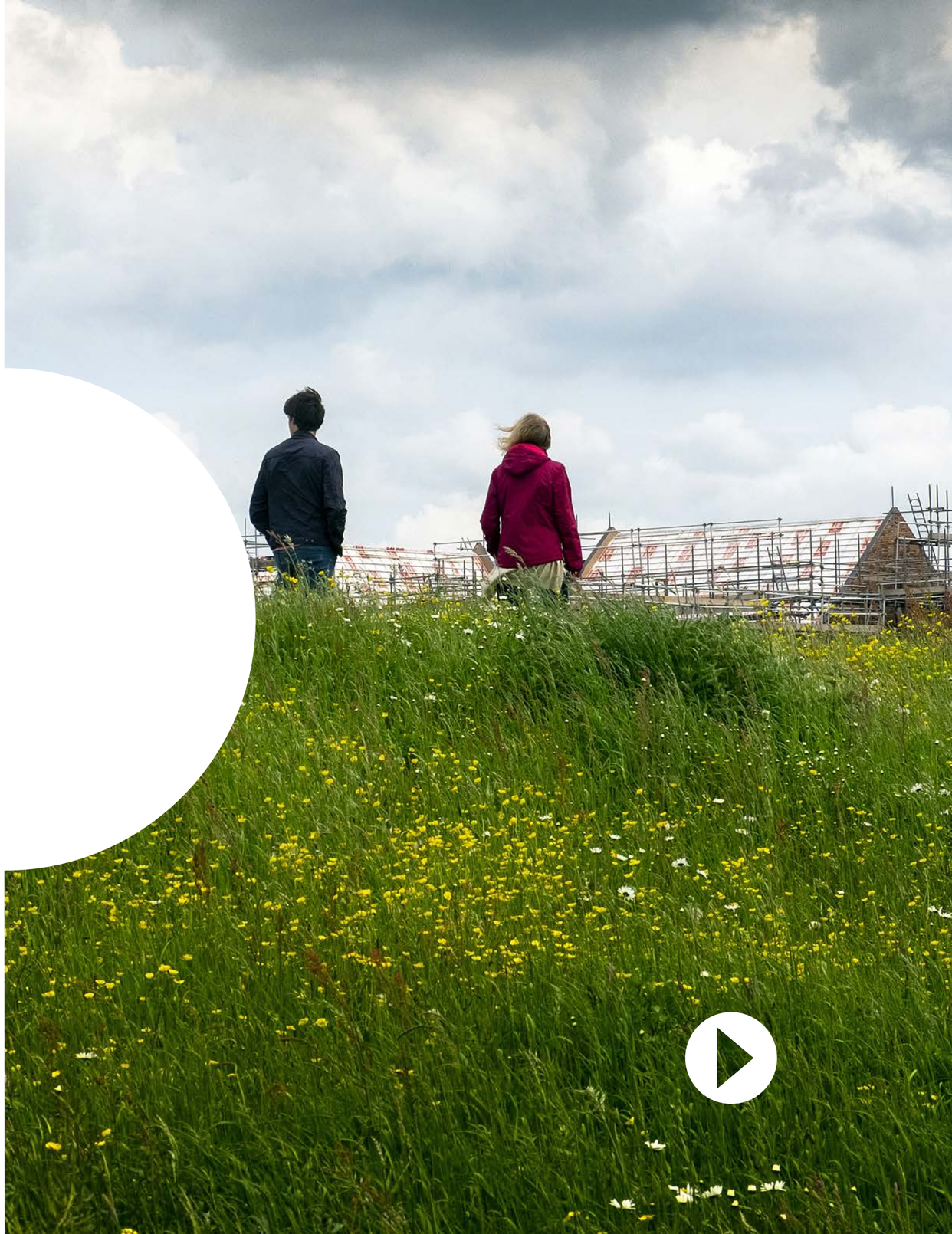
FALEN EN OPSTAAN

NAAR EEN DOELTREFFENDE AANPAK VAN PROBLEMEN IN DE LEEFOMGEVING

MEI 2025





Raad
voor de leefomgeving
en infrastructuur

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

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

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

Samenstelling Rli
Dr. J.J. (Jan Jacob) van Dijk (voorzitter)
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Mr. R.M. (Renée) Bergkamp
Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen
J. (Jantine) Kriens
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Prof. dr. ir. L. (Leentje) Volker
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden
T.B.J.M (Tim) van Dijke MSc MA
Ir. E.J.S. (Eva) van Genuchten
Bc. M.J.H. (Marnix) Kluiters

Plaatsvervangend secretaris
drs. B.N.S.M. (Bart) Swanenvleugel

INHOUD

SAMENVATTING 5

DEEL 1: ADVIES 13

1 INLEIDING 14
1.1 Vastlopende vraagstukken in de leefomgeving 14
1.2 Probleemverkenning ‘Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid’ 15
1.3 Doel en vraagstelling 18
1.4 Afbakening 18
1.5 Leeswijzer 19

2 SAMENSPEL ROND LEEFOMGEVINGSVRAAGSTUKKEN 20
2.1 Kwaliteit van de leefomgeving: een collectief belang 21
2.2 De begrippen ‘overheid’, ‘bedrijfsleven’ en ‘gemeenschappen’ 22
2.3 Historische ontwikkeling in het samenspel 26
2.3.1 Voortdurend wisselende rolverdeling 26
2.3.2 Voorbeeld: ontwikkeling van woningbouwverenigingen tot woningcorporaties 28
2.3.3 Recente verschuivingen in het samenspel 30
2.4 Slotsom 30

3 BELEMMERINGEN VOOR VOORUITGANG EN VERANDERING 31
3.1 Ontbreken van maatschappelijke dialogen over waarden 31
3.2 Samenspel tussen overheid en bedrijfsleven levert onvoldoende oplossingen 35
3.3 Geen oog voor bijdrage van gemeenschappen 38
3.4 Gebrek aan overzicht en slagvaardigheid bij de overheid 41
3.5 Slotsom 44

4 OP WEG NAAR EEN WERKEND SAMENSPEL 46
4.1 Voorbeelden van succesvol samenspel uit het recente verleden 46
4.2 Rol creërende gemeenschappen: bijdragen aan probleemoplossing 48
4.3 Rol adviserende gemeenschappen: voeden van het gesprek over waarden 49
4.4 Rol marktpartijen: vooroplopen in veranderprocessen 51
4.5 Rol overheid: bepalen van nieuwe werkwijzen en verantwoordelijkheden 52
4.6 Slotsom 53

5 AANBEVELINGEN 54
5.1 Aanbeveling 1: Voer brede waardendialogen over leefomgevingsvraagstukken 55
5.2 Aanbeveling 2: Betrek gemeenschappen gelijkwaardig in het samenspel 58

5.3 Aanbeveling 3: Creëer gremia waar overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen samenkomen 60
5.4 Aanbeveling 4: Breng bedrijven in stelling voor toekomstbestendige ontwikkeling 61
5.5 Aanbeveling 5: Versterk het systemische vermogen van de overheid 64

DEEL 2: UITWERKING IN REFLECTIEVRAGEN 67

1 VOORAF 67

2 REFLECTIEVRAGEN BIJ HET ADVIES ‘FALEN EN OPSTAAN’ 68
2.1 Duiding van het vraagstuk 68
2.2 Mogelijkheden voor effectief samenspel 69

3 DENKBEELDIGE TOEPASSING VAN DE REFLECTIEVRAGEN: HET STIKSTOFVRAAGSTUK IN DE LANDBOUW 71
3.1 Ten geleide: een vingeroefening 71
3.2 Beantwoording reflectievragen 72

LITERATUUR 93

BIJLAGEN 99

TOTSTANDKOMING 99

OVERZICHT PUBLICATIES 102



SAMENVATTING

Nederland heeft te maken met forse problemen in de leefomgeving. Denk aan het nijpende woningtekort, de veel te hoge CO_2- uitstoot en de schadelijke effecten van onze omvangrijke landbouw op het milieu. Veel van deze problemen staan hoog op de politieke agenda. Achtereenvolgende kabinetten maken er al decennialang beleid voor. Maar de maatregelen hebben tot op heden niet het gewenste effect en de problemen duren voort. Wat moet er veranderen om te komen tot een aanpak die wél vruchten afwerpt? Die vraag staat centraal in dit advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

In een eerste verkenning naar deze problematiek die wij in 2023 publiceerden, hebben we gezocht naar verklaringen voor het uitblijven van een effectieve aanpak van leefomgevingsvraagstukken. We kwamen toen onder meer tot het inzicht dat er sprake is van een gemankeerd samenspel tussen de spelers die in ons bestel verantwoordelijkheid dragen voor collectieve belangen in de leefomgeving zoals volkshuisvesting, openbaar vervoer, energievoorziening en natuurbescherming. Die spelers zijn: de overheid[1], het bedrijfsleven en burgers die zich in georganiseerd verband inzetten voor een bepaald doel (‘gemeenschappen’).

1 Waar we in dit advies spreken over ‘de overheid’ doelen we op de vier bestuurslagen die ons land kent: het Rijk (de centrale overheid), de provincies, de gemeenten en de waterschappen (de decentrale overheden). Binnen de bestuurslagen van de overheid onderscheiden we politiek, bestuur en ambtelijke organisatie.

Geen effectief samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven

In de afgelopen veertig jaar is rond de zorg voor collectieve belangen het zwaartepunt komen te liggen bij overheid en bedrijfsleven. Dit komt doordat de overheid de afgelopen veertig jaar in toenemende mate marktwerking tot uitgangspunt van haar beleid heeft gemaakt en tegelijk zelf ook steeds meer de werkwijzen van het bedrijfsleven is gaan toepassen. Bij het behartigen van de publieke zaak kwam de focus steeds meer te liggen op het beheersmatige en uitvoeringsgerichte. Efficiëntie en een sterke budgettaire oriëntatie zijn ook bij de overheid steeds belangrijkere waarden geworden. Financieel-economisch gezien leverde deze benadering goede resultaten op. De bedrijvigheid in Nederland ontwikkelde zich succesvol, het bruto binnenlands product groeide en de materiële welvaart nam fors toe, maar er waren ook veel schadelijke neveneffecten: vervuiling van het milieu, achteruitgang van water- en bodemkwaliteit, verlies van biodiversiteit enzovoort. Door het eenzijdige samenspel tussen overheid en bedrijfsleven zijn, kortom, de collectieve belangen in de leefomgeving verwaarloosd.

Deze observatie is niet los te zien van het gegeven dat gemeenschappen al decennialang nauwelijks meer een rol spelen in de zorg voor de collectieve belangen in de leefomgeving. In een verder verleden waren het juist de gemeenschappen die de collectieve belangen in de samenleving waarborgden. Tegenwoordig is er veel aandacht voor het activeren van gemeenschappen en de democratische innovatie die daarvoor nodig is. Maar dit komt in de praktijk nog maar beperkt tot bloei. In dit advies maken wij een onderscheid tussen *creërende* en *adviserende* gemeenschappen. Creërende gemeenschappen op het gebied van bijvoorbeeld wonen (wooncoöperaties), landbouw (gebiedscoöperaties) of openbaar vervoer (buurtbussen) komen vandaag de dag veel barrières tegen waardoor hun slagkracht wordt beperkt. Tegelijkertijd lopen adviserende gemeenschappen regelmatig vast in conflicten tussen overheid en burgers, bijvoorbeeld omdat burgers die zijn uitgenodigd om te adviseren geen zicht krijgen op wat er met hun advies wordt gedaan.

Het huidige gemankeerde samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen biedt, zo constateren wij in dit advies, onvoldoende oplossingen voor de complexe leefomgevingsproblemen die in Nederland aan de orde zijn. Een nieuwe benadering, vanuit meer begrip van de motieven en handelswijzen van overheid, gemeenschappen en bedrijven, is volgens ons nodig om impasses in het leefomgevingsbeleid te doorbreken. Afhankelijk van het type vraagstuk kan het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen anders uitpakken en moet het repertoire aan in te zetten beleidsinstrumenten daarbij passen.

Belemmeringen voor doeltreffende aanpak van leefomgevingsvraagstukken

In het huidige samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven signaleren wij diverse knelpunten die een effectieve aanpak van leefomgevingsvraagstukken belemmeren.

Ontbreken van maatschappelijke dialogen over waarden

Om oplossingen te vinden voor de complexe problemen die in de leefomgeving spelen, zijn constructieve maatschappelijke dialogen onontbeerlijk. Daarbij moeten vragen aan de orde komen als: wat is het langetermijnperspectief voor Nederland? Waar willen we over dertig jaar staan, wat voor land willen we dan zijn? 'Mensen willen daarbij gehoord worden en deel uitmaken van het gesprek. Dergelijke dialogen zijn essentieel om helder te krijgen welke waarden er in het geding zijn als we de leefomgeving onder handen nemen. En ook: om inzichtelijk te maken hoe deze waarden tegen elkaar worden afgewogen en worden geprioriteerd in het politieke besluitvormingsproces.

De weging van waarden die schuilgaat achter overheidskeuzes en -maatregelen met impact op de leefomgeving blijft tegenwoordig echter vaak onbesproken. Daardoor weten veel mensen niet waarom de overheid bepaalde keuzes maakt en bepaalde maatregelen treft. Bijvoorbeeld over stikstof, over mest, over windturbines, over kernenergie enzovoort. Het gevolg is een gebrek aan begrip en acceptatie in de maatschappij.

Al wat rest is dan gesteggel over feiten. Omdat iedereen tegenwoordig toegang heeft tot grote hoeveelheden, soms conflicterende, informatie, ontbreekt vaak consensus over wat het vertrekpunt van de discussie zou moeten zijn. Het debat over feiten verhult meer dan eens dat het om een debat over belangen gaat.

Ook ontbreken de gremia waar overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen voorheen gezamenlijk zochten naar uitvoerbare oplossingen. Het oude maatschappelijk middenveld vervult deze functie niet meer; het is verworden tot een verdeeld veld van behartigers van deelbelangen.

Maatschappelijke dialogen die verder gaan dan belangen uitwisselen en oplossingen bedenken ontbreken dus, waardoor onderliggende waarde-afwegingen van oplossingen en doelen onvoldoende worden bediscussieerd.

Samenspel tussen overheid en bedrijfsleven levert onvoldoende oplossingen

Het huidige overheidsbeleid is sterk georiënteerd op het behartigen van financieel-economische belangen. Het belang van een goed draaiende economie, groei van het bruto binnenlands product (bbp) en koopkrachtcijfers staan centraal in de beleidskeuzes. Inmiddels wordt echter steeds duidelijker dat de financieel-economische successen van de voorbije decennia ook negatieve gevolgen hebben gehad voor de leefomgeving: de biodiversiteit is afgenomen, de verontreiniging van oppervlaktewater houdt aan en er worden nog steeds teveel broeikasgassen uitgestoten.

De sturingsinstrumenten die de overheid inzet om dergelijke negatieve gevolgen tegen te gaan, zoals het reguleren van vervuilende uitstoot en het subsidiëren van relatief 'schoon' opererende bedrijven, werken tot op heden niet afdoende – ook doordat de overheid nalaat om de regels die ze stelt krachtig te handhaven. Sommige grote, gevestigde bedrijven weten bovendien sinds jaar en dag door middel van lobbyactiviteiten strenge milieuregels tegen te houden of af te zwakken. De lobbykracht van deze marktpartijen is veel groter dan die van vernieuwers en duurzame koplopers in de markt, die van meerwaarde zouden kunnen zijn voor de collectieve belangen in de leefomgeving.

Geen oog voor bijdrage van gemeenschappen

De overheid heeft ondertussen al decennialang nauwelijks oog voor de bijdrage die gemeenschapsinitiatieven kunnen leveren aan de aanpak van leefomgevingsproblemen. In de loop der jaren zijn er in Nederland tal van gemeenschapsinitiatieven opgekomen die zich op kleinere schaal bezighouden met leefomgevingsvraagstukken. Zij bieden daarmee niet dé oplossing voor alle vastgelopen dossiers, maar hun inspanningen kunnen wel doorbraken bewerkstelligen, juist vanwege hun grote aanpassingsvermogen aan veranderende omstandigheden. Daarnaast hebben adviserende gemeenschappen de potentie om het democratische proces rond leefomgevingsvraagstukken te versterken. De meeste politici en ambtenaren denken echter nog vanuit een hiërarchisch model, waarin de overheid het sturingscentrum vormt. Ze hebben de neiging om gemeenschapsinitiatieven die iets proberen te doen aan leefomgevingsproblemen met allerlei interventies te laten voldoen aan overheidsnormen, of zulke initiatieven geheel over te nemen. Ook worden de initiatiefnemers geconfronteerd met bureaucratische verantwoordingseisen op het gebied van kwaliteit en financiën. Of met regels en procedures voor het aanbieden van publieke diensten waaraan ze niet goed kunnen voldoen omdat ze geen bedrijf zijn. Hun projecten worden zo in een niet-passende mal gedwongen. Dat werkt verstikkend en zorgt ervoor dat de creativiteit van gemeenschappen niet de ruimte krijgt.

Gebrek aan overzicht en slagvaardigheid bij de overheid

Dat taaie vraagstukken in de leefomgeving al zo veel jaren niet effectief worden aangepakt, heeft ook te maken met een toenemend gebrek aan slagvaardigheid bij de overheid. Deels is dit terug te voeren op een risicomijdende cultuur. Voordat besluiten worden genomen, vragen politici hun ambtenaren tegenwoordig om alle risico's in kaart te brengen en na te gaan hoe deze op voorhand zijn uit te sluiten. Dit vertraagt het handelend vermogen van de overheid en heeft tot gevolg dat doortastende keuzes uitblijven.

Het gebrek aan slagvaardigheid bij de overheid hangt daarnaast samen met een afrekencultuur die is ontstaan in de politiek en de samenleving. Het ontbreekt de overheid aan faalruimte. Juist bij de aanpak van complexe leefomgevingsproblemen is die faalruimte cruciaal, aangezien deze problemen met onzekerheden zijn omgeven.

De slagvaardigheid van de overheid wordt voorts beperkt door een verkokerde organisatiestructuur. Ambtenaren worden daardoor gestimuleerd om zich te concentreren op het eigen beleidsterrein. Maar leefomgevingsproblemen zijn complex. Om ze effectief aan te pakken zal de overheid juist moeten handelen vanuit inzicht in hoe zaken met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Aan deze systemische blik ontbreekt het op dit moment vaak. Doordat de uitvoering van veel beleid 'op afstand' is geplaatst, ontbreekt het bovendien aan kennis over de uitvoerbaarheid van maatregelen. Ook dat doet afbreuk aan het vermogen van de overheid om effectief beleid te maken.

Aanbevelingen

Door de jaren heen is het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen en de manier waarop ieders institutionele logica een rol speelde, vaak veranderd. In het verleden zijn op die manier meer dan

eens doorbraken gevonden bij complexe vraagstukken. Ook nu zien wij ontwikkelingen bij overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven, die hoopvol stemmen omdat ze kunnen bijdragen aan het doorbreken van impasses bij leefomgevingsvraagstukken.

