



Planbureau voor de Leefomgeving

OMGEVINGS- BELEID OP EEN TWEESPRONG

DE LEEFOMGEVING ALS
MAATSCHAPPELIJKE EN
RUIMTELIJKE OPGAVE

PBL Policy Brief

Omgevingsbeleid op een tweekant De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave

Ries van der Wouden

Omgevingsbeleid op een tweekop. De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave

© Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2017

PBL-publicatienummer: 2963

Contact

Ries van der Wouden [ries.vanderwouden@pbl.nl]

Auteur

Ries van der Wouden

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Opmaak

Xerox/OBT, Den Haag

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Wouden, R. van der (2017), *Omgevingsbeleid op een tweekop. De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting 6

1 Inleiding 13

2 Maatschappelijke legitimiteit: nieuwe scheidslijnen? 16

2.1 Het risico van gescheiden werelden 16

2.2 Betwiste kennis 20

2.3 Samenvatting 21

3 Politiek draagvlak: omgevingsbeleid tussen overheid, markt en civil society 22

3.1 De wording van het omgevingsbeleid 22

3.2 Overheid, markt, civil society: de grenzen van de welvaartstheorie 25

3.3 Einddoelen van het omgevingsbeleid 27

3.4 Samenvatting 30

4 De governance van het omgevingsbeleid: decentralisatie 31

4.1 Systeem- en resultaatverantwoordelijkheid 31

4.2 Knelpunten in het systeem van governance 34

4.3 Samenvatting 36

5 Strategisch beleid en beleidsstrategie in de Nationale Omgevingsvisie 37

5.1 Beleidsopgaven 37

5.2 Agenda en beleidsstrategie voor de Nationale Omgevingsvisie 40

5.3 Naar een kennisagenda voor het omgevingsbeleid 44

5.4 Samenvatting 45

Literatuur 47

Samenvatting

De wereld verandert in hoog tempo, Nederland en het overheidsbeleid veranderen mee. De globalisering had enkele decennia wereldwijd de wind in de rug, nu is er een sterke tegenbeweging. Die gaat niet voorbij aan Nederland, dat daarnaast wordt geconfronteerd met toenemende ruimtelijke verschillen. In het overheidsbeleid is de focus verschoven van de Rijksoverheid naar steeds meer de Europese Unie, de decentrale overheden en de burgers. Nieuwe opgaven dienen zich aan, zoals klimaatverandering. Dat alles heeft gevolgen voor het omgevingsbeleid, dat ook een nieuw wettelijk kader krijgt, de Omgevingswet. Het zijn tijden om keuzes voor de toekomst te maken. Het omgevingsbeleid staat op een tweesprong: 'business as usual' of ruimte maken voor nieuwe thema's en strategieën, kiezen voor een technocratische of een maatschappelijke oriëntatie?

Kansen voor beleidsvernieuwing

Het omgevingsbeleid begint aan een nieuwe cyclus. Voorheen gescheiden beleids-terreinen – zoals de ruimtelijke ordening, het natuur- en milieubeleid, cultureel erfgoed, verstedelijking, infrastructuur en waterbeleid – worden samengevoegd. De geplande invoering van de Omgevingswet in 2020 of later en het opstellen van een Nationale Omgevingsvisie bieden daarmee veel kansen voor vernieuwing. Die dreigen nu ten dele te worden gemist; door een concentratie op de opgaven in de fysieke leefomgeving (klimaat, circulaire economie, infrastructuur, landbouw en landschap) lijkt te worden vergeten dat omgevingsbeleid in de eerste plaats ook een maatschappelijke opgave is. De maatschappelijke, politieke en bestuurlijke context is doorslaggevend voor het slagen van het beleid.

Deze verkenning is een pleidooi om daar rekening mee te houden en maatschappelijke thema's in het omgevingsbeleid mee te nemen, allereerst in de Omgevingsvisie. Het is een uitdaging om daar een echte nationale visie van te maken, en die visie niet te beperken tot het takenpakket van de Rijksoverheid alléén. Dat is geen pleidooi voor centralisering van het beleid. De ambitie zou moeten zijn om te zoeken naar de thema's die de verschillende agenda's verbinden. Die van de centrale en decentrale overheden, van burgers en bedrijven, over maatschappelijke scheidslijnen heen. Dat begint bij de maatschappelijke zoektocht naar gezaghebbende beleidsconcepten, die het toekomstig beleid kunnen dragen. Uiteindelijk gaat het om de vraag in welk Nederland we in de toekomst willen leven.

Agendering nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen

Waar globalisering en internationalisering in de afgelopen decennia vooral positief werden gewaardeerd, is dat nu anders. De 'kosmopolitische' oriëntatie van politiek en beleid staat onder druk, en een op de nationale en lokale gemeenschap gerichte agenda is in opkomst. Niet alleen in de Verenigde Staten (Trump) of het Verenigd Koninkrijk (Brexit), maar ook in continentaal Europa. Het maatschappelijk onbehagen neemt toe, vooral bij de achterblijvers bij de globalisering. Voor dit deel van de bevolking is het met de kosmopolitische agenda verbonden beleidssysteem te ver af komen te staan van hun leefwereld.

Het risico van 'gescheiden werelden' neemt toe. Dit heeft gevolgen voor het omgevingsbeleid, omdat die gescheiden werelden ook geografisch zichtbaar worden. Dat pleit voor andere, aanvullende thema's op de beleidsagenda. De erkenning van identiteit en gemeenschap tegenover globalisering, het besef van sociaal-ruimtelijke verschillen, en ook kwesties van migratie, integratie en segregatie. Het omgevingsbeleid zou dit als een opgave moeten zien, en daarmee het risico op 'gescheiden werelden' tegengaan. Het vraagt om aandacht voor het identiteitsvormende karakter van het cultuurlandschap en het stedelijk landschap. Dit is een collectieve opgave, met een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen. Daarnaast gaat het om ruimtelijke verschillen in Nederland en de ruimtelijke selectiviteit van beleid, die scheidslijnen en verschillen kunnen versterken of juist negeren.

De verhouding tussen het economisch kerngebied van Nederland en de meer perifere gebieden is er niet bij gebaat als in 'de periferie' vooral het idee ontstaat dat ze de lasten van de groei en de duurzaamheid toegeschoven krijgt: van windmolenparken en het wegtrekken van jongeren tot asielzoekerscentra en in Groningen ook nog de bodemdaling door de aardgaswinning. Dat geldt ook op een lager schaalniveau: de lasten van de immigratie zijn niet gelijk over het stedelijk gebied verspreid. Identiteit, gemeenschap en ruimtelijke selectiviteit verdienen meer aandacht in het omgevingsbeleid, dat nu wordt gedomineerd door langetermijnopgaven op het gebied van de economie, het klimaat,

de landbouw, infrastructuur en verstedelijking. Omgevingsbeleid gaat in toenemende mate over transities en systemen, en loopt het risico terecht te komen in een technocratisch universum dat alleen nog wordt begrepen door beleidsmakers en experts. Maar juist de relatie tussen omgevingsbeleid en de dagelijkse leefomgeving is essentieel.

Duurzaamheid en ruimte

Het verbindende einddoel 'duurzaam ontwikkelen' uit de Omgevingswet is nog te weinig operationeel om als dragend concept voor het omgevingsbeleid te kunnen dienen. 'Verduurzaming' heeft binnen verschillende beleidssectoren een andere betekenis. Verduurzaming in het kader van klimaatbeleid betekent bijvoorbeeld een verregaande vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, en heeft een sterke relatie met de energietransitie maar valt daar niet mee samen, want binnen dat beleid wordt emissieloze kernenergie zelden als een duurzame oplossing gezien. De 'circulaire economie' is nog een abstract begrip, en het is daarom nog niet duidelijk hoe dit economisch systeem samenvalt met duurzaamheid. Bij het woon- en leefomgevingsbeleid stimuleert de 'Ladder van duurzame verstedelijking' dat er zoveel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied wordt gebouwd. Daar staat duurzaamheid gelijk aan het hergebruiken van stedelijk gebied en het beperken van de mobiliteit.

Er moet, kortom, nog een forse slag worden gemaakt, wil 'duurzame ontwikkeling' een dragend concept voor het omgevingsbeleid kunnen worden. Wel is duidelijk dat duurzame ontwikkeling de breedte van het aloude ruimtelijk beleid verre overstijgt. Niet alleen het aantal beleidssectoren, maar ook het aantal betrokken actoren is veel groter dan voorheen. De strategische opgaven hebben grotendeels een niet-ruimtelijk karakter, maar hebben wel aanzienlijke ruimtelijke effecten. Ruimte blijft aanwezig in het omgevingsbeleid, maar deels in een andere rol dan voorheen: het faciliteren, inpassen en combineren van de opgaven.

Een belangrijke vraag is in hoeverre die opgaven in het kader van duurzaam ontwikkelen leiden tot een nieuwe ruimtevraag, die in botsing kan komen met andere ruimtevragen. Want er zijn ook einddoelen van het omgevingsbeleid die niet zonder meer tot duurzaam ontwikkelen zijn te rekenen. Lang waren de economische en demografische ontwikkelingen de belangrijkste ruimtevragers, in de vorm van verstedelijking, infrastructuur en voedselvoorziening. Nu komt daar niet alleen de duurzame ontwikkeling bij, maar wellicht ook het behoud en versterken van de landschappelijke en cultuurhistorische identiteit. Hier ligt een belangrijke taak voor het omgevingsbeleid, niet alleen om te prioriteren in de verdeling van schaarse ruimte, maar ook om te zoeken naar creatieve combinaties van ruimtegebruik die elkaar kunnen versterken.

Omgevingsbeleid tussen overheid, markt en civil society

Wat zou de rol van de overheid in het nieuwe omgevingsbeleid moeten zijn? Bij de vraag naar de legitimiteit van overheidsbeleid wordt vooral gekeken naar de verhouding tussen overheid en markt. De welvaartstheorie heeft in het antwoord op deze vraag een lange traditie en biedt heldere criteria, grotendeels gebaseerd op 'marktfalen'.

Die criteria werken nog steeds goed bij het toetsen van de legitimiteit van belangrijke onderdelen van het omgevingsbeleid. Zo zijn veel milieumaatregelen en onderdelen van het ruimtelijkeordeningsbeleid een reactie op negatieve externe effecten, bijvoorbeeld fijnstofnormen of bedrijventerreinen voor hinderlijke industrie. En 'natuur' is voor een belangrijk deel te beschouwen als een publiek goed, net als dijken. Over woningmarktbeleid is juist veel discussie: is daar het overheidsfalen niet groter geworden dan het marktfalen?

Bij andere onderdelen van het omgevingsbeleid stuit de welvaartstheorie op haar grenzen, ondanks de pogingen tot verbreding van het welvaartsbegrip. Die grenzen hebben te maken met het feit dat de welvaartstheorie is gericht op de relatie tussen overheid en markt, waarmee een deel van de maatschappij buiten beeld blijft. Want er is nog een andere dimensie die aan belang lijkt te winnen voor de legitimatie van beleid: de verhouding tussen overheid en de zogeheten *civil society*. Die is beslissend geweest voor het Nederlandse politiek bestel, met als hoogtepunt de verzuiling. De 'soevereiniteit in eigen kring' van Abraham Kuiper legitimeerde de algemene borging van goed onderwijs door de overheid, maar gaf tegelijkertijd de grenzen aan: de overheid had zich niet te bemoeien met de inhoud van het onderwijs. Een legitimatie van beleid vanuit de gedachte dat niet de relatie tussen de overheid en de markt primair is, maar die tussen de overheid en de *civil society*. De verzuiling is geschiedenis, maar de *civil society* neemt nieuwe vormen aan, zoals die van de 'energieke samenleving'. Het wordt voor het omgevingsbeleid van belang de koppeling met de *civil society* opnieuw te doordenken, zeker gezien de herleving van thema's als 'identiteit' en 'gemeenschap'. Voor de weging van de relatie tussen de overheid en de markt en die van de overheid en de *civil society* is het politiek debat de juiste plek.

Governance en decentralisatie

'Decentraal wat kan, centraal wat moet' is een belangrijk uitgangspunt in het omgevingsbeleid, en ook in de Omgevingswet. Dat was bij de voorlopers van het huidige omgevingsbeleid al het geval, met de decentralisatie in het ruimtelijk en natuurbeleid als voorbeelden. Het debat over decentralisatie in het omgevingsbeleid wordt vaak gevoerd met de begrippen 'systeemverantwoordelijkheid' en 'resultaatverantwoordelijkheid'. Bij decentralisatie van beleid gaat het vrijwel altijd om resultaatverantwoordelijkheid, ook in het omgevingsbeleid. Provincies werden verantwoordelijk voor de resultaten van het natuurbeleid, gemeenten voor die van het verstedelijkingsbeleid. Systeemverantwoordelijkheid is een lastiger begrip dan resultaatverantwoordelijkheid.

Doorgaans wordt 'systeem' als het politiek-bestuurlijk systeem gezien. Maar in het omgevingsbeleid is het van belang ook rekening te houden met een ander systeem: dat van de fysieke leefomgeving. Dat wordt beschreven in de 'lagenbenadering', zoals die onder andere is te vinden in de *Nota Ruimte* uit 2004.

In deze benadering worden de ondergrond, de netwerklaag en de zogeheten occupatielaag onderscheiden, het gebruik van de ondergrond en (infrastructurele) netwerken in de vorm van wonen, werken, landbouw, recreatie, mobiliteit.

Dat onderscheid biedt een aanvullend perspectief op de verantwoordelijkheidsverdeling in het omgevingsbeleid. Zo hebben 'ondergrond' en een deel van 'netwerken' een grote schaal en een lange tijdsdimensie en ligt een systeem- én resultaatverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor de hand, terwijl dat bij de occupatielaag juist geldt voor de decentrale overheden.

De systeemverantwoordelijkheid heeft een eigen dynamiek. In het ruimtelijk beleid was er sprake van decentralisatie van de resultaatverantwoordelijkheid, terwijl de systeemverantwoordelijkheid juist centraliseerde (door bijvoorbeeld de Tracéwet en de NIMBY-wetgeving). Dat leidt tot fricties, omdat de decentrale overheden niet de bevoegdheden krijgen die bij hun beleidsverantwoordelijkheid past. Dat geldt ook voor de blijvende centralisatie van de belastingheffing. Een gecentraliseerd belastingstelsel past goed bij het omgevingsbeleid als 'machine van ruimtelijke herverdeling', maar veel minder bij een tijd waarin lokale en regionale ontwikkelingsopgaven hoog op de agenda staan en bovendien meer gevarieerd zijn. Dan zou een sterkere koppeling tussen lokale/regionale investeringen en inkomsten de decentrale beleidsverantwoordelijkheid kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door uitbreiding van het lokale belastingdomein. Daarnaast vraagt de regionale schaal om meer aandacht. Die is gestaag in belang toegenomen, onder andere vanwege de schaalvergroting van het zogeheten *daily urban system*. Om het bestuurlijke 'regionale gat' te dichten, lijkt niet zozeer bestuurlijke reorganisatie de best begaanbare weg, maar een flexibele en opgave-gerichte invulling van regionale governance. Naar analogie van de *city deals* zou moeten worden overwogen om 'regio deals' af te sluiten, afspraken tussen centrale en decentrale besturen en maatschappelijke organisaties met het doel de regionale beleidsruimte te vergroten.

Strategisch beleid en beleidsstrategie in de Omgevingsvisie

Aan een nieuwe Omgevingsvisie wordt gewerkt. Begin 2017 is de beleidsnota *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie* gepubliceerd en naar de Tweede Kamer gestuurd.

