. Binnen de huurmarkt is bovendien een onderscheid tussen vrijemarkthuurloningen en corporatiewoningen van belang. In 2013 heeft het Rijk in de Hervormingsagenda Woningmarkt een aantal maatregelen voorgesteld die invulling geven aan de integrale en structurele hervormingen uit het regeerakkoord en het woonakkoord. Het Rijk is

lange tijd zowel systeem- als resultaatverantwoordelijk geweest voor de woningmarkt. Het Rijk bouwt met de Hervormingsagenda de resultaatverantwoordelijkheid af, onder meer door medeoverheden verantwoordelijk te maken voor het regionale evenwicht tussen vraag naar en aanbod van woningen. Het Rijk stuurt dus niet langer meer kwantitatief op het aantal woningen. Uit de Hervormingsagenda blijkt ook dat het Rijk vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid stuurt op een betere structurering van de vele deelwoningmarkten met oog voor de onderlinge afhankelijkheden.

*Conclusie:* het Rijk bouwt zijn resultaatverantwoordelijkheid af en focust op het beter laten functioneren van de verschillende (deel)markten van de woningmarkt. Er is sprake van sterke samenhang tussen (deel)markten, waarbij rijkssturing op die samenhang noodzakelijk is. Focus op de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk past hierbij. In lijn hiermee is de interventiebereidheid van het Rijk zeer beperkt. Dit blijkt onder meer uit het krimp dossier van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waarin het Rijk nadrukkelijk resultaatverplichtingen vermijdt.

## Milieubeleid

In 2014 heeft het Rijk aangekondigd het milieubeleid te willen moderniseren. In een brief aan de Tweede Kamer wordt de rol van het Rijk bij de transitie naar een duurzame economie beschreven als een ‘faciliterende en stimulerende netwerkpartner’ die samenwerkt met andere overheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven. Het Rijk bewaakt daarbij “het publieke belang, geeft richting, zorgt voor de inzet van slimme marktprikkels en voor een kader van wet- en regelgeving dat stimuleert en dynamiek bevordert, houdt het speelveld open, weegt tegenstrijdige belangen, legt de verbinding met internationale agenda’s en hakt – waar nodig – knopen door” (Tweede Kamer, 2014b). Voor wat betreft de systeemverantwoordelijkheid worden twee koppelingen gemaakt: enerzijds met de stelselherziening van het omgevingsrecht en anderzijds met de noodzaak om de sterk sectoraal opgezette Europese richtlijnen te moderniseren en te harmoniseren.

*Conclusie:* de modernisering van het milieubeleid moet nog vorm en inhoud krijgen. Het lijkt erop dat het Rijk vooral zal kiezen voor stelselverantwoordelijkheid en dus voor terughoudendheid in normering en nadere regelgeving. Decentralisatie is de norm, tenzij

internationale afspraken (Europese richtlijnen) anders verplichten. Vanwege de gewenste integratie van beleid en regelgeving in de herziening van het omgevingsrecht is opvallend dat de dossiers van de modernisering van het milieubeleid niet nadrukkelijker zijn gekoppeld aan de dossiers van de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie.

### Intermezzo: het omwisselbesluit bij ‘Ruimte voor de rivier’

De wijze waarop in het beleid voor ‘Ruimte voor de rivier’ aan medeoverheden gelegenheid is geboden om met eigen beleid en doelen nadere invulling te geven aan de rijksdoelen met een ‘omwisselbesluit’, is een voorbeeld van systeemverantwoordelijkheid waarin een escalatiemechanisme is ingebouwd. Het Rijk treedt op als regisseur en kan ingrijpen als niet aan rijksdoelen wordt voldaan.

Het doel van ‘Ruimte voor de rivier’ is door het Rijk duidelijk gedefinieerd: het Nederlandse rivierensysteem moet in 2015 een wateraanbod van 16.000 m<sup>3</sup>/s bij Lobith veilig kunnen afvoeren. Het benodigde investeringsbudget is vanuit het Rijk gereserveerd (ongeveer 2 miljard euro). Voor de periode tot

2015 was een serie maatregelen uitgewerkt die door Rijkswaterstaat konden worden uitgevoerd, maar waarvoor alternatieven mogelijk zijn. De planologische kernbeslissing (PKB) voor ‘Ruimte voor de rivier’ biedt regio’s namelijk de mogelijkheid met alternatieven te komen. Die alternatieven moeten in het desbetreffende riviervak ten minste voor dezelfde afvoercapaciteit zorgen en mogen latere maatregelen voor een extra waterpeilverlaging niet frustreren. Door de alternatieven kan – naast de realisatie van de rivierkundige doelen – ruimtelijke meerwaarde ontstaan door de koppeling met andere regionale ontwikkelingsdoelen (op verkeerskundig, ruimtelijk-economisch, landbouwkundig, ecologisch, landschappelijk of recreatief gebied) of door anders met aanwezige waarden om te gaan. De rijksoverheid kan het ontwikkelde regionale alternatief in de plaats van het ‘eigen’ deelplan laten uitvoeren en daarvoor ook de voor dat riviervak gereserveerde financiële middelen inzetten (met een zogenaamd omwisselbesluit). De extra functies, en de inpassings- en inrichtingsmaatregelen die de regionale plannen meerwaarde geven, moeten worden gefinancierd uit regionale (publieke of private) budgetten.