Om deze ontwikkelingen een extra zet in de rug te geven, geven wij vijf aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn agenderend van aard. Ze moeten niet gelezen worden als dé concrete oplossing voor elk denkbaar complex probleem. Daarvoor zijn de leefomgevingsvraagstukken gewoonweg te divers.

Aanbeveling 1: Voer brede waardendialogen over leefomgevings-vraagstukken
Problemen in de leefomgeving zijn met alleen wetenschappelijk onderzoek en technologische innovaties niet op te lossen. Er moeten immers tal van waarden tegen elkaar worden afgewogen. Daartoe zal de overheid in gesprek moeten gaan met gemeenschappen en bedrijfsleven over hun beweegredenen om bepaalde financieel-economische en maatschappelijke belangen te willen beschermen. Dat gesprek zal moeten gaan over *waarom* men iets belangrijk vindt en niet uitsluitend over *wat* voor interventie men belangrijk vindt. Bij het voeren van zo'n waardendialoog is het vooral belangrijk dat inzichtelijk wordt wat de consequenties zijn van het benadrukken van de ene waarde ten opzichte van de andere, hoe de keuze voor de ene waarde ten koste kan gaan van de andere. Dialoog over waarden die in het geding zijn bij leefomgevingsvraagstukken is alleen goed mogelijk als de deelnemers op een gelijkwaardige manier kennis opdoen over relevante feiten, mogelijkheden en effecten. Daar hoort ook bij dat de deelnemers het verleden en de huidige situatie erkennen.

Het doel van een waardendialoog zoals wij die voor ogen hebben is niet het bereiken van overeenstemming over één gedeelde waardenset, maar het delen tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven van evenwichtige informatie over, en begrip van uiteenlopende waarden die in het spel zijn bij een leefomgevingsvraagstuk.

In de huidige maatschappelijke context is er behoefte aan directe vormen van betrokkenheid vanuit gemeenschappen en het bedrijfsleven. De opdracht aan de overheid is om zich in te spannen om juist ook mensen en organisaties te betrekken die gewoonlijk niet of nauwelijks worden gehoord. Daartoe zal de overheid actief dialogen moeten houden met inbreng vanuit de samenleving, of bijvoorbeeld burgerberaden moeten organiseren.

Aanbeveling 2: Betrek gemeenschappen gelijkwaardig in het samenspel
Overheid en bedrijfsleven zijn steeds dominanter geworden bij de omgang met leefomgevingsvraagstukken. Toch zien wij dat de energie en kracht van gemeenschappen ook in deze tijd betekenisvol kunnen zijn voor het signaleren van de leefomgevingsvraagstukken van de toekomst en het (tijdig) vinden van doeltreffende oplossingen voor die vraagstukken.
Om de gemeenschapskracht zoveel mogelijk te benutten voor het doorbreken van impasses in leefomgevingsdossiers, zullen overheden fundamenteel anders moeten leren kijken naar gemeenschapsinitiatieven. Gemeenschappen verdienen een gelijkwaardige plek bij het waarborgen

van collectieve belangen in de leefomgeving en niet alleen onder de condities die de overheid stelt. De overheid zal zich meer dienstbaar moeten gaan opstellen en zal moeten leren de manier van denken van gemeenschappen te begrijpen. De overheid zal daarnaast moeten snoeien in regels en procedures om creërende gemeenschappen de ruimte te bieden de zorg voor hun leefomgeving op zich te nemen. Ze zal hen ook waar nodig moeten ondersteunen. Daarnaast zal de overheid vaker samenwerking moeten aangaan met gemeenschappen voor de uitvoering van haar eigen beleid en daarbij niet alleen naar het bedrijfsleven kijken. Ook kan de overheid gemeenschappen veel meer dan nu benutten voor het ontwikkelen van kennis over leefomgevingsvraagstukken. Tenslotte is een vorm van wederkerigheid noodzakelijk. Gemeenschappen moeten kunnen meeprofiteren van keuzes met ingrijpende gevolgen voor hun leefomgeving.

Aanbeveling 3: Creëer gremia waar overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen samenkomen

Voor een doeltreffende aanpak van leefomgevingsvraagstukken is het zinvol om de ambities en rechtsstatelijke beginselen van de overheid te verbinden met het verantwoordelijkheidsgevoel van gemeenschappen voor de eigen leefomgeving en het ondernemerschap uit het bedrijfsleven. Wij adviseren overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen daarom organisatievormen in het leven te roepen waarin deze verschillende perspectieven met elkaar worden verbonden voor het ontwikkelen van werkbare en uitvoerbare oplossingsrichtingen. Het is zaak om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij initiatieven die nu al in de samenleving tot stand komen. Het is essentieel dat partijen uit zowel overheid, bedrijfsleven als gemeenschappen zeggenschap hebben in deze samenwerkingsverbanden. Concrete opties om aan dergelijke georganiseerde verbanden handen en voeten te geven zijn de herintroductie van productschappen, het sluiten van akkoorden aan overlegtafels en het oprichten van gebiedscoöperaties.

Aanbeveling 4: Breng bedrijven in stelling voor toekomstbestendige ontwikkeling

De overheid zet uiteenlopende instrumenten in om de schadelijke effecten van bedrijvigheid te beperken. Maar dit heeft vooralsnog onvoldoende effect. Om de schadelijke externe effecten van economische bedrijvigheid effectief te begrenzen zijn overheidsinterventies nodig, die beter aansluiten bij de logica van het bedrijfsleven. Dat is te realiseren door een gelijk speelveld te creëren voor vooruitstrevende duurzame bedrijven en door duidelijke doelen te stellen waarop bedrijven hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen. De sturingsfilosofie van de overheid zal daarom een combinatie moeten zijn van (1) het inprijzen van negatieve effecten, (2) het normeren van ongewenste activiteiten en effecten en (3) het investeren in veelbelovende nieuwkomers en innovatieve bedrijfsmodellen en productieprocessen.

Aanbeveling 5: Versterk het systemische vermogen van de overheid

Marktpartijen en gemeenschappen hebben een rol te vervullen om de voorgaande aanbevelingen te laten slagen. Maar vooral de overheid heeft een belangrijke rol omdat zij de formele kaders kan bepalen waarbinnen de drie partijen moeten opereren. Ook draagt de overheid de verantwoordelijkheid om complexe maatschappelijke vraagstukken te overzien en waar nodig

met elkaar te verbinden. Op dit moment ontbreekt het bij de overheid echter aan voldoende overzicht en slagvaardigheid om die rollen te vervullen. In het functioneren van de overheid moet daarom een aantal verbeteringen worden doorgevoerd. Om te beginnen zal de overheid de verkokering binnen haar organisatie moeten doorbreken. Dit vergt overkoepelende coördinatie en structurele afstemming tussen beleidsdirecties en bewindspersonen rond een complex probleem. De overheid zal ook het ambtelijk vakmanschap in haar organisatie op orde moeten brengen. Ze zal ervoor moeten zorgen dat ze de juiste mix in huis heeft van inhoudelijke deskundigheid en procesvaardigheden. Verder zullen politici bij vastgelopen leefomgevingsdossiers het langetermijnperspectief beter in het vizier moeten houden, óók als zij beleid maken voor de korte termijn. Als de overheid pas gaat nadenken over oplossingen wanneer een probleem in de leefomgeving acuut wordt, is ingrijpen alleen nog mogelijk met veel pijn en veel verliezers. Om problemen in de leefomgeving aan te pakken zullen besluitvormers tot slot oog moeten hebben voor de uitvoerbaarheid van beleid. Het ontwerpen van beleid en het leren van de uitvoeringspraktijk behoren hand in hand te gaan.

Reflectievragen voor concrete toepassing van onze aanbevelingen

Een *quick fix* voor de huidige complexe leefomgevingsproblemen bestaat helaas niet, omdat de verhoudingen tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven gedurende vele decennia zijn scheefgegroeid. De zoektocht naar mogelijkheden voor een hernieuwd samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen en het herwinnen van vertrouwen in elkaar biedt een mogelijk perspectief om stappen vooruit te zetten in vastgelopen dossiers. De vijf aanbevelingen die wij hierboven hebben gepresenteerd, zijn bedoeld als hulpmiddel bij deze zoektocht.

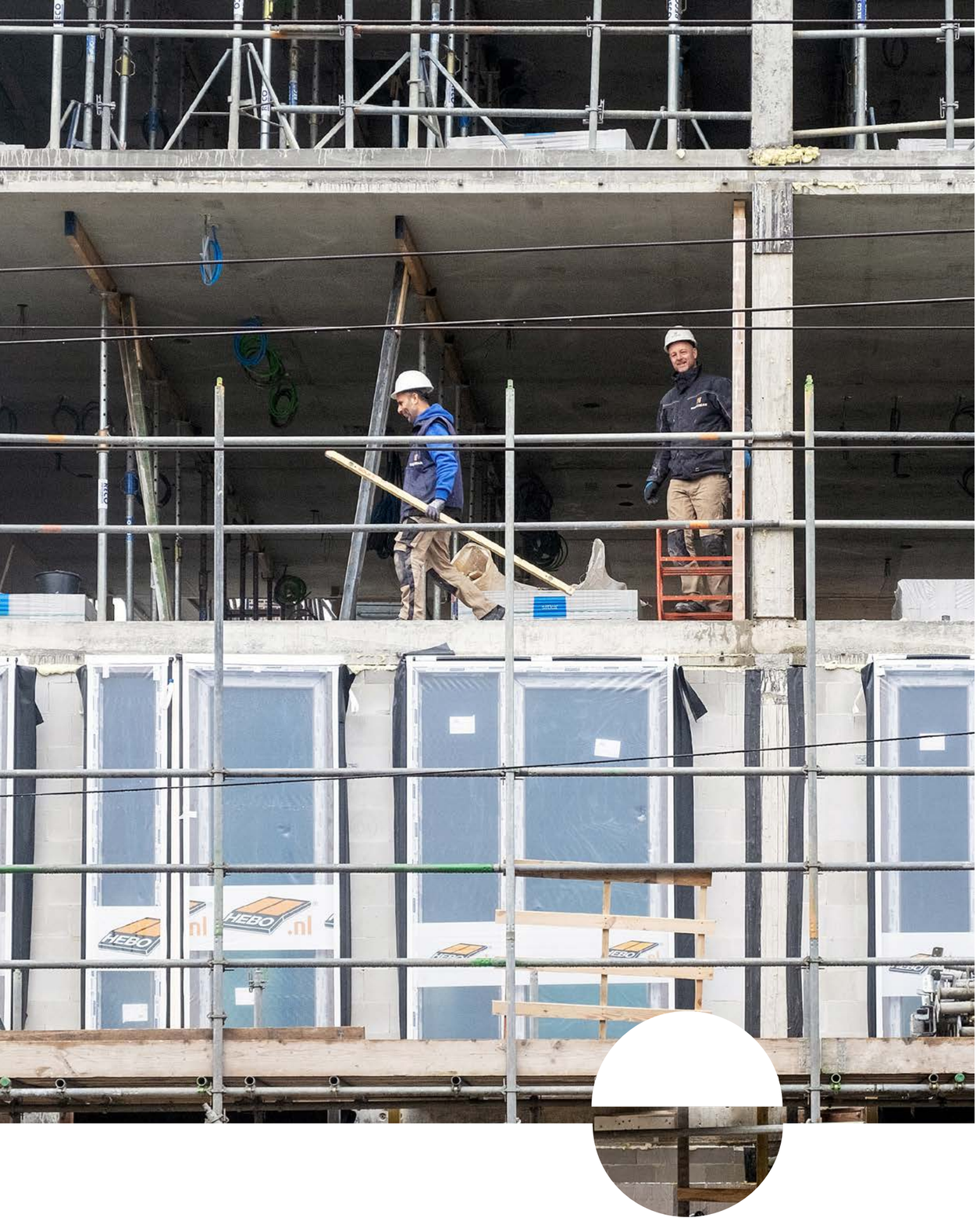
Om te laten zien hoe onze aanbevelingen concreet toepasbaar zijn te maken, hebben wij in deel 2 van dit advies een set reflectievragen opgenomen die de lezer helpen om voor een concrete casus onze analyse te volgen en door te denken over de aanbevelingen. Aan de hand van deze reflectievragen laten we vervolgens indicatief zien tot welke aanpak de door ons bepleite benadering kan leiden bij een van de grootste leefomgevingsproblemen van dit moment: de stikstofproblematiek in relatie tot de Nederlandse landbouw.

Figuur 1: Aanbevelingen

Aanbevelingen



DEEL 1 | ADVIES



1 INLEIDING

1.1 Vastlopende vraagstukken in de leefomgeving

Er spelen grote problemen in de Nederlandse leefomgeving. Veel van deze problemen staan hoog op de politieke agenda. Denk aan het nijpende woningtekort, de veel te hoge CO_2-uitstoot en de schadelijke effecten van onze omvangrijke landbouw op het milieu en de natuur – om maar een paar prangende kwesties te noemen. Sommige van deze problemen staan al decennia op de agenda. Zo is het mestoverschot uit de veeteeltsector al veertig jaar onderwerp van beleid.

Voor een deel van deze complexe problemen zijn sinds jaar en dag mogelijke oplossingen bekend. De concrete aanpak heeft de rijksoverheid vertaald in diverse ‘opgaven’. Actuele voorbeelden van zulke opgaven zijn het bouwen van 981.000 woningen om het volkshuisvestingsprobleem op te lossen, het isoleren en/of van het aardgas af halen van 1,5 miljoen woningen en gebouwen om de CO_2-uitstoot terug te dringen en het jaarlijks investeren van € 500 miljoen voor agrarisch natuurbeheer om het verlies aan natuur-kwaliteit en biodiversiteit tegen te gaan. Voor al deze leefomgevings-opgaven zijn beleidsnota’s geschreven, die weer zijn uitgewerkt in wetten, regels en programma’s.

In het verleden zijn grote leefomgevingsvraagstukken op deze manier succesvol aangepakt. En ook bij de nu voorliggende opgaven is hier en daar enige vooruitgang geboekt. Toch blijkt de aanpak van vele complexe

actuele vraagstukken niet voldoende effectief en niet snel genoeg van de grond te komen. De in beleidsnota's geformuleerde doelen worden door uiteenlopende oorzaken dikwijls niet gehaald. De gevolgde aanpak blijkt niet te werken of schijnbaar voor de hand liggende interventies stuiten op weerstand. Vaak ook blijkt de aanpak ingewikkelder dan gedacht, doordat het ene probleem met andere problemen is verknoopt. Zo kan de woningbouwopgave niet worden aangepakt zonder rekening te houden met de energietransitie en na te denken over de aanleg van infrastructuur voor de bereikbaarheid. Bovendien is geen enkele partij in staat om het probleem in zijn eentje op te lossen. Er zijn tal van afhankelijkheden, zowel tussen marktpartijen onderling als tussen overheid, bedrijven en gemeenschappen. Tegelijkertijd wordt de ruimte voor oplossingen steeds schaarser.

Veel opgaven in de leefomgeving zijn zodoende langzaam maar zeker uitgegroeid tot *taaie vraagstukken*, waarvoor geen snelle en gemakkelijke uitweg meer te vinden is en die bovendien sterk op elkaar inwerken en met elkaar samenhangen. Illustratief voor een dergelijk taai probleem is de funderingsproblematiek waarover wij in 2024 adviseerden (Rli, 2024a). Bij sommige vraagstukken lijken politiek en bestuur zichzelf in een jarenlang proces in een uitzichtloze positie te hebben gebracht.

Het jarenlang voortbestaan van onopgeloste leefomgevingsvraagstukken is problematisch, omdat Nederland tegen allerlei ruimtelijke, natuurlijke, sociale en wettelijke grenzen aanloopt of deze al overschrijdt. Om hier in de toekomst goed te kunnen blijven leven, is voldoende ruimte nodig om te wonen, werken en ondernemen. Veel mensen kunnen echter al jaren geen betaalbaar huis vinden. Ook een schone lucht, een gezonde bodem, een goede waterkwaliteit en een leefbaar klimaat zijn essentieel. Maar deze randvoorwaarden staan nog steeds in toenemende mate onder druk. Veel mensen hebben gezondheidsklachten door luchtvervuiling of bodemverontreiniging en met de waterkwaliteit is het bijzonder slecht gesteld. Burgers verwachten oplossingen van de overheid. Het uitblijven daarvan kan invloed hebben op hun vertrouwen in het openbaar bestuur.

In dit advies gaat de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) op zoek naar wat er moet veranderen om reële voortgang te boeken bij de zorg voor de leefomgeving.

1.2 Probleemverkenning 'Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid'

Ter voorbereiding van dit advies hebben wij een verkenning verricht naar de achtergrond van de leefomgevingsproblematiek (Rli, 2023a). In die verkenning hebben we gezocht naar een verklaring voor de al decennia bestaande impasses in de aanpak van de zojuist beschreven opgaven. Waarom lukt het al zo lang niet om de doelen van het beleid voor de leefomgeving te halen of binnen bereik te brengen? We kwamen tot het inzicht dat dit te maken heeft met drie factoren: (1) een gebrek aan inzicht in de *waarden* die in het spel zijn bij leefomgevingsvraagstukken; (2) een gemankeerd *samenspel* tussen de drie centrale spelers in het leefomgevingsdomein: overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven; (3) een veranderde *aard* van de problemen en een veranderende maatschappelijke *context* waarbinnen de problemen moeten worden opgelost. In dit advies borduren we voort op deze observaties, die we in twee infographics hebben samengevat.

Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid

Waarom lukt het al zo lang niet om de beoogde resultaten van het beleid voor de leefomgeving te halen of binnen bereik te brengen?

Veranderende problemen in de leefomgeving

Huidige problemen vereisen **systeemveranderingen** in onze instituties en cultuur.





Transities kennen vele technologische en sociale **onzekerheden**.

Problemen moeten in een **internationaal speelveld** worden opgelost.





Oplossing voor het ene probleem heeft vaak **onvoorziene effecten** op andere domeinen.

Schaarste aan ruimte vergroot **spanningen** tussen verschillende beleidsdoelen.



Onvoldoende articulatie van waarden door technocratische benadering

Op dit moment worden beleid en de keuze van maatregelen vooral technocratisch uitgewerkt en bij voorkeur als ‘niet-politiek’ voorgesteld.



Een keuze of maatregel is **nooit neutraal** of niet-normatief.



Debat over de **weging van problemen** blijft buiten beeld.



Beleidsmakers reduceren problemen tot datgene wat **meetbaar** is.



Onvoldoende duidelijk en positief **toekomstperspectief** bij doorvoeren veranderingen.

Veranderende maatschappelijke omstandigheden



EU-beleid is steeds belangrijker geworden voor het Nederlandse leefomgevingsbeleid, maar het werkt nog niet altijd goed door in de Nederlandse beleidskeuzes.

Men verwacht dat de overheid **risico’s wegneemt en compenseert**. Dit belemmert eigen verantwoordelijkheid en innovatie.