Daarin staan vier strategische opgaven voor het omgevingsbeleid: een duurzame en concurrerende economie, een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving, een toekomstbestendige en bereikbare woon- en leefomgeving, en tot slot een waardevolle leefomgeving. Het gaat om integrale, bovensectorale opgaven. Daaruit kan niet worden afgeleid dat het sectorale beleid bij de vuilnis kan. Sterker nog, enkele van de

belangrijkste dilemma's rondom duurzaamheid zijn in belangrijke mate *binnen* een beleidssector gesitueerd, zoals het streven naar circulariteit van de economie, de energietransitie, of de verduurzaming van de landbouw. 'Sectoraal wat kan, integraal wat moet', lijkt hier het aangewezen motto. Niet de hele beleidsmachinerie overhoop gooien, maar investeren in de zoektocht naar sterke, gezaghebbende beleidsconcepten.

Een integrale visie op de omgeving als geheel lijkt voor de huidige Omgevingsvisie nog een stap te ver. Daarvoor zijn 'leefomgeving' en 'duurzame ontwikkeling' (zie eerdere opmerkingen) te brede en abstracte concepten. Zij vragen om een robuuste onderbouwing en een breed gedragen politieke urgentie. In tegenstelling tot 'ruimtelijke ordening' kan omgevingsbeleid ook niet terugvallen op een herkenbare beleidstraditie. Integrale visies hebben tijd nodig, en integraal beleid kan beter worden uitgetest door intersectorale beleidsprogramma's. Deze beleidsprogramma's lenen zich voor een flexibele en adaptieve aanpak en variatie in de governance-structuur, maar zorgen tegelijkertijd voor een zekere samenhang in het beleid. Er is in het verleden goede ervaring mee opgedaan, denk aan de beleidsprogramma's 'Stedelijke herstructurering' (wonen, wijkbeleid, ruimtelijke ordening) of 'Ruimte voor de rivier' (water, natuur, ruimtelijke ordening).

Het regionale niveau is bij uitstek geschikt om de vorm van integraal beleid uit te proberen. Er tekenen zich al enkele potentiële beleidsprogramma's af, zoals duurzame ontwikkeling en ruimte, infrastructuur en verstedelijking, of landschap en ruimtelijke kwaliteit. Ten slotte is het voor de Rijksoverheid van belang goed zicht te houden op de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende beleidsinstrumenten: *investeren* (voor de Rijksoverheid vaak in infrastructuur), *reguleren* (ter waarborging en bescherming van publieke waarden als toegankelijkheid van voorzieningen of veiligheid) en *activeren* (via visie en informatie bevolkingsgroepen en bedrijven 'mede-eigenaar' maken van het beleidsdoel). De uitwerking van het omgevingsbeleid staat pas aan het begin, en er zijn nog veel slagen te maken.

Kennisagenda

Bij een nieuw omgevingsbeleid hoort ook een kennisagenda, die mede zou moeten worden gedragen door kennisinstututen als het Planbureau voor de Leefomgeving. De uiteindelijke kennisagenda zal tot stand moeten komen in een dialoog tussen kennisinstellingen, beleidsmakers en maatschappelijke groepen. Deze verkenning geeft alvast aanleiding tot de volgende kennisthema's.

Omgevingsbeleid als maatschappelijke opgave. Voor het maatschappelijk draagvlak van het beleid is aandacht voor de leefwereld essentieel en urgent, naast de al aanwezige aandacht voor systemen en transities. Die urgentie komt in deze verkenning aan de orde bij de dreigende scheidslijn tussen 'universalisten' en 'particularisten'. Dan gaat het bijvoorbeeld om kennis over de sociale en culturele gevolgen van ruimtelijke

ontwikkelingen, om het leefklimaat in krimpgebieden, om de waardering van cultuur-historische elementen in de leefomgeving. En om een zoektocht naar thema's die de leefwerelden van universalisten en particularisten met elkaar kunnen verbinden.

De ruimtelijke gevolgen van duurzame ontwikkeling. Nederland is een dichtbevolkt land, en ruimte is hier schaars. We weten niet goed wat de ruimtelijke gevolgen zijn van de energietransitie, de circulaire economie, of de veranderingen in de landbouw. En ook niet in hoeverre die kunnen botsen met andere ruimtevragen, zoals voor verstedelijking en infrastructuur, of cultuurhistorische landschappen. De ruimtelijke bandbreedtes van deze ontwikkelingen zijn een verkenning waard. Daarbij kan ontwerpend onderzoek van nut zijn, bijvoorbeeld om niet alleen te koersen op de verdeling van schaarse ruimte, maar ook slimme combinaties van ruimtegebruik te zoeken.

Governance van het omgevingsbeleid. De knelpunten in de relatie tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden in het omgevingsbeleid vragen om aandacht, en in het bijzonder de rol van de regio's. Kennis over regionale verschillen, over het economische en culturele 'DNA' van regio's is van groot belang. Dat vraagt ook om een andere aanpak van kennisinstellingen, die meer kennis moeten ontlenen aan de regionale praktijk. En als in het toekomstige omgevingsbeleid plaats is voor *regio deals*, kan de kennis over de huidige *city deals* worden benut.

Omgevingsbeleid in de Nationale Omgevingsvisie. Het omgevingsbeleid is nieuw, en het beleid krijgt een ander wettelijk kader in de vorm van de Omgevingswet. Beleidsvernieuwing betekent niet dat de bestaande vormgeving en instrumentatie van beleid overboord kunnen worden gezet, en dat geldt ook voor de kennis over de effectiviteit van deze instrumenten. Dan gaat het om de ervaringen met intersectorale beleidsprogramma's of grote regionale dan wel stedelijke projecten. En ook zijn de monitoring en evaluatie van de Nationale Omgevingsvisie en de Omgevingswet zelf aan de orde, om waar nodig bij te kunnen sturen.

1 Inleiding

Het zijn belangrijke tijden voor het omgevingsbeleid, dat begint aan een nieuwe cyclus. ‘Omgevingsbeleid’ wordt de noemer voor het beleid gericht op de fysieke leefomgeving. Daarin worden voorheen gescheiden beleidsterreinen – zoals de ruimtelijke ordening, het natuur- en milieubeleid, cultureel erfgoed, verstedelijking en infrastructuur en waterbeleid – samengevoegd. De geplande invoering van de Omgevingswet in 2020 of later en het opstellen van een Nationale Omgevingsvisie zijn een kans voor beleidsvernieuwing. Ook de maatschappelijke en politieke urgentie voor vernieuwing is groter dan ooit. Maatschappij en politiek zijn volop in beweging, internationaal, maar ook in Nederland. Het maatschappelijk onbehagen groeit, er is onzekerheid over de rol van de overheid en er is onduidelijkheid over de decentralisatie van beleid. Het nieuwe omgevingsbeleid heeft deze ontwikkelingen nog maar ten dele op het netvlies. Het is daarom zaak nú stil te staan bij de fundamenten van het beleid, anders gaan de aloude beleidsroutines door in een nieuwe jas en worden zeker kansen gemist. Daarover gaat deze verkenning.

Doelstelling van de verkenning is het analyseren van maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen rond het omgevingsbeleid en het aanzwengelen van het debat over dat beleid. De verkenning heeft het karakter van een reflectie op de thema’s, concepten en achterliggende theorieën van het omgevingsbeleid, en sluit af met aanbevelingen voor de nieuwe Omgevingsvisie. We volgen grosso modo twee redenerlijnen. De eerste is de *beleidslijn*. Die loopt van de maatschappelijke agendering van problemen en opgaven, via de einddoelen van het omgevingsbeleid, de centrale en decentrale beleidsdoelen naar integraal en sectoraal beleid. De tweede is de *governance-lijn*, de wijze waarop publieke en private partijen maatschappelijke ontwikkelingen organiseren en aansturen. Die begint bij de verhouding tussen overheid en

maatschappij, en loopt vervolgens via de systeem- en resultaatverantwoordelijkheid van de centrale en decentrale overheden naar de governance van de beleidsuitvoering. Hieronder stippen we de belangrijkste thema's van de verkenning aan, te beginnen bij de maatschappelijke ontwikkelingen.

De maatschappij is sterk in beweging. Dat raakt niet alleen het omgevingsbeleid, maar het beleidssysteem als geheel. De legitimiteit van het huidige beleidssysteem en zijn uitgangspunten staat onder druk. De informatiemaatschappij met haar sociale media lijkt minder maakbaar dan ooit. De eisen die burgers aan de overheid stellen, variëren van vrijheid om de eigen doelen na te streven tot het volledig afdekken van risico's. Een maatschappelijke onderstroom is manifest geworden. Deze maakt deel uit van een internationale ontwikkeling, die het duidelijkst tot uiting komt in de overwinning van Trump in de Verenigde Staten en de Brexit in het Verenigd Koninkrijk. De vanzelfsprekende prioriteit van internationale opgaven en coördinatie is er niet meer. De internationalisering van het beleidssysteem heeft dat systeem te veel 'losgezongen' van de leefwereld van vele mensen. De al dan niet vermeende slachtoffers van de globalisering melden zich, ook in Nederland. Dat is een belangrijke onzekere factor voor het toekomstige omgevingsbeleid, maar ook een kans voor vernieuwing. Wat zijn de achtergronden van de maatschappelijke ontwikkelingen, en hoe kan omgevingsbeleid daarop inspelen? Welke maatschappelijke waarden zijn in het geding, en wat is de rol van kennis? Deze thema's komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

De ontwikkeling van het politiek draagvlak van het omgevingsbeleid is goed te zien aan de ruimtelijke ordening. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw was die sterk gekoppeld aan de volkshuisvesting en aan de ruimtelijke spreiding. De ruimtelijke ordening was daarmee ingebed in het beleid van de verzorgingsstaat. In de jaren negentig werden economische groei en infrastructuur dominante thema's. Dat paste goed bij de politieke tijdgeest, en zorgde aanvankelijk voor een steviger draagvlak voor de nationale ruimtelijke ordening. Kort na de eeuwwisseling werd dat anders. Na vier decennia van vrij stevig nationaal ruimtelijk beleid kwam de klad erin. Decentralisatie beheerste de agenda (zie de volgende alinea), de resterende nationale opgaven waren vooral gericht op economische groei. Het politieke draagvlak lijkt een nieuwe impuls te krijgen door de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie. Door de verbreding van het beleid is een herbezinning nodig over de einddoelen van het omgevingsbeleid. Wat is de rol van de overheid, en welke doelen horen daarbij? Naast economische groei ook gezondheid, duurzaamheid, veiligheid, sociale cohesie, geluk? Dit bespreken we in hoofdstuk 3.

Ook de beleidsmatige en institutionele context is veranderd. De meest opvallende ontwikkeling van het afgelopen decennium was de beleidsmatige decentralisatie. Zowel de *Nota Ruimte* uit 2004 als de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* uit 2011 was daar sterk op gericht. Decentralisatie was ook aan de orde in het natuurbeleid. De decentralisaties maakten de provincies en gemeenten verantwoordelijk voor de resultaten van grote delen van het beleid. Maar wat betekent dat voor het nationale beleid? Tijdens de

decentralisatie kwam het begrip ‘systeemverantwoordelijkheid’ op, als tegenhanger van ‘resultaatverantwoordelijkheid’, de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van het beleid. Zou de nationale overheid zich bij de decentralisaties dan moeten beperken tot het waarborgen van de goede processen, of gaat systeemverantwoordelijkheid eigenlijk over meer dan dat? Wat betekent dat voor de governance van het omgevingsbeleid? Hoe krijgt de balans tussen generiek beleid en diversiteit vorm? Welke plek krijgt de regionale schaal? Deze kwesties komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

Ten slotte is er de beleidsinhoud zelf. Aan het belangrijkste beleidsinhoudelijk instrument van de Rijksoverheid, de Nationale Omgevingsvisie, wordt nog volop gewerkt. Daarin moet duidelijk worden wat het toekomstige omgevingsbeleid gaat inhouden. Maar ‘omgevingsbeleid’ is tot nu toe alleen maar een verzamelnaam voor zeer uiteenlopende beleidsterreinen. Van iets wat lijkt op een ‘integraal omgevingsbeleid’ is nog geen sprake. De grenzen tussen wat er binnen het omgevingsbeleid valt, en wat daarbuiten tot het traditionele sectorale beleid blijft behoren, zijn niet scherp getrokken. Voor welke opgaven heeft ‘integraal omgevingsbeleid’ meerwaarde boven een sectorale benadering, wat zijn de strategische beleidsopgaven? Met welk instrumentarium kunnen de strategische beleidsopgaven in effectief beleid worden omgezet? En tot slot: wat betekenen de in deze verkenning besproken ontwikkelingen in het maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak voor de Omgevingsvisie? Daarover gaat hoofdstuk 5.

2 Maatschappelijke legitimiteit: nieuwe scheidslijnen?

2.1 Het risico van gescheiden werelden

Het lijkt wat merkwaardig om een beschouwing over Nederlands omgevingsbeleid te starten met de Brexit en de verkiezing van Donald Trump tot president van de Verenigde Staten, maar deze twee gebeurtenissen maken een maatschappelijke onderstroom zichtbaar die ook in Nederland en andere Europese landen aanwezig is. Inmiddels zijn de eerste emoties over de verkiezing van Trump bekoeld, en blijkt ook hij gebonden aan de grenzen van de Amerikaanse democratische rechtsstaat. En bij de Brexit wordt een aanloop genomen naar stevige onderhandelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. Bij de verkiezingen in Nederland en Frankrijk zijn de populistische partijen wel groter, maar niet dominant uit de stembus naar voren gekomen. Uitstel of afstel, dat zal de toekomst uitwijzen. Maar de maatschappelijke onderstroom is groter dan de populistische partijen alleen.

Hoe moeten deze ontwikkelingen worden geduid? In de afgelopen decennia zijn de Amerikaanse en Europese beleidssystemen bijna vanzelfsprekend verknoopt geraakt met internationalisering en globalisering, met internationale organisaties en verdragen. Beleid had een kosmopolitische oriëntatie. Met die trend breken Trump en de Brexiteers, en dat is ook wat de verschillende populistische partijen in Europa bindt. Voor hen bestaat 'de wereldburger' niet, en is de internationale politieke agenda ondergeschikt aan de nationale. Zij zien de keuze tussen internationale samenwerking en nationale belangen in hoge mate als een 'nulsomspel'. Achterliggend motief van deze stroming is het voorrang geven aan de nationale en lokale gemeenschappen en het heroveren van de nationale soevereiniteit. Immers, de natiestaat is nog steeds de belangrijkste zetel van de politieke soevereiniteit. Aan wereldburgerschap kun je geen

rechten ontlenen, aan staatsburgerschap wel. De natiestaat is een geografisch gebonden entiteit die haar eigen regels bepaalt, inclusief wie er wel of niet wordt toegelaten (Walzer 1983). Binnen die grenzen bewegen Trump en de Brexit zich. Een breuk met de kosmopolitische beleidsagenda, niet met de democratische staat. Maar wel met grote gevolgen voor de internationale verhoudingen en agenda's. Dat uit zich in afwijzingen van internationale handelsverdragen, het klimaatakkoord en van de Europese Unie. En dat wordt gesteund door veel verliezers van de globalisering en de kenniseconomie. Voor dit deel van de bevolking is het met de kosmopolitische agenda verbonden beleidssysteem losgeraakt van hun leefwereld, om de termen van Habermas (1981) te gebruiken. Dat breukvlak werd de laatste jaren manifest. Voor het Verenigd Koninkrijk laat de Engelse publicist David Goodhart (2017) zien hoe de groeiende scheiding tussen de *anywheres* (kosmopolieten) en de *somewheres* (gewortelden) uitmondde in de Brexit.