Het omwisselbesluit heeft geleid tot een aantal aansprekende voorbeelden waarbij een grote regionale (ruimtelijke) kwaliteitswinst is geboekt in vergelijking met de oorspronkelijke voorstellen van Rijkswaterstaat, zonder dat dit ten koste is gegaan van de beoogde peilverlaging (Tweede Kamer, 2013). Het Rijk draagt op deze wijze zorg voor de waterveiligheid in termen van peilverlaging, en medeoverheden voor de invulling daarvan. Mocht 'de regio' niet leveren, dan neemt het Rijk zelf het heft weer in handen.

### Energiebeleid

Net als bij het infrastructuurbeleid heeft de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor het energiebeleid fysieke en niet-fysieke aspecten. Fysiek gaat het om de energienetwerken (gas, elektriciteit, buisleidingen). Niet-fysiek gaat het om beleid en regelgeving en ook hierin worden nieuwe keuzes gemaakt in de verhouding tussen publiek en privaat, bijvoorbeeld over energiebesparing. Het Energieakkoord dat het Rijk in 2013 sloot met circa veertig maatschappelijke partijen kan geïnterpreteerd worden als een mix van bottom-up initiatieven (uit de markt) en top-down overheidsingrijpen (Kupers et al., 2015).

In januari 2016 heeft het kabinet zijn visie op de energievoorziening in Nederland na 2020 gepresenteerd (Ministerie van Economische Zaken). Het Energierapport gaat in op dilemma's die belangrijk zijn in aanloop naar de door het kabinet gewenste volledig duurzame energievoorziening in 2050. Daarnaast nodigt de overheid de samenleving uit om mee te denken in een Energiedialoog. Uit die dialoog volgt in het najaar van 2016 een beleidsagenda voor de toekomst. Tegelijkertijd wordt de evaluatie van het Energieakkoord uit 2013 gepubliceerd. Dat betekent een minimale uitstoot van CO<sub>2</sub>. Onder meer via Green Deals probeert de overheid nieuwe duurzame technieken in de energiesector te bevorderen (Rijksoverheid, 2015). In het energierapport wordt de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk besproken onder de noemer 'duidelijke rollen benoemen en kiezen': "De Rijksoverheid heeft te allen tijde systeemverantwoordelijkheid voor de voortgang van de transitie in Nederland en de afweging van belangen en kansen. Dat betekent dat de Rijksoverheid er op toe ziet dat Nederland zijn internationale afspraken nakomt. Dit behelst dat er harde afspraken komen over de CO<sub>2</sub>-emissies die buiten het Emissiehandelssysteem vallen, inclusief een vertaling daarvan naar functies van energie. Daarnaast

ondersteunt en monitort de Rijksoverheid de inzet op verduurzaming van die delen van de energiefuncties die onder het emissiehandelssysteem vallen. Ook borgt de Rijksoverheid dat er adequate kaders en prikkels zijn voor de veiligheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van het energiesysteem" (2016: 59).

*Conclusie:* het Rijk is ambivalent bij het bepalen van zijn rol op het energiedossier. In toenemende mate worden medeoverheden, marktpartijen en burgers betrokken bij en aangesproken op hun aandeel in een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk lijkt het nakomen van internationale afspraken centraal te staan. Het Rijk positioneert zich als een van de vele spelers in het spel en verzuimt om concrete eigen ambities en doelstellingen te verwoorden.

### Intermezzo: het Energieakkoord

Overheid, bedrijfsleven en milieuorganisaties hebben in 2013 een 'energieakkoord' getekend. Ruim veertig organisaties hebben onder leiding van de SER gewerkt aan afspraken over vier verschillende thema's: gebouwde omgeving, industrie, innovatie en transport. De afspraken zijn uitgewerkt

in tien pijlers. Het akkoord is gericht op enerzijds het vergroten van het aandeel duurzame energie (in 2020 moet 14% duurzaam worden opgewekt) en anderzijds het terugdringen van de uitstoot van CO<sub>2</sub>. In 2050 moet die uitstoot 80-95% minder zijn dan in 1990. In 2050 moet Nederland uiteindelijk beschikken over een volledig duurzame energievoorziening. Het energieakkoord is een mix van bottom-up marktsturing en top-down overheidsingrijpen.

Er was veel kritiek op het energieakkoord. Vanwege het ontbreken van een coherente visie met doelen voor de lange termijn is er geen systematische samenhang in de maatregelen en blijft het onduidelijk of de beoogde doelen wel worden behaald. Het Rijk lijkt geen systeemverantwoordelijkheid te nemen, en sturing op het resultaat wordt niet met concrete doelen of instrumenten geregeld.

### 3 Rli-advisering over systeemverantwoordelijkheid

De Rli en zijn voorlopers hebben in verschillende adviezen geadviseerd over de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Hierbij was er steeds sprake van aanbevelingen over de positie van het Rijk (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, later Infrastructuur en Milieu) in de context van multilevel en multisector governance. De

aanbevelingen richtten zich over het algemeen op de rol die het Rijk (nog) heeft in de doorgaande decentralisatietrends en hoe daarmee invulling kan worden gegeven aan de behoefte aan regie, coördinatie en afstemming tussen de verschillende (Haagse) sectoren en tussen overheden onderling (inclusief de EU). Hieronder staan korte samenvattingen van de verschillende adviezen van de Rli waarin systeemverantwoordelijkheid aan de orde komt.