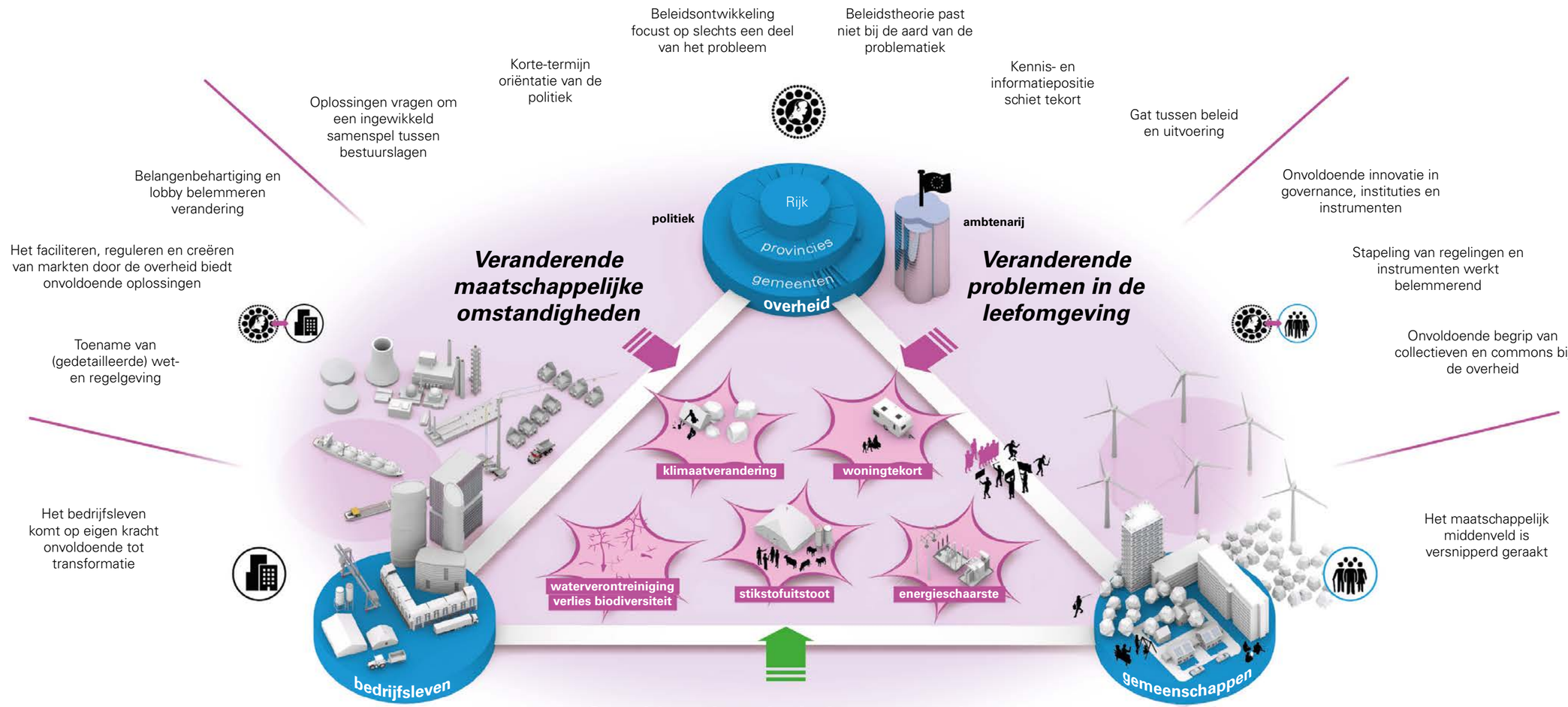


Door digitalisering beschikken mensen snel over veel informatie (en desinformatie) en mogelijkheden om daarop te reageren, met **polarisatie en politieke scoringsdrift** op korte termijn tot gevolg.

Figuur 3: Samenvatting probleemverkenning 2/2

Institutionele verhoudingen passen niet bij de problemen

Omdat de aard van de problemen in de leefomgeving is veranderd, de maatschappelijke omstandigheden zijn veranderend en de waarden onvoldoende worden gearticuleerd, is een nieuw samenspel nodig tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen.



1.3 Doel en vraagstelling

De problematiek in de leefomgeving is dusdanig complex, dat de aanpak ervan vraagt om een lange adem. Het doel van dit advies is ook niet om kant-en-klare oplossingen aan te reiken voor afzonderlijke leefomgevingsproblemen. De complexiteit en diversiteit van de vraagstukken staat dat niet toe. Wij concluderen dat vanuit meerdere perspectieven kan worden bijgedragen aan meer voortgang in het leefomgevingsbeleid. In dit advies willen wij een bijdrage leveren vanuit een perspectief op de verhoudingen en het samenspel tussen overheid, bedrijven en georganiseerde burgers (oftewel 'gemeenschappen'[2]), om veranderingen in gang te zetten bij de aanpak van taaie leefomgevingsvraagstukken. Centraal daarbij stellen wij het omgaan met complexiteit van de problemen en pluriformiteit in de samenleving.

In dit licht luidt de (meervoudige) vraagstelling van dit advies:

Welke fundamentele keuzes zijn nodig om grote problemen in de leefomgeving op te lossen? Om welke vormen van organiseren en sturen vraagt dit en wat zijn daarbij de rollen die overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen hebben te vervullen?

1.4 Afbakening

In gesprekken die wij naar aanleiding van onze eerder genoemde probleemverkenning hebben gevoerd, merkten we dat onze observaties breed werden herkend, ook buiten het domein van de leefomgeving. Bijvoorbeeld bij de aanpak van vraagstukken in de arbeidsmarkt, de zorg en het onderwijs. Deze laatstgenoemde domeinen blijven in dit advies echter buiten beschouwing; we beperken ons tot vraagstukken in de leefomgeving. Daarbinnen spitsen we ons toe op de volgende aspecten.

Samenspel tussen overheid, marktpartijen en gemeenschappen

We richten ons in dit advies zoals gezegd op het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en (initiatieven vanuit) gemeenschappen bij de aanpak van leefomgevingsvraagstukken. We erkennen dat de overheid een bijzondere positie inneemt in dit samenspel. Maar ook marktpartijen en initiatieven van georganiseerde burgers zijn onmisbaar voor het vinden en realiseren van oplossingen.

Uit onze probleemverkenning is gebleken dat het huidige samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen niet meer goed past bij de aard van de actuele problemen in de leefomgeving. Dit leidt ertoe dat de aanpak vastloopt. Op zoek naar doorbraken houden wij in dit advies de verhoudingen tussen overheden, gemeenschappen en marktpartijen tegen het licht alsmede elementen om de politieke afwegingen in complexe dossiers te verbeteren.

Situatie in Nederland

De problemen die we in dit advies behandelen zijn niet uniek voor Nederland. Ook andere landen kampen met achteruitgang van waterkwaliteit, biodiversiteitsverlies, woningtekorten en/of de noodzaak van

2 Waar we in onze probleemverkenning nog spraken over 'samenleving', kiezen we in dit advies voor de benaming 'gemeenschappen'. Daarmee doelen we op burgers die zich hebben georganiseerd om zich voor een bepaald doel in te zetten. Waar we spraken over 'markt', kiezen we hier voor de benaming 'bedrijfsleven'. Zie hierover verder hoofdstuk 2, § 2.3.

veranderingen in de landbouw. Enkele buitenlandse voorbeelden van oplossingen komen in dit advies aan de orde. Daar kan en moet van geleerd worden, waarbij rekenschap moet worden genomen van de specifieke Nederlandse context die op enkele relevante aspecten afwijkt van die in andere Europese landen. Nederland heeft van oudsher een karakteristieke bestuurscultuur, gestoeld op het streven naar consensus en gezamenlijke besluitvorming (‘polderen’). Bovendien worden de hier spelende leefomgevingsproblemen in hoge mate beïnvloed door een drietal specifieke kenmerken: (a) forse claims op de beperkte ruimte als gevolg van bovengemiddelde bevolkingsgroei, groeiende economische activiteit en toenemende verstedelijking, waardoor het verdelingsvraagstuk in het fysieke domein is veranderd (b) een slechte bodem-, water- en natuurkwaliteit (zeker vergeleken met andere Europese landen; Didde, 2022; TNO, 2022), (c) zeer intensief landgebruik (mogelijk gemaakt door landaanwinningen en ingrepen in de waterhuishouding in de negentiende en twintigste eeuw).

1.5 Leeswijzer

Deel 1 van dit advies is vanaf hier als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 bespreken we hoe de collectieve belangen in onze leefomgeving (volkshuisvesting, openbaar vervoer, energievoorziening en bescherming van natuur enzovoort) tot op heden worden gewaarborgd en hoe het samenspel van overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen zich heeft ontwikkeld.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we een aantal hardnekkige knelpunten in het huidige samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen. Deze knelpunten vormen een belemmering bij het oplossen van de complexe leefomgevingsproblemen in ons land.
- In hoofdstuk 4 bespreken we welke nieuwe invulling van rollen nodig is om te komen tot een effectieve aanpak van de actuele vraagstukken in de leefomgeving. Ook staan we stil bij enkele hoopgevende voorbeelden uit het verleden, die laten zien hoe een goed samenspel tussen overheid, marktpartijen en gemeenschappen succesvol kan zijn.
- In hoofdstuk 5 ten slotte, doen wij aanbevelingen om te komen tot een nieuw samenspel tussen de drie partijen. Nieuwe onderlinge verhoudingen zijn nodig om gezamenlijk stappen vooruit te kunnen zetten bij het oplossen van hardnekkige leefomgevingsvraagstukken.

In deel 2 van het advies hebben we een set reflectievragen opgenomen bedoeld voor ambtenaren, politici, ondernemers en betrokken burgers die te maken hebben met vastgelopen complexe leefomgevingsvraagstukken en die aan de slag willen met de bevindingen van dit advies. Het beantwoorden van de reflectievragen biedt géén kant-en-klare oplossingen voor het probleem: het vraagt de gebruiker om vanuit verschillende invalshoeken naar het probleem te kijken. Zo kan worden verkend wat de achterliggende oorzaken zijn waardoor een bepaald probleem in de leefomgeving onopgelost blijft, welke doorbraken mogelijk zijn en wie daarin welke rol speelt. In een vingeroefening hebben wij deze reflectievragen illustratief voorzien van antwoorden voor het actuele stikstofvraagstuk in de landbouw.



2 SAMENSPEL ROND LEEFOMGEVINGS-VRAAGSTUKKEN

In dit hoofdstuk schetsen we hoe de collectieve belangen in de leef-omgeving in ons land tot op heden worden gewaarborgd. Concreet hebben we het dan over zaken als volkshuisvesting, het openbaar vervoer, de energievoorziening en de bescherming van natuur en milieu. In de loop van de geschiedenis is de rol die de overheid, bedrijven en gemeenschappen daarbij vervullen meermaals gewijzigd. Een goed samenspel tussen deze drie spelers is vandaag de dag crucialer dan ooit. De groei van de bevolking en de economische ontwikkeling hebben namelijk knelpunten in de leefomgeving met zich meegebracht die dringend om een aanpak vragen. Maar door de toegenomen druk op de ruimte en de leefomgeving heeft iedere ingreep, activiteit of maatregel direct gevolgen voor anderen of voor andere collectieve belangen. Het huidige samenspel tussen overheid, bedrijfs-leven en gemeenschappen blijkt niet opgewassen tegen de groeiende complexiteit en verwevenheid van leefomgevingsproblemen, en is aan vernieuwing toe.

2.1 Kwaliteit van de leefomgeving: een collectief belang

In onze probleemverkenning (Rli, 2023a) hebben wij geconstateerd dat complexe, hardnekkige leefomgevingsvraagstukken moeten worden bezien in het licht van veranderende maatschappelijke omstandigheden. Het samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven moet daarmee meebewegen omdat zij alle een rol hebben te vervullen bij het behartigen van collectieve belangen in de leefomgeving.

De overheid heeft een taak om zorg te dragen voor collectieve belangen zoals bestaanszekerheid, werkgelegenheid, een goede gezondheid, een schoon leefmilieu en een adequaat functionerende democratische rechtsstaat. Burgers en bedrijven kunnen in veel gevallen immers niet zelf voor dit soort individu-overstijgende belangen zorgen. Zo stelt artikel 21 van de Grondwet dat "de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu." In de praktijk is de zorg voor collectieve belangen echter nooit een zaak van de overheid alleen. Van oudsher vervullen ook gemeenschappen en marktpartijen een rol hierin. Initiatief en ondernemerszin in de samenleving zijn voortdurend van invloed op collectieve belangen in de leefomgeving. Omdat ze nieuwe manieren voortbrengen om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, of omdat activiteiten van marktpartijen en gemeenschappen collectieve belangen schaden, zoals productieprocessen van bedrijven die het milieu en de gezondheid van mensen beïnvloeden, of georganiseerd verzet van inwoners tegen veranderingen in hun leefomgeving. Rond collectieve belangen en het oplossen van leefomgevingsproblemen is er zo altijd sprake van een samenspel en een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheden, gemeenschappen en bedrijfsleven.

In dat samenspel hebben zich door de jaren heen meer dan eens veranderingen voltrokken. Sinds de jaren tachtig heeft het zwaartepunt decennialang gelegen bij de wisselwerking tussen overheid en bedrijfsleven. De overheid legde veel nadruk op het bevorderen van vrije marktwerking en een goede concurrentiepositie voor Nederlandse bedrijven. De veronderstelling was dat de samenleving als geheel hiervan zou profiteren. Deze oriëntatie op bedrijven was een verklaarbare ontwikkeling in het licht van de indertijd hoge werkloosheid, achterblijvende economische ontwikkeling en oplopende overheidskosten. Vanuit het streven naar efficiëntie en kostenbesparing legde de overheid in toenemende mate ook de verantwoordelijkheid voor de realisatie van publieke taken bij het bedrijfsleven neer. De zorg voor collectieve belangen zoals volkshuisvesting, openbaar vervoer en energievoorziening kwam steeds meer in private handen.

De grote ruimte voor het bedrijfsleven ging gepaard met een forse materiële welvaartsgroei in Nederland en Europa; het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking nam gestaag toe (CPB, 2023). De ontwikkeling had echter ook keerzijdes. De eenzijdige aandacht voor economische groei en bedrijfsbelangen ging gepaard met verwaarlozing van ándere collectieve belangen. Vervuiling van het milieu, achteruitgang van water- en bodemkwaliteit en verlies van biodiversiteit zijn slechts enkele voorbeelden van de

vele onbedoelde effecten van het financieel-economische succes. Bedrijven kregen van overheidswege nauwelijks prikkels om dit soort schadelijke activiteiten te beperken of alternatieve producten en productiemethodes te ontwikkelen – en ook uit eigen beweging deden ze dit niet. Ondernemingen kregen in feite de vrije hand om de negatieve effecten van hun bedrijfsvoering af te wentelen op de samenleving (WRR, 2023). En die situatie bestaat nog steeds.

Ook in sociaal opzicht waren er schaduwkanten. Marktwerking leidde niet vanzelfsprekend tot bestaanszekerheid voor alle mensen. Naast de meer welvarende groepen in de samenleving waren er structureel ook groepen met minder kansen op volwaardige deelname aan de samenleving. En eigenlijk is dat tot op de dag van vandaag de dag zo. Het huidige woningtekort en de hoge energielasten waarmee veel mensen te maken hebben, laten zien dat het samenspel tussen overheid en bedrijfsleven bij het waarborgen van collectieve belangen niet in alle opzichten goed functioneert. Het eenzijdige samenspel tussen deze twee spelers heeft de afgelopen decennia te weinig antwoorden geleverd op hardnekkige vraagstukken in de leefomgeving.

Deze observatie is niet los te zien van het gegeven dat gemeenschapsinitiatieven al lange tijd nauwelijks meer een rol spelen in de zorg voor de collectieve belangen in de leefomgeving. Dat is in een verder verleden wel anders geweest, zoals we in § 2.3 zullen toelichten. In de nu volgende paragraaf geven we eerst een nadere definitie van de begrippen ‘overheid’, ‘bedrijfsleven’ en ‘gemeenschappen’.

2.2 De begrippen ‘overheid’, ‘bedrijfsleven’ en ‘gemeenschappen’

Hieronder definiëren we van de begrippen ‘overheid’, ‘bedrijfsleven’ en ‘gemeenschappen’. We beschrijven ook kort de rollen die deze drie partijen op dit moment vervullen in de zorg voor de leefomgeving en welke beweegredenen ze daarvoor hebben. Daarna beschrijven we op hoofdlijnen de historische ontwikkelingen in het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen.

Overheid

‘De overheid’ is een verzamelnaam voor de vier bestuurslagen die ons land kent: het Rijk (de centrale overheid), de provincies, de gemeenten en de waterschappen (de decentrale overheden). De overheid laat zich in haar handelen van oudsher leiden door beginselen als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid. In de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn daar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid bij gekomen; zie kader.

Budgettaire oriëntatie in het overheidsdenken sinds de jaren tachtig

In de jaren tachtig van de vorige eeuw deed een nieuwe, invloedrijke managementfilosofie haar intrede in het overheidsdenken: *new public management*. Het basisidee was dat het model van de private sector moest worden toegepast op de publieke sector. Sindsdien vormen doelmatigheid en doeltreffendheid extra beginselen in het denken van de overheid (Nederhand et al., 2022; Van den Berg, 2023). Deze budgettaire oriëntatie is door de jaren heen een steeds belangrijker rol gaan spelen.

Besluiten worden tegenwoordig genomen op basis van het beschikbare budget, meer dan op basis van de inhoud van de problematiek. Dat heeft in de overheidsorganisatie geleid tot een streven naar optimalisering en efficiëntie in de ontwikkeling van het beleid voor de verschillende economische sectoren (Rli, ROB & RVS, 2023). Het beleid richt zich sterk op het managen en op korte termijn oplossen van problemen (Boutellier, 2019).

Elk van de bestuurslagen in ons land heeft eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Binnen het domein van de leefomgeving zijn veel bevoegdheden neergelegd bij de decentrale overheden. Zo gaan provincies over het natuur- en openbaarvervoerbeleid en gemeenten over het woonbeleid. Bij de uitvoering van dit beleid spelen de overheden diverse rollen. Ze bepalen wat wel en niet is toegestaan en onder welke voorwaarden, ze zijn toezichthouder en ze treden indien nodig handhavend op. Daarnaast kunnen overheden de rol van subsidieverlener of investeerder vervullen.

Ook de Europese Unie (EU) heeft een aanzienlijke invloed op het beleid voor onze leefomgeving. De Nederlandse wetten en regels voor landbouw, natuur, water- en luchtkwaliteit en onze spelregels voor de economie worden in belangrijke mate bepaald door normen en randvoorwaarden die zijn vastgelegd in EU-richtlijnen en -verordeningen.

Binnen de verschillende bestuurslagen en overheidsorganisaties is een onderscheid te maken tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie. De politiek en het politieke bestuur nemen besluiten over de te varen koers, het beleid en de wet- en regelgeving. De ambtelijke organisatie verleent advies en ondersteuning bij de inhoudelijke uitwerking en praktische uitvoering daarvan. De ambtelijke organisatie omvat zowel beleidsmakers, uitvoerende organisaties als toezichthoudende en handhavende organisaties.