En dan Nederland. Daarover gaat het rapport *Gescheiden werelden?* van het SCP en de WRR (zie Bovens et al. 2014). Allereerst concluderen de auteurs op basis van empirisch onderzoek dat de 'gescheiden werelden' zich in Europa nog niet zo scherp aftekenen als in de Verenigde Staten. Er lijkt iets meer sprake van een continuüm, met wel twee duidelijk te onderscheiden groepen ('families') aan de uiteinden, de 'universalisten' en de 'particularisten'. De universalisten hebben de kosmopolitische oriëntatie die hiervoor al ter sprake kwam. Zij bezitten veel sociaal en cultureel kapitaal, en wonen in de universiteitssteden, 'jaren dertig' en negentiende-eeuwse wijken of tuindorpen. Zij behoren tot de winnaars van de globalisering. De particularisten delen de kosmopolitische oriëntatie niet, zij hechten aan de lokale en nationale gemeenschap, en vinden dat burgerschapsrechten daarin wortelen. Zij hebben veel minder sociaal en cultureel kapitaal, en voelen zich onzeker over de toekomst. Zij wonen meer dan gemiddeld in voormalige groeikernen, krimpgebieden, naoorlogse arbeiderswijken en Vinex-wijken.

In Nederland concentreren de tegenstellingen zich vooral rond 'globaliseringskwesaties' in brede zin (inclusief immigratie en Europeanisering). De verschillen hangen sterk samen met opleidingsniveau. Ze resulteren echter (nog) niet in een sterke institutionele scheiding, zoals in de tijd van de verzuiling wel het geval was tussen protestanten, katholieken, liberalen en socialisten. Bovendien zijn er grote bevolkingsgroepen tussen de beide extremen, met kenmerken van beide. En Nederland is nog steeds een *high trust society*. Maar Bovens et al. constateren wel dat er een risico is op een verdere aanscherping van de scheidslijnen: de segregatie in wonen en onderwijs neemt toe (in dit geval dus geen etnische segregatie, maar tussen de twee genoemde groepen), de sociale netwerken raken elkaar nauwelijks, de culturele consumptie put grotendeels uit verschillende bronnen. Er zijn ten minste gescheiden belevingswerelden (Bovens et al. 2014: 26). En het politieke systeem kan de scheidslijnen versterken of zelf construeren. Dat was 2014. Nu lijkt de urgentie van het risico op 'gescheiden werelden' toegenomen, mede door de veranderde politieke situatie. Dat wordt duidelijk uit de recente internationale studie van Motivaction, dat vooral onderzoek doet naar leefstijlen en waardepa-

tronen. In hun *Glocalities report. Why elites are failing...and people revolt* stellen ze: 'The dominant mindset among Western intelligentsia is based on universalist, cosmopolitan and liberal values. They are the guardians of the enlightenment and humanist traditions. The patriotic revolt against these "elite values" is an expression of a breakdown of trust between people and the establishment' (Motivaction 2017: 4). En na de verkiezingen van 2017 werd dit als ruimtelijk patroon ook op de electorale kaarten van Nederland zichtbaar, met een links-liberale (D66/GroenLinks) strook tussen Alkmaar en Nijmegen en populistische clusters (PVV/SP) in de zuidvleugel van de Randstad, de noordstrook van Noord-Brabant en de perifere krimpgebieden (De Voogd 2017).

Dat hoeft niet per se een dramatische ontwikkeling te zijn. Ten eerste heeft maatschappelijk onbehagen een functie, zoals Steur et al. (2017) betogen. Druk op de legitimiteit van het beleidssysteem maakt dat bestuurders ertoe worden gedwongen routines te herzien en nieuwe issues op de politieke agenda toe te laten. Rond de millenniumwisseling gebeurde dat in Nederland, toen het manifeste maatschappelijk onbehagen leidde tot de erkenning dat de lasten van de immigratie niet gelijk over bevolkingsgroepen en stadsbuurten waren verdeeld. Resultaat was een nieuwe agendering en herziening van het immigratie- en integratiebeleid – dat overigens het maatschappelijk onbehagen niet heeft weggenomen. Ten tweede zijn niet alle scheidslijnen slecht, en zijn niet alle scheidslijnen tweedelingen. Begrippen als 'scheidslijnen' en 'gescheiden werelden' hebben een hoog alarmeringsgehalte: het gaat fout en het beleid moet iets doen. Die reflex is niet altijd terecht, zoals in een recente verkenning van de WRR wordt betoogd (zie Tiemeijer 2017). Het historische voorbeeld van de Nederlandse verzuiling laat zien dat een maatschappij goed kan functioneren met institutionele scheidslijnen. En de meeste burgers voelden zich er wel bij, omdat zij zich zowel met hun eigen groep konden identificeren als met Nederland. Dat kwam omdat zij vanwege de 'pacificatie' die bij de verzuiling hoorde ook in politiek, bestuur en beleid werden gerepresenteerd (Lijphart 1976). In dat laatste punt zit de hamvraag voor het onderscheid tussen de 'universalisten' en de 'particularisten'. Worden de laatsten voldoende gerepresenteerd in politiek, bestuur en beleid? Het antwoord daarop is vooralsnog ontkennend, met uitzondering van de gekozen organen.

Wat zou de opkomst van de 'particularistische' agenda betekenen voor het omgevingsbeleid? Allereerst dat nationale thema's aan belang winnen ten opzichte van globale. Achteraf gezien is het wellicht niet verstandig geweest om in de hoogtijdagen van de globalisering de nationale ruimtelijke ordening zo sterk af te slanken. Want het collectief vormgeven van het landschap van Nederland is een belangrijk onderdeel van de nationale identiteit. Dit thema is ondergesneeuwd geraakt door de dominantie van de economische doelstellingen in de ruimtelijke ordening, de belangrijkste voorganger van het leefomgevingsbeleid. Dat werd zichtbaar in de tijdens de economische crisis geschreven *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (Ministerie van IenM 2011), die alle kaarten zette op drie economische topregio's. Het falen van nogal onbeholpen beleidsprogramma's als 'Mooi Nederland' is overigens mede debet aan de afgenomen aandacht voor landschap en identiteit. Toch zijn het thema's die de verschillende

waardeoriëntaties van universalisten en particularisten zouden kunnen verbinden, en daarom opnieuw een plaats verdienen in het omgevingsbeleid.

Maar er is meer dan dit nationale niveau, namelijk de dagelijkse leefomgeving van burgers. Die leefomgeving is niet voor iedereen hetzelfde, en ze wordt ook niet door iedereen op dezelfde wijze ervaren. Er wordt in te generieke termen over burgers gesproken, waarbij impliciet toch vaak het beeld van de goedopgeleide, kosmopolitisch georiënteerde en energieke burger verschijnt. Maar deze vertegenwoordigt slechts een deel van de burgers (zie ook SCP 2016), en er zijn grote verschillen in de leefomgeving van de Nederlandse burgers. De waardering van de leefomgeving is gebaseerd op een idee van 'thuis'. Dat 'thuis' is méér dan het huis, het is de omgeving waarin burgers dagelijks bewegen en waar ze zich deel van voelen. En daar ligt een belangrijke uitdaging voor het omgevingsbeleid, want dat heeft invloed op het 'thuis'. Het is immers niet onwaarschijnlijk dat een toename van 'gescheiden leefwerelden' ook op een laag ruimtelijk schaalniveau zijn terug te zien. Als het omgevingsbeleid een rol wil spelen in het verminderen van het risico op een samenleving van 'gescheiden werelden', dan is een heroriëntatie nodig, waarin de maatschappelijke agenda van de 'particularisten' ten minste wordt herkend en erkend.

Deze verkenning van maatschappelijke scheidslijnen levert voor het omgevingsbeleid minstens drie thema's op:

1. Het belang van gemeenschappen en de bescherming daarvan. Op vele niveaus: nationaal/verzorgingsstaat, sociaal en (hier zeker van belang) ook ruimtelijk. Nationaal worden potentiële ruimtelijke scheidslijnen zichtbaar in toenemende verschillen tussen het economisch kerngebied van Nederland en de periferie. Dit sluit aan bij het belangrijkste particularistische agendapunt.
2. Het belang van de leefomgeving en ruimte voor de culturele identiteit: landschap, cultuurhistorie, maar ook in de gebouwde omgeving. Voorbij de dominantie van de economische doelstellingen, en inclusief de culturele identificaties (met bijbehorende botsingen). Het is bij uitstek een thema dat een brug kan slaan tussen de verschillende waardeoriëntaties. Een goed historisch voorbeeld is de collectieve trots op de woonomgeving ten tijde van de Amsterdamse School, waarbij de aandacht voor de onderscheidende kwaliteit van de woonomgeving in arbeiderswijken tot een sterkere stedelijke identiteit heeft geleid.
3. De scheefheid van de verdeling van lusten en lasten van de globalisering, en de politieke framing daarvan. Zo zijn de multiculturele en ook de 'energieke samenleving' voor de bewoners van de Haagse wijken Transvaal en Zuidwest nu eenmaal minder een wenkend perspectief dan voor de bewoners van de ook Haagse Vogelwijk. Het is eerder gezegd, maar nog onvoldoende in een onderzoeks- en beleidsprogramma omgezet.

Tot slot een relativering van de invloed van omgevingsbeleid. Voor het verminderen van de negatieve gevolgen van 'gescheiden werelden' is omgevingsbeleid ongetwijfeld veel minder van belang dan politieke, sociaaleconomische en culturele maatregelen.

Van omgevingsbeleid kunnen in dit opzicht geen wonderen worden verwacht. Daar staat tegenover dat aandacht voor de kwaliteit en identiteitswerking in het omgevingsbeleid voor iedereen van belang is en daarom bijna *no regret*, mits de verhouding tussen kosten en baten in acht wordt genomen.

2.2 Betwiste kennis

Welke kennisagenda volgt uit de besproken maatschappelijke ontwikkelingen, en wat kan daarin de rol zijn van de kennisinstellingen rond het omgevingsbeleid, zoals de planbureaus? Om te beginnen is het goed om te beseffen dat de planbureaus weliswaar een onafhankelijke rol hebben, maar dat het gros van de kennis is gericht op de bestaande beleidssystemen. Ten tweede maakt de gemeenschap van onderzoekers deel uit van de in hoofdzaak kosmopolitisch georiënteerde wereld van hoogopgeleiden met veel cultureel kapitaal. Er is dus extra inspanning nodig om kennis te nemen van de ‘particularistische’ maatschappelijke agenda. Die samengestelde agenda moet worden losgeweekt uit het rumoer van de sociale media eromheen. Dat laatste is een complicerende factor. Want er is een verschuiving van de gestructureerde, en soms met wetenschappelijke kennis onderbouwde argumentatie in de ‘klassieke’ media naar de ‘meningendemocratie’ of negatiever ‘meningenkakafonie’ van de sociale media. Dat heeft iets met ‘gescheiden werelden’ te maken. Want de ‘particularisten’ zijn voor een deel de *have-nots* in de kenniseconomie. Via de sociale media proberen ze het belangrijkste machtsmiddel in die kenniseconomie te negeren. Trump en Wilders voelen dat haarfijn aan. Zij zien beter dan de beleidsverantwoordelijken de juistheid van de stelling van Foucault dat het heersende kennissysteem een machtsbron is, omdat wie de situatie kan definiëren de macht heeft. Wie radicaal anders wil, moet dat ondergraven. In de woorden van het eerder aangehaalde onderzoeksrapport van Motivaction (2017: 5): ‘Digital disruption has hit the political establishment, as it has done before in the hotel, media and taxi branch.’

In het ondergraven van kennis kunnen kennisinstellingen niet meegaan. Want het leveren van gestructureerde en beargumenteerde kennis is de belangrijkste bron van hun bestaan. Het zal daarom de kunst zijn de particularistische agenda serieus te nemen (zoals dat met de kosmopolitische agenda is gedaan en zal blijven gebeuren), maar dan wel binnen het eigen kennisvertoog. Om dat goed te doen, zijn een paar uitgangspunten van belang. Ten eerste is alle kennis ingebed in waarden. Dat geldt voor de beleidsgerichte kennis, ingebed in de politieke waarden van het beleidssysteem. Het geldt voor de culturele en sociale kennis, ingebed in maatschappelijke, culturele en religieuze waarden. En het geldt voor de wetenschappelijke kennis, ingebed in theoretische paradigma’s, die niet waarde-neutraal zijn. Zie hierover de berg wetenschapsfilosofische literatuur na Thomas Kuhns *The structure of scientific revolutions* uit 1970.

Ten tweede is wetenschappelijke kennis niet de enige toegang tot de waarheid. In die zin is de term *post-truth society* niet adequaat. Afstand nemen van wetenschap is niet hetzelfde als afstand nemen van de waarheid. De wetenschap zal weer moeten leren dat ze haar plaats moet bewijzen (en soms bevechten) ten opzichte van andere waarheidsbronnen. Handicap is daarbij dat de wetenschap enigszins in diskrediet is geraakt door de vele vanuit specifieke beleidsdoelen gefinancierde onderzoeksprogramma's en het gevecht om aandacht in de media met hypes, die achteraf niet altijd gerechtvaardigd bleken.

Ten derde een verhoogd bewustzijn van een van de normatieve principes van de liberale democratie, die vooral van belang is als ze onder druk komt te staan. Dat is dat de liberale democratie ruimte hoort te bieden aan verschillende 'opvattingen van het goede leven', en daarin niet zelf een keuze hoort te maken. Zo wordt institutionele ruimte geschapen voor uiteenlopende leefwijzen. Historische kennis kan bijdragen aan het besef hiervan, mede aan de hand van geslaagde pogingen. In Nederland geldt dat voor de opkomst van de arbeidersbeweging, de verzuiling en de jaren zestig.

Ten slotte is het van belang te beseffen dat het serieus nemen van de maatschappelijke agenda van de 'particularisten' niet hetzelfde is als het overnemen van het achterliggende politieke programma. Het gaat om het vinden van een evenwicht tussen thema's uit de directe leefomgeving en 'systeemthema's' zoals de energietransitie.

2.3 Samenvatting

- Waar globalisering en internationalisering in de afgelopen decennia vooral positief werden gewaardeerd, is dat nu veranderd. De 'kosmopolitische agenda' van de politieke elite staat onder druk, en een op de natiestaat gerichte agenda is in opkomst. Niet alleen in de Verenigde Staten (Trump) of het Verenigd Koninkrijk (Brexit), maar ook in continentaal Europa. Dit heeft gevolgen voor het beleid, ook voor het omgevingsbeleid.
- Door deze ontwikkeling worden andere thema's van belang voor het omgevingsbeleid. De identiteitsvormende betekenis en kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap, gemeenschaps(h)erkenning tegenover globalisering, en ook migratie, integratie en segregatie. Ruimtelijk vertalen deze thema's zich in toenemende verschillen tussen regio's (kerngebied en periferie), maar ook op buurtniveau. Op deze thema's kan het omgevingsbeleid een rol spelen, en daarmee het risico op 'gescheiden werelden' tegengaan. Aandacht voor de identiteit en kwaliteit van het cultuurlandschap kan verschillende waardeoriëntaties verbinden.
- Bijverschijnsel van deze maatschappelijke ontwikkeling is dat ook de kennis van beleidsgerateerde instituten wordt gewantrouwd, omdat die vooral inhaken op de kosmopolitische agenda. Het is van groot belang hiermee rekening te houden, willen de kennisinstituten effectief blijven. Naast de 'kosmopolitische agenda' zal ook de 'particularistische agenda' serieus moeten worden genomen, en in kennisvragen moeten worden omgezet.