**Rli-advies 'Sturen op samenhang'**

In dit Rli-advies over de ruimtelijk-economische toekomst van de regio Schiphol (2013a) geeft de raad expliciet een eigen definitie van systeemverantwoordelijkheid: "Systeemverantwoordelijkheid van het Rijk houdt in dat het Rijk het speelveld afbakt (randvoorwaarden bepaalt) en de spelregels opstelt (procesvereisten formuleert) waardoor de samenwerkende spelers op het veld worden aangezet tot een hoogwaardig spel van regionale ontwikkeling (de strategische doelen). Het Rijk kadert de verantwoordelijkheden van medeoverheden en niet-overheden in, maar geeft ze ook ruimte en zorgt verder voor voorzieningen die noodzakelijk zijn om tot een hoogwaardig spel te komen. De spelers spelen vervolgens samen het regionale ontwikkelingsspel, en geven samen vorm aan de regionale ontwikkeling. Systeemverantwoordelijkheid betekent ook dat het Rijk geen zware rol krijgt bij het behartigen van bovenregionale belangen. Het betekent dat het Rijk tot op zekere hoogte moet kunnen toetsen hoe de regio invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheden" (2013a: 18). In het advies wordt gesteld dat een nationaal belang niet per definitie door het Rijk hoeft te worden behartigd. Dit kan ook gebeuren door samenwerkende partijen in de regio. Ook dit geeft

invulling aan de visie van de Rli op de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

**Rli-advies 'Rijk zonder CO<sub>2</sub>'**

In het Rli-advies over het energievraagstuk (2015a) wordt, onder de noemer 'Leg een steeds dwingender regime van stimulering en wetgeving op als dat nodig blijkt te zijn' invulling gegeven aan de behoefte aan een veiligheidsklep om in te kunnen grijpen als medeoverheden, markt en samenleving samen niet tot de gewenste doelrealisatie komen. Sturing door de overheid moet elk onderdeel van het netwerk optimaal laten bijdragen aan het algemene doel. Dit vraagt om een overheid die verbindingen legt tussen partijen, die stimuleert, vertrouwen geeft, belemmeringen wegneemt en meedenkt. Dit kan door algemene doelen te stellen en te promoten, het organiserend vermogen te versterken van partijen die deel uitmaken van de transitie, coproductie te stimuleren, te toetsen, prikkelen en belonen en door leereffecten te organiseren. Uiteindelijk draagt de overheid in alle arrangementen systeemverantwoordelijkheid en haar rol is om publieke belangen te borgen. Dit houdt in: een steeds dwingender regime opleggen als dat voor de transitie nodig mocht blijken te zijn. Dat dwingende

moet vanaf het begin het vooruitzicht zijn om te voorkomen dat ze uiteindelijk nodig wordt (Rli, 2015a: 59-60).

**Rli-advies 'Vernieuwing omgevingsrecht'**

In het Rli-advies over de vernieuwing van het omgevingsrecht (2015b) worden vier dimensies beschreven die aan de orde zijn bij het zoeken naar een balans tussen het beschermen en benutten van de leefomgeving. Deze dimensies die ook gevolgen hebben voor de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Op deze dimensies vinden verschuivingen plaats.

- overheid → samenleving
- centraal → decentraal
- sectoraal → integraal
- rechtszekerheid → flexibiliteit

De invulling van het begrip systeemverantwoordelijkheid wordt belangrijker naarmate meer verantwoordelijkheden bij de markt en samenleving worden gelegd, beleid wordt gedecentraliseerd en er tegelijkertijd behoefte is aan (bestuurlijke) afwegingsruimte om integrale besluiten te kunnen nemen en flexibel in te kunnen spelen op de toenemende dynamiek in de samenleving en leefomgeving. De Rli geeft in dit

advies aanbevelingen aan het Rijk over het bewaken van samenhang (de balans tussen beschermen en benutten) bij de stelselherziening.

### **Rli-advies 'Onbeperkt houdbaar'**

In dit advies over het natuurbeleid uit 2013 wordt het paradigma van de terugtrekkende overheid behandeld. Er is spanning tussen de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het voorzien in het publieke belang van natuur en de steeds grotere rol van maatschappelijke actoren bij het realiseren van publieke doelen op dit gebied. De Rli stelt in dit advies dat het aan de overheid is om kaders te bieden en samenhang te bewaren om haar verantwoordelijkheid waar te maken. Naar de mening van de raad is er behoefte aan een anders opererende overheid als het gaat om natuur, met als taken het vaststellen van ambities, het stellen van kaders en het verbinden van initiatieven om samenwerking te bereiken en synergie te bevorderen.

“Door op ieder bestuurlijk schaalniveau expliciet te zijn over ambities, maken overheden herkenbaar waar het publieke belang ligt. Dat versterkt de verbondenheid tussen publiek en beleid en nodigt maatschappelijke partijen uit te participeren. De kaders waarbinnen beleid en uitvoering tot stand komen, zijn gericht op

het bieden van ruimte aan maatschappelijke initiatieven die bijdragen aan het verwezenlijken van de ambities. Kaders en uitvoeringspraktijken zijn echter geen vaste gegevens, maar die bewegen mee met de natuurlijke én met de maatschappelijke dynamiek. Kaders betekenen echter ook grenzen, en de overheid moet niet schromen het publieke belang van natuur te stellen boven andere belangen, als dat nodig is” (Rli, 2013b: 94).

### **Rli-advies 'Circulaire economie'**

In dit advies staat de transitie naar een circulaire economie centraal (Rli, 2015c). Het advies spreekt de verschillende overheidslagen aan. De circulaire economie is een nieuw systeem waarvan de kaders nog niet helder zijn, waarbinnen relaties vaak nog onbekend zijn, waarvan condities nog gebaseerd zijn op het oude economische systeem en waarover informatie vaak nog onvolledig is. Hierdoor is de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk nog onduidelijk en ontbreken kaders die overheden helpen om maatschappelijke en bedrijfsmatige activiteiten te beoordelen op hun bijdrage aan de circulaire economie. In het advies wordt daarom voorgesteld om een transitieagenda te maken. Zo'n agenda moeten helpen om te prioriteren, omissies in beeld te brengen en

dwarsverbanden te zien. In die agenda zou een stip op de horizon moeten staan, moet duidelijk worden wat de overheid verstaat onder een circulaire economie en daar concrete doelen uit afleiden. De eigen kracht van elk overheidsniveau (nationaal, provinciaal en gemeentelijk) is het uitgangspunt. Met behulp van zo'n agenda kan duidelijk worden waar (nieuwe) systeemverantwoordelijkheden liggen en hoe die moeten worden ingevuld.