Gemeenschappen

Met het begrip ‘gemeenschappen’ verwijzen we in dit advies naar georganiseerde particuliere initiatieven die buiten de overheid en het bedrijfsleven om tot stand komen of naar groepen inwoners die door de overheid worden betrokken om hun lokale kennis in te zetten voor beter beleid en besluitvorming. Denk aan actieve burgers die een wooncoöperatie, een energiecoöperatie of een buurtbusvereniging opzetten. Dit soort initiatieven dienen een gemeenschappelijk belang; ze zijn gericht op het creëren van maatschappelijke meerwaarde voor de langere termijn. De burgers die deze initiatieven opzetten hebben daarmee duidelijk ándere drijfveren dan bedrijven. Die laatste streven doorgaans economische meerwaarde na, vanuit een oriëntatie op de *korte termijn*.

De drijfveren van gemeenschappen verschillen echter evenzeer van die van de overheid, doordat ze niet gericht zijn op het algemeen belang, maar op een specifiek belang dat binnen een lokale gemeenschap speelt. De kern van een gemeenschapsinitiatief is dat het door burgers zelf wordt opgezet om de duurzaamheid of het welzijn binnen de lokale gemeenschap in kwestie te verbeteren (De Moor et al., 2025). De initiatiefnemers bepalen zelf hun doel en hun werkwijze (Driessen, 2024). De deelname aan gemeenschapsinitiatieven is vrijwillig; de persoonlijke betrokkenheid van

mensen bij een onderwerp staat centraal. Besluiten worden doorgaans genomen door alle deelnemers gezamenlijk. Mensen maken doorgaans deel uit van meerdere gemeenschappen. Iemand kan bijvoorbeeld tegelijkertijd deelnemen aan een energiecoöperatie, lid zijn van een actiecomité tegen een woningbouwproject en vrijwilliger zijn bij een voetbalvereniging. Anderen zijn onderdeel van verschillende gemeenschappen maar niet maatschappelijk actief, zij hebben echter wel lokale kennis die nodig is voor passende interventies in de leefomgeving. Op vergelijkbare manier kunnen mensen vanuit verschillende hoedanigheden een rol spelen in de sfeer van zowel overheid, bedrijfsleven als gemeenschappen. Het lid van het actiecomité kan op hetzelfde moment werkzaam zijn in het bedrijfsleven en/of actief zijn in de politiek.

Gemeenschappen zijn dus niet homogeen en altijd aan verandering onderhevig, ze zijn actief op verschillende schaalniveaus, van lokaal tot internationaal, en behartigen soms collectieve en soms individuele belangen. Gemeenschapsinitiatieven kunnen een informele of een formele status hebben. Ze kunnen de vorm aannemen van (semi)professionele lobbygroepen die belangen behartigen bij de overheid of bedrijven. Maar het kan ook gaan om activistische groeperingen die zich met vreedzame demonstraties of burgerlijke ongehoorzaamheid mengen in het publieke debat. Of om actieve burgers die op lokaal niveau zelf activiteiten ontplooien of op uitnodiging de (lokale) overheid adviseren.

Kortom, de diversiteit van gemeenschapsinitiatieven is groot. Toch kunnen we daarbinnen twee soorten gemeenschapsinitiatieven onderscheiden, die zich elk op een eigen manier verhouden tot de overheid en het bedrijfsleven:[3]

1. *Burgercollectieven die 'van onderop' publieke diensten en voorzieningen organiseren*
   Deze initiatieven bestaan uit burgers die in georganiseerd verband zelf actief problemen in de eigen leefomgeving aanpakken (Hendriks & Dzur, 2022). Ze richten zich op vraagstukken waarin overheid of bedrijfsleven niet of onvoldoende voorzien (Wagenaar & Bartels, 2024) of die (nog) niet op het vizier staan van overheid of het bedrijfsleven. Soms bieden ze daarbij alternatieven voor de aanpak van de overheid of het bedrijfsleven. Ook kunnen ze voor een deel de rol van overheid of bedrijfsleven overnemen, omdat ze beter in staat zijn om in maatschappelijke behoeften te voorzien (Roorda et al., 2015). Gemeenschapsinitiatieven in deze categorie noemen we in dit advies creërende gemeenschappen.
2. *Participatieprocessen waarbij burgers op uitnodiging van de overheid meedoen aan beleids- en planvorming*
   Het startpunt van deze initiatieven ligt vaak niet bij burgers, maar bij een (lokale) overheid die haar inwoners uitnodigt om mee te denken over een plan of een beleidsproces.[4] Burgers nemen vervolgens actief deel aan een maatschappelijk/politiek debat en brengen hun (lokale) kennis in. Ze fungeren als gespreks- en sparringpartner van overheden. Zo wordt de leefwereld van burgers betrokken in de ontwikkeling van plannen en beleid. Het proces wordt meestal geleid door een overheid. Onder de

3 Deze tweedeling is gebaseerd op Van de Donk (2001). Er bestaan overigens ook 'hybride' gemeenschapsinitiatieven, die kenmerken van beide hier beschreven rollen in zich dragen.
4 Nieuw is dit fenomeen niet. Al sinds de jaren zestig wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van burgerparticipatie (Arnstein, 1969; Fischer, 2006).

Omgevingswet komt het startpunt van participatie ook vaker bij burgers of bedrijven zelf te liggen. De mate waarin de deelnemende burgers invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming loopt erg uiteen (Fung, 2006). Gemeenschapsinitiatieven in deze categorie noemen we in dit advies adviserende gemeenschappen.

Het is belangrijk om deze twee vormen van gemeenschapsinitiatieven uit elkaar te houden, omdat ze verschillende randvoorwaarden en dilemma's met zich meebrengen, waar we later in dit advies nader op ingaan. Beide vormen spelen op hun eigen manier een rol in het samenspel met overheid en bedrijfsleven.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is een heterogene verzameling van grote en kleine ondernemingen, in handen van individuele eigenaren of aandeelhouders. In de kern zijn de belangrijkste drijfveren van het bedrijfsleven *continuïteit* en *financiële waardecreatie*. Dat laatste houdt in: het maken van winst om inkomen te verwerven of aandeelhouderswaarde te creëren. Aspecten als efficiënte productie aan de ene kant en servicegerichtheid aan de andere kant spelen daarbij een belangrijke rol. Met name als bedrijven gericht zijn op het maximaliseren van waarde voor hun aandeelhouders, oriënteren ze zich sterk op kortetermijnwinst.

Omdat er zoveel verschillende typen bedrijven zijn, zijn er uiteraard ook vele andere drijfveren in het spel, zoals het maken van kwalitatief hoogwaardige producten, het bouwen aan een goede reputatie, de zorg voor het welzijn van werknemers of het verbeteren van de leefomgeving. Vanuit de overheid wordt vrije marktwerking gezien als instrument om door middel van concurrentie, prijsvorming en optimale afstemming van vraag en aanbod te komen tot de grootste waardecreatie voor de samenleving.

Tussenvormen

Van oudsher kent ons land ook nog vele hybride organisatievormen, die wat hun drijfveren en manier van opereren betreft niet precies passen binnen één van de hiervoor gegeven definities van overheid, bedrijfsleven en gemeenschap. In het hart van het samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven bevinden zich heel verschillende organisaties waarin de verschillende drijfveren en institutionele logica's samenkomen.

Zo zijn er professionele koepelorganisaties die we tot het bedrijfsleven rekenen en die opkomen voor de belangen van bedrijven, maar die zelf geen winstoogmerk hebben. Denk hierbij aan bijvoorbeeld VNO/NCW en MKB-Nederland.

Aan de kant van de gemeenschappen bevinden zich organisaties die zich sterk maken voor de belangen van gemeenschappen en burgers, maar die tegelijkertijd sterk geformaliseerd zijn, bedrijfsmatig zijn georganiseerd en/of een verdienmodel hebben uit verkopen of dienstverlening. Voorbeelden zijn de Consumentenbond of de ANWB.

En ook tussen overheid en bedrijfsleven bevinden zich hybride organisaties. Zo zijn er diverse publiek-private samenwerkingsverbanden op het

terrein van aanleg en beheer van infrastructuur; denk aan de versterking van de Afsluitdijk door Rijkswaterstaat en bouwconsortium Levvel. In zulke samenwerkingsverbanden wordt het werken aan publieke taken verbonden met het winstoogmerk en de innovatieve kracht van bedrijven. Tussen overheid en bedrijfsleven bevinden zich ook bedrijven die volledig eigendom zijn van de overheid en zich richten op publieke taken, zoals NS en TenneT.

Verder zijn er hybride organisatievormen die kenmerken hebben van zowel overheid, bedrijfsleven als gemeenschappen. We hebben het dan bijvoorbeeld over sociale ondernemingen die maatschappelijke impact boven winst stellen (zoals Emmaus-kringloopwinkels) en over coöperaties die zijn uitgegroeid tot multinationale ondernemingen (zoals FrieslandCampina).

Tot slot zien we uit de institutionele logica's van overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen soms ook hybride manieren van werken ontstaan in niet-georganiseerd verband. Spelers uit overheid, bedrijfsleven en/of gemeenschap zoeken elkaar dan op om zich gezamenlijk in te zetten voor collectieve belangen in de leefomgeving (Trommel, 2016). Een recent voorbeeld is de samenwerking die het bedrijf ASML, de gemeenten Eindhoven, Veldhoven en Helmond en enkele woningcorporaties zijn aangegaan om betaalbare woningen in de regio te realiseren (Woonbedrijf, 2024). Een ander voorbeeld zijn diverse streek- en landschapsfondsen in Nederland, waarin overheden, bedrijven én gemeenschapsinitiatieven met elkaar samenwerken om geld te verwerven en te investeren in het landschap (Van Vollenhoven et al., 2015).

2.3 Historische ontwikkeling in het samenspel

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen de historische ontwikkelingen in het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen rond de zorg voor de leefomgeving.

2.3.1 Voortdurend wisselende rolverdeling

Zowel de overheid, marktpartijen als gemeenschappen spelen van oudsher een rol bij de aanpak van leefomgevingsvraagstukken. De rolverdeling binnen hun samenspel heeft echter nooit langdurig vastgelegen. In welke mate overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen zich bemoeiden met collectieve belangen in de leefomgeving is in de loop van de geschiedenis meermaals veranderd. In hoeverre hun denkwijze bepalend was in de zoektocht naar oplossingen heeft zodoende in het verleden sterk gevarieerd.

Tot in de twintigste eeuw droeg de overheid slechts in beperkte mate zorg voor collectieve belangen. Vooral lokale initiatieven en kerkelijke instituties speelden destijds een belangrijke rol (Roorda et al., 2015). Ook voor collectieve belangen in de leefomgeving, zoals huisvesting, landbeheer en watervoorziening kwam het benodigde organiserend vermogen vanuit de gemeenschappen. De zorg voor natuur bijvoorbeeld, kwam eind negentiende eeuw hoofdzakelijk voort uit initiatieven van mensen die zich voor hun directe omgeving wilden inzetten (Coesèl et al., 2007).

Onder invloed van de industrialisering kreeg vervolgens ook het bedrijfsleven een positie in de zorg voor de leefomgeving. Ondernemingen waren actief op het terrein van huisvesting, gezondheid en milieukwaliteit, vaak

vanuit economische motieven. De overheid speelde in deze periode slechts een beperkte rol, vanwege de macht van kerkelijke instituties en vanwege geldgebrek (Roorda et al., 2015).

Op den duur ontstond er in toenemende mate politieke aandacht voor dossiers als woningbouw, natuurbehoud en behoud van cultureel erfgoed. In reactie daarop is de overheid meer verantwoordelijkheid voor de leefomgeving naar zich toe gaan trekken. Het belastingstelsel werd omvangrijker en er kwam meer wet- en regelgeving. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog bereikte dit proces van 'verstatelijking' een hoogtepunt. De overheid ontwikkelde zich tot de centrale speler in de zorg voor de leefomgeving en ging tal van publieke diensten leveren.

Door economische stagnatie en hoge overheidsuitgaven kregen vanaf de jaren tachtig collectieve belangen op het gebied van werkgelegenheid, de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en economische groei prioriteit in het overheidsbeleid. Daarmee kwam een ontwikkeling op gang waarin bedrijven en werkgevers geleidelijk meer macht kregen. 'Ruimte voor de markt' werd de leidende gedachte in het overheidshandelen. Marktpartijen kregen met hun activiteiten steeds meer invloed op de leefomgeving. Managementlogica afkomstig uit het bedrijfsleven werd in diezelfde tijd langzaam maar zeker dominant binnen de overheid. Bij het behartigen van de publieke zaak kwam de focus te liggen op het beheersmatige en uitvoeringsgerichte (Roorda et al., 2015). Deze ontwikkeling ging gepaard met privatisering, verzelfstandiging en liberalisering van nutsvoorzieningen.

Ook op terreinen waar eerder geen markt bestond, zoals in het openbaar vervoer en de energievoorziening, werden markten gecreëerd (Van der Steen, 2014).

De overheid had hoge verwachtingen van wat de marktwerking zou opleveren: optimalisatie van oplossingen, meer innovatie, kostenreductie. De overheid verruilde de rol die ze tot dan toe vervulde – publieke diensten leveren en collectieve belangen waarborgen – meer en meer voor een rol van marktmeester, met een sterke controlecultuur.

Niet alleen nutsvoorzieningen, ook tal van organisaties die collectieve belangen behartigden binnen een hybride structuur (met kenmerken van zowel overheid, bedrijfsleven als gemeenschap) verdwenen uit beeld of werden weggedreven van hun oorsprong. Denk bijvoorbeeld aan de in 2015 opgeheven productschappen in de landbouw, waarin overheid en sector met elkaar samenwerkten (zie kader).

Samenwerken aan collectieve én private belangen in de landbouw: productschappen

Productschappen waren in de periode 1950-2015 gespecialiseerde organisaties met een semipublieke status, die voor specifieke sectoren binnen de landbouw een belangrijke rol speelden. Ze hadden de bevoegdheid om belastingen te heffen en bepaalde regels vast te stellen, onder meer op het gebied van toezicht, marktordening, kwaliteitsborging, milieukwesties en arbeidsvoorwaarden. Tegelijkertijd fungeerden ze als belangenorganisatie voor bedrijven in een bepaalde branche en als adviesorgaan. Voorbeelden zijn het Productschap Zuivel en het Productschap Tuinbouw.

In 2015 zijn de productschappen opgeheven, als onderdeel van de bredere deregulering en decentralisatie van het agrarisch beleid. De organisatievorm werd gezien als onnodige overheidsbemoeienis met de markt. Hun taken zijn overgenomen door private sectororganisaties, brancheverenigingen en overheidsinstanties. In een verkenning uit 2021 naar de mogelijkheden voor een breed gedragen landbouwakkoord stelde de SER dat de opheffing van de productschappen zich liet voelen, omdat er geen partij meer was met voldoende uitvoeringskracht om verandering effectief aan te jagen, te verbinden en aan te sturen binnen de sector (SER, 2021). Met andere woorden, door het opheffen van de productschappen was de ‘georganiseerde solidariteit’ verdwenen uit de keten.

2.3.2 Voorbeeld: ontwikkeling van woningbouwverenigingen tot woningcorporaties

De geschiedenis van de woningbouwverenigingen in ons land is exemplarisch voor de ontwikkeling die we hierboven hebben beschreven. We schetsen hieronder deze ontwikkeling meer in detail (Tweede Kamer, 2015).

Initiatief vanuit gemeenschappen

De eerste woningbouwverenigingen zijn in de negentiende eeuw ontstaan als particulier initiatief. Zorgen over de gezondheid en arbeidsgeschiktheid van arbeiders vormden de aanleiding voor welgestelde burgers en industrielen om zich in te zetten voor gezonde woningbouw. Met de woningbouwverenigingen wilden zij oplossingen bieden voor de woningnood en slechte woonomstandigheden van met name veel arbeiders. Van overheidsbemoeienis was in die tijd nog geen sprake.

Overheid doet zijn intrede

Aan het eind van de negentiende eeuw klonk vanwege zorg om de volksgezondheid vanuit de samenleving een steeds luidere roep om overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting. Uiteindelijk werd in 1901 de Woningwet ingevoerd. Daartoe aangewezen instellingen kwamen vanaf dat moment in aanmerking voor laagrentende leningen van de overheid waarmee zij ‘woningwetwoningen’ konden bouwen. In de eerste helft van de twintigste eeuw groeide het aantal woningbouwverenigingen gestaag, evenals het aantal woningwetwoningen. Rond de Tweede Wereldoorlog was ongeveer 10% van alle woningen een woningwetwoning.

Toename van overheidsbemoeienis en regulering

Na de Tweede Wereldoorlog moest een antwoord worden geformuleerd op de economische malaise. Een eerste maatregel die werd afgekondigd als onderdeel van een gematigde loonpolitiek was het bevriezen van de huren. Door deze maatregel werd het echter minder aantrekkelijk om te investeren in woningbouw, terwijl het bouwen van woningen juist hoognodig was. Het kabinet Drees beschouwde de woningbouwverenigingen als het vehikel bij uitstek voor het oplossen van dit probleem. Zij werden cruciale spelers in de wederopbouw in de jaren veertig-vijftig. Dat ging gepaard met een toenemende overheidsbemoeienis: de overheid plande, subsidieerde, verdeelde en controleerde de woningbouw. Er bleef weinig over van het particuliere karakter van de woningbouwverenigingen.

Professionalisering en verzakelijking

Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw werd de zelfstandigheid van de woningbouwverenigingen opnieuw onderstreept: ze moesten op eigen benen gaan staan en bedrijfseconomisch zelfstandig worden. De woningbouwverenigingen werden in het subsidiebeleid nu hetzelfde behandeld als commerciële beleggers. Dat ging gepaard met een stevige groei van de corporatiesector: tot 42% van de woningvoorraad bestond inmiddels uit corporatiewoningen. In 1995 volgde een daadwerkelijke financiële verzelfstandiging. In het verlengde daarvan werden de woningbouwverenigingen omgezet in stichtingen. Ze werden vanaf dat moment aangeduid als woningcorporaties. De verkoop van woningen en de ontwikkeling van commercieel vastgoed werd de corebusiness van veel corporaties.

Verdere verschuiving naar marktdenken

Vanaf de jaren rond de eeuwwisseling floreerde de corporatiesector dankzij een lage rentestand en een hausse op de koopwoningenmarkt. Daarmee nam echter ook de kritiek op de sector toe: werden de omvangrijke corporatievermogens wel voldoende ingezet voor sociale woningbouw, was er wel sprake van voldoende controle en verantwoording? In 2005 stelde eurocommissaris Kroes (belast met de portefeuille mededinging) dat Nederlandse woningcorporaties het gelijke speelveld op de woningmarkt verstoorden. Er ontstond een jarenlange discussie over wat onder staatssteun moet worden verstaan. In 2010 werd uiteindelijk een verhuurderheffing geïntroduceerd: woningcorporaties moesten belasting gaan betalen over de waarde van de huurwoningen die ze in bezit hadden. De sector maakte daarmee een grote omslag: van financiële overvloed naar financiële nood. Binnen de woningbouwcorporaties en de sociale huursector kwam nu het accent te liggen op efficiëntie en bezuiniging. In 2023 werd besloten de verhuurderheffing weer af te schaffen, omdat het investeringsvermogen van woningcorporaties er te sterk door werd beperkt.