3 Politiek draagvlak: omgevingsbeleid tussen overheid, markt en civil society

3.1 De wording van het omgevingsbeleid

Met de nieuwe Omgevingswet wordt het omgevingsbeleid de opvolger van onder andere de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, het natuurbeleid en (delen van) het waterbeleid. Het omgevingsbeleid heeft de opzet de verschillende sectoren te integreren, maar een integraal omgevingsbeleid bestaat nog niet. Vooralsnog is het ambitieniveau van het omgevingsbeleid zo sterk als dat van de samenstellende delen. Die samenstellende delen zijn in de afgelopen decennia sterk in beweging geweest, zowel in termen van de verhouding tussen overheid en maatschappij als in termen van de einddoelen van het beleid. Vaak in samenhang. Deze ontwikkelingen bepalen voor een deel de toekomstmogelijkheden. Dat thema komt eerst aan de orde. Daarna volgen twee vragen. Ten eerste: wat kan de rol van de overheid in het omgevingsbeleid ten opzichte van de maatschappij zijn? En ten tweede: wat betekent dat voor de einddoelen van het omgevingsbeleid?

De ruimtelijke ordening was vanouds geënt op een samenspel met andere beleidssectoren, zoals woningbouw en landbouw. Ruimtelijke functiescheiding stond in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw voorop. Open ruimte moest worden beschermd tegen ongeplande woningbouw, woningen tegen industrie (die daarom op bedrijventerreinen werd geplaatst) en het landelijk gebied werd zodanig ingericht dat de moderne landbouw zich kon ontwikkelen. De ruimtelijke ordening was sterk publiek gestuurd, maar de publieke middelen kwamen goeddeels uit andere beleidssectoren. Eind jaren tachtig en in de jaren negentig kwam daar verandering in. Het nationale ruimtelijk beleid ging zich richten op economische ontwikkeling en infrastructuur, en ook op stedelijk en regionaal niveau ging het roer om. Met Vinex werd de publieke

volkshuisvesting algemeen woonbeleid, vooral gericht op de productie van koopwoningen en goeddeels verwezenlijkt door de markt. Stedelijke overheden herontwikkelde stadsgebieden, ter facilitering van economische en demografische groei. Gechargeerd gezegd: waar eerst bescherming dominant was, stond nu ontwikkeling centraal, waar eerst ruimtelijke herverdeling het hoofddoel was, was dat nu economische groei. De vastgoedcrisis uit 2008 markeert het einde van die periode, en het ruimtelijk beleid moest een nieuwe werkwijze vinden.

De ontwikkelingen in het natuurbeleid lopen deels parallel aan die in het ruimtelijk beleid. Aanvankelijk was het gericht op het zoveel mogelijk beschermen van bestaande natuurgebieden, waarbij de overheid steeds meer de rol van de vooroorlogse particuliere natuurbeschermers had overgenomen. Maar zoals met Vinex in het ruimtelijk beleid de omslag van bescherming naar ontwikkeling werd gemaakt, gebeurde dat in het natuurbeleid met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) uit het Natuurbeleidsplan 1990. Op grote schaal werden gronden voor natuurontwikkeling aangekocht, 'nieuwe natuur' kwam tot stand. Rond de millenniumwisseling begon de strakke regie vast te lopen, en de deur naar meer maatschappelijke betrokkenheid werd opengezet. Bovendien volgde een decentralisatie van het beleid naar de provincies. Maar ook na de omslag naar ontwikkeling is het beschermingsregime altijd sterk gebleven, vooral bij de Europese natuurdoelen.

Het milieubeleid kende eveneens een sterk publiek gestuurd beschermingsregime met generieke normen. En dat was zeer succesvol, gezien de verbeterde kwaliteit van lucht, water en bodem. Na dit succes kwamen er nieuwe opgaven en doelen. Ging het bij de milieunormen vooral om gezondheidsbescherming op een laag schaalniveau, met de klimaatverandering kwam een mondiaal probleem op de agenda. Dat vereiste vooral een transitie naar duurzame ontwikkeling. Ook het milieubeleid ging de weg bewandelen van de maatschappelijke participatie, met de *green deals* tussen overheden, bedrijfsleven en milieuorganisaties. Maar die omslag is nooit ten volle gemaakt. Er is er een hybride vorm ontstaan, tussen 'klassiek' milieubeleid met normen (direct of indirect afkomstig uit Europa) en een op maatschappelijke improvisaties meeliftend beleid dat probeert economie en milieu met elkaar te verbinden, bij voorkeur door (eco-)innovatie. Het milieubeleid is meer versnipperd geraakt, door onderbrenging bij sectorale beleidsvelden als energie en landbouw (PBL 2016: 161).

Ten slotte het waterbeleid, zonder twijfel de oudste vorm van omgevingsbeleid in Nederland (Meyer 2016). Veiligheid en bescherming tegen overstromingen is altijd een belangrijke doelstelling geweest, en is dat ook nu. Parallel aan het milieubeleid kwam daar sinds de jaren zeventig de kwaliteit van het oppervlaktewater als doelstelling bij, en dat kreeg eveneens vorm in strakke normstellingen. Sinds ruim een decennium heeft het waterbeleid een omslag gemaakt naar een grotere maatschappelijke betrokkenheid, zoals bij het veelgeprezen 'Ruimte voor de rivier' en in het Deltaprogramma. De einddoelen bleven goeddeels bestaan, maar de andere aanpak maakte een betere combinatie met andere sectoren mogelijk, zoals natuur en landbouw.

Zie voor een uitvoeriger overzicht van deze ontwikkelingen de *Balans van de Leefomgeving* 2016 (PBL 2016).

De geschiedenis van de voorgangers van het omgevingsbeleid laat enkele algemene kenmerken zien. Ten eerste een omslag van een sterk beschermingsgericht beleid naar een ontwikkelingsgericht beleid, een omslag die in het ruimtelijk beleid vijftienvier jaar geleden begon, en die ook in min of meerdere mate is terug te vinden in de andere sectoren. Waarbij overigens het Europese beleid altijd sterk beschermingsgericht is gebleven. Ten tweede een verandering in de einddoelen van het beleid, waarbij economische groei en duurzaamheid in belang toenamen ten opzichte van ‘klassiekers’ als ruimtelijke functiescheiding en gezondheidsbescherming. Waterveiligheid is altijd een sterk doel gebleven, terwijl (ruimtelijke) kwaliteit een op en neer gaande beweging vertoonde. En ten derde een verandering in de governance van het beleid, waarbij er geleidelijk meer ruimte kwam voor marktpartijen, maatschappelijke participatie en decentralisatie.

De nieuwe Omgevingswet haakt in op alle drie ontwikkelingen: de balans tussen beschermen en ontwikkelen, de einddoelen van het beleid en de governance.

In artikel 1.3. van de wetstekst staat het doel van de wet omschreven: ‘Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.’

De balans tussen beschermen en ontwikkelen is terug te vinden in de afweging tussen onderdeel a en b, door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur gemunt als ‘beschermen en benutten’ (Rli 2015). Daarbij is het opvallend dat naast het overkoepelende doel van de ‘duurzame ontwikkeling’ alleen onder a. ‘beschermende’ einddoelen worden genoemd (veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit), terwijl bij ontwikkelen/benutten de doelen worden opengelaten en alleen worden aangeduid als ‘maatschappelijke functies’. Vooral door de toevoeging van het milieubeleid aan het omgevingsbeleid is de omvang van het ‘beschermende’ beleid toegenomen, althans in vergelijking met de ruimtelijke ordening van voorheen. Bij ‘beschermen’ domineert de regulerende overheid, bij ‘benutten’ de investerende overheid. ‘Governance’ speelt bij beide een rol, omdat een belangrijke doelstelling van de Omgevingswet is de afwegingsruimte van overheden groter te maken, met als gevolg meer flexibiliteit en variatie in governance. Dat laatste zit al ingebouwd in de term ‘omgevingsbeleid’ zelf, een subtiele verschuiving ten opzichte van zijn voorgangers (Witsen 2015: 13). Waar in ‘ruimte’ of ‘natuur’ de fysieke structuur centraal staat, is ‘omgeving’ zonder meer de omgeving van de mens. Omgevingsbeleid is dus niet alleen een verbreding in termen van beleidssectoren, het is tegelijkertijd een verschuiving richting activiteit en beleving. De dynamiek komt centraler te staan, in het beleid zelf en als uitnodiging aan betrokken maatschappelijke actoren.

3.2 Overheid, markt, civil society: de grenzen van de welvaartstheorie

De nieuwe Omgevingswet biedt dus deels houvast voor de discussie over einddoelen en governance, maar zet ze vooral verder in beweging. Omgevingsbeleid zal er verder invulling aan moeten geven. Maar hoe? Want op voorhand is duidelijk dat ‘beschermen’ en ‘benutten’ niet altijd verzoend kunnen worden. Wat is daarin de rol van de overheid? Fluïde en flexibele governance lijkt mooi, maar leidt soms tot onhelderheid over verantwoordelijkheden. En hoe kunnen de einddoelen onder de categorie ‘maatschappelijke functies’ worden ingevuld, mede met het oog op de in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen?

Allereerst de relatie tussen overheid, markt en maatschappij, de kern van elk governance-vraagstuk. Wat is de rol van de overheid in het omgevingsbeleid? Wanneer is beleid een legitieme overheidstaak, wanneer niet? Wie die vragen probeert te beantwoorden, komt al snel uit bij de welvaartstheorie. Die levert een set heldere criteria om de legitimiteit van beleid te toetsen, regelmatig toegepast door het CPB. Ook voor niet-economen is hierover veel nuttigs te vinden in het standaardwerk van Joseph Stiglitz, *Economics of the public sector* uit 1988. Recenter ook in *Beleidseconomie, een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen* (Baarsma et al. 2010).

De welvaartstheorie koppelt de rol van een overheid in de markteconomie aan het optreden van marktfalen. De welvaartstheorie onderscheidt verschillende vormen van marktfalen. De meest gehanteerde zijn:

1. onvolledige markten door monopolie- of oligopolievorming (een belangrijke grondslag voor het oprichten van mededingingsautoriteiten en het Europese mededingingsbeleid);
2. publieke goederen die niet of onvoldoende door de markt worden geproduceerd, variërend van defensie tot stoplichten;
3. het optreden van negatieve externe effecten, dat wil zeggen de last van het gedrag van een bedrijf of individu voor derden, zoals schade aan de gezondheid of het milieu; of positieve externe effecten die zich zonder overheid niet zouden voordoen, zoals agglomeratie-effecten;
4. ongelijke en onvolledige informatie, leidend tot suboptimaal of opportunistisch keuzegedrag.

Deze vier komen vrijwel altijd voor, sommige auteurs voegen er nog meer toe, zoals coördinatieproblemen voortkomend uit zogeheten *prisoner's dilemma*-situaties. Marktfalen als reden voor overheidsingrijpen moet overigens altijd worden afgewogen tegen overheidsfalen. Dat laatste treedt op in de vorm van verstoring van prijsmechanismen, hoge informatiekosten of bijvoorbeeld beleidsconcurrentie, waarbij overheden elkaar met publiek geld beconcurreren. De kosten van overheidsfalen kunnen hoger zijn dan die van marktfalen.

Stiglitz (1988) noemt naast het marktfalen in de strikte zin van het woord nog twee belangrijke redenen voor overheidsingrijpen: herverdeling van inkomens en 'paternalisme'. Ook zonder marktfalen kan een ongewenste inkomensongelijkheid ontstaan, die een reden tot overheidsingrijpen is. Paternalisme is het gedwongen opleggen van de consumptie van goederen of diensten die voor elk individu als goed worden beschouwd (*merit goods*), van de leerplicht tot de veiligheidsriem in de auto, of het verbieden van consumptie die voor iedereen als slecht wordt beschouwd, zoals harddrugs. Verschil met 'marktfalen' is dat deze criteria niet doelneutraal zijn: de overheid maakt hier eerst een politieke keuze voor een beleidsdoel.

De criteria uit de welvaartstheorie zijn ook handig voor het toetsen van de legitimiteit van onderdelen van het omgevingsbeleid. Zo zijn veel milieumaatregelen en ruimtelijkeordeningsbeleid een reactie op negatieve externe effecten, bijvoorbeeld fijnstofnormen of bedrijventerreinen voor hinderlijke industrie. En 'natuur' is voor een belangrijk deel te beschouwen als een publiek goed, net als dijken. Over woningmarktbeleid is juist veel discussie: is daar het overheidsfalen niet groter dan het marktfalen? Maar bij andere onderdelen van het omgevingsbeleid stuit de welvaartstheorie op haar grenzen, ondanks de verbreding van het welvaartsbegrip.

Voordeel van de welvaartstheorie is dat ze met 'marktfalen' criteria biedt die in principe neutraal zijn ten opzichte van het beleidsdoel. Het doel heiligt nooit het middel, zou je kunnen zeggen. Maar zijn die criteria ook echt neutraal? Ja, als je ervan uitgaat dat de relatie tussen overheid en markt de enige of in elk geval de meest dominante maatschappelijke relatie is. Maar dat vindt niet iedereen. Zo bekritiseert Elinor Ostrom de simpele dichotomie tussen markt en overheid, en de gedachte dat als de eerste 'faalt' de tweede 'te hulp moeten schieten'. Dat is een grove onderschatting van de maatschappelijke complexiteit en van het maatschappelijk oplossingsvermogen (Ostrom 2009).

De dimensie 'markt-overheid' belicht maar één aspect van de maatschappelijke werkelijkheid. Want naast de relatie tussen overheid en markt is ook de relatie tussen overheid en burger van belang, of die tussen overheid en samenleving, of de zogenoemde *civil society* (voorheen aangeduid met 'maatschappelijk middenveld' of kortweg 'maatschappij', maar de eerste term is achterhaald en de laatste is verwarrend, omdat die ook wordt gebruikt voor het geheel: overheid, markt en *civil society* tezamen). De relatie tussen overheid en *civil society* is beslissend geweest voor het Nederlandse politiek bestel, met als hoogtepunt de verzuiling. De 'soevereiniteit in eigen kring' van Abraham Kuyper legitimeerde de algemene borging van goed onderwijs door de overheid, maar gaf tegelijkertijd de grenzen aan: de overheid had zich niet te bemoeien met de inhoud van het onderwijs. Een legitimatie van beleid vanuit een andere normatieve keuze: niet de relatie overheid-markt is primair, maar die tussen overheid en *civil society*. Een eenzijdige nadruk op deze laatste dimensie draagt ook risico's in zich, net als bij de dimensie overheid-markt het geval is. De gestolde verhoudingen van de verzuiling lieten dit zien. Overigens verdient niet alleen de relatie

tussen overheid en civil society, maar ook die tussen markt en civil society de aandacht. Die is zeer dynamisch, zoals de ontwikkeling van het delen en ruilen van woningen door burgers tot het commerciële Airbnb laat zien. De versturende werking hiervan bleef lang buiten beeld van de overheid.

In het voorgaande hoofdstuk kwam naar voren dat thema's als gemeenschap en identiteit in belang toenemen als een moderne invulling van de 'civil society', en dat er in het omgevingsbeleid een trend is om afstand te nemen van de eenzijdigheid van de economische doelstellingen. Ook de discussie over de 'energieke samenleving' draagt daaraan bij (PBL 2012). Een heropleving dus van de 'as' overheid-civil society ten opzichte van overheid-markt. Het gaat daar als gezegd om een andere legitimatiegrond voor overheidsbeleid en vooral ook om de bepaling van de grenzen van dat overheidsbeleid ten opzichte van gemeenschappen. Dat maakt de welvaartstheorie niet irrelevant, maar bevindt zich buiten haar domein. Waarschijnlijk leidt dat nooit tot een set criteria à la de welvaartstheorie, maar de verschillende posities zijn wel filosofisch te beargumenteren en toetsen op 'maatschappelijk falen'. Zonder scheidsrechter, maar wel in een gestructureerd maatschappelijk debat, zoals bepleit door Habermas (1981). Naast de welvaartstheoretische toets een soort maatschappelijke toets.