### **Rli-advies 'Ruimte voor de regio in Europees beleid'**

In dit Rli-advies wordt de relatieve positie van het Rijk ten opzichte van de EU aan de orde gesteld (2015d). De facto is het Rijk een 'middenbestuur' geworden tussen de EU en de decentrale overheden. De rechtstreekse relaties tussen Europa en de regio zijn sterker geworden; de lijnen verlopen niet langer meer exclusief via het Rijk. In het advies wordt aandacht gevraagd voor de verschillen in sturingsfilosofie van de EU en Nederland. Het top-down karakter van het Europees beleid (government) staat op gespannen voet met de meer horizontale vormen van governance in Nederland. Op een aantal beleidsvelden is niet het Rijk, maar de EU systeemverantwoordelijk en wordt het Rijk door de EU als resultaatverantwoordelijke beschouwd.



#### 4 Aandachtspunten bij systeemverantwoordelijkheid

In deze slotparagraaf wordt – mede in het licht van de voorgaande beschrijvingen van systeemverantwoordelijkheid in het beleid voor de fysieke leefomgeving en van de advisering van de Rli – ingegaan op:

- een nadere definitie van systeemverantwoordelijkheid;
- systeemverantwoordelijkheid als veiligheidsklep;
- relatie tussen systeemverantwoordelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid;
- systeemverantwoordelijkheid in relatie tot de behoefte aan regionale afstemming;
- systeemverantwoordelijkheid in relatie tot regionale variëteit;
- systeemverantwoordelijkheid zonder decentralisatie van middelen.

##### Een nadere definitie van systeemverantwoordelijkheid

Systeemverantwoordelijkheid is een ordenend begrip in het bestuurlijk stelsel, dat ook in het beleid voor de fysieke leefomgeving gebruikt wordt voor het afbakenen en toedelen van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen en ook tussen overheid en samenleving. Van der Steen et al. (2016) analyseren verschillende definities van systeemverantwoordelijkheid die

in omloop zijn (zie kader). Zij constateren dat systeemverantwoordelijkheid wordt ingezet als ordenend begrip in een stelsel waarin verschillende partijen gelijktijdig en met enige overlap verantwoording dragen. Het gebruik van het begrip impliceert ‘grenzenwerk’: “hoe zijn de verhoudingen tussen de niveaus en hoe past dat alles in het geheel van democratische controle en verantwoording? Bovendien is er meestal geen sprake van een tekort aan verantwoordelijkheid maar juist van een overschot en overlap van verantwoordelijkheden” (2016: 10). Vanuit verschillende perspectieven wordt op basis van uiteenlopende principes gepoogd ordening aan te brengen in de ‘weerbarstige en gelaagde praktijk’ (zie de tabel verderop). “Systeemverantwoordelijkheid wordt daarbij bovendien doorgaans ingezet om lokale verantwoordelijkheid voor handelen te scheppen, maar ook om op het Rijksniveau de mogelijkheid te behouden om direct in lokale praktijken te interveniëren” (2016: 27).

##### Definities van systeemverantwoordelijkheid

(Van der Steen et al, 2016: 13-15)

De *Algemene Rekenkamer* definieert systeemverantwoordelijkheid als volgt: “Bij een systeemverantwoordelijkheid heeft de verantwoordelijke minister een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid en is de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten neergelegd bij andere actoren. De minister houdt echter wel een toezichhoudende (toetsende) verantwoordelijkheid voor de resultaten, zoals die door het systeem worden voortgebracht. Door bijvoorbeeld monitoring en beleidsevaluatie dient de minister zich ervan te vergewissen dat het systeem goed functioneert en zo nodig moet de minister kunnen bijsturen”.

Het *Planbureau voor de Leefomgeving* hanteert een andere definitie van systeemverantwoordelijkheid: “... het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Dit kan bereikt worden door generieke regelgeving, maar ook door middel van coördinatie en kennis- en informatieverstrekking’. Dit wordt ook wel

stysteemverantwoordelijkheid genoemd. De rijksoverheid is daarbij verantwoordelijk voor de inrichting van het ruimtelijk ordeningstelsel binnen het gehele stelsel van omgevingsrecht”.

De Raad van State hanteert geen definitie, maar geeft wel een omschrijving: “Daarnaast is het Rijk systeemverantwoordelijk voor de wetten die in medebewind worden uitgevoerd. Het Rijk heeft echter ook een bredere stelselverantwoordelijkheid. Het Rijk draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt het Rijk de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Daarbij staat de vrijheid en zelfstandigheid van de bestuurslagen voorop”.

Het Ministerie van BZK definieert systeemverantwoordelijkheid als: “[...] de verantwoordelijkheid van een minister over goed functioneren van het systeem als geheel, de verantwoordelijkheid van de uitkomsten van het systeem ligt bij andere actoren.” Het departement geeft daarbij verder aan dat om de systeemverantwoordelijkheid te waarborgen de minister een viertal taken op zich neemt. (1) Door

te controleren wordt er toezicht gehouden of de actoren zich aan de voorwaarden binnen het systeem houden. (2) De staat stelt de normen binnen het kader, dit doet zij door te reguleren. (3) Zij ondersteunt processen van de uitvoerende en (verantwoordelijke) actoren. (4) Wanneer het bestuurlijk stelsel wankelt kan de minister interveniëren”.