In de politiek spelen na een eeuw van schuivende verhoudingen nog steeds dezelfde systeemvragen: wat is de plek van woningcorporaties op de woningmarkt, hoe verhouden zij zich tot commerciële investeerders en wat moet de relatie tussen overheid en woningcorporaties zijn (Rli, 2022)? Omdat de omstandigheden waarbinnen de woningmarkt functioneert voortdurend veranderen, zal ook het antwoord op die vragen in elk tijdsgewricht anders luiden.

2.3.3 Recente verschuivingen in het samenspel

Sinds de kredietcrisis van 2008 zijn er opnieuw verschuivingen waarneembaar in het samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven. Twijfels over het vrijemarktdenken, de opkomst van sociale media en voortgaande internationalisering hebben invloed op de machtsposities van overheid en bedrijfsleven. Tegelijk lijkt de zelfredzaamheid van georganiseerde burgers toe te nemen, al dan niet opgedrongen door de overheid. Juist op terreinen die direct aan het leven van mensen raken – en waar overheid en bedrijfsleven in de voorbije decennia niet in staat zijn gebleken in de maatschappelijke behoeften te voorzien – ontstaan in toenemende mate gemeenschapsinitiatieven die gericht zijn op het ondernemen van directe actie (zie kader). Dit verschijnsel keert vaker terug in de geschiedenis: mensen organiseren zich uit eigen beweging en nemen verantwoordelijkheid voor een bepaald aspect van hun leefomgeving.

Wooncoöperaties

Wooncoöperaties zijn er in verschillende vormen. In de basis hebben zij als doel om te zorgen voor betaalbare en kwalitatief goede huisvesting. Vaak gaat het om een coöperatieve vereniging waarvan bewoners mede-eigenaar zijn en zelf kapitaal inleggen. Mensen nemen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het beheer van woning en de omgeving. Deze coöperaties maken geen deel uit van de overheid en zijn ook geen marktpartij. Het zijn initiatieven die in de gemeenschap ontstaan. Ze kunnen een bijdrage leveren aan blijvend beschikbare huisvesting tegen een betaalbare prijs.

2.4 Slotsom

De aanpak van complexe leefomgevingsvraagstukken vereist een effectief samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen. Op dit moment is overheidsbeleid leidend bij de aanpak van leefomgevingsvraagstukken, mede door het verdwijnen van een robuust maatschappelijk middenveld. Het bedenken en uitvoeren van oplossingen laat de overheid hoofdzakelijk over aan bedrijven. Voor de oplossingen die gemeenschappen kunnen bieden, heeft de overheid nauwelijks oog.

De complexiteit van de leefomgevingsvraagstukken en de ingrijpende transities die daarbij aan de orde zijn stellen nieuwe eisen aan het onderlinge samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven. In het verleden is dit samenspel keer op keer meebewogen met de veranderende vraagstukken en omstandigheden en dat is nu weer nodig. Vooralsnog gebeurt dat echter onvoldoende. In het volgende hoofdstuk staan we stil bij de vraag hoe dat komt.



3 BELEMMERINGEN VOOR VOORUITGANG EN VERANDERING

In het verleden heeft het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen in wisselende rolverdelingen uitkomst geboden bij de aanpak van problemen in de leefomgeving. Maar diverse vraagstukken in de leefomgeving duren nu al decennia voort zonder dat een oplossing dichterbij komt. Het maatschappelijke samenspel lijkt op dit moment eerder oplossingen tegen te houden dan dichterbij te brengen. In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal hardnekkige knelpunten in de verhoudingen, die vooruitgang en verandering belemmeren.

3.1 Ontbreken van maatschappelijke dialogen over waarden

Om oplossingen te bereiken voor de complexe problemen die in de leefomgeving spelen, zijn constructieve maatschappelijke dialogen onontbeerlijk. Daarbij moeten vragen aan de orde komen als: wat is het langetermijnperspectief voor Nederland? Waar willen we over dertig jaar staan, wat voor land willen we dan zijn? Dergelijke dialogen zijn essentieel om helder te krijgen welke waarden er in het geding zijn als we de leefomgeving onder handen nemen. En ook: om inzichtelijk te maken hoe deze

waarden tegen elkaar worden afgewogen en geprioriteerd in het politieke besluitvormingsproces.

Helaas lijken we de kunst van ‘het constructieve conflict’ niet te beheersen. De weging van waarden die schuilgaat achter keuzes en maatregelen met impact op de leefomgeving blijft tegenwoordig vaak onbesproken. Daardoor weten veel mensen niet *waarom* de overheid bepaalde keuzes maakt en bepaalde maatregelen treft. Bijvoorbeeld over stikstof, over mest, over windturbines, over kernenergie enzovoort. Het gevolg is een gebrek aan begrip en acceptatie in de maatschappij. Al wat rest is dan gesteggel over feiten terwijl daaronder vaak een debat over tegengestelde belangen schuilgaat.

Onvoldoende articulatie van onderliggende waarden van politieke keuzes en beleid

De huidige generatie politici, bestuurders en ambtenaren benadert complexe leefomgevingsvraagstukken veelal als eenduidige vraagstukken die op niet-politieke wijze kunnen worden ‘gemanaged’ door oplossingen te kiezen die ‘objectief gezien’ het beste zouden zijn. Ze leggen daarbij de nadruk op (ogenschijnlijke) neutraliteit en wetenschappelijke onderbouwing. Op basis daarvan spreken ze van ‘onontkoombare opgaven’ zoals de energietransitie, landbouwtransitie en woningbouwopgave, waar ‘onvermijdelijke maatregelen’ bij horen. Het onderliggende gesprek over leefomgevingsvraagstukken gaat daarmee vooral over de vraag hoe bepaalde vraagstukken moeten worden opgelost en niet over de vraag waarom ze een probleem vormen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft eerder uiteengezet waarom een overheidsbenadering waarbij waarden uit beeld verdwijnen niet past bij de aanpak van leefomgevingsproblemen (ROB, 2022). De belangrijkste reden is dat maatregelen om leefomgevingsproblemen op te lossen nooit neutraal of waardenvrij zijn. Het gaat immers om keuzes over de prioritering van problemen in de leefomgeving en over maatregelen om ‘verliezers’ (de mensen die hinder zullen ondervinden van een beleidsbesluit) tegemoet te komen. Bij zulke thema’s is niet eenduidig en objectief vast te stellen wat de beste keuze is. Dat vereist voorafgaand een breed gevoerd gesprek over waarden die in het spel zijn en welke daarvan het zwaarste wegen. Politieke afwegingen beginnen immers niet in de politiek maar in de samenleving. Mensen willen gehoord worden en deel uitmaken van de afweging van waarden. Van zo’n gesprek komt het echter meestal niet. Er bestaan hardnekkige klachten over het luisterend en opvolgend vermogen van vooral de representatieve democratie (Hendriks, 2024).

Als er onvoldoende ruimte is voor waardendialogen is het vrijwel onmogelijk om weloverwogen keuzes te maken. Bovendien zullen burgers de keuzes van politici dan onvoldoende begrijpen en aanvaarden, omdat het hen niet duidelijk is *waarom* een bepaalde beleidskeuze nodig is, aan welk toekomstperspectief die keuze bijdraagt, welke waarden daarmee minder worden gewaarborgd en hoe dat aansluit bij hun eigen zorgen en drijfveren.

Wat verstaan we onder ‘waarden’?

Waarden zijn basisprincipes die bepalend zijn bij de keuzes die mensen maken in het leven – en ook in de politiek. Voorbeelden van waarden zijn vrijheid, eerlijkheid, verdraagzaamheid, bestaanszekerheid, materiële welvaart, gelijkheid, rechtvaardigheid en vrede.

Welke waarden individuen belangrijk vinden, kan aanzienlijk verschillen. Bovendien weegt voor het individu de ene waarde net iets zwaarder dan de andere waarde. Waarden die mensen belangrijk vinden, bepalen hoe ze kijken naar maatschappelijke vraagstukken. Dat geldt ook voor beleidsmakers en politici (EU, 2021).

Waarden zijn niet hetzelfde als belangen. Belangen gaan over wat mensen belangrijk vinden, gegeven de situatie waarin ze verkeren. Waarden zijn minder afhankelijk van een specifieke situatie. Ze gaan over de vraag waarom mensen iets belangrijk vinden.

Bestuurders en politici maken het volledige spectrum aan waarden dat speelt bij leefomgevingsproblemen vaak niet expliciet. In de discussie over de aanpak van het al decennialang slepende stikstofprobleem, bijvoorbeeld, is de politiek tot op heden een gesprek over de sociaal-economische waarden van de toekomstige landbouw in verstedelijkend Nederland uit de weg gegaan. Dat is volgens ons één van de oorzaken van de volledig vastgelopen aanpak op dit beleidsterrein (zie kader).

Vastgelopen aanpak van het stikstofprobleem

De politieke perikelen van de afgelopen jaren rond het stikstofdossier laten zien wat de gevolgen zijn als conflicterende waarden niet expliciet onderdeel worden gemaakt van het debat over de te volgen aanpak.

De discussie in de Tweede Kamer ging vooral over modellen, over de vraag of bedrijven moesten worden afgerekend op ‘depositie’ of op ‘emissie’ en over de vraag hoe ammoniak zich precies verspreidt. De hoogst relevante onderliggende vraag sneeuwde daarbij volledig onder: wat is de sociaal-economische waarde van de landbouw in verstedelijkend Nederland? Ook andere relevante waarden, zoals de wereldwijde voedselzekerheid, het leefmilieu van burgers, het vrije ondernemerschap van agrariërs en het belang van natuurkwaliteit in Nederland kwamen nauwelijks aan de orde. Het voeren van een schijnbaar waardenvrij beleid aan de hand van modellen met technische normen blijkt niet te werken. Het leidde vooral tot veel discussie over feiten, de onderliggende aannames van de modellen en de gehanteerde normen. Een brede dialoog over uiteenlopende waarden, op basis van inzicht in de afruilen tussen verschillende waarden, bleef uit. Na al meer dan veertig jaar ineffectief mestbeleid is een toekomstbestendige oplossing daardoor nog steeds niet in zicht.

Geen gedeeld beeld van de feiten in de maatschappij

Het voeren van zinvolle dialogen over complexe leefomgevingsvraagstukken wordt tegenwoordig sterk bemoeilijkt doordat er in de maatschappij geen gedeeld meer beeld bestaat over feiten. Er is geen consensus over

wat precies de vraagstukken in de leefomgeving zijn die om een oplossing vragen. Daarbij speelt mee dat mensen – via internet, sociale media of anderszins – gemakkelijk toegang hebben tot grote hoeveelheden, vaak conflicterende, informatie en desinformatie. Het maatschappelijk debat neemt daardoor voor een belangrijk deel de vorm aan van een discussie over de feiten. Die discussie wordt meer dan eens aangegrepen om het eigen belang sterker te positioneren. Tot de benodigde verdieping naar een discussie over onderliggende waarden en het leren kennen van elkaars waardenoriëntaties, komt het niet.

Dialoog in het maatschappelijk middenveld verliest betekenis

De Nederlandse 'poldercultuur' speelt van oudsher een belangrijke rol in de maatschappelijke dialoog en bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Bij het polderen zijn uiteenlopende maatschappelijke organisaties en marktpartijen betrokken die belangen behartigen rond een specifiek thema. Samen met de overheid zoeken zij naar overeenstemming over doelen, maatregelen en uit te voeren acties. Er worden afspraken gemaakt over de rol die eenieder daarbij heeft te vervullen. De betrokken organisaties in dit maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen zowel economische thema's (bijvoorbeeld werkgeversorganisaties, brancheorganisaties en vakbonden) als maatschappelijke en leefomgevingsthema's (bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties). Zij gaan op geïnstitutionaliseerde wijze met elkaar in gesprek om maatschappelijke problemen aan te pakken. Dat gesprek richt zich hoofdzakelijk op het kennen van en rekening houden met verschillende *belangen*, terwijl de oriëntatie op onderliggende *waarden* zwak is. Deze polderaanpak is vooral een zoektocht naar draagvlak voor beleid. Verschillende belangen worden weliswaar gehoord via vertegenwoordigende organisaties, maar onderliggende conflicten over waarden worden vermeden. Besluiten worden uiteindelijk genomen op basis van consensus tussen bestuurlijke elites.

Sommige problemen kunnen goed worden aangepakt met dit conflictmijdende poldermodel, maar dat geldt lang niet in alle gevallen. Complexe vraagstukken waar fundamentele waarden botsen, zoals leefomgevingsvraagstukken waarbij schaarser wordende ruimte moet worden (her)verdeeld, vereisen juist zichtbaarheid van de pluriformiteit aan waarden en het waardenconflict en meer mogelijkheden voor directe betrokkenheid van burgers (Mensink & Bosse, 2022). Het altijd willen gladstrijken van verschillen door middel van het bereiken van consensus vormt volgens Mouffe (2005) een risico voor de democratie. Ruimte voor constructief maatschappelijk en politiek conflict is essentieel. Dat lost niet zomaar het vraagstuk op, maar biedt wel ruimte om verschillende stemmen te horen, te doorzien wat de consequenties zijn van verschillende keuzes en op basis daarvan transparante afwegingen te maken. Dit vormt een meer solide basis voor de onderbouwing van politieke keuzes.

Het werken met een sterk maatschappelijk middenveld in het poldermodel heeft sinds de jaren negentig bovendien langzaam maar zeker aan betekenis ingeboet. Dit hangt samen met twee ontwikkelingen die zich min of meer gelijktijdig hebben voltrokken:

- De achterban van de gevestigde partijen in het maatschappelijk middenveld is flink geslonken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de traditionele

werkgevers- en brancheorganisaties en de vakbonden. Ze hebben hierdoor minder gezag en zeggingskracht, ook als onderhandelings- en gesprekspartner voor de overheid.
- Er zijn nieuwe organisaties ontstaan die delen van de oorspronkelijke achterban van gevestigde maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen. Zij zijn vaak gericht op specifieke deelbelangen en kennen andere doelen, strategieën en werkwijzen dan de gevestigde partijen. Het maatschappelijk middenveld is hierdoor versnipperd geraakt.[5]

Het gevolg van beide ontwikkelingen is dat inmiddels niet altijd meer duidelijk is wie welke groepen uit de samenleving vertegenwoordigt in de vele overleggen die worden gevoerd.

3.2 Samenspel tussen overheid en bedrijfsleven levert onvoldoende oplossingen

De afgelopen decennia zijn oplossingen voor leefomgevingsproblemen vaak gezocht in het samenspel tussen bedrijfsleven en overheid (WRR, 2012). De overheid mat zich een rol als neutrale marktmeester aan en verwachtte ogenschijnlijk veel van het probleemoplossend vermogen van het bedrijfsleven. Tegelijkertijd sprak uit een groeiende brij aan gedetailleerde regels en wetten juist een gebrek aan vertrouwen in bedrijven om eigenstandig problemen op te lossen. De interventies van de overheid bleken echter onvoldoende effectief om het optreden van marktpartijen te begrenzen en de leefomgeving te beschermen. Bedrijven zijn er op hun beurt handig in gebleken om de overheid zich hard te laten maken voor hun belangen. Dit gemankeerde samenspel tussen overheid en bedrijfsleven vormt één van de factoren waardoor complexe leefomgevingsvraagstukken tot op heden onopgelost zijn gebleven.

Sterke oriëntatie op gevestigde financieel-economische belangen

Het huidige overheidsbeleid is sterk georiënteerd op het behartigen van financieel-economische belangen. Het bevorderen van een goed draaiende economie en een sterke vrije markt staan centraal in de beleidskeuzes. Waarden als concurrentie, groei, materialisme, individualisme en keuzevrijheid zijn de standaard zijn gaan vormen. De onderliggende veronderstelling is dat collectieve belangen kunnen meeliften op het succes van het bedrijfsleven. De groei van het bruto binnenlands product vormt daarbij het criterium voor de welvaart van ons land. Er zijn vandaag de dag ambtenaren en politici aan het werk die geen andere beleidslogica hebben leren kennen dan deze. Ook in de media en onder burgers is het financieel-economische perspectief als welvaartsmaatstaf algemeen geaccepteerd. Sterker nog, we lijken dit perspectief te aanvaarden als onbetwistbaar uitgangspunt, zonder ons er nog van bewust te zijn dat daar een normatieve keuze aan vooraf is gegaan.

Inmiddels wordt steeds duidelijker dat een eenzijdige oriëntatie op financieel-economische belangen averechts kan uitpakken. De manier waarop de overheid de afgelopen jaren investeringen in de energietransitie heeft

5 Zo namen in 2023 meer dan vijftig partijen deel aan de onderhandelingen om te komen tot een landbouwakkoord. De verschillen van inzicht maakten het onmogelijk om tot gedragen oplossingen te komen en het proces liep spaak.

aangestuurd is hiervan een treffend voorbeeld. De keuze om daarbij de hand op de knip te houden heeft negatieve gevolgen gehad voor zowel burgers als bedrijven (zie kader).

Te veel focus op efficiëntie: uitbreiding stroomnet in gevaar

De transitie naar schoon opgewekte elektriciteit is van groot belang voor de duurzame welvaart in ons land. Het werken aan voldoende capaciteit op het stroomnet maakt deel uit van die ontwikkeling. Netbeheerders moeten hierin dus investeren. De Autoriteit Consument en Markt keurt namens de overheid alleen doelmatige investeringen goed: betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid moeten in evenwicht zijn. Dit lijkt, vanuit efficiëntie beredeneerd, logisch beleid. Maar dit toezicht op efficiënte investeringen heeft ertoe geleid dat er te beperkt blijkt te zijn geïnvesteerd in de netinfrastructuur. Met als gevolg dat tal van bedrijven voorlopig geen aansluiting op het net kunnen krijgen én dat het welslagen van de energietransitie in het geding is. Om de realisatie van de energietransitie te waarborgen zou er eerder preventief (over)geïnvesteerd moeten worden in de elektriciteitsnetten en zouden efficiëntieoverwegingen minder zwaar moeten wegen (Bolhuis, 2024).

Beleid dat de nadruk legt op financieel-economische belangen is uiteraard niet problematisch in zichzelf. Wél problematisch is dat deze belangen in het maatschappelijk samenspel een vanzelfsprekend uitgangspunt zijn geworden, terwijl de consequenties daarvan voor andere waarden en belangen niet of nauwelijks in beeld zijn en dus niet worden meegewogen.