3.3 Einddoelen van het omgevingsbeleid

Wat betekent dit nu voor de mogelijke 'einddoelen' van het omgevingsbeleid? In de nieuwe Omgevingswet worden er enkele genoemd: veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit en duurzame ontwikkeling. Maar de 'maatschappelijke functies' onder artikel 3b van de Omgevingswet ('benutten') laten voldoende ruimte voor andere doelen. In de afgelopen decennia was veel van het ruimtelijk beleid gericht op welvaartsgroei, maar nu duiken nieuwe doelen op in de discussie: sociale cohesie, identiteit, welzijn en zelfs 'geluk' (zie bijvoorbeeld NEPROM 2016). Voor een belangrijk deel van het 'beschermende' beleid bieden de criteria van de welvaartstheorie duidelijke legitimatie voor overheidsingrijpen, zoals hiervoor al is aangestipt. Bij veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit zijn beschermende maatregelen gebaseerd op publieke goederen en negatieve externe effecten. In beleid vertaald gaat het om bijvoorbeeld waterveiligheid, gezondheidsbescherming door milieubeleid, bescherming van natuur en cultuurhistorische waarden, of het zoneringsbeleid uit de ruimtelijke ordening van bedrijventerrein tot Groene Hart. Hier domineert de 'regulerende overheid'. Maar er is veel beleid dat de 'bescherming' voorbijgaat, beleid dat is gericht op ontwikkeling (bijvoorbeeld voor 'nieuwe natuur') en gedragsbeïnvloeding (bijvoorbeeld in het gezondheidsbeleid).

Over de legitimiteit van dat beleid is meer maatschappelijke en politieke discussie. Zo is het bij het gezondheidsbeleid de vraag hoe ver de overheid moet gaan in de gedragsbeïnvloeding van burgers. Liberalen uit de school van J.S. Mill vinden dat de overheid zich niet moet bemoeien met gedrag waarvan de handelende persoon alleen

zelf nadeel ondervindt (en er dus geen negatieve externe effecten zijn). En er zijn grenzen aan de bescherming. Wie bijvoorbeeld alle cultuurhistorische waarden wil beschermen, legt de mogelijkheden voor ontwikkeling volledig lam. Een afweging tussen beschermen en benutten, die al lang tot het pakket van de ruimtelijke ordening behoort, maar telkens opnieuw tot lastige keuzes leidt. Voor een nieuw omgevingsbeleid is het zaak deze dilemma's en discussiepunten te identificeren. Daarmee kan tegelijkertijd helder worden gemaakt voor welke keuzes regionale variatie gewenst is. Niet alleen is er variatie in de regionale situaties, ook varieert de kracht van de civil society of energieke samenleving.

Dan de einddoelen die vooral vallen in de categorie 'benutten van de leefomgeving' ten behoeve van maatschappelijke functies. Welvaartsgroei is in het omgevingsbeleid van de afgelopen decennia het primaire benuttingsdoel geweest, en vooral vormgegeven door infrastructuurbeleid en verstedelijking. Voor beide beleidsonderdelen geldt dat er discussie is over de vraag bij welke overheid het beleid thuishoort, maar niet zozeer over de legitimiteit van een overheidsrol als zodanig.

Potentiële doelen als 'sociale cohesie' en 'identiteit' zijn eerder gerelateerd aan de 'as' overheid-civil society dan aan overheid-markt, en zijn urgenter geworden door de in het vorige hoofdstuk beschreven maatschappelijke ontwikkelingen. Zij zijn een teken dat het omgevingsbeleid te eenzijdig is gekoppeld aan internationalisering en globalisering, en dat velen het gevoel hebben de grip op hun omgeving te verliezen. Omgevingsbeleid is daar wellicht niet het primaire antwoord op, maar kan er wel aan bijdragen, méér dan in de afgelopen decennia is gebeurd. Bijvoorbeeld door te investeren in de stedelijke openbare ruimte, of in de kwaliteit van de leefomgeving in bredere zin. Een goede en veilige omgeving kan het 'thuisgevoel' versterken, en levert een bijdrage aan de identiteit van bewoners en gebruikers van een ruimte. Dat speelt niet alleen in de woonbuurt, maar zelfs op nationaal niveau, zoals de discussie over het bebouwen van het kustgebied laat zien. Kwaliteit kost doorgaans extra geld in de vorm van 'opcenten' op functionaliteit, en deze investeringen moeten telkens opnieuw worden afgewogen. Geslaagde voorbeelden zijn te vinden in Rotterdam, de stad waarvan altijd is gezegd dat die 'de verkeerde lijsten aanvoert'. Zowel de Erasmusbrug als het nieuwe Centraal Station is een icoon van de stad geworden, de Erasmusbrug heeft zelfs de Euromast als het officiële beeldmerk van Rotterdam vervangen. Extra investeringen, die zijn te legitimeren als bijdragen aan de identificatie van burgers met de stad. En omgekeerd: een goed uitgekiende verkoop van gemeentelijk en rijksvastgoed aan private (her)gebruikers kan een bijdrage zijn aan gebiedsontwikkeling. En het is een extra afwegingskader bij toch al voorgenomen investeringen, bijvoorbeeld in openbaar vervoer. Wat verbindt de infrastructuur, welke gebieden worden verbonden, welke buitengesloten? Hopelijk vergroot de flexibilisering van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) hier de mogelijkheden (IBO 2016; Witsen 2015).

De stap van 'identiteit' naar een ander in het debat opgeworpen einddoel 'geluk' lijkt klein, maar is het niet. Waar identiteit een sterk collectief karakter heeft (de eerder genoemde Erasmusbrug als icoon voor de stad), is dat bij geluk nog maar de vraag. Dat is een veel individueler mix van welvaart, welzijn en beleving. Kan overheidsbeleid geluk 'maken'? Waarschijnlijk wel, als 'geluk' wordt gezien als een nieuw label voor welzijn of kwaliteit van leven (SCP 2012). Beleid beïnvloedt dan de omstandigheden waaronder mensen zich gemiddeld genomen gelukkiger voelen, en daar kan ook de fysieke omgeving deel van uitmaken. Een mooie taak voor architecten (De Botton 2006), stedenbouwkundigen en wellicht gemeenten. Maar zodra 'geluk' als een meer overstijgend levensdoel wordt beschouwd, komen er principiële bezwaren. Het is een sterk omstreden beleidsdoel. 'Geluk maken' via de overheid leefde vooral onder sociaaldemocraten. Voor liberalen was geluk op zijn best de uitkomst van een individueel levenspad. De christelijke partijen zagen 'geluk' weliswaar als collectieve opgave, maar dan in de 'soevereiniteit in eigen kring' of moderner, het 'maatschappelijk middenveld', niet van de overheid. De rol van de overheid is het beschermen van de vrije ruimte waarin het geluk kan worden gemaakt, niet het vormgeven van het geluk zelf, zo is de overheersende gedachte. En als we overstappen van politiek naar filosofie, dan doemt de vraag op of het streven naar geluk wel zo'n universele waarde is als we denken. Want 'geluk' is slechts één van de mogelijkheden om wat de filosofen 'het goede leven' noemen, te realiseren. Dat 'goede leven' kan ook met andere waarden worden ingevuld, zoals het streven naar roem of juist ascese, door het uitleven van je scheppingsdrang of je te richten op de Schepper, door individuele excellentie of je te schikken in een collectief ideaal. Sommige filosofen slaan het streven naar geluk niet hoog aan, omdat het verbonden is met een eenzijdige gerichtheid op het privébestaan, met de dominantie van de consumptie. Zie bijvoorbeeld *The human condition* van Hannah Arendt (1958). Ook haar standpunt kan uiteraard worden betwist, maar de algehele boodschap is duidelijk: de overheid dient terughoudend te zijn in het bepalen van het goede leven, waaronder 'geluk'. En omgekeerd: een specifiek concept van het goede leven dient niet het publieke domein te overheersen. Hun complementariteit is de essentie van de liberale democratie (Rawls 1993: 173-211; Van der Wouden 2017).

Ten slotte het verbindende doel van de Omgevingswet, 'duurzame ontwikkeling'. Op dat punt is de laatste jaren het besef toegenomen dat de bestaande systemen van energieproductie, voedselproductie en grondstofverwerking ontoereikend zijn. Transitie naar veel duurzamere systemen (CO₂-neutraal, circulair) staat op de agenda. Dit komt in hoofdstuk 5 terug, omdat dit belangrijke strategische beleidsopgaven voor het omgevingsbeleid zijn. Hier kan worden volstaan met de vaststelling dat een overheidsrol zeker legitiem lijkt, omdat deze transities naar alle waarschijnlijkheid niet alleen door de markt en/of de civil society dan wel de energieke samenleving tot stand komen.

3.4 Samenvatting

- Bij de vraag naar de legitimiteit van overheidsbeleid wordt vooral gekeken naar de verhouding tussen overheid en markt. De welvaartstheorie heeft op deze dimensie een lange traditie en biedt heldere criteria, ten dele gebaseerd op 'marktfalen'. Maar er is ook een dimensie van overheid en civil society, die door de recente maatschappelijke ontwikkelingen aan belang is toegenomen. Die dimensie biedt ook legitimiteitsgronden voor beleid, die zich aan de welvaartstheorie onttrekken.
- Traditioneel waren de voorlopers van het omgevingsbeleid sterk gericht op beschermen (natuurgebieden, gezondheidsbescherming tegen milieuvervuiling, zoneringsmaatregelen in de ruimtelijke ordening). In termen van de welvaartstheorie was dit beleid gericht op negatieve externe effecten en publieke goederen. In de laatste decennia is het beleid meer gericht op ontwikkelen en benutten, te beginnen in de ruimtelijke ordening. Met de nieuwe Omgevingswet worden beschermen en benutten/ontwikkelen weer onder één beleidsregime gebracht, en is het aan de betrokken actoren om daarin een bewuste keuze te maken.
- Het maken van bewuste keuzes geldt ook voor de einddoelen van het omgevingsbeleid, waarvan er slechts enkele in de Omgevingswet worden genoemd: veiligheid, gezondheid, leefomgevingskwaliteit, alle drie in de context van beschermend beleid. Daarnaast noemt de wet als verbindend doel 'duurzame ontwikkeling'. Maar er zijn andere doelen: welvaart, sociale cohesie, identiteit en zelfs geluk. Van enkele van deze doelen staat de legitimiteit van overheidsingrijpen ter discussie, ofwel om redenen van effectiviteit ofwel om normatieve redenen. Een goed beargumenteerde keuze vraagt om een politiek debat.

4 De governance van het omgevingsbeleid: decentralisatie

4.1 Systeem- en resultaatverantwoordelijkheid

In het vorige hoofdstuk stond de verhouding tussen overheid, markt en civil society centraal, en keken we langs die lijnen naar het omgevingsbeleid. In dit hoofdstuk gaat het om de verhoudingen binnen het publieke domein, tussen decentrale overheden, Rijksoverheid en op de achtergrond ook de Europese Unie. Decentralisatie van beleid was in het afgelopen decennium een belangrijk thema, binnen het omgevingsbeleid het duidelijkst zichtbaar in het ruimtelijk beleid en het natuurbeleid. Het debat over decentralisatie leidde tot het begrip ‘systeemverantwoordelijkheid’. De Rijksoverheid decentraliseert, maar blijft tegelijkertijd ‘systeemverantwoordelijk’. In het ruimtelijk beleid wordt het een prominent concept na de *Nota Ruimte* uit 2004. ‘Systeemverantwoordelijkheid’ wordt vooral gebruikt om helderheid te geven over de taakverdeling tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden. Er zijn verschillende benaderingen van het concept, maar de grootste gemene deler is dat het gaat over de verantwoordelijkheid voor het goed verlopen van het beleidsproces, en voor de governance rondom dat proces. Het staat in contrast met ‘resultaatverantwoordelijkheid’, de verantwoordelijkheid voor het behalen van beleidsdoelen. Decentralisatie van beleid gaat doorgaans over de herverdeling van de resultaatverantwoordelijkheid. Dat is de hoofdstroom van het debat over decentralisatie. Maar ook juridische of financiële bevoegdheden kunnen worden herverdeeld, via wetgeving of het provincie- of gemeentefonds. Dan gaat het om de systeemverantwoordelijkheid.

Hier wordt zichtbaar dat de frase ‘de Rijksoverheid decentraliseert, maar blijft systeemverantwoordelijk’ gemakkelijk leidt tot de misvatting dat systeem- en resultaatverantwoordelijkheid een soort communicerende vaten zijn. De twee hebben

met elkaar te maken, maar hebben beide hun eigen dynamiek. Een voorbeeld uit de geschiedenis van de ruimtelijke ordening laat dat zien. In 1965 kwam de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) tot stand. Dat was een sterk decentrale wet. Het zwaartepunt lag bij de gemeente, die met het bestemmingsplan als enige overheidslaag een bindende bevoegdheid naar burgers had. Daar ging het over de systeemverantwoordelijkheid. Een jaar later verscheen de *Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening* (1966). Daar ging het over ruimtelijk beleid en zijn beleidsdoelen, de resultaatverantwoordelijkheid. Daar was de centrale sturing vrij sterk. Dat deed de Rijksoverheid door in de beleidsnota een stevige visie neer te leggen, maar ook door mee te liften met het volkshuisvestingsbeleid, dat goed was geïntegreerd in de uitdijende verzorgingsstaat en veel centralistischer was. Het verstedelijkingsbeleid van de groeikernen kwam hieruit voort. De Rijksoverheid was in hoge mate resultaatverantwoordelijk voor de hoofdoelen van het beleid, en dat bleef in grote lijnen zo tot in de Vinex-periode van de jaren negentig, al was daar wel meer ruimte voor gemeentelijk beleid.

De tot dan toe geleidelijke lijn van de decentralisatie zette zich daarna versterkt voort, culminerend in de *Nota Ruimte* uit 2004 en de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* uit 2011. Tegelijkertijd was er aan de 'systeemkant' geen sprake van een decentralisatie, maar eerder van een sluipende centralisatie, waarbij de Rijksoverheid meer bevoegdheden naar zich toetrok. Dat begon bij de herziening van de WRO in 1985, maar verliep vooral via andere regelgeving, zoals de NIMBY-wet en de Tracéwet (De Gier 2012). Met de nieuwe Wro uit 2008 en met de plannen voor de Omgevingswet kwam daar weer kentering in. In het natuurbeleid is het wellicht nog extremer: tegelijkertijd beleidsdecentralisatie naar provincies, en centralisatie richting Europese Unie.

Leidt dit uitgangspunt tot een eenduidig beeld van de verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld bij decentralisatie? Soms wel, meestal niet. Het duidelijkst zijn de gevallen waarin de Rijksoverheid afziet van zowel resultaat- als systeemverantwoordelijkheid, zoals in het welstandsbeleid. Gemeenten zijn niet verplicht tot het voeren van een welstandsbeleid of het instellen van een welstandscommissie, maar kunnen dat wel doen. Systeem- en resultaatverantwoordelijkheid zijn decentraal. Maar vaker is er sprake van 'beleid in medebewind' of gedeelde verantwoordelijkheden. Het hanteren van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' in onderscheid tot resultaatverantwoordelijkheid haalt de ambigüiteit van de decentralisatie niet weg, zoals de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) concludeert (zie Van der Steen et al. 2016). Er blijven overlappingen van verantwoordelijkheden, hoe het begrip ook is ingevuld. Naast de NSOB hebben andere instanties het concept 'systeemverantwoordelijkheid' onderzocht, zoals de Raad van State (2016) en de Rli (2016). Gemeenschappelijk is dat het bij 'systeem' in essentie gaat om het bestuurlijk-politieke systeem (inclusief juridische en financiële aspecten), óók bij de Rli die de discussie over systeemverantwoordelijkheid meer toespitst op de leefomgeving.

Maar is dat wel de meest voor de hand liggende invulling als het gaat om het omgevingsbeleid? Er is een goed alternatief dat naadloos past bij het omgevingsbeleid.