Een gedeelde definitie is volgens de NSOB niet te geven, wel kan het begrip helpen om vanuit de verschillende perspectieven met elkaar in gesprek te blijven. In dat opzicht is systeemverantwoordelijkheid als een niet-strak afgebakend begrip een *unifying concept*: een begrip dat een brug kan slaan tussen verschillende percepties van sturing.

Perspectieven op systeemverantwoordelijkheid (Van der Steen et al, 2016: 24)

	Stysteemverantwoordelijkheid als...	Ordering door...	Inzet op ...
Formeel-juridisch perspectief	Afgebakende verantwoordelijkheid, voor scherp gestelde kaders en randen	Bevoegdheid, regels, mandatering	Rechtmatigheid Rechtsgelijkheid Rechtszekerheid
Financieel-economisch perspectief	Doelmatige en efficiënte verdeling tussen niveaus	Speelveld	Efficiëntie Effectiviteit 'Economy'
Politiek-bestuurlijk perspectief	Verdeling van macht en bevoegdheden, die voldoende steun oplevert	Verhoudingen	Consensus Compromissen Coalities
Sociaal-maatschappelijk perspectief	Kader van verdeelde verantwoordelijkheid, als startpunt voor verdere dynamiek	Procesontwerp	Relaties Randvoorwaarden Ruimte

Systeemverantwoordelijkheid krijgt in het fysieke domein steeds meer aandacht door processen van deregulering, decentralisering, privatisering en vermaatschappelijking. Een meer hiërarchisch georiënteerde sturingsfilosofie waarbij de overheid centraal staat (government), maakt plaats voor een sturingsfilosofie gebaseerd op het betrekken van maatschappelijke partijen en marktorganisaties en op horizontale verhoudingen (governance). Omdat opgaven in de fysieke leefomgeving in toenemende mate met elkaar zijn vervlochten (meerdere beleidssectoren) en meerdere fysieke en bestuurlijke schaalniveaus raken, wordt wel gesproken van multisector en multilevel governance.

In de adviezen van de Rli wordt gesteld dat de systeemverantwoordelijke de spelregels bepaalt door een toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en dat die zorgt voor de noodzakelijke voorzieningen. De eindverantwoordelijken of direct verantwoordelijken hebben vervolgens de ruimte om daarbinnen zelf te sturen. De systeemverantwoordelijke ziet erop toe (vaak via monitoring) dat het systeem optimaal functioneert. Waar nodig wordt bijgestuurd met aanvullende kaders, bij calamiteiten kan worden ingegrepen met een (nood)interventie.

Als het publieke belang niet goed wordt geborgd, kan de systeemverantwoordelijke de verantwoordelijkheids- of rolverdeling herzien (zie ook Boonstra & Gerritsen, 2015). Een bijzonder aspect bij de invulling van systeemverantwoordelijkheid is het bewaken van de Nederlandse verplichtingen die voortkomen uit EU-beleid (Natura 2000, luchtkwaliteit en waterkwaliteit). Om aan de Europese doelstellingen te voldoen, moet de rijksoverheid zicht houden op de regionale resultaten van het beleid (PBL, 2014, p. 93-94).

Tegen de achtergrond van processen van deregulering, decentralisering, privatisering en vermaatschappelijking komt het Rijk geleidelijk aan steeds meer op afstand te staan, en ontstaat er onduidelijkheid over de resterende rol van het Rijk. Deze afstand is vergroot door de in de SVIR gehanteerde sturingsfilosofie 'je gaat erover, of niet' in combinatie met het benoemen van een beperkt aantal nationale belangen. Inmiddels zijn er signalen van het Ministerie van IenM dat er gestudeerd wordt op een nieuwe sturingsfilosofie voor de Nationale Omgevingsvisie die in 2018 moet verschijnen. Deze is gebaseerd op vertrouwen (conform de filosofie van de Omgevingswet) en op het besef dat er in het fysieke domein in toenemende mate sprake is van gedeeld eigenaarschap. Deze omslag

is interessant en nodig vanwege de groeiende interdependenties in de fysieke leefomgeving (tussen de verschillende fysieke schaalniveaus, tussen gebieden en tussen sectoren), maar de onduidelijkheid over de invulling van systeemverantwoordelijkheid zal er niet minder door worden.

Dit roept de vraag op of de Rli opnieuw een oproep moet doen aan de minister van IenM om duidelijkheid te geven over wat het Rijk nu onder systeemverantwoordelijkheid verstaat. Ook zou de Rli zelf een definitie kunnen formuleren. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in zijn advies 'Sturen en verbinden' (2015) het Rijk opgeroepen om duidelijkheid te geven over de invulling van systeemverantwoordelijkheid. Het PBL en de NSOB zijn echter van mening dat een strikte omschrijving van het begrip niet zal voorkomen dat er discussies blijven ontstaan naar aanleiding van incidenten. Bovendien wordt systeemverantwoordelijkheid vanuit formeel-juridisch, financieel-economisch, politiek-bestuurlijk en sociaal-maatschappelijk perspectief verschillend ingevuld. Zonder strakke definitie kan met het begrip een brug geslagen worden tussen deze disciplines.