Overheidsinterventies begrenzen de negatieve effecten van bedrijven onvoldoende effectief

De groei van het bbp en succesvolle bedrijvigheid hebben de voorbije decennia gezorgd voor toegenomen materiële welvaart in ons land. Maar diezelfde successen hebben ook negatieve gevolgen gehad voor de leefomgeving: de biodiversiteit is afgenomen, de verontreiniging van oppervlaktewater houdt aan en het klimaat is verstoord. De overheid is in de positie en heeft een verantwoordelijkheid om te sturen op het tegengaan van dergelijke negatieve gevolgen. De sturingsinstrumenten die de overheid hiervoor inzet (zoals het subsidiëren, faciliteren en reguleren van bedrijven) werken tot op heden echter niet afdoende. Positieve noch negatieve prikkels hebben er de afgelopen decennia toe geleid dat marktpartijen zich fundamenteel anders zijn gaan gedragen ten opzichte van de leefomgeving. Problemen als vervuiling en biodiversiteitsverlies duren voort of nemen zelfs toe.

Om te komen tot daadwerkelijke doorbraken zullen fundamentelere ingrepen nodig zijn die veranderingen in de goede richting ondersteunen dan wel bewegingen in de verkeerde richting afremmen, zoals het stellen van duidelijke wettelijke normen of het inzetten van prijsinstrumenten. In het huidige beleid ontbreken deze ingrepen in veel gevallen. De begrenzing van negatieve externe effecten wordt bemoeilijkt doordat de bedrijven in kwestie vaak in internationale markten opereren, waardoor nationale sturing weinig invloed heeft.

Een belangrijke factor waardoor bedrijven zelf niet in beweging komen om hun negatieve impact op de leefomgeving te verminderen, is het ontbreken

van een *prijs* voor negatieve gevolgen die ze veroorzaken in de leefomgeving. De schade die een bedrijf toebrengt aan de leefomgeving komt op dit moment niet voor rekening van het bedrijf, maar voor rekening van de samenleving als geheel. Hoewel bij de overheid het vertrouwen in marktwerking al jarenlang zeer groot is, blijkt diezelfde overheid terughoudend te zijn met het toepassen van marktmechanismen zoals het beprijzen van vervuiling (Rli, 2019).

Inmiddels zijn er enkele succesvolle voorbeelden die aantonen dat marktpartijen hun handelen wel degelijk in overeenstemming brengen met collectieve belangen zodra ze een prijs moeten betalen voor het veroorzaken van (milieu)schade. Het CO_2-emissiehandelssysteem, waardoor een prijs ontstaat voor de CO_2-uitstoot van bedrijven, is hiervan een voorbeeld. Maar in veel sectoren (bijvoorbeeld in de landbouw; zie kader) krijgen bedrijven nog geen rekening gepresenteerd voor schade die ze toebrengen aan de leefomgeving. Zodoende zijn bedrijven die op eigen initiatief hun negatieve effecten op de natuur of het klimaat willen terugdringen in het nadeel ten opzichte van bedrijven die blijven vervuilen en daarmee goedkoper uit zijn.

Negatieve effecten van de landbouw niet beprijsd

De landbouw heeft negatieve effecten op het milieu en op de gezondheid van omwonenden. De maatschappelijke kosten van deze negatieve effecten worden niet toegerekend aan het boerenbedrijf of aan andere spelers uit de landbouwketen. Het geld dat nodig is om bijvoorbeeld het oppervlaktewater te zuiveren van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, draait de samenleving als geheel op, via het betalen van waterschapsbelasting.

Nu worden de negatieve effecten van de landbouw hoofdzakelijk aangepakt met regulering van de activiteiten op het boerenerf. Dat werkt kostenverhogend voor de boeren, maar heeft geen of nauwelijks invloed op de prijs die zij voor hun product ontvangen. Zij nemen dat verlies door een lager inkomen te accepteren. Op lange termijn kan dat leiden tot stoppers. Het is waarschijnlijk dat de productieruimte die daardoor ontstaat wordt overgenomen door anderen zodat de negatieve effecten niet afnemen. Daarnaast kan het bijvoorbeeld gepaard gaan met sociaal-economische problemen en leefbaarheidsproblemen op het platteland.

Sommige gevestigde bedrijven houden verandering tegen

Sommige grote gevestigde bedrijven hebben, vanwege hun bedrijfsmodel baat bij het voortbestaan van terughoudend overheidsbeleid als het gaat om milieuregels voor bedrijven. Zij hebben sinds jaar en dag gemakkelijk toegang tot de politieke macht en weten door middel van lobbyactiviteiten tal van beleidsbeslissingen te beïnvloeden. Argumenten daarbij zijn bijvoorbeeld dat strengere milieuregels hun concurrentiepositie zouden aantasten en het vestigingsklimaat in gevaar zouden brengen. Soms dreigen ze zelfs het land te verlaten als er te veel of te strenge regels komen. Op die manier weten zij hun belangen veilig te stellen en bedrijfseconomische successen voort te zetten. Dit brengt het risico met zich mee dat er geen afweging uit oogpunt van brede welvaart wordt gemaakt en dat het belang van een

bedrijf of sector vereenzelvigd wordt met het landsbelang wat betreft nationaal inkomen. Met negatieve consequenties in de leefomgeving, maar ook in andere domeinen van de samenleving. Een voorbeeld daarvan speelt bij de complexe problematiek rond arbeidsmigratie. Door succesvolle keuzes in de economie en tegelijk vast te houden aan relatief lage minimumlonen komt in sommige sectoren automatisering en robotisering maar langzaam van de grond of worden activiteiten in stand gehouden die niet passen bij een hoog welvaartsniveau. Met als gevolg een enorme vraag naar arbeidsmigranten. Dit leidt op zijn beurt tot een hoge extra vraag naar huisvesting en draagt bij aan de woonproblematiek. Bovendien heeft het een hele reeks aan sociale gevolgen voor de samenleving. Gevestigde bedrijfsbelangen vormen zo eerder een hindermacht dan dat zij bijdragen aan de oplossing van leefomgevingsproblemen.

De handelwijze van bedrijven hangt samen met de dominantie van het zogenoemde aandeelhouderskapitalisme. Dit is een economisch model waarin het primaire doel van bedrijven is om waarde voor hun aandeelhouders te maximaliseren. Die aandeelhouders bevinden zich vaak letterlijk en figuurlijk op grote afstand van het bedrijf. Daardoor hebben zij niet of maar beperkt zicht op de negatieve effecten op de leefomgeving. Gevolg kan zijn dat lokale of nationale duurzaamheidsvraagstukken, zoals waterkwaliteit (PFAS) of volksgezondheid, niet in lijn liggen met de internationale duurzaamheidsstrategie van multinationale bedrijven omdat hun prioriteit bijvoorbeeld bij klimaat en waterschaarste ligt. Daarnaast voelen niet alle aandeelhouders zich betrokken bij de winstgevendheid die een bedrijf op langere termijn heeft. Het gevolg is dat in het bedrijfsleven de aandacht voor duurzame waardecreatie is afgenomen, terwijl vanuit een langetermijnperspectief het oplossen van leefomgevingsproblemen ook voor de winstgevendheid van bedrijven van belang is.

Een en ander gaat ten koste van bedrijven die wél werk willen maken van duurzame waardecreatie. Dat zijn vaak nieuwkomers en vernieuwers op de markt of kleinere bedrijven die niet dezelfde bekendheid, lobbykracht en toegang tot de macht hebben als grote gevestigde bedrijven. Zo blijft de situatie in stand waarin koplopers die alternatieve, meer duurzame en maatschappelijk betrokken bedrijfsmodellen proberen toe te passen, het maar al te vaak verliezen van de bedrijven met gangbare bedrijfsmodellen.

3.3 Geen oog voor bijdrage van gemeenschappen

Gemeenschappen herbergen vanuit hun unieke betrokkenheid bij kwesties die op lokaal niveau en/of rond een specifiek thema in de leefomgeving spelen, een enorme hoeveelheid kennis en probleemoplossende potentie. Waarmee niet gezegd is dat het in het vermogen van gemeenschappen ligt om alle taaie leefomgevingsvraagstukken eigenstandig op te lossen. Maar de overheid, die zich hoofdzakelijk richt op haar samenspel met het bedrijfsleven, heeft al decennia onvoldoende oog voor waartoe gemeenschappen wel in staat zijn en hoe hun bijdragen op lokale of regionale schaal verbonden kunnen worden met grote nationale vraagstukken. De bijdrage die gemeenschappen kunnen leveren is een blinde vlek geworden. Gemeenschapsinitiatieven die iets proberen te doen aan leefomgevingsproblemen lopen vaak tegen problemen aan, omdat de dynamische en

creatieve manier waarop zij problemen benaderen niet past binnen de dominante denkkaders en niet wordt begrepen door de overheid.

De overheid komt moeilijk los van haar sturende rol
Bij de overheid bestaat de neiging om het sturen op de aanpak van leefomgevingsproblemen vooral centraal te houden. Terwijl de samenleving verandert en gemeenschappen in allerlei vormen bijdragen aan oplossingen voor problemen, denken de meeste politici en ambtenaren nog vanuit een hiërarchisch model waarin de overheid het sturingscentrum vormt en de gemeenschap uit volgzame burgers en organisaties bestaat. Bovendien is het vertrouwen van overheden in burgers klein. Het oplossend vermogen van gemeenschappen blijft op die manier buiten beeld en hun veranderkracht wordt niet benut.

Het contrast met de manier waarop de overheid naar het bedrijfsleven kijkt, is groot. Daarvan verwacht de overheid juist heel veel. Voor de beleidsaanpak in domeinen als landbouw, natuurbeheer, energie en wonen oriënteert de overheid zich vooral op partijen als boeren, energiebedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties.

De sturende rol van de overheid wordt bestendigd doordat gemeenschapsinitiatieven die zich richten op het oplossen van collectieve problemen in de praktijk nogal eens de neiging hebben om steun te zoeken bij de overheid. Dat is niet onlogisch; zeker als initiatieven gericht zijn op de zorg voor collectieve belangen, ligt (gedeeltelijke) publieke financiering voor de hand. Temeer daar (a) fondsenwerving doorgaans onvoldoende geld oplevert en (b) het afsluiten van een lening meestal onhaalbaar is vanwege de eisen die banken stellen en rentetarieven die zij rekenen (Driessen, 2024). Maar de afhankelijkheid van overheidssteun die zo ontstaat, leidt ertoe dat menig gemeenschapsinitiatief zich gaat richten naar het overheidsbeleid. Dit brengt het risico met zich mee dat de creativiteit en energie uit de gemeenschap wordt ingeperkt en de redenen van mensen om zich bij zo'n initiatief aan te sluiten verdwijnen.

Omgekeerd hebben overheden de neiging om zich met gemeenschapsinitiatieven te bemoeien of ze zelfs geheel over te nemen (Hoogenboom, 2011). Dit komt meestal doordat zo'n initiatief zich weliswaar in hetzelfde domein beweegt als het overheidsbeleid, maar de initiatiefnemers niet precies de partner zijn die de overheid zich wenst, vanwege de afwijkende manier van werken. Creërende gemeenschappen zijn doorgaans adaptief; ze kunnen snel hun methodes aanpassen aan veranderende omstandigheden (De Moor, 2015). De overheidsinstellingen die de regels ontwerpen zijn juist niet zo adaptief. De regels waarbinnen burgerinitiatieven moeten opereren om duurzame alternatieve publieke diensten aan te bieden, vormen zodoende vaak een obstakel. Initiatiefnemers worden bijvoorbeeld geconfronteerd met verantwoordingseisen op het gebied van kwaliteit, financiën enzovoort. Dat type bemoeienis smoort initiatieven al gauw in de kiem. De betrokkenen houden zich op enig moment meer bezig met de vraag 'wat wil de wethouder' dan met de vraag 'wat willen wij' (Provincie Limburg et al., 2020). Vooral in het ruimtelijk domein komen alternatieve plannen van gemeenschappen hierdoor vaak niet van de grond (Bisschops & Beunen, 2018).

Ook marktgeoriënteerde regels en procedures vormen een obstakel waar veel gemeenschapsinitiatieven in hun contacten met de overheid tegen aanlopen. Als het gaat om bijvoorbeeld het realiseren van woningen hanteren overheden voor gemeenschapsinitiatieven precies dezelfde procedures en regels als bij marktpartijen. Hun projecten worden zo in de mal gedwongen van het gangbare denkkader van de bureaucratische overheid en de vrije marktwerking. Dat werkt verstikkend en zorgt ervoor dat de unieke dynamiek en creativiteit van gemeenschappen niet de ruimte krijgt (zie kader).

Gemeenschapsinitiatieven de dupe van marktgeoriënteerde overheidsprocedures en -regels

In het woondomein zijn er verschillende vormen van gemeenschapsinitiatieven actief, die in de basis als doel hebben om op lokaal niveau te zorgen voor betaalbare en kwalitatief goede huisvesting. Vaak gaat het om een coöperatieve vereniging waarvan bewoners mede-eigenaar zijn en zelf kapitaal inleggen.

Deze initiatieven lopen geregeld tegen procedures en regels op die zijn ontworpen voor het bedrijfsleven en die niet passen bij de denk- en werkwijze van een gemeenschapsinitiatief. Een groep bewoners die bijvoorbeeld betaalbaar wonen en zorg wil combineren in een wooncoöperatie, is door hun organisatievorm (de coöperatie) aangewezen op een zakelijke hypotheek. Dat gaat gepaard met hoge financieringslasten. Bovendien moeten zij volgens de bestaande overheidsregels vennootschapsbelasting betalen, ofschoon er geen sprake is van een winstoogmerk. Ook de overheidsregels op het gebied van eigendom kunnen gemeenschapsinitiatieven belemmeren. De meeste regels zijn namelijk gebaseerd op privaat eigendom en dat botst met een van de kerndoelen van coöperaties, het collectief regelen van zaken.

Gemeenschappen komen niet altijd vanzelf in actie

Hoewel in Nederland gemeenschapsinitiatieven een aanzienlijke deelnamegraad kennen, ook als het gaat om leefomgevingsvraagstukken, is het niet voor iedereen in de samenleving even vanzelfsprekend om zich aan te sluiten. De drempel om zich te organiseren ten behoeve van een collectief belang is voor tal van mensen (te) hoog.

Op het persoonlijke vlak speelt vaak een gebrek aan tijd een rol. De drukte van het dagelijks leven kan deelname aan gemeenschapsinitiatieven bemoeilijken. Daarnaast zijn mensen soms onzeker over hun vaardigheden om aan een initiatief mee te doen. Dat geldt bijvoorbeeld voor sommige praktisch opgeleiden, die het gevoel hebben dat hun ideeën er onvoldoende toe doen (Noordzij et al., 2020). Ook de beperkte zichtbaarheid kan belemmerend werken. Mensen zijn dikwijls niet of niet goed op de hoogte van een initiatief en van de manieren waarop ze daaraan kunnen bijdragen.

Ten slotte kunnen er culturele en sociale barrières zijn om deel te nemen. Initiatieven kunnen bijvoorbeeld ‘gesloten’ overkomen doordat er alleen mensen met eenzelfde achtergrond aan deelnemen.

Adviserende potentieel van gemeenschappen wordt verkeerd benut
De overheid probeert met behulp van burgerparticipatieprocessen om ondervertegenwoordigde groepen en lokale kennis bij overheidsbeleid te betrekken. Dat gebeurt op verschillende manieren (Hendriks, 2024). Deze processen duiden wij in dit advies als adviserende gemeenschappen. In een adviserende rol kunnen burgers cruciale kennis en kunde delen. Dat draagt bij aan maatschappelijke dialogen en biedt de mogelijkheid om beslissingen over de leefomgeving goed te laten aansluiten op de lokale omgeving en de uitvoering.

Ondanks de decennialange ervaring die Nederland heeft met deze processen lopen ze vaak uit op conflict. Reden daarvoor is dat er aan de voorkant geen helderheid wordt gegeven over doel, middelen en mate van invloed of omdat participatieprocessen slechts als een ‘moetje’ worden afgevinkt (Verloo, 2023). Voor deelnemers blijft vaak onduidelijk wat de overheid gaat doen met de inbreng van gemeenschappen, wat resulteert in teleurstelling bij deelnemers en conflict tussen overheid en burgers. Op die manier voeden deze processen eerder het wantrouwen jegens de overheid, in plaats van dat ze bijdragen aan een effectieve samenwerking en het oplossen van leefomgevingsproblemen.

3.4 Gebrek aan overzicht en slagvaardigheid bij de overheid

In het samenspel met bedrijfsleven en gemeenschappen heeft de overheid een unieke rol te vervullen, want in ons democratisch stelsel heeft alleen de overheid de macht om de spelregels – ook voor de anderen – te bepalen. Daarbij moet de overheid niet alleen het handelen van bedrijven en gemeenschappen begrenzen, maar ook het eigen overheidshandelen. Dat geeft de overheid ook de verantwoordelijkheid om het overzicht te bewaren in de complexe samenleving, vraagstukken met elkaar te verbinden, en de consequenties van ontwikkelingen en ingrepen te overzien. De overheid is er immers om het individuele en private niveau te overstijgen, en om de lange termijn in het vizier te houden. Binnen overheid en maatschappij leeft de laatste jaren echter een breed gedragen gevoel dat de slagvaardigheid van de overheid en haar vermogen om complexe problemen te overzien en op te lossen tekortschieten. De overheid lijkt vast te zitten in ineffectieve, ingesleten patronen en onmachtig te zijn om daar uit te komen.

Doortastende politieke keuzes geblokkeerd door risicomijdende cultuur en gebrek aan faalruimte
Er is een risicomijdende cultuur ontstaan in de politiek, die de slagvaardigheid van de overheid in de weg staat. Voordat besluiten worden genomen, vragen politici hun ambtenaren tegenwoordig om alle mogelijke risico’s in kaart te brengen en na te gaan hoe deze op voorhand zijn uit te sluiten. En om de haverklap wordt aan kennisinstellingen en commissies gevraagd om bepaalde problematiek nóg eens in beeld te brengen, terwijl dit al eerder is gedaan en er dus veel kennis voorhanden is. Deze cultuur vertraagt het handelend vermogen van de overheid. Beleidsmaatregelen kunnen daardoor niet meer tijdig worden genomen. Tegen de tijd dat er eindelijk met de uitvoering van de oplossing voor een vraagstuk kan worden begonnen, zijn de context en omgeving waarin die oplossing terechtkomt al veranderd. Er doemen dan vaak nieuwe, onvoorziene weerstanden op.

Bovendien heeft de wens om alle risico uit te sluiten tot gevolg dat doortastende keuzes, met potentieel grote maatschappelijke gevolgen, uitblijven. Het blijft bij aanmodderen in de marges. Taaie vraagstukken worden op die manier niet opgelost.

Het gebrek aan slagvaardigheid bij de overheid hangt daarnaast samen met de afrekencultuur die is ontstaan in de publieke sector en de maatschappij. Er is voor de overheid geen faalruimte meer: alles moet goed gaan, anders volgt een publieke afrekening in de media, in de maatschappelijke arena of in de politieke arena.

Aandacht vrijwel uitsluitend gericht op de korte termijn
Ook de beperkte reikwijdte van het politieke debat speelt een rol bij het gebrek aan slagvaardigheid van de overheid. In de politieke arena gaat de laatste jaren verreweg de meeste aandacht uit naar kortetermijninterventies. Maar hardnekkige problemen in de leefomgeving en het oplossen daarvan vragen juist om een visie op hoe Nederland op langere termijn eruit zou moeten zien en om strategieën met een horizon van tientallen jaren.