Want ook de fysieke leefomgeving is te beschrijven als een systeem. Een van de beste aanzetten daartoe is de ‘lagenbenadering’, die onder andere te vinden is in de hiervoor al genoemde *Nota Ruimte* uit 2004. Daarin worden drie lagen in de fysieke leefomgeving onderscheiden: de ondergrond, de netwerklaag en de occupatielaag. De ondergrond gaat vooral over bodem en water. Kenmerkend voor de ondergrond is het relatief trage verloop van processen, de ontwikkelingen op de lange termijn, zoals klimaatverandering, bodemdaling en veranderingen in de waterhuishouding. De ondergrond ‘draagt’ de landschappelijke identiteit. Voor veel landen is de ondergrond een gegeven: de verdeling van het land in bergen, water, vruchtbare en niet vruchtbare grond. Het bijzondere van Nederland is de hoge mate van menselijk ingrijpen in de ondergrond. De netwerklaag is gebaseerd op de fysieke infrastructuur: wegen, spoor, waterwegen, zee- en luchthavens, buizen, kabels, leidingen en ICT. Deze laag wordt zichtbaar in het verstedelijkingspatroon. Het is een typische ‘middellangetermijnlaag’, de termijn tussen eeuw en decennium. Ten slotte de occupatielaag: de laag van het menselijk gedrag en het gebruik van ondergrond en netwerken, in de vorm van wonen, werken, landbouw, recreatie, mobiliteit. Hier vinden de snelste veranderingen plaats. Dit alles maakt het bestuurlijk-politieke systeem niet irrelevant, maar de conclusie is ten minste dat het omgevingsbeleid te maken heeft met een tweede systeem: dat van de fysieke leefomgeving.

Hoe ziet dit fysieke systeem van de leefomgeving eruit in termen van ‘systeem- en resultaatverantwoordelijkheid’? Bij de ‘ondergrond’ gaat het bijvoorbeeld om processen op de relatief lange termijn, op een hoog schaalniveau, deels grensoverschrijdend en dus met een internationale dimensie. In de Nederlandse delta draait het voor een belangrijk deel om de verhouding tussen water en land, het systeem van rivieren en zee, polders en dijken. Dan is het geen onzinnige gedachte om de Rijksoverheid primair systeem- en resultaatverantwoordelijk te houden, een verantwoordelijkheid die op regionaal niveau wordt gedeeld met andere overheden en bijvoorbeeld waterschappen. Dat sluit goed aan bij de heersende opvatting dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor de fysieke veiligheid van Nederland. Er is in Nederland zelfs een sterke symbiose tussen de natievorming in de negentiende en twintigste eeuw en de zorg voor de ondergrond en de waterhuishouding, zoals Han Meyer (2016) en eerder Auke van der Woud (1998, 2006) laten zien.

De netwerklaag vormt de connectie tussen de hogere en lagere schaalniveaus. Netwerken zouden een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van Rijksoverheid en decentrale overheden, met een accent voor de Rijksoverheid bij de resultaatverantwoordelijkheid op de nationale en internationale netwerken. Zeker als het gaat om de nationale welvaart, zie bijvoorbeeld het ‘mainportbeleid’ uit de *Vierde Nota over ruimtelijke ordening*. Gedeelde systeemverantwoordelijkheid is er vooral op de connecties, daar waar de grootschalige infrastructuur aansluit op de regionale en lokale infrastructuur. Bij de occupatielaag gaat het vooral om het ruimtegebruik en de regulering van het menselijk gedrag. Dat is veranderlijk, en biedt een gevarieerd beeld op een lager schaalniveau; zie de woningmarkt en de markt van bedrijfsvestigingen, maar ook natuuront-

wikkeling en recreatie. De belangrijkste kosten en baten vallen dan toe aan het decentrale schaalniveau. Een primaire resultaatverantwoordelijkheid van de decentrale overheden ligt voor de hand. Soms zijn er grote nationale opgaven, zoals de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en de woningtekorten, maar zodra die verminderen liggen decentralisaties voor de hand. Op een aantal beleidsterreinen speelt overigens de Europese Unie een rol. Bij natuur- en milieubeleid zijn er bijvoorbeeld Europese verplichtingen, denk aan de Natura 2000-gebieden of de fijnstofregels. Hoe de resultaatverantwoordelijkheid intern ook is verdeeld, de Rijksoverheid blijft dan altijd minimaal systeemverantwoordelijk.

4.2 Knelpunten in het systeem van governance

Sluit dit beeld van de centrale en decentrale verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving nu goed aan bij die van het politiek-bestuurlijk systeem? Niet helemaal. Het beeld van de verdeling van de resultaatverantwoordelijkheid klopt aardig met de politiek-bestuurlijk gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar de verdeling van systeemverantwoordelijkheden voor regelgeving en openbare financiën klopt daar niet mee. Niet alleen is er binnen de ruimtelijke ordening sprake van een beleidsmatige decentralisatie en een sluipende juridische centralisatie, maar vooral in het belastingstelsel zijn de verhoudingen behoorlijk scheef. Nederland kent een sterk gecentraliseerd belastingstelsel, zeker in vergelijking met het buitenland. De centralisatie begon al ruim vóór de Tweede Wereldoorlog, toen de lokale inkomstenbelastingen verdwenen, en is met de uitbreiding van de verzorgingsstaat sterker geworden en ook daarna nauwelijks teruggedraaid. Het aandeel van de lokale belastingen is gering, en het Provinciefonds, het Gemeentefonds en de doeluitkeringen aan decentrale overheden zijn herverdelingsmachines. Dat heeft het grote voordeel van continuïteit en zekerheid, maar betekent ook dat de decentrale overheden hun eigen inkomsten maar in geringe mate kunnen beïnvloeden. Eén mogelijkheid is het grondbeleid, waarmee stedelijke ontwikkelingen voor een deel konden worden gefinancierd. De krediet- en vastgoedcrisis van 2008 bracht de zwakte van dit systeem aan het licht. Gemeenten bleken te veel onrendabel geworden grondposities te hebben, en konden stedelijke ontwikkeling niet meer financieren. Een verbreding van de eigen inkomstenbronnen zou de afhankelijkheid van het grondbeleid hebben verminderd.

Het huidige financiële stelsel van de overheid past goed bij een situatie waarin herverdeling als de belangrijkste opgave wordt gezien, maar veel minder bij een situatie waarin regionaal en lokaal ontwikkelingsbeleid hoog op de agenda staat (Peterson 1981). Dat laatste was vanaf de jaren negentig tot nu het geval. Aan het begin van die periode hield de WRR (1990) al een pleidooi voor fiscale decentralisatie, en vergelijkbare pleidooien zijn ook nu weer te horen. Zie onder andere de Raad voor het openbaar bestuur (Rob 2010) en de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv 2016). Daar komen andere argumenten voor fiscale decentralisatie bij. Door de koppeling van inkomsten en uitgaven worden de kosten en baten van investeringskeuzes op lokaal niveau voor

burgers zichtbaar, en dat maakt de politieke besluitvorming transparanter. Bij lokale en regionale ontwikkelingsopgaven horen dus lokale en regionale inkomsten, maar dat betekent tegelijkertijd dat de kans op ruimtelijke verschillen groter wordt. Dit laat zien dat de keuze voor een meer centraal of decentraal systeem altijd ook een normatieve component bevat: hoeveel verschillen zijn toegestaan?

Een tweede manco van het politiek-bestuurlijk systeem is het ontbreken van het regionale niveau. Het belang daarvan is geleidelijk toegenomen door de schaalvergroting van het *daily urban system* tot het regionale niveau. Woningmarkten, arbeidsmarkten en markten voor bedrijfsvestigingen zijn regionaal geworden, met de suburbanisatie is een vervlechting tussen stad en ommeland ontstaan. Ontwikkelingen gaan de gemeentegrenzen ver te boven en vragen om een regionale aanpak. Weliswaar is er gemeentelijke schaalvergroting door samenvoeging van gemeenten, echter niet volgens de logica van de ruimtelijke schaalvergroting van de dagelijkse leefwereld maar van het bestuurlijk systeem. Er zijn vanuit het laatste perspectief veel pogingen ondernomen om het 'huis van Thorbecke' (Rijk – provincie – gemeente) aan te passen of aan te vullen. Die langs de formele weg (van stadsprovincies tot WGR+-regio's) zijn alle gesneuveld of ontmanteld, maar de regionalisering van de ontwikkelingen is er nog steeds.

De Rob (2010) geeft een heldere analyse van het mislukken van veel van de formele bestuurlijke hervormingen. Een belangrijke reden was het 'blauwdrukdenken': er werd te veel gedacht in algemene regionaliseringsopties, en te weinig rekening gehouden met regionale verschillen (Rob 2010: 30). Daarom is de teneur in de huidige advisering over de bestuurlijke aanpak van regionalisering juist om te kiezen voor regionale differentiatie, waarmee rekening wordt gehouden met de (toenemende) verschillen tussen regio's. En met blijvende dynamiek: een bestuurlijke reorganisatie die leidt tot nieuwe afbakeningen zal daarom maar zeer tijdelijk soelaas bieden, flexibiliteit en adaptatie is beter. De regionale aanpak kan bovendien per opgave verschillen (Studiegroep Openbaar Bestuur 2016). In termen van dit hoofdstuk lijkt hier het motto: stel de resultaatverantwoordelijkheid voor de regionale opgave centraal, en pas de systeemverantwoordelijkheid daaraan aan. Dat is een heldere optie, mits het bewustzijn blijft bestaan dat het spanningsveld tussen flexibilisering enerzijds en de behoefte aan continuïteit en heldere verantwoordelijkheidstoedeling anderzijds daarmee niet weg is. Dit algemene debat is overigens zeer relevant voor het omgevingsbeleid, zoals onder andere blijkt uit de discussies over het MIRT, het belangrijkste investeringsinstrument van de Rijksoverheid in infrastructuur en ruimte. Ook daar is een belangrijke teneur de vergroting van de flexibiliteit, zodat veel beter rekening kan worden gehouden met verschillen in opgaven en grotere dynamiek (IBO 2016). Het is vóór alles een zoektocht naar de meest passende governance op het niveau van de regio's. Regionale differentiatie als nationale bestuurlijke opgave.

Die zoektocht zou versneld kunnen worden door een experimentele aanpak. Naar analogie van de *city deals* zou moeten worden overwogen om *regio deals* af te sluiten, afspraken tussen centrale en decentrale besturen en maatschappelijke organisaties met het doel de regionale beleidsruimte te vergroten (Rutgers & De Vries 2017). Daarbij kan worden geprofiteerd van de ervaringen met de *city deals* (PBL 2017b).

4.3 Samenvatting

- Het debat over decentralisatie in het omgevingsbeleid wordt in belangrijke mate gevoerd rond de begrippen ‘systeemverantwoordelijkheid’ en ‘resultaatverantwoordelijkheid’. Doorgaans wordt ‘systeem’ als het politiek-bestuurlijk systeem gezien. Maar in het omgevingsbeleid is er een alternatief: het systeem van de fysieke leefomgeving, zoals beschreven in de ‘lagenbenadering’, bestaand uit ondergrond, netwerken en occupatie. Die benadering biedt een steviger fundament voor de verantwoordelijkheidsverdeling in het omgevingsbeleid, en is minder gevoelig voor de bestuurlijke conjunctuur.
- Bij decentralisatie van beleid gaat het vrijwel altijd om resultaatverantwoordelijkheid, ook in het omgevingsbeleid. De systeemverantwoordelijkheid heeft een eigen dynamiek. Zo was er in het ruimtelijk beleid sprake van decentralisatie van de resultaatverantwoordelijkheid, terwijl er centralisatie van de systeemverantwoordelijkheid plaatsvond. Dat kan op termijn tot fricties leiden. Decentrale overheden krijgen niet de bevoegdheden die bij hun resultaatverantwoordelijkheid passen.
- Een frictie in de governance is de blijvende centralisatie van de belastingheffing, terwijl de balans in de ruimtelijke opgaven is veranderd. Een gecentraliseerd belastingstelsel past goed bij het omgevingsbeleid als ‘machine van ruimtelijke herverdeling’, maar veel minder bij een tijd waarin lokale en regionale ontwikkelingsopgaven hoog op de agenda staan. Daarbij hoort een veel sterkere koppeling tussen lokale/regionale inkomsten en investeringen, bijvoorbeeld door uitbreiding van het lokale belastingdomein.
- Een belangrijke lacune in de systeemverantwoordelijkheid binnen het omgevingsbeleid is de regionale schaal. Die is gestaag in belang toegenomen, onder andere vanwege de schaalvergroting van het *daily urban system*. Om dit ‘regionale gat’ verder te dichten lijkt niet zozeer de bestuurlijke reorganisatie, maar de flexibele en opgavegerichte invulling van regionale governance de best begaanbare weg. Regionale differentiatie is daarbij het uitgangspunt. Die kan worden versterkt door het afsluiten van *regio deals*.

5 Strategisch beleid en beleidsstrategie in de Nationale Omgevingsvisie

5.1 Beleidsopgaven

De nieuwe Omgevingswet brengt voorheen gescheiden beleidsdomeinen onder één wettelijk dak. Maar veel omgevingsbeleid heeft een sectoraal karakter, en het is omwille van de effectiviteit van het beleid verstandig om dat zo te houden. De bestaande beleidsmachinerie hoeft niet zonder meer overhoop te worden gehaald om alles onder de noemer van een ‘integraal omgevingsbeleid’ te schuiven. Wel is het van belang om na te denken over de grote strategische opgaven en de dragende concepten van het omgevingsbeleid. Er zijn goede voorbeelden van deze benadering. De *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening* uit 1988 werd een groot succes door de lancering van gezaghebbende beleidsconcepten, terwijl de bestaande beleidssectoren goeddeels in stand bleven. De beleidsnota slaagde erin om een aanvankelijk economische ontwikkeling, de eenwording van de Europese markt in 1992, te ‘reframen’ als een ruimtelijke opgave. Nederland zou de nieuwe concurrentie in Europa alleen aankunnen door forse ruimtelijke investeringen in steden en infrastructuur. De ruimtelijke ordening beschikte zelf niet over het geld voor die investeringen en moest het dus hebben van andere beleidssectoren. Die opzet slaagde. In de jaren daarna verschenen een nieuw Structuurschema Verkeer en Vervoer, de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, een Natuurbeleidsplan, twee Nationale Milieubeleidsplannen en het Structuurschema Groene Ruimte, en ten slotte uit de economische hoek Ruimte voor Regio’s, waarmee de set beleidsnota’s van ruimtelijk relevante beleidssectoren compleet was. Al die nota’s deelden het belang van een ruimtelijke benadering van de opgaven en hadden een vergelijkbare conceptuele basis, maar behielden hun sectorale dynamiek (Van der Wouden 2015).

Daarbij kwam dat ook een aantrekkelijk perspectief werd geboden aan decentrale overheden. Zo herkenden de grote steden zich in het concept van de ‘compacte stad’, zeker toen dat uitmondde in concrete projecten, zoals de sleutelprojecten en Vinex. De beleidsnota bevatte een nationale visie, en was niet beperkt tot het takenpakket van de Rijksoverheid.