### **Systeemverantwoordelijkheid als veiligheidsklep**

De huidige minister van IenM wijst graag op het vertrouwen dat aan de stelselherziening van het omgevingsrecht ten grondslag ligt. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet staat: “vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden” (2014c, p. 42.) Dit vertrouwensbeginsel ligt aan de basis van de verdeling van verantwoordelijkheden. Dit vertrouwen wordt echter wel begrensd.

In het beleid voor de fysieke leefomgeving wordt in de termen van het PBL steeds gewerkt met een mogelijkheid tot ingrijpen als het systeem niet functioneert. Een veiligheidsklep als het ware. Het Rijk kan bijvoorbeeld een inpassingsplan maken om een ongewenste ontwikkeling te voorkomen. Het PBL wijst op de conclusies van de parlementaire enquête over de woningcorporaties. De grotere beleidsvrijheid van corporaties leidde tot ongewenste effecten (riskante beleggingen, oneigenlijke activiteiten, exorbitante salarissen). Daaruit werd duidelijk dat meer vrijheid gepaard dient te gaan met scherpere regels en sterker toezicht (PBL, 2014, p. 93-94).

De Rli is in zijn adviezen een voorstander van de ingezette decentralisatie en van het betrekken van de ‘energieke samenleving’ bij het beleid voor de fysieke leefomgeving, maar waarschuwt ook voor te veel vrijheid voor decentrale overheden, marktpartijen en burgers. Een veiligheidsklep waardoor het Rijk kan ingrijpen, blijft volgens de Rli noodzakelijk, zeker als essentiële kwaliteiten van de leefomgeving in het geding zijn. In het Rli-advies ‘Sturen op samenhang’ (2013a) pleit de raad daarom voor het inbouwen van een veiligheidsklep (een escalatiearrangement) in de nadere definitie van systeemverantwoordelijkheid.

Uit een analyse van de NSOB blijkt dat actoren (denk aan Tweede Kamerleden) het begrip systeemverantwoordelijkheid gebruiken als argument voor ingrijpen door de rijksoverheid: systeemverantwoordelijkheid als de ultieme mogelijkheid om een decentrale praktijk vanuit het centrale niveau te corrigeren (Van der Steen, 2016: 31).

### **Relatie tussen systeemverantwoordelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid**

In de relatie tussen systeemverantwoordelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid zijn twee aandachtspunten belangrijk. In de eerste plaats speelt de vraag

of het terecht is dat een minister die ‘slechts’ systeemverantwoordelijk is, ook door het parlement kan worden aangesproken op een resultaatverantwoordelijkheid. In de tweede plaats kan een toenemende vervlechting van beleidssystemen (onder andere voortkomend uit de Omgevingswet) leiden tot overlappende verantwoordelijkheden tussen departementen en ministers. Omdat het kabinet geen collegiaal bestuur kent, kan dit leiden tot lastige vragen over wie nu waarover en aan wie verantwoording moet afleggen.

Over het eerste aandachtspunt lijkt de Algemene Rekenkamer helder. “De Rekenkamer is het met de minister van Financiën eens dat het nuttig is daarbij een scherp en helder onderscheid te maken tussen beleidsresultaten die vallen onder de ministeriële resultaatverantwoordelijkheid en beleidsresultaten die vallen onder de systeemverantwoordelijkheid. Ook indien er sprake is van systeemverantwoordelijkheid, waarbij op rijksniveau kaders zijn gesteld of doelen zijn geformuleerd, dient over het bereiken daarvan door de minister verantwoording te worden afgelegd. Alleen dan wordt de Tweede Kamer in staat gesteld invulling te geven aan haar controlerende taak” (Tweede Kamer, 1999-2000, nr. 26, p. 19). Volgens de Algemene

Rekenkamer dient een minister dus ook verantwoording af te leggen aan het parlement als er op rijksniveau (vanuit een systeemverantwoordelijkheid) (slechts) kaders of doelen zijn gesteld. Dit betekent dat een minister vanuit een systeemverantwoordelijkheid over een breed palet aan zaken verantwoording zal moeten afleggen aan de Tweede Kamer. Volgens de Rli betreft deze verantwoordelijkheid 'slechts' de werking van het systeem, de wijze waarop het systeem is georganiseerd. De minister kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor de besluiten van anderen. Omdat er in de praktijk vaak sprake is van overlappende verantwoordelijkheden, zullen vragen over de verdeling daarvan blijven opkomen. De Rli wijst in dit verband op het gevaar van de incidentregelreflex: een incident is aanleiding tot het stellen van nieuwe regels (een wijziging in het systeem), terwijl een incident een incident kan zijn en niet per definitie een symptoom van een terugkerend patroon (Rli, 2015b, p. 42).

Een tweede aandachtspunt bij de ministeriële verantwoordelijkheid is de toenemende samenhang tussen sectoren en de behoefte om integraal gewogen besluiten te nemen (een van de intenties van de herziening van het omgevingsrecht). Ook beleid vertoont steeds meer samenhang. De Nationale

Omgevingsvisie moet straks ingaan op de verschillende terreinen van onder meer ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed. Dit beleid wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden (Tweede Kamer, 2014c, p.47). Op decentraal niveau (provincies en gemeenten) is er sprake van collegiaal bestuur en zijn samenhangende beleidsnota's en afwegingen wellicht makkelijker te maken dan bij het Rijk, waar sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid. Vanuit het oogpunt van die ministeriële verantwoordelijkheid is het te begrijpen dat de bereidheid van departementen om te participeren in de totstandkoming van de Nationale Omgevingsvisie beperkt is. Het overhevelen van fysieke componenten van het sectorale beleid naar deze visie wordt als ongewenst gezien, bovendien kan dit leiden tot een nieuwe vorm van versnippering van beleid.