Een onderliggende verklaring voor het feit dat langetermijnvisies weinig aandacht krijgen, is dat deze zich meestal niet uitbetalen in electoraal voordeel. Veel politici besteden daarom meer tijd aan interventies op de korte termijn dan aan het formuleren en uitvoeren van langetermijnbeleid. Er is bovendien een zichzelf versterkende wisselwerking ontstaan met de nieuwsmedia, die over het algemeen op zoek zijn naar kortetermijnaandacht. Politici voelen zich gedwongen daarin mee te gaan, uit angst om media-aandacht en daarmee stemmen te verliezen.

Te weinig nadruk op inhoudelijke kennis in de overheidsorganisatie
Verandering van de aanpak van complexe leefomgevingsproblemen vraagt om een actieve, richtinggevende en coördinerende rol van de overheid. Op dit moment beschikt de overheid echter niet over de kennis en vaardigheden om die rol op zich te nemen. In het ambtelijk vakmanschap is de laatste decennia de nadruk gelegd op proces- en managementvaardigheden en minder op inhoudelijke domeinkennis (WRR, 2024). Ambtenaren worden gewaardeerd op de mate waarin zij in staat zijn beleidsprocessen snel en vlekkeloos te laten verlopen en minder op hun inhoudelijke inbreng. Dit heeft ertoe geleid dat binnen de ambtelijke organisatie de inhoudelijke kennispositie is verzwakt. Naast procesvaardigheden is inhoudelijke kennis echter onontbeerlijk om de veranderingen die nodig zijn voor het oplossen van leefomgevingsvraagstukken te kunnen sturen en begeleiden (Braams, 2023; WRR, 2024).

Gebrek aan overzicht door verkokerde organisatiestructuur
De verkokerde organisatiestructuur bij de overheid is mede debet aan het ontbreken van gedegen domeinoverstijgende kennis bij ambtenaren en bewindspersonen. Ambtenaren worden gestimuleerd om zich vooral te concentreren op het eigen beleidsterrein (WRR, 2024).
Maar leefomgevingsproblemen zijn complex. Er zijn tal van ándere problemen mee verbonden, er zijn uiteenlopende partijen met belangen en

er zijn raakvlakken met diverse andere domeinen. Dit complexe geheel overzien politici en ambtenaren maar zelden. Het vraagstuk rond de verduurzaming van de landbouw is in dit verband illustratief (zie kader).

Beperkte beleidsaandacht in de landbouw

De beleidsaandacht voor verduurzaming van de landbouw beperkt zich op dit moment tot de negatieve effecten die de landbouwproductie heeft op de leefomgeving en tot de financieel-economische positie van de betrokken agrariërs. Dat lijkt op het eerste gezicht logisch, maar op die manier blijft een belangrijk deel van zowel het probleem als de oplossing buiten beeld. Wat er gebeurt op het boerenerf kan namelijk niet los worden gezien van het functioneren van het wereldwijde voedselsysteem als geheel. Boeren voeren hun bedrijf immers binnen een raamwerk van internationale ketens, met leveranciers en afnemers die vaak veel meer macht hebben om zaken te veranderen dan de boeren zelf. Er worden veranderingen van boeren gevraagd die zij niet of nauwelijks zelfstandig kunnen realiseren, gegeven de afhankelijkheden van hun verdienmodel in de internationale keten. Deze internationale economische context maakt op dit moment geen deel uit van de beleidsfocus van de overheid. De maatregelen die worden ontworpen richten zich zodoende maar op een beperkt facet van de problematiek. Het grotere vraagstuk blijft liggen.

Om complexe problemen in de leefomgeving effectief aan te pakken zal de overheid juist moeten handelen vanuit een gedegen inzicht in hoe zaken met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden (Rli, 2023b). Politici en bestuurders moeten dus inzicht hebben in de samenhang en de oorzaak-gevolgrelaties binnen een beleidsvraagstuk en in de verwevenheid van beleidsvraagstukken. Aan dat inzicht ontbreekt het op dit moment vaak. Handelen vanuit inzicht in hoe zaken met elkaar samenhangen en leren van de uitvoeringspraktijk betekent in sommige situaties ook: als overheid durven terugkomen op eerder ingeslagen wegen wanneer het gekozen beleid onbedoelde en ongewenste effecten heeft in de samenleving (zie kader).

Smalle focus van beleid op de woningmarkt

Het overheidsbeleid om woningbezit te stimuleren was oorspronkelijk bedoeld om huishoudens te helpen vermogen op te bouwen. Het beleid had echter ook onbedoelde effecten. Terwijl de vraag naar koopwoningen werd aangejaagd met ondersteunende maatregelen zoals de hypotheekrenteaftrek en aankooppremies, bleef het aanbod van koopwoningen achter; de bouw kon de vraag niet bijbenen. Almaar stijgende woningprijzen waren het gevolg. Eigenwoningbezit werd zo steeds onbereikbaarder voor een grote groep mensen, terwijl ook de commerciële huurmarkt steeds minder toegankelijk werd door voortdurende prijsstijgingen.
Zij die vanuit een huurwoning naar een koopwoning willen, zijn inmiddels zelfs vrijwel kansloos geworden. Er is een kloof ontstaan tussen insiders (huizenbezitters) en outsiders (niet-huizenbezitters).

De dieperliggende oorzaak van de problematiek is dat de overheid onvoldoende oog heeft gehad voor de samenhang tussen het beleid voor de verschillende sectoren in de woningmarkt: koop, commerciële huur en sociale huur.
Er zijn bovendien ook allerlei gevolgen van het woonbeleid op andere domeinen, zoals sociale gevolgen: jongeren blijven steeds langer bij hun ouders wonen en koppels stellen het krijgen van kinderen langer uit. Ook functioneert de arbeidsmarkt minder goed als mensen minder flexibel zijn om te verhuizen. En ondervindt de samenleving steeds meer de gevolgen van segregatie, dakloosheid, armoede en (gevoelens van) onveiligheid.

Weinig zicht op uitvoerbaarheid van beleid bij beleidsmakers

De relatie tussen beleid en uitvoering is de afgelopen jaren verzwakt geraakt (Rli, 2023b). Doordat de uitvoering 'op afstand' is geplaatst van het beleid, ontbreekt in de beleidspraktijk kennis over de uitvoerbaarheid van maatregelen. Signalen uit de samenleving over de effecten van het beleid komen vaak niet of pas laat bij de overheid terecht. Ook als de kennis van uitvoeringsexperts beleidsmakers wél (tijdig) bereikt, legt deze vaak weinig gewicht in de schaal (WRR, 2024). Overheidsmaatregelen worden namelijk hoofdzakelijk ontworpen op basis van juridische, financieel-economische en ICT-gerelateerde overwegingen (is het beleid rechtmatig, betaalbaar en afgestemd op de bestaande ICT-systemen?) en niet op basis van overwegingen over de praktische uitvoerbaarheid (Maat et al., 2024). Dit doet afbreuk aan het vermogen van de overheid om effectief beleid te maken. In de praktijk blijft vaak relatief weinig over van de beoogde resultaten.

3.5 Slotsom

Een aantal hardnekkige knelpunten in het huidige samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen draagt al vele jaren bij aan het uitblijven van een effectieve aanpak van problemen in de leefomgeving:

- Politiek en samenleving lijken verleerd om op een constructieve manier met elkaar in dialoog te gaan over leefomgevingsproblemen, met aandacht voor de wezenlijke vraag welke waarden we belangrijk vinden voor ons land. Er wordt op dit moment vooral gesteggeld over feiten.
- Het blijkt daarnaast steeds duidelijker dat de marktgeoriënteerde aanpak van leefomgevingsproblemen die de afgelopen decennia in ons land heeft gedomineerd, niet werkt. Onder andere gevestigde financieel-economische belangen houden de benodigde veranderingen tegen.
- De overheid heeft ondertussen, gericht als zij de afgelopen decennia was op haar samenspel met het bedrijfsleven, onvoldoende oog gehad voor de bijdrage die gemeenschappen kunnen leveren aan het oplossen van leefomgevingsvraagstukken.
- Een bijkomend probleem is dat de overheid lijkt vast te zitten in ineffectieve, ingesleten patronen en een verkokerde organisatie. Het ontbreekt aan besluitvaardigheid, oplossend vermogen en gedegen inzicht in hoe zaken met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden.

Al met al is het aantal belemmeringen voor een effectieve aanpak van de opgaven in de leefomgeving op dit moment groot. In het volgende hoofdstuk richten we het vizier op manieren om daar verandering in te brengen en het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen te voorzien van een repertoire dat past bij de complexe leefomgevingsvraagstukken die aan de orde zijn.



4 OP WEG NAAR EEN WERKEND SAMENSPEL

Veranderingen in de verhoudingen tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen kunnen eraan bijdragen dat doorbraken worden gerealiseerd bij het oplossen van grote leefomgevingsproblemen. De huidige bijdrage die deze drie partijen daarbinnen leveren, past niet meer bij de problemen en de maatschappij van nu. In dit hoofdstuk bespreken we welke invulling van rollen nodig is voor een effectieve aanpak van de actuele vraagstukken in de leefomgeving. Voorafgaand daaraan staan we kort stil bij enkele hoopgevende voorbeelden uit het – betrekkelijk recente – verleden, die laten zien hoe een goed samenspel tot mooie oplossingen kan leiden.

4.1 Voorbeelden van succesvol samenspel uit het recente verleden

Een land waar iedereen – ongeacht inkomen, leeftijd of andere achtergronden – een betaalbare woning vindt, waar ruimte is voor ondernemerschap en waar wordt geleefd en gerecreëerd in een schone, gezonde en groene leefomgeving: dat perspectief op een welvarend land vraagt om blijvende oplossingen van hardnekkige leefomgevingsproblemen.

Daarvoor bestaat helaas niet één *silver bullet*. Overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen zullen elkaar moeten zien te vinden om gezamenlijk tot antwoorden op complexe vraagstukken te komen.

Door de jaren heen is het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen vaak veranderd, afhankelijk van de typen problemen waar de maatschappij voor stond. Meermaals zijn doorbraken tot stand gebracht rond complexe vraagstukken in de leefomgeving, waarbij met succes ieders kracht werd benut.

Vanaf 1985 bijvoorbeeld, werden producenten van onder meer koelkasten, airconditioners en spuitbussen via internationale afspraken en nationale regels aangespoord om het gebruik van cfk's terug te dringen. Het doel was om de ozonlaag rond de aarde te beschermen. Het resultaat was indrukwekkend: de cfk-uitstoot verminderde met 80% in minder dan tien jaar tijd, met als gevolg dat de ozonlaag zich langzaam maar zeker herstelde. In 2018 was de afname inmiddels 99,7% (Marselis, 2024).

Een ander vaak aangehaald voorbeeld waar nieuwe manieren van samenwerking hebben geleid tot een succesvolle aanpak, is het overheidsprogramma 'Ruimte voor de rivier' dat de overheid in 2006 lanceerde. De zorg voor waterveiligheid rustte destijds sterk op dijkversterking en dijkverhoging, aangestuurd vanuit de overheid. Deze traditie maakte plaats voor een aanpak gericht op rivierverruiming, waarin overheden, bewoners en bedrijven gezamenlijk oplossingen ontwierpen die zowel waterveiligheid, ruimtelijke en ecologische kwaliteit als economische ontwikkelingen mogelijk maakten.

Een actueel voorbeeld ten slotte, is de verduurzaming van de elektriciteitsproductie. Na een aarzelend begin in de eerste decennia van deze eeuw, is vanaf 2020 het aandeel hernieuwbare bronnen van elektriciteit in ons land fors toegenomen. In 2024 werd al meer dan de helft van de Nederlandse elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare bronnen (CBS, 2024). Dit resultaat is bereikt met inzet van zowel overheid, marktpartijen als betrokken burgers. De overheid formuleerde duidelijke doelen, stelde stimuleringssubsidies beschikbaar en zette marktmechanismen in (zoals het Europese CO_2-emissiehandelssysteem) om het gebruik van hernieuwbare energie te bevorderen. Marktpartijen zorgden voor een enorme technologische innovatie. Tegelijkertijd legden individuele burgers en gemeenschapsinitiatieven gewicht in de schaal doordat ze op grote schaal zelf duurzame energie gingen produceren, individueel en in coöperatieve verbanden.

In weerwil van de zojuist beschreven successen stokt op dit moment de voortgang bij de aanpak van diverse actuele leefomgevingsvraagstukken. In het vorige hoofdstuk hebben we verschillende belemmeringen besproken die daaraan bijdragen. Wij zien echter ook voorzichtige positieve signalen in de samenleving. Zowel in het bedrijfsleven als bij gemeenschappen zijn ontwikkelingen gaande die volgens ons versterking verdienen en waarop de overheid zou moeten inspelen. Ze vormen niet dé oplossing voor alle taaie leefomgevingsvraagstukken, maar hebben wel de potentie om een deel van de oplossing te bieden of doorbraken tot stand te brengen die nodig zijn.

4.2 Rol creërende gemeenschappen: bijdragen aan probleemoplossing

Inspanningen van gemeenschappen kunnen doorbraken bewerkstelligen in vastgelopen dossiers, juist vanwege hun grote aanpassingsvermogen aan veranderende omstandigheden (De Moor, 2015). Ze kunnen op hun eigen manier bijdragen aan collectieve belangen in de leefomgeving, ook als het gaat over relatief kleinschalige projecten. Gemeenschappen zijn in staat om coöperatieve arrangementen te organiseren waarmee zij over een lange periode en op een duurzame manier schaarse middelen – zoals water, energie, huisvesting – kunnen aanbieden en gezamenlijk beheren (Ostrom, 1990). Een regelmatig aangehaald voorbeeld zijn de lokale energie-initiatieven in Denemarken (Kooij et al., 2018; Kunseler et al., 2024). Lokale initiatiefnemers hebben daar decennialang experimenteerruimte gekregen. De Deense wet- en regelgeving is tegelijkertijd mee-ontwikkeld. Uiteindelijk zijn de initiatieven uitgegroeid tot betrouwbare en professionele alternatieven voor marktpartijen in de energietransitie en zijn ze niet meer weg te denken uit het Deense energielandschap.

Ook in Nederland zijn in de loop der jaren tal van gemeenschapsinitiatieven opgekomen die zich op kleinere schaal bezighouden met leefomgevings-vraagstukken. Denk aan coöperaties op het gebied van onder meer wonen, mobiliteit, energie en landbouw (zie kader).

Creërend gemeenschapsinitiatief in de landbouw

Veel boeren zijn aangesloten bij een coöperatie. Deze grote, traditionele coöperaties, zoals FrieslandCampina, zijn ooit ontstaan vanuit een behoefte om samen te werken en zo kosten te verlagen, afname van producten te garanderen en toegang te krijgen tot nieuwe markten.
Er zijn echter ook nieuwe, kleinere gemeenschapsinitiatieven rond de landbouw, die (mede) tot doel hebben om leefomgevingsproblemen op te lossen. Dat zijn bijvoorbeeld gebiedscoöperaties waarin boeren in een begrensd gebied gezamenlijk proberen verschillende opgaven met elkaar te verbinden. Er worden verdienmodellen ontwikkeld voor landschaps-, natuur- en bodembeheer. Andere nieuwe coöperatievormen richten zich op het bevorderen van duurzame kleinschalige voedselproductie, zoals ‘Herenboeren’ (een concept waarbij lokale gemeenschappen een eigen boerderij opzetten), of ‘Aardpeer’ en ‘Land van Ons’ (initiatieven die grond beschikbaar maken voor duurzame landbouw). Dergelijke initiatieven boren de gemeenschappelijke kracht aan in de landbouw, die deels verloren lijkt te zijn gegaan bij de grote, traditionele coöperaties.

De kracht van dit soort initiatieven schuilt erin dat zij gemakkelijker dan overheden dicht bij bewoners kunnen komen en hen kunnen betrekken bij de problematiek in kwestie en de oplossing ervan. Voor de overheid is het zaak om deze positieve krachten op het lokale schaalniveau effectief te verbinden met de uitdagingen die spelen op nationaal of internationaal niveau.

Nieuwe samenwerkingsverbanden die in de landbouw ontstaan om leefomgevingsproblemen op te lossen lopen echter nog vaak tegen één of meer van de belemmeringen aan die we in hoofdstuk 3 hebben besproken. Een actueel voorbeeld is de huidige situatie in de Boterhuispolder bij Warmond (zie kader).

Succesvol duurzaam gemeenschapsinitiatief bijna in de knel met financieel-economische belangen en marktwerking

In de Boterhuispolder bij Warmond hebben vier boeren in 2014 samen met zogenoemde streekholders (een term waarmee zowel betrokken buurtbewoners als overheden worden aangeduid) een gebiedsplan gemaakt waarin kleinschalige, duurzame en natuurinclusieve veeteelt centraal staat.

Het plan werd de afgelopen jaren met succes uitgevoerd, maar dreigde recent tot een voortijdig einde te komen. Reden: de pacht van de 36 hectare grond in de Boterhuispolder wordt opnieuw aanbesteed. Het heraanbesteden is verplicht, om nieuwkomers een kans te geven. Maar de manier waarop de gemeente Teylingen in eerste instantie de aanbestedingsprocedure invulde (met de geboden grondprijs als doorslaggevend criterium), pakte juist in het voordeel uit van de gangbare intensieve landbouw. De zittende innovatieve pachter verloren deze aanbesteding van een gangbare boer, waardoor de toekomst van het hele gebiedsinitiatief in het geding kwam. De nieuwe grondpachter wilde de grond gebruiken voor het afvoeren van overtollige mest en het extensiveren van zijn bedrijf (Boon & Van Noort, 2025). Na uitgebreide media-aandacht, vragen uit de samenleving en politiek debat besloot de gemeente de aanbestedingsprocedure in te trekken. De uitvoering van de selectieprocedure bleek teveel onzekerheid te hebben veroorzaakt bij ondernemers en de aanbestedingscriteria waren niet transparant. Inmiddels wordt een nieuwe selectieprocedure georganiseerd, met extra aandacht voor zorgvuldigheid, begrijpelijkheid en inzichtelijkheid (gemeente Teylingen, 2025)

Dit voorbeeld maakt zichtbaar hoe overheidsregels onbedoelde effecten kunnen hebben, maar vooral ook hoe hardnekkig de dominantie van financieel-economische belangen en de focus op marktwerking zijn. Zij voeren de boventoon, zelfs wanneer dit ten koste gaat van een initiatief met een positieve bijdrage aan de lokale gemeenschap én aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de overheid.

4.3 Rol adviserende gemeenschappen: voeden van het gesprek over waarden

Adviserende gemeenschappen hebben de potentie om het democratische proces rond leefomgevingsvraagstukken op verschillende manieren te versterken. Zo kunnen individuele of georganiseerde burgers de overheid adviseren over de aanpak van problemen en daartoe relevante kennis inbrengen: over de waarden die in het spel zijn en over lokale omstandigheden die relevant zijn. Daarnaast kunnen adviserende gemeenschappen bijdragen aan een brede maatschappelijke discussie over te maken keuzes.