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt nu de visie van de Rijksoverheid op het omgevingsbeleid vastgelegd. De NOVI staat voor een vergelijkbare opgave als de *Vierde Nota* indertijd. Verschil met de situatie van toen is dat in de nieuwe Omgevingswet een einddoel al is gegeven: ‘duurzame ontwikkeling’ (zie hoofdstuk 3). De belangrijkste strategische opgaven in de NOVI moeten ten minste bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Een bovensectorale (‘integrale’) aanpak ligt voor de hand als sectorale oplossingen elkaar in de weg zitten (denk aan de fricties tussen landbouw, milieubeleid, natuur), of als die effectiviteits- dan wel efficiencywinst oplevert (combinatie infrastructuur en verstedelijking, bij verstedelijking ruimte reserveren voor water of hernieuwbare energie). Het gaat bij de NOVI om méér sectoren dan ten tijde van de *Vierde Nota*. Toen ging het om de belangrijkste ruimtelijke sectoren: economie, wonen, mobiliteit, landbouw, natuur. Nu is daar bijvoorbeeld energie bij gekomen, en speelt water een veel grotere rol dan voorheen. Begin 2017 is de beleidsnota *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie* van het ministerie van IenM gepubliceerd en naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin staan vier strategische opgaven voor het omgevingsbeleid. Hieronder in cursief de titels van de vier opgaven uit de NOVI, gevolgd door een eigen interpretatie van de belangrijkste spanningsvelden en dilemma’s.

Naar een duurzame en concurrerende economie. In deze opgave is het aloude doel van de welvaarts-groei samengebracht met verduurzaming, het circulair maken van de economie. Daarin is al een belangrijk spanningsveld aanwezig: in hoeverre mag de transitie naar een circulaire economie ten koste gaan van de huidige groei? En verder de spanning tussen beschermen en benutten, die al eerder werd besproken: ruimte voor groei versus een gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving. Maar ook de circulaire economie kan tot extra ruimtelijk beslag leiden en druk leggen op de omgevingskwaliteit. Een andere kwestie is het verschil tussen groei- en krimpgebieden. In hoeverre zijn ruimtelijke verschillen aanvaardbaar, en welk beleid past daarbij?

Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving. Bij deze opgave zijn ‘energie’ en ‘water’ belangrijke sectoren. Energie, omdat een transitie van het energiesysteem vereist is om de CO₂-uitstoot te verminderen, water omdat daar in de Nederlandse delta de gevolgen van klimaatverandering het eerst zichtbaar worden. Daarnaast zijn landbouw, wonen en transport van belang als bronnen van broeikasgassen. Ook deze opgave kent dilemma’s. Allereerst de spanning tussen centrale regie van de transitie en decentrale, maatschappelijke initiatieven (‘energieke samenleving’). En de vraag of hernieuwbare energie moet worden geïmporteerd of op Nederlandse bodem moet worden opgewekt. Bij het laatste speelt opnieuw het ruimtebeslag: wat betekent de energietransitie voor de omgevingskwaliteit?

Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en leefomgeving. In deze opgave gaat het om de transformatie van mobiliteit en infrastructuur, met effecten op de verstedelijking en de gebouwde omgeving. Hier duikt het aloude vraagstuk van de afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur weer op, maar met een groot verschil met het verleden: de verstedelijking is vrijwel geheel gedecentraliseerd. Daarnaast is er onzekerheid over de effecten van technologische ontwikkelingen op mobiliteit en infrastructuur. En de vraag naar het wenselijke verstedelijkingspatroon. Is duurzame ontwikkeling het zoveel mogelijk herbenutten van bestaand stedelijk gebied? Zo ja, hoe verhoudt zich dat met de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar nieuwe woningen?

Naar een waardevolle leefomgeving. Deze opgave wordt 'groen' ingevuld: landbouw, natuur, en een opmerkelijke terugkeer van 'landschap'. De transformatieopgave ligt vooral bij de landbouw als grootste ruimtelijke sector. Door de economische functie legt de landbouw een grote druk op de omgeving (milieu, bodemdaling), en de vraag is of de landbouw ruimte kan bieden voor duurzame ontwikkeling (agrarisch natuurbeheer, andere voedselproductie, hoger waterpeil van de veenweidegebieden). Maar dan komt de productiviteit onder druk te staan, en dat levert een dilemma op. Met de herintroductie van de term 'landschap' keren ruimtelijke kwaliteit en beleving terug in het omgevingsbeleid. Kwaliteitsbehoud en conservering van landschappen staat op gespannen voet met de door private en publieke partijen veroorzaakte ruimtelijke dynamiek. Die komt overigens ook voort uit duurzaamheidsdoelen. De circulaire economie en energietransitie zijn potentieel nieuwe, grote ruimtevragers, en hebben invloed op de kwaliteit van het landschap.

Wat valt er te zeggen over deze vier strategische opgaven? Ze voldoen in elk geval aan het criterium dat een bovensectorale aanpak van de vier opgaven meerwaarde heeft, omdat een zuiver sectoraal beleid tot knelpunten leidt. Maar er zijn andere indelingen denkbaar, zoals verschillende beleidsadviezen laten zien. Omwille van de vergelijkbaarheid lichten we er twee uit, elk met eveneens vier opgaven: die van de Rli in het advies *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (2015) en de vier opgaven uit het *Werkprogramma 2017* van het PBL (PBL 2017a) naar aanleiding van de *Balans van de Leefomgeving 2016* (PBL 2016). De Rli noemt als strategische opgaven: energietransitie; klimaatadaptatie; het verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur; en transformatie van het landelijk gebied. Bij deze indeling lijkt het handelingsperspectief de doorslag te hebben gegeven: transitie (naar een ander systeem), adaptatie (inspelen op verandering, bij de Rli vooral gericht op water), verbeteren (de basisstructuur is gegeven, maar kan beter, bij de Rli vooral gericht op de stedelijke economie en infrastructuur) en transformatie (aanpakken van de versnippering en tegenstrijdige ontwikkelingen in het landelijk gebied). Dat is op zich helder, maar maakt ten opzichte van de NOVI wel de connectie tussen energie en klimaat en het spanningsveld tussen de economische groei en circulaire economie minder zichtbaar.

In het *Werkprogramma 2017* tematiseert het PBL vier grote transitieopgaven, die als onderbouwing van de strategische opgaven voor de NOVI kunnen worden beschouwd.

Het gaat dan om: klimaatverandering en energietransitie; voedsel, landbouw en natuur in transformatie; vergroening en circulair maken van de economie; sterke stedelijke regio's. De nadruk op transitie maakt duidelijk dat het nieuwe omgevingsbeleid in elk geval méér is dan een voortzetting van het aloude ruimtelijk beleid in een ruimere jas. Niet alleen het aantal beleidssectoren, maar ook het aantal betrokken actoren is veel groter dan voorheen. De transitie hebben grotendeels een niet-ruimtelijk karakter, maar wel aanzienlijke ruimtelijke effecten. Ruimte blijft aanwezig in het omgevingsbeleid, maar deels in een andere rol dan voorheen: het faciliteren, inpassen en combineren van de transitie. Een eenzijdige nadruk op transitie leidt overigens tot een onderwaardering van twee zaken: de dagelijkse leefomgeving van mensen, en het feit dat niet alleen transitie, maar ook beschermen en conserveren grote beleidsinspanningen vereisen. Ook die leiden tot ruimteclaims. De conclusie van deze beknopte vergelijking is niet zozeer dat er een 'beste' indeling is, maar dat de verschillende indelingen vooral dienen te worden benut om de overeenkomsten en de blinde vlekken zichtbaar te maken.

Bovenal is duidelijk dat de invulling van het nieuwe omgevingsbeleid een zoektocht is. Beleidsinhoudelijk: hoe zien de opgaven eruit, wat zijn de einddoelen van het beleid en hoe moeten ze worden afgewogen? En strategisch: wat mag van een beleidsdocument als de NOVI worden verwacht, wat is de verhouding tussen sectoraal en integraal beleid, welke beleidsinstrumenten passen in een nationale beleidsstrategie? In de volgende paragrafen formuleren we als slot van deze verkenning enkele voorstellen, voor respectievelijk de beleidsagenda en de kennisagenda. Deze voorstellen zijn bedoeld als bijdrage aan een debat tussen politiek, maatschappij, beleid en kennisinstellingen. Deze tijd van beleidsvernieuwing, wettelijke verandering en van zoeken naar passende governance vraagt om een fundamentele bezinning en is te kostbaar om het te laten uitmonden in 'business as usual' in een nieuwe outfit.

5.2 Agenda en beleidsstrategie voor de Nationale Omgevingsvisie

Wat zou er voor de uitwerking van de NOVI in elk geval op de agenda moeten staan, met in het achterhoofd de thema's die eerder in deze verkenning zijn aangesneden?

Ten eerste biedt de Omgevingsvisie grote kansen op vernieuwing. Die dreigen nu ten dele te worden gemist. Door een concentratie op de opgaven in de fysieke leefomgeving (klimaat, circulaire economie, infrastructuur, landbouw en landschap) lijkt te worden vergeten dat omgevingsbeleid in de eerste plaats een maatschappelijke opgave is. De maatschappelijke, politieke en bestuurlijke context is doorslaggevend voor het slagen van het beleid. Deze verkenning is een pleidooi om daar nadrukkelijk rekening mee te

houden, en de maatschappelijke thema's in het omgevingsbeleid op te nemen. Het is een uitdaging om van de Omgevingsvisie een echte nationale visie te maken, en die visie niet te beperken tot het takenpakket van de Rijksoverheid alléén. Dat is geen pleidooi voor een centralisering van het beleid. De ambitie zou moeten zijn om te zoeken naar de thema's die de verschillende agenda's verbinden. Die van de centrale en decentrale overheden, van burgers en bedrijven, maar ook van de in hoofdstuk 2 besproken universalisten en particularisten. Dat begint bij de maatschappelijke zoektocht naar gezaghebbende beleidsconcepten, die het toekomstig beleid kunnen dragen. Uiteindelijk gaat het om de vraag in welk Nederland we in de toekomst willen leven.

Ten tweede is het verbindende einddoel 'duurzaam ontwikkelen' uit de Omgevingswet nog te weinig operationeel om als dragend concept voor de NOVI te kunnen dienen. Verduurzaming heeft binnen verschillende beleidssectoren een andere betekenis. Verduurzaming in het kader van klimaatneutraliteit betekent een verregaande vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, en heeft een sterke relatie met de energietransitie, maar valt daar niet mee samen, want daar wordt emissieloze kern-energie zelden als een duurzame oplossing gezien. Bij verstedelijking stimuleert de 'Ladder van duurzame verstedelijking' dat er zoveel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied wordt gebouwd. Daar staat duurzaamheid gelijk aan het hergebruiken van stedelijk gebied en het beperken van de mobiliteit. En bij duurzame sectorale thema's als de energietransitie of circulaire economie is het vraag wat duurzaamheid betekent als dat tot een veel grotere ruimtevraag leidt; zie ook het vierde punt. Een verdere operationalisatie van duurzaamheid zal niet alles oplossen, maar maakt wel de knelpunten zichtbaar. Er moet nog een forse slag worden gemaakt, wil duurzame ontwikkeling een dragend concept voor het omgevingsbeleid kunnen worden.

Ten derde is koersen op 'duurzame ontwikkeling' alléén onvoldoende. Van belang voor het omgevingsbeleid zijn ook de in hoofdstuk 2 en 3 gememoreerde thema's van de scheidslijnen tussen universalisten en particularisten, de behoefte aan gemeenschapserkenning en identiteit, en de civil society. Het vraagt om aandacht voor het identiteitsvormende karakter van het cultuurlandschap en het stedelijk landschap. Dit zou gezien moeten worden als een collectieve opgave, met een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen. Daarnaast gaat het om ruimtelijke verschillen in Nederland en de ruimtelijke selectiviteit van beleid, die scheidslijnen en verschillen kunnen versterken. De verhouding tussen het economisch kerngebied van Nederland en de krimpgedebieden is er niet bij gebaat als in 'de periferie' vooral het idee ontstaat dat ze de lasten van de groei en de duurzaamheid toegeschoven krijgt: van windmolenparken tot asielzoekerscentra en in Groningen ook nog de bodemdaling door de aardgaswinning. Dat geldt eveneens op een lager schaalniveau: de lasten van de immigratie zijn niet gelijk over het stedelijk gebied verspreid. Omgevingsbeleid wordt nu gedomineerd door langetermijnopgaven op het gebied van de economie, het klimaat, landbouw, infrastructuur en verstedelijking. Omgevingsbeleid gaat in toenemende mate over systemen en transities, en loopt daarmee het risico in een technocratisch universum terecht te komen dat alleen nog

wordt begrepen door beleidsmakers en experts. Maar juist de relatie tussen omgevingsbeleid en de dagelijkse leefomgeving is essentieel. Identiteit, gemeenschap en ruimtelijke selectiviteit verdienen meer aandacht in het omgevingsbeleid.

Ten vierde is er een potentieel spanningsveld tussen de ruimteclaims van economische groei, duurzame ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit oftewel een waardevolle leefomgeving. Tot een aantal jaren terug waren vooral de economische groei en de verstedelijking de grote ruimtevragers in de vorm van stadsuitbreiding, nieuwe infrastructuur en bedrijventerreinen, en daarmee de belangrijkste bron van aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving en het landschap. Dat is al decennialang onderdeel van beleid. Nu is daar de duurzame ontwikkeling bij gekomen. De klimaatopgave en de energietransitie vragen ruimte in de vorm van windparken, ruimte voor biomassa of ondergrondse CO₂-opslag. De omvang is afhankelijk van de invulling. En ook de circulaire economie zal wellicht leiden tot meer ruimtevrage, al is het beeld hier nog onzekerder. Een nadere verkenning van de marges van het toekomstig ruimtebeslag van duurzame ontwikkeling is hard nodig om een strategie voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling te kunnen formuleren, waarin de 'baten' van meer duurzaamheid kunnen worden afgewogen tegen de 'kosten' van meer ruimtebeslag, inclusief de benodigde ruimte voor een waardevolle leefomgeving. Het gaat hier overigens om méér dan het verdelen van schaarse ruimte. Het vinden van slimme combinaties van ruimtegebruik kan grote meerwaarde hebben. Daarbij kunnen inzichten uit de ontwerpende disciplines van nut zijn.

Ten vijfde lijkt de internationale dimensie van omgevingsbeleid nu onderbelicht. Die internationale dimensie is méér dan het klimaatakkoord van Parijs of de verplichtingen vanuit de Europese Unie. Uit de in hoofdstuk 4 gepresenteerde 'lagenbenadering' volgt dat de Rijksoverheid een systeem- en resultaatverantwoordelijkheid draagt voor de ondergrond en een deel van de netwerken, vanwege het grootschalige karakter en de lange ontwikkelingstijd. Veel watersystemen hebben een internationaal karakter, er is een internationale structuur van energievoorziening, havensystemen en luchtvaart zijn internationaal verknoopt. In ruimtelijk opzicht omvat de delta van de lage landen niet alleen de Maas, Rijn en IJssel, maar ook de Schelde en de Elbe. Dat is soms een afwegingskader voor duurzame ontwikkeling: als in Nederland een ontwikkeling wordt afgeremd, wordt die dan niet elders op een minder duurzame manier voortgezet? Soms ook een afweging tussen concurrentie, taakverdeling of samenwerking.

Ten zesde dient de verhouding tussen sectoraal en bovensectoraal/integraal beleid verder te worden uitgewerkt. Uit het feit dat er strategische, bovensectorale opgaven zijn kan niet worden afgeleid dat het sectorale beleid bij de vuilnis kan. Sterker nog, enkele van de belangrijkste dilemma's rondom duurzaamheid zijn in belangrijke mate binnen een beleidssector gesitueerd, zoals het streven naar circulariteit van de economie, de energietransitie, of de verduurzaming van de landbouw. 'Sectoraal wat kan, integraal

wat moet', lijkt hier het aangewezen motto, indachtig ook de succesformule van de *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening*. Het is dan wel van belang de bovensectorale dwarsverbanden te identificeren, zoals die tussen gebouwde omgeving en energietransitie, of tussen landbouw, natuur en landschap. Dat leidt tot een overzienbaar aantal thema's voor integraal beleid op het niveau van de Rijksoverheid. Voor het verder uitproberen van integraal beleid ligt eerder het regionale niveau voor de hand. Daar worden verschillende opgaven ruimtelijk ingepast, hebben de betrokken overheden een gezamenlijke systeemverantwoordelijkheid, en kan bijvoorbeeld de resultaatverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor infrastructuur worden gecombineerd met die van de lokale overheden voor verstedelijking (zie hoofdstuk 4). De vernieuwing van het MIRT kan dit faciliteren. Dit neemt overigens niet weg dat de Rijksoverheid een coördinerende rol blijft houden. De 'optelsom' van de regionale inspanningen kan immers op nationaal niveau een suboptimaal resultaat opleveren, en dan is nationale beleidscoördinatie nodig.