Het is de vraag of gedeelde verantwoordelijkheden van bewindspersonen in de praktijk een groot probleem is. Bij overlappende verantwoordelijkheden komen vaak alle betrokken bewindslieden naar de Tweede Kamer. Ook worden er vaak interdepartementaal afspraken gemaakt over welke bewindspersoon een dossier trekt.

Het Rob constateert dat verkokerde, verticale instituties steeds minder aansluiten op een dynamische, horizontale netwerksamenleving. "Veel complexe maatschappelijke vraagstukken vergen echter een nieuwe, meer verbindende aanpak, omdat ze beleids-terreinen overstijgen, vernieuwende processen in gang zetten en betrokkenheid vereisen van partijen buiten de overheid. (...) Voor een toekomstbestendige Rijksoverheid die niet alleen kan sturen maar ook kan verbinden, zijn stevige interventies nodig in het politieke en ambtelijke systeem. Gezien het hoge tempo van maatschappelijke ontwikkelingen en het verschil in dynamiek tussen de samenleving en 'Den Haag' zijn deze interventies dringend nodig" (2015: 5).

### **Systeemverantwoordelijkheid in relatie tot de behoefte aan regionale afstemming**

De raad heeft in verschillende adviezen aandacht gevraagd voor het 'regionale gat' in de besluitvorming (het schaalniveau tussen gemeente en provincie in). Juist op het schaalniveau van de regio is er in het beleid voor de fysieke leefomgeving namelijk sprake van samenhangende opgaven. Het kan gaan om het zoeken naar en onderling verdelen van locaties voor woningbouw in de regio, de vestiging van kantoren, bedrijven en winkels in samenhang met regionale



infrastructuur, of om het terugdringen van overcapaciteit in vigerende plannen. Ook kan het gaan om de borging en ontwikkeling van samenhangende ecologische systemen en watersystemen (Rli, 2015b: 71). Ook het PBL signaleert hier een opgave: het verstedelijkingsbeleid is gedecentraliseerd, maar de belangrijkste infrastructuur valt onder de rijksverantwoordelijkheid. Een betere regionale afstemming kan volgens het PBL worden bereikt door samenwerkende gemeenten

meer aan te zetten tot het maken van keuzes en door sectorale budgetten beter te coördineren (PBL, 2014, p. 93-94). De aanhoudende politieke zorgen over een gebrek aan democratische legitimering leidt tot een afkeer van en zelfs het afschaffen van regionale samenwerkingsverbanden (Wgr-plus-regio's). Dit staat haaks op de toenemende behoefte aan het maken van bindende regionale afspraken. De raad heeft bij de minister van IenM aandacht gevraagd voor het

faciliteren van regionale samenwerking bij de verdere uitwerking van de stelselherziening. De raad is een voorstander van intergemeentelijke samenwerking voor de genoemde opgaven en vindt gemeenschappelijke regelingen daarvoor onontkoombaar (zie ook VROM-raad, 2008b).

### **Systeemverantwoordelijkheid in relatie tot regionale variëteit**

De ingezette decentralisatie zal leiden tot verschillen tussen regio's, een logisch gevolg van een van de motieven voor decentralisatie: de behoefte aan gebiedsgericht maatwerk. Dat betekent een overgang in het gelijkheidsdenken, dat lange tijd een leidmotief was in de verschillende beleidsdomeinen, naar het toestaan van meer variëteit. Voor een dergelijke overgang zijn echter randvoorwaarden nodig. De Rli stelt in zijn advies over de toekomst van de stad (2014a) dat verschillen acceptabel zijn, mits zij niet ingaan tegen het publiek belang en de rechtstatelijke voorwaarden van gelijke kansen voor iedereen geborgd zijn. Ook vindt de raad het ontstaan van grotere verschillen in ruimtelijke kwaliteit aanvaardbaar (Rli, 2014b), mits het Rijk minimale eisen aan gezondheid, veiligheid en duurzaamheid borgt. Het Rijk moet die randvoorwaarden als systeemverantwoordelijke vaststellen en

borgen. De Rli ziet bij het Rijk regelmatig de neiging tot uniformering en een onvermogen om met regionale variëteit om te gaan. Deze neiging is in strijd met de beoogde doelen van decentralisatie, zoals ook staat in het Rli-advies 'Wonen in verandering' (2015e).

### **Systeemverantwoordelijkheid zonder decentralisatie van middelen**

De raad heeft herhaaldelijk gewezen op de discrepantie tussen de grotere beleidsvrijheid voor decentrale overheden en de blijvende financiële afhankelijkheid van het Rijk, de 'gouden koorden' zijn intact gebleven. Het decentrale belastingregime wordt niet verruimd en decentrale overheden blijven afhankelijk van rijksmiddelen, waardoor er in de praktijk van beleidsvrijheid weinig sprake is. Vanuit het adagium 'wie betaalt, bepaalt' kan in die zin bij veel ontwikkelingen gesteld worden dat het Rijk de facto tot aan de realisatie kan blijven sturen.

Het risico van decentralisatie zonder financiële beleidsvrijheid is het ontstaan van ongewenste spanningen in de verhoudingen tussen overheden. Waar gewerkt wordt met fondsen, kunnen lagere overheden gefrustreerd raken als zij een vergelijkbaar kwaliteitsniveau moeten bereiken met aanzienlijk minder middelen.

Als bovendien de verantwoording dan weer via de vertrouwde verkokering moet plaatsvinden, wordt een integrale besteding passend bij gebiedsgericht maatwerk onmogelijk, en is de beleidsvrijheid een farce.