En tot slot kunnen zij op eigen initiatief leefomgevingsvraagstukken signaleren en agenderen en het maatschappelijke debat daarover sturen.
Veel van deze manieren waarop georganiseerde burgers kunnen bijdragen aan (plannen voor) het oplossen van leefomgevingsproblemen worden erkend in de Omgevingswet en door lokale overheden. Toch zien we dat deze processen niet altijd goed verlopen. Burgers voelen zich soms niet gehoord doordat de overheid een onhandige werkwijze volgt in het proces. Of doordat de overheid te veel verwachtingen heeft gewekt en beloften heeft gedaan die ze niet waarmaakt (Verloo, 2023) (zie paragraaf 3.3). Ook zien we dat minderheidsgroepen regelmatig onbedoeld door de overheid worden uitgesloten van het proces (Visser et al., 2023).

Het is daarom van belang om als overheid secuur na te denken over zowel de vorm als de randvoorwaarden van burgerparticipatieprocessen. Het zogenoemde burgerberaad bijvoorbeeld, wordt tegenwoordig regelmatig ingezet om inwoners, al dan niet betaald, te laten meedenken over complexe vraagstukken (zie kader).

Het burgerberaad
Om de gemeenschap direct te betrekken bij de politieke discussie over leefomgevingsvraagstukken en bij het maken van beleid voor die onderwerpen, wordt tegenwoordig vaak een burgerberaad georganiseerd.
Dit gebeurt bijvoorbeeld met behulp van de G1000-methode. Een grote groep burgers, tot wel 1.000 mensen, gaat dan met elkaar in gesprek over een specifiek maatschappelijk onderwerp. De deelnemers worden willekeurig gekozen, zodat de groep een representatieve afspiegeling vormt van de bevolking. De bedoeling is dat zij gezamenlijk tot concrete ideeën en oplossingen komen voor het vraagstuk dat voorligt.
Sinds 2014 hebben verschillende lokale overheden in Nederland de G1000-methode toegepast, waaronder Amersfoort, Heerenveen, Uden en Maastricht. De nationale overheid kent ook burgerberaden, met een iets andere opzet. Ze bestaan uit een kleinere groep van 175 deelnemers, die worden ingeloot. Deze werkwijze is bijvoorbeeld toegepast in het in januari 2025 gestarte Nationaal Burgerberaad Klimaat.

Het burgerberaad kan als methode democratische participatie versterken en burgers meer betrekken bij lokaal beleid. Het is voor de overheid een mooie vorm om kennis en ideeën op te halen of om beweging te brengen in dossiers die zijn vastgelopen (Hendriks, 2024).
Burgerberaden vormen dan ook, mits zorgvuldig opgezet, een mooie aanvulling op de representatieve democratie (Fung, 2006; Hofer & Kaufmann, 2023).

Soms zijn de verwachtingen van burgerberaden echter te hoog gespannen (Hendriks, 2024). De invloed van burgerberaden op politieke besluitvorming is in de praktijk soms beperkt. De opvolging van voorstellen is immers afhankelijk van de bereidwilligheid van de overheid – en die is er niet altijd.

In een recent rapport van het Nationaal Burgerberaad Klimaat is gezocht naar manieren waarop de opvolging van voorstellen uit burgerberaden zou kunnen worden vergroot (Nationaal Burgerberaad Klimaat, 2024).

Sleutelfactoren zijn volgens de onderzoekers het stimuleren van politiek draagvlak en het creëren van ambtelijk mede-eigenaarschap. Maar, zo benadrukken zij, voorafgaand daaraan moet worden bepaald of het burgerberaad wel de juiste vorm van participatie is voor het vraagstuk dat voorligt. En als dit zo is, moet van tevoren worden bepaald welke rol de uitkomsten van het burgerberaad zullen spelen in de besluitvorming.

4.4 Rol marktpartijen: vooroplopen in veranderprocessen

Om effectief stappen te kunnen zetten bij het oplossen van hardnekkige leefomgevingsproblemen, is het zaak dat ook marktpartijen vanuit vernieuwend ondernemerschap zorgdragen voor de leefomgeving. Vooroplopen in veranderingen die volgen uit Europese milieurichtlijnen of internationale klimaatafspraken – en die dus sowieso op den duur moeten worden doorgevoerd – kan op de lange termijn voordelig uitpakken voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Tijdige aanpassing aan de toekomstige realiteit biedt kansen voor het duurzame concurrentievermogen (Draghi, 2024; Europese Commissie, 2025). De aanpassing die bedrijven zullen moeten doorvoeren omvat overigens meer dan alleen het optimaliseren van de bestaande bedrijfsprocessen. Er zijn bedrijven nodig die durven te innoveren en volledig nieuwe bedrijfsmodellen durven te ontwikkelen.

Er zijn steeds meer bedrijven die deze kant op bewegen. Zij stellen zich tot doel om te opereren binnen de grenzen van de natuurlijke leefomgeving of zelfs om actief bij te dragen aan het versterken en herstellen ervan. Tal van Nederlandse boeren willen bijvoorbeeld een duurzame bijdrage leveren aan de maatschappij (Rli, 2021). Dat doen zij op verschillende manieren: door natuur- en landschapsbeheer op zich te nemen, door biologische en natuurinclusieve productiemethoden toe te passen of door uitstoot van schadelijke stoffen te verminderen met behulp van innovatieve technieken. Ook in de woningbouwsector zijn er bedrijven die werk maken van verduurzaming. Naar schatting is op dit moment één op de vijf bouwbedrijven al in staat om woningen te bouwen met duurzame materialen (Rli, nog te verschijnen).

Individuele bedrijven kunnen een groot verschil maken. Om effectief bij te dragen aan collectieve belangen in de leefomgeving is echter vaak samenwerking tussen bedrijven nodig, bijvoorbeeld in sectorale, gebiedsgerichte of andere verbanden. Voor een individuele onderneming is het leveren van een bijdrage namelijk doorgaans lastig, omdat de baten van zo'n inspanning niet of nauwelijks terugkomen bij de onderneming, of omdat de onderneming niet in staat is zelf de financiële risico's te dragen. Als bedrijven samenwerking zoeken in de netwerken rond een maatschappelijke opgave, ontstaan mogelijkheden om baten en risico's evenwichtig te verdelen (Vosman et al., 2023). Dat geeft ze de mogelijkheid om met partners uit verschillende netwerken gezamenlijk zowel maatschappelijke meerwaarde als sluitende bedrijfsmodellen te creëren. Op bedrijventerreinen gevestigde ondernemingen, bijvoorbeeld, kunnen gezamenlijk verduurzamingsmaatregelen doorvoeren die zij ieder afzonderlijk niet zouden kunnen realiseren, zoals het delen van reststromen of het hergebruiken van grondstoffen. Op enkele bedrijventerreinen is al samenwerking tot stand gekomen, vooral rond duurzame energieopwekking (Rli, 2023c).

Bedrijven die vooroplopen met hun bijdrage aan het oplossen van leefomgevingsproblematiek vormen nu nog de uitzondering. Maar de druk op ondernemingen neemt toe om hun activiteiten aan te passen aan de principes van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Er komen ook steeds meer wettelijke verplichtingen tot het zetten van stappen in de richting van verduurzaming. Zo is sinds 2022 de Europese CRSD-richtlijn[6] voor duurzaamheidsrapportage door ondernemingen van kracht. Deze richtlijn vraagt van grote ondernemingen en beursgenoteerde kleine en middelgrote ondernemingen om verslag uit te brengen over duurzaamheidskwesties zoals mensenrechten, sociale rechten en milieurechten. Daarnaast is in 2024 de Europese CSDDD-richtlijn[7] voor passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid aangenomen door het Europees Parlement. Deze richtlijn verplicht grote bedrijven om nadelige gevolgen voor de mensenrechten en het milieu zowel in de eigen activiteiten van het bedrijf als in hun waardeketen te voorkomen.

4.5 Rol overheid: bepalen van nieuwe werkwijzen en verantwoordelijkheden

Om ervoor te zorgen dat collectieve belangen in de leefomgeving goed worden gewaarborgd is, zoals we hebben betoogd, een goed samenspel nodig tussen alle partijen: overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen. Deze partijen zullen een andere rol moeten gaan vervullen dan zij op dit moment doen. Dat is geen gemakkelijk proces. Het vergt herziening van ingesleten gewoontes en routines. Het gaat om cultuurveranderingen die tijd nodig hebben.

Een belangrijke factor die hierbij een sturende functie kan vervullen en die we nog niet hebben belicht, is het geheel van regels, werkwijzen en de verdeling van formele verantwoordelijkheden die het handelen van de drie partijen begrenzen. Op dit vlak heeft de overheid een unieke machtspositie. In ons democratisch stelsel kan immers alleen de overheid de formele kaders bepalen waarbinnen gemeenschappen, marktpartijen en ook overheden zelf moeten opereren.

De rijksoverheid is al enige tijd bezig om haar eigen manier van werken beter af te stemmen op wat nodig is om slagvaardig op te treden bij het behartigen van collectieve belangen. Zo heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2023 het programma ‘Sturingsfilosofie en organisatie Rijksoverheid’ gepresenteerd. Ook werken verschillende overheidsorganisaties tegenwoordig ‘opgavegericht’. Zij proberen de verkokering te doorbreken door de opgave centraal te stellen en niet de bestaande organisatiestructuren.

Daarnaast zijn binnen de rijksoverheid initiatieven in gang gezet om de samenwerking met gemeenschappen en marktpartijen anders vorm te geven. Zo heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een Platform Participatie opgericht. Daarin kunnen burgers en bedrijven meedenken over beleid dat in ontwikkeling is. Een ander initiatief van de rijksoverheid dat in dit verband vermelding verdient, is het Overlegorgaan

6 CRSD: Corporate Sustainability Reporting Directive.
7 CSDDD: Corporate Sustainability Due Diligence Directive.

Fysieke Leefomgeving. Dit betreft een hybride geformaliseerde organisatievorm waar vertegenwoordigers van de overheid, marktpartijen en gemeenschappen met elkaar overleggen en samenwerken om de fysieke leefomgeving te verbeteren. Ook de participatie van overheden in het Collectief Natuurinclusief, waarin samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties, gemeenschappen en kennisinstellingen gewerkt wordt aan natuurinclusiviteit, is een treffend voorbeeld. Op lokaal niveau bijvoorbeeld, onderzochten bewoners, gemeenten, fondsen en de VNG nieuwe manieren van samenwerken in het Programma SAMEN!

We hebben hier slechts enkele voorbeelden genoemd van de initiatieven die binnen de overheid worden genomen om het eigen functioneren en het samenspel met bedrijfsleven en gemeenschappen te verbeteren. Er gebeurt – uiteraard – meer dan dit en het is bemoedigend dat deze signalen er zijn. Toch zijn de inspanningen vooralsnog niet voldoende gebleken om echte doorbraken te forceren in de manier waarop de maatschappij omgaat met leefomgevingsproblematiek. In het volgende hoofdstuk doen wij enkele aanbevelingen voor extra stappen die nodig zijn.

4.6 Slotsom

We hebben in dit hoofdstuk geïnventariseerd wat de bijdrage kan zijn van gemeenschappen, marktpartijen en overheden aan een effectief samenspel bij de aanpak van vraagstukken in de leefomgeving.

- Voor ‘creërende’ gemeenschappen (burgercollectieven die zelfstandig lokale publieke diensten en voorzieningen organiseren) zien wij een rol weggelegd in het aandragen van praktische oplossingen voor lokale problemen.
- ‘Adviserende’ gemeenschappen (groepen burgers die meedoen aan beleids- en planvorming) kunnen volgens ons (a) kennis inbrengen over de waarden die in het spel zijn bij leefomgevingskwesties, (b) bijdragen aan de discussie over te maken maatschappelijke keuzes en (c) op eigen initiatief leefomgevingsvraagstukken signaleren en agenderen.
- Voor marktpartijen ligt er wat ons betreft de uitdaging om voorop te lopen in de veranderprocessen die aanstaande zijn. Er zijn bedrijven nodig die durven te innoveren en volledig nieuwe bedrijfsmodellen durven te ontwikkelen.
- De overheid ten slotte, kan in onze visie bijdragen aan een verbeterde samenwerking met bedrijfsleven en gemeenschappen, onder meer door het inrichten van participatieforums, overleggremia en samenwerkingsorganen voor burgers en bedrijven.



5 AANBEVELINGEN

Er spelen in Nederland forse problemen rond collectieve belangen in de leefomgeving. De vraagstukken raken veel verschillende partijen en belanghebbenden en hangen bovendien op verschillende manieren met elkaar samen. Die samenhang moet worden overzien om tot effectieve oplossingen te komen. Zonder de inzet van zowel overheid, bedrijfsleven als gemeenschappen zijn de problemen rond deze leefomgevings-thema's niet oplosbaar. Het samenspel tussen deze drie is echter al jaren ontoereikend. Een benadering van complexe leefomgevingsvraag-stukken, die recht doet aan de verschillende drijfveren en manieren van denken bij overheid, het bedrijfsleven en gemeenschappen, is volgens ons nodig om de impasse te doorbreken. In dit hoofdstuk doen wij aanbevelingen die bijdragen aan een gezamenlijke aanpak, waarmee stappen vooruit worden gezet bij het oplossen van taaie complexe leefomgevingsvraagstukken.

De aanbevelingen die we in dit hoofdstuk formuleren bevatten niet dé concrete oplossing voor elk denkbaar complex probleem in de leefomge-ving. Daarvoor zijn er teveel problematische factoren in het spel en zijn de leefomgevingsvraagstukken te divers van aard. Zo vraagt de woon-problematiek om heel andere ingrepen dan bijvoorbeeld vraagstukken

op het terrein van landbouw, oppervlaktewater of bereikbaarheid. We ambiëren met onze aanbevelingen wél enkele essentiële aandachtspunten te agenderen die bij taaie leefomgevingsvraagstukken kunnen bijdragen aan het vinden van een uitweg of het doorbreken van stagnatie. Wij kiezen daarbij het perspectief van aanpassingen in het samenspel tussen gemeenschappen, bedrijfsleven en overheden.

Om aan onze aanbevelingen een handelingsperspectief te verbinden, presenteren we in deel 2 een set reflectievragen. De reflectievragen zijn bedoeld om de bevindingen uit deel 1 van ons advies te verbinden met een specifiek leefomgevingsvraagstuk en de oorzaken te verhelderen waardoor het probleem onopgelost blijft en wie daarin welke rol speelt. In veel gevallen zal dat handvatten bieden op basis waarvan men in actie kan komen.

5.1 Aanbeveling 1: Voer brede waardendialogen over leefomgevingsvraagstukken

Problemen in de leefomgeving zijn geen opgaven die uitsluitend met wetenschappelijk onderzoek en technologische innovaties kunnen worden aangepakt. Bij het zoeken naar oplossingen moeten immers tal van waarden tegen elkaar worden afgewogen. Bijvoorbeeld: het recht van elke burger op een betaalbare woning tegen het recht van elke burger op de nabijheid van natuur. Of: het genot van materiële welvaart (in een economie met vervuilende industrie en landbouw) tegen het genot van een schoon milieu (in een economie met lusten en lasten, die gelijk worden verdeeld).

Om de huidige impasses in het leefomgevingsbeleid te doorbreken zijn maatschappelijke gesprekken over dit soort waarden nodig. Niet omdat daarmee elke impasse doorbroken wordt, en ook niet omdat het sterk uiteenlopende waardeoriëntaties en maatschappelijke belangen zal kunnen verzoenen, maar wel omdat het een krachtige basis biedt voor de onderbouwing van politieke afwegingen. Het kan ook bijdragen aan het begrip voor genomen besluiten. Dergelijke gesprekken passen bij het begin van een besluitvormingstrajecten, bijvoorbeeld bij het vaststellen van strategische ambities en doelen in een Omgevingsvisie volgens de Omgevingswet. Het is belangrijk dat de waarden die in het geding zijn duidelijk op tafel liggen, net als de te verwachten gevolgen van de voorliggende beleidskeuzes.
De gevolgen van korte-termijn keuzes voor lange-termijn ontwikkelingen mogen niet onbesproken blijven. De overheid (lees: de politiek, ondersteund door ambtelijke professionals) zal daarom in gesprek moeten gaan met gemeenschappen en marktpartijen over de argumenten en beweegredenen om bepaalde economische en maatschappelijke belangen te willen beschermen en het land toekomstbestendig te maken. Het gesprek zal moeten gaan over *waarom* de samenleving iets belangrijk vindt, en niet uitsluitend over *wat* voor interventie men belangrijk vindt. In dat gesprek is balans nodig in de inbreng van zowel gemeenschappen, bedrijfsleven als overheid over hun opvattingen over een toekomstbestendig Nederland. De consequenties die nadruk op de ene waarde heeft voor andere waarden en voor – collectieve en private – belangen in het hier en nu en voor toekomstige generaties, moeten inzichtelijk worden gemaakt. Ook moet worden besproken wat het bedrijfsleven en gemeenschappen kunnen bijdragen vanuit hun eigen drijfveren en werkwijze. Het is vooral belangrijk om

beleidskeuzes weloverwogen te maken en de consequenties ervan voor andere belangen in kaart te brengen en te overzien, zowel in het hier en nu als voor toekomstige generaties.

De waardendialoog die ons voor ogen staat zal niet zozeer moeten gaan om het betwisten van feiten – zoals de vraag hoeveel stikstof of CO_2 er vanuit een bepaalde sector wordt uitgestoten en wat de effecten daarvan zijn op de leefomgeving – maar om het bediscussiëren van een mogelijke rangschikking van waarden en de consequenties daarvan. Daarbij spelen vragen als: hoe belangrijk vinden we de effecten van uitstoot en wat zijn we bereid om te doen of te laten om die effecten te verminderen? Een dialoog over zulke kwesties is alleen goed mogelijk als de deelnemers op een gelijkwaardige manier kennis opdoen over relevante feiten, mogelijkheden en effecten. Daar hoort ook bij dat de deelnemers het verleden en de huidige situatie erkennen. De verhalen, ervaringen en verwachtingen van mensen zijn daarbij onmisbaar. Bijvoorbeeld, als het gaat om landbouw, is er weinig maatschappelijke erkenning voor de grote veranderingen die landbouwbedrijven de afgelopen decennia hebben ondergaan en hoe individuen wel of niet aan collectieve problemen hebben bijgedragen (zie deel 2, hoofdstuk 3). De noodzakelijke feitenkennis betreft bovendien kennis over de historische ontwikkelingen en eerdere (beleids)keuzes bij een vraagstuk.
In dit proces ligt een rol voor kennisinstellingen om de dialogen te voeden met kennis en informatie. De manier waarop bijvoorbeeld in de EU besluiten vooraf worden gegaan door een verplichte effectbeoordeling, kan daarbij ter inspiratie dienen (zie kader).

Effectbeoordeling van ontwerpbeleid in de EU
Bij de formulering van voorstellen voor beleid met aanzienlijke gevolgen voor de economie, de maatschappij of het milieu stelt de Europese Commissie sinds 2002 van tevoren effectbeoordelingen op: zogenoemde 'impact assessments