Hoe is dit nieuwe omgevingsbeleid verder operationeel te maken? Daarover zal in de komende jaren nog veel moeten worden gesproken. Daarom slechts enkele korte opmerkingen. Een integrale visie op de leefomgeving als geheel lijkt voor de Omgevingsvisie een stap te ver. Daarvoor is 'leefomgeving' nog een te breed en abstract begrip. In tegenstelling tot 'ruimtelijke ordening' kan omgevingsbeleid ook niet terugvallen op een herkenbare beleidstraditie. 'Integraal beleid' is daarom vooral relevant voor de vier strategische opgaven. Meer beleidsintegratie kan worden verwacht van intersectorale beleidsprogramma's. Daar is in het verleden goede ervaring mee opgedaan, denk aan beleidsprogramma's als 'Stedelijke herstructurering' (wonen, wijkbeleid, ruimtelijke ordening) of 'Ruimte voor de rivier' (water, natuur, ruimtelijke ordening). Intersectorale thematische beleidsprogramma's lenen zich voor een flexibele en adaptieve aanpak en variatie in de governance-structuur, maar zorgen tegelijkertijd voor een zekere samenhang in het beleid. In de voorgaande punten tekenen zich al enkele potentiële beleidsprogramma's af, zoals duurzame ontwikkeling en ruimte, infrastructuur en verstedelijking, of landschap en ruimtelijke kwaliteit. Wellicht leidt dit ook tot samenwerking tussen overheden in nieuwe 'grote projecten'. Ten slotte is het voor de Rijksoverheid van belang goed zicht te houden op de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende beleidsinstrumenten: *investeren* (voor de Rijksoverheid vaak in infrastructuur), *reguleren* (ter borging en bescherming van publieke waarden als toegankelijkheid van voorzieningen of veiligheid) en *activeren* (via visie en informatie bevolkingsgroepen en bedrijven 'mede-eigenaar' maken van het beleidsdoel). Maar de operationalisatie van het omgevingsbeleid staat nog pas aan het begin, en zal zich ook moeten voegen binnen de Omgevingswet.

5.3 Naar een kennisagenda voor het omgevingsbeleid

Nieuw beleid vraagt om nieuwe kennis. Bij het omgevingsbeleid hoort dan ook een kennisagenda, die mede zou moeten worden gedragen door kennisinstellingen als het PBL. Het formuleren van een kennisagenda is een kwestie van debat tussen kennisinstellingen, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties. Die agenda blijft daarom vooralsnog een *work in progress*. Maar op grond van deze verkenning vragen de volgende punten in elk geval om aandacht. Daarbij worden de hoofdthema's van de voorgaande paragrafen *grosso modo* gevolgd.

Omgevingsbeleid als maatschappelijke opgave. De opgaven voor het omgevingsbeleid zijn omvangrijk. Transitie van het energiesysteem, landbouw, water en de economie staan hoog op de agenda. Het beleid is in toenemende mate georiënteerd op de systemen, en de kennisinstellingen volgen die beweging. Dat is begrijpelijk, maar daarmee wordt het omgevingsbeleid op de lange duur geen dienst bewezen. Voor het maatschappelijk draagvlak van het beleid is aandacht voor de leefwereld essentieel en urgent. Die urgentie kwam in deze verkenning aan de orde bij de dreigende scheidslijn tussen 'universalisten' en 'particularisten'. Bijverschijnsel van deze ontwikkeling is dat ook de kennis van beleidsgerelateerde instituten wordt gewantrouwd, omdat die vooral inhaakt op de kosmopolitische agenda. Het is van belang hiermee rekening te houden, willen de kennisinstellingen effectief blijven. Thema's over de dagelijkse leefomgeving dienen daarom hoog op de kennisagenda te staan. Dan gaat het bijvoorbeeld om de sociale en culturele gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen, om het leefklimaat in krimpgebieden, om de waardering van cultuurhistorische elementen in de leefomgeving. En om een zoektocht naar thema's die de leefwerelden van verschillende bevolkingsgroepen kunnen verbinden.

De ruimtelijke gevolgen van duurzame ontwikkeling. De afweging tussen de einddoelen van het omgevingsbeleid is uiteindelijk een politieke keuze, zoals in hoofdstuk 3 van deze verkenning is besproken. Maar welke keuzes ook worden gemaakt, één ding is zeker: ze hebben ruimtelijke gevolgen, vooral als het gaat om grote transitie. Nederland is een dichtbevolkt land, en ruimte is hier schaars. Elke hectare heeft een bestemming. We weten niet goed wat de ruimtelijke gevolgen zijn van de energietransitie, de circulaire economie, of de veranderingen in de landbouw. En ook niet in hoeverre die kunnen botsen met andere ruimtevragen, zoals voor verstedelijking en infrastructuur, of natuurlijke en cultuurhistorische landschappen. De ruimtelijke bandbreedtes van deze ontwikkelingen zijn een verkenning waard. Bij het verkennen van oplossingsstrategieën is de creativiteit van ontwerpend onderzoek van groot nut, bijvoorbeeld om niet alleen te koersen op de verdeling van schaarse ruimte, maar ook slimme combinaties van ruimtegebruik te zoeken.

Governance van het omgevingsbeleid. In hoofdstuk 4 van deze verkenning zijn knelpunten benoemd in de relatie tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden in het omgevingsbeleid, en is een lans gebroken voor het regionale niveau als laboratorium

voor integraal omgevingsbeleid. Uitgangspunt daarbij is dat generieke decentralisaties niet langer voldoen, maar dat juist de regionale verschillen om aandacht vragen, en in het beleid zouden moeten worden ingepast. Kennis over die regionale verschillen, over het economische en culturele 'DNA' van regio's is van groot belang. Dat vraagt ook om een andere aanpak van kennisinstellingen, die meer kennis zullen moeten ontlenen aan de regionale praktijk. Naast economische, ruimtelijke en sociale thema's gaat het ook om governance. Wellicht wordt het model van de *city deals* gevolgd, en komt het tot *regio deals*. Dan kan worden geleerd van de ervaringen met de *city deals* (PBL 2017b).

Omgevingsbeleid in de Nationale Omgevingsvisie. Het omgevingsbeleid is nieuw, en het beleid krijgt een nieuw wettelijk kader in de vorm van de Omgevingswet. De zoektocht naar een goede vormgeving van het beleid is nog gaande. Wat wordt de rol van de NOVI als nationale beleidsnota, hoe kan intersectoraal beleid worden vormgegeven, en hoe of in hoeverre moet de Rijksoverheid worden betrokken bij lokale en regionale projecten? Beleidsvernieuwing betekent niet dat de bestaande vormgeving en instrumentatie van beleid bij de vuilnis kunnen worden gezet, en dat geldt ook voor de kennis over de effectiviteit van deze instrumenten. Wat leren de ervaringen met intersectorale beleidsprogramma's als 'Stedelijke herstructurering' en 'Ruimte voor de rivier' over toekomstige beleidsprogramma's? En zijn 'diagonaal bestuurde' grote regionale of stedelijke projecten in het omgevingsbeleid opnieuw aan de orde, zoals eerder het geval was met de sleutelprojecten uit de *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening*? Wat zijn de overeenkomsten, wat de verschillen? En ten slotte zijn natuurlijk ook de monitoring en evaluatie van de Omgevingsvisie en de Omgevingswet zelf aan de orde, om waar nodig bij te kunnen sturen.

5.4 Samenvatting

- De Omgevingsvisie biedt grote kansen op vernieuwing. Die dreigen nu ten dele te worden gemist. Door een concentratie op de opgaven in de fysieke leefomgeving lijkt te worden vergeten dat omgevingsbeleid in de eerste plaats een maatschappelijke opgave is. De maatschappelijke, politieke en bestuurlijke context is doorslaggevend voor het slagen van het beleid. Deze verkenning is een pleidooi om daar nadrukkelijk rekening mee te houden, en maatschappelijke thema's in het omgevingsbeleid op te nemen. Het is een uitdaging om van de Omgevingsvisie een echte nationale visie te maken, en die visie niet te beperken tot het takenpakket van de Rijksoverheid alléén.
- In de beleidsnota *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie* staan vier strategische bovensectorale opgaven voor het omgevingsbeleid. Daaruit kan niet worden afgeleid dat het sectorale beleid bij de vuilnis kan. Sterker nog, enkele van de belangrijkste opgaven rondom duurzaamheid zijn in belangrijke mate *binnen* een beleidssector gesitueerd, zoals de circulaire economie, de energietransitie, of de verduurzaming van de landbouw. 'Sectoraal wat kan, integraal wat moet', lijkt hier het aangewezen motto. Niet de hele beleidsmachinerie overhoop gooien, maar eerst werken aan

sterke, gezaghebbende beleidsconcepten, die de verschillende maatschappelijke en bestuurlijke agenda's kunnen verbinden.

- Die dragende, gezaghebbende beleidsconcepten voor het omgevingsbeleid zijn er nu nog niet. Het verbindende einddoel 'duurzaam ontwikkelen' uit de Omgevingswet is te weinig operationeel om als zodanig te kunnen dienen. 'Duurzame ontwikkeling' vraagt om een robuuste onderbouwing en een breed gedragen politieke urgentie. In tegenstelling tot 'ruimtelijke ordening' kan omgevingsbeleid niet terugvallen op een herkenbare beleidstraditie. Een integrale visie op de leefomgeving lijkt voor de huidige Omgevingsvisie nog een stap te ver. Integraal beleid kan het best worden gevormd op regionaal niveau, in combinatie met intersectorale beleidsprogramma's. Het afsluiten van *regio deals* kan de regionale beleidsruimte vergroten.
- Er is een potentieel groot spanningsveld tussen economische groei, duurzame ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit dan wel een waardevolle leefomgeving. De eerste twee doelstellingen leiden tot een nieuwe ruimtevraag, die de kwaliteit van het landschap onder druk zet. Een verkenning van de bandbreedte van die ruimte-vraag is nodig. Het thema van ruimtelijke kwaliteit en landschap is bovendien in belang toegenomen, vanwege de toenemende behoefte aan nationale en regionale identiteit. Dit thema is ten onrechte verwaarloosd, net als dat van de ruimtelijke verschillen. Het zou weer als een collectieve opgave moeten worden opgepakt, in samenspel tussen private en publieke actoren.
- De Omgevingsvisie brengt ten slotte ook een nieuwe kennisagenda met zich. Daarop zou ten eerste het omgevingsbeleid als maatschappelijke opgave een plaats moeten krijgen. Thema's over de dagelijkse leefomgeving dienen hoog op de kennisagenda te staan. Ten tweede de ruimtelijke gevolgen van de strategische beleidsopgaven en transities. Daarbij gaat het uitdrukkelijk ook om het zoeken van slimme ruimtecombinaties. Ten derde de governance van het omgevingsbeleid, vooral de verkenning van de regionale verschillen. En ten vierde de vormgeving en instrumenten van het omgevingsbeleid zelf, inclusief de monitoring en evaluatie van de Omgevingswet en de Omgevingsvisie.

Literatuur

- Arendt, H. (1958), *The human condition*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Baarsma, B., C. Koopmans & J. Theeuwes (2010), *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Pallas Publications / AUP.
- Botton, A. de (2006), *De architectuur van het geluk*. Amsterdam: Atlas.
- Bovens, M., P. Dekker & W. Tiemeyer (red.) (2014), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP en WRR.
- Gier, A.A.J. de (2011), 'Kan het tij worden gekeerd?', in: *Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, pp. 3-12.
- Goodhart, D. (2017), *The road to somewhere. The populist revolt and the future of politics*. London: Hurst Publishers.
- Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Heijne, B. (2017), *De staat van Nederland*. Amsterdam: Prometheus.
- IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) (2016), *Flexibiliteit in de infrastructurele planning*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kuhn, T. (1970), *The structure of scientific revolutions*. Chicago : University of Chicago Press.
- Lijphart, A. (1976), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Meyer, H. (2016), *De staat van de Delta. Waterwerken, stadsontwikkeling en natievorming in Nederland*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt.
- Ministerie van IenM (2011), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van IenM.
- Ministerie van IenM (2017), *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Ministerie van IenM.
- Ministerie van VROM (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening. Deel A beleidsvoornemen*. Den Haag: Tweede Kamer 20940 nrs. 1-2.
- Motivaction (2017), *Glocalities report. Why elites are failing...and people revolt*. Amsterdam: Motivaction.
- NEPROM (2016), *Ruimte maken voor het Nationaal Geluk*. Den Haag: NEPROM.
- Ostrom, E. (2009), *Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems*. Nobel Prize Lecture 2009.

- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2012), *De energieke samenleving*. Den Haag: PBL.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2013), *Wissels omzetten*. Den Haag: PBL.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2016), *Richting geven – Ruimte maken. Balans van de Leefomgeving 2016*. Den Haag: PBL.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2017a). *Werkprogramma 2017*, <http://www.pbl.nl/overpbl/werkprogramma>.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2017b). *Evaluatie City Deals*, <http://www.pbl.nl/publicaties/evaluatie-city-deals>.
- Peterson, P. (1981), *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Raad van State (2016), *En nu verder! Vierde periode beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.
- Rawls, J. (1993), *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rfv (Raad voor de financiële verhoudingen) (2016), *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*. Den Haag: Rfv.
- Rli (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur) (2015), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Den Haag: Rli.
- Rli (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur) (2016), *Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving*. Den Haag: Rli.
- Rob (Raad voor het openbaar bestuur) (2010), *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag: Rob.
- Rob (Raad voor het openbaar bestuur) (2016), *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag: Rob.
- Rutgers, J. & S. de Vries (2017), <https://ruimtevolk.nl/2017/05/15/regiodeals-koppeling-tussen-nationale-en-regionale-agendas/>.
- Sandel, M. (2010), *Rechtvaardigheid*. Kampen: Ten Have.
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2012), *Sturen op geluk*. Den Haag: SCP.
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2016), *Niet buiten de burger rekenen*. Den Haag: SCP.
- Steen, M. van der, et al. (2016), *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.
- Steur, B., E. van Doorne & T. Zandstra (2017), *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the public sector*. New York – London: Norton.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak verschil*. Den Haag.
- Tiemeijer, W. (2017), *Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen? Verkenningen*. Den Haag: WRR.
- Voogd, J. de (2017), <https://ruimtevolk.nl/2017/03/30/de-nieuwe-politieke-kaarten-van-nederland/>.
- Walzer, M. (1983), *Spheres of justice. A defence of pluralism and equality*. Oxford: Robinson.
- Witsen, P.P. (2015), *Waard of niet*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Woud, A. van der (1998), *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*. Amsterdam / Antwerpen: Uitgeverij Contact.

- Woud, A. van der (2006), *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Wouden, R. van der (red.) (2015), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*. Rotterdam / Den Haag: NAio10 / PBL.
- Wouden, R. van der (2017), 'Moet geluk terugkeren in de ruimtelijke ordening?', ROMagazine weblog, 2-2-2017: <http://romagazine.nl/moet-geluk-terugkeren-in-de-ruimtelijke-ordening/16562>.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1990), *Van de stad en de rand*. Rapporten aan de regering 37. Den Haag: Sdu Uitgevers.



Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

September 2017