#### **Belastinggebied gemeenten**

Het belastinggebied van gemeenten is in Nederland klein, in vergelijking met andere landen. In Nederland wordt een kleine 4% van de belastingen geïnd door gemeenten en in totaal wordt 5% van de belastingen decentraal geïnd (Allers et al., 2013). In landen als Zweden (35%), Verenigde Staten (42%), België (44%), Duitsland (49%), Canada (52%) en Zwitserland (54%) ligt dat percentage aanzienlijk hoger (BNG 2004).

In het verleden heeft de VROM-raad al geadviseerd over het vergroten van de financiële autonomie van medeoverheden (Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011). Dit draagt bij aan het verminderen van de rolverwarring bij het Rijk. Het Rijk moet niet én het speelveld bepalen én ook zelf willen meespelen. Het vergroten van de financiële autonomie van samenwerkende partijen in de regio maakt het voor het Rijk bovendien makkelijker haar eigen

systeemverantwoordelijkheid inhoud te geven. Het leidt tot een gelijkwaardiger overleg tussen overheden, dat nu nog vaak wordt gekenmerkt door subsidiegedrevenheid (Rli, 2013a, p. 20-21). "Om de lokale discussie en besluitvorming over het gewenste kwaliteitsniveau te ondersteunen, vindt de raad het belangrijk dat de mogelijkheden van decentrale belastingheffing uitgebreid worden, als aanvulling op de huidige middelen die beschikbaar zijn voor de realisatie van omgevingskwaliteit. Hierdoor ontstaan voor gemeenten meer mogelijkheden om in samenwerking met de betreffende eigenaren en gebruikers het gewenste kwaliteitsniveau te bepalen" (Rli, 2014b, p. 28).

# LITERATUUR

- Boonstra, F.G., & Gerritsen, A.L. (2015). *Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid. Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014*. Alterra Wageningen UR, WOt-technical report 47.
- Kupers, R., Faber, A. & Idenburg, A. (2015). *Wie is de wolf: een systeemblik op de Nederlandse energietransitie*. Den Haag: WRR
- Oldenhof, L. & Bal, R. (2015). *Voorbij de kloof tussen systeem en leefwereld: een zoektocht naar goede leefsysteem met experimentele governance*. Achtergrondstudie bij het project Systeemverantwoordelijkheid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- PBL (2014). *Balans van de Leefomgeving 2014. De toekomst is nú*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2015). *Kennisontwikkeling voor provincies*. Geraadpleegd op 11 december 2015, via <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/nieuwsberichten/kennisontwikkeling-voor-provincies>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013a). *Sturen op samenhang: governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam*. Advies 05. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013b). *Onbeperkt houdbaar: naar een robuust natuurbeleid*. Advies 02. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014a). *De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen*. Advies 04. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014b). *Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving*. Advies 03. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015a). *Rijk zonder CO<sub>2</sub>: naar een duurzame energievoorziening in 2050*. Advies 06. Den Haag.



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015b). *Herziening omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Advies 07. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015c). *Circulaire economie: van wens naar uitvoering*. Advies 02. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015d). *Ruimte voor de regio in Europees beleid*. Advies 05. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015e). *Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*. Advies 04. Den Haag.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2016). *Verlangen naar samenhang: over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: RVS

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011). *Toekomst van het ruimtelijk beleid*. Advies 089.

Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Sturen én verbinden; naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*. Den Haag.

Rijk, IPO, VNG & UvW (2013). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag.

Rijksoverheid (2015). *Hoofdpijnen energiebeleid*. Geraadpleegd op 11 december 2015, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energiebeleid/inhoud/hoofdpijnen-energiebeleid>

Steen, M. van der, Scherpenisse, J. & Twist M. van (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, Schultz, M., Chin-A-Fat, N. & Twist, M. van (2016). *De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.

Tweede Kamer (2000). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Verantwoorden over beleid*. Vergaderjaar 1999-2000, 26 573, nr. 26.

Tweede Kamer (2013). *Eindrapport 3/4 evaluatie ruimte voor de rivier: eindrapport*. Vergaderjaar 2012-2013. Bijlage bij kamerstuk 30 080, nr. 64.

Tweede Kamer (2014a), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 15 oktober 2014*, Vergaderjaar 2014-2015, 32 660, nr. 61.

Tweede Kamer (2014b). *Modernisering milieubeleid. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 10 maart 2014*. Vergaderjaar 2013-2014, 28 663, nr. 55.

Tweede Kamer (2014c). *Memorie van Toelichting; Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Vergaderjaar 2014-2015, 33 962, nr. 3.

Tweede kamer (2015). *Veiligheid van het railvervoer. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 15 juni 2015*. Vergaderjaar 2014-2015, 29 893, nr. 192.

Tweede Kamer (2016). *Energierapport transitie naar duurzaam*. Vergaderjaar 2015-2016, Bijlage bij Kamerstuk 31510 (blg-663868), nr. 50.

VROM-raad (2006). *Ruimte geven, ruimte nemen: voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid*. Advies 051. Den Haag.

VROM-raad (2008). *Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Advies 068. Den Haag.

## Colofon

### Projectleider

dr. T.H.C. (Tim) Zwanikken

### Tekstredactie

Catherine Gudde, Paradigma Producties

### Fotoverantwoording

Cover en pagina 24 Shutterstock Pagina's

5, 6, 8 en 22 Hollandse Hoogte Pagina 14

Thea van den Heuvel / DAPh

### Ontwerp en opmaak

Jenneke Drupsteen Graftsche vormgeving

### Publicatie 2016/01

Mei 2016

ISBN 978-90-77166-63-5

NUR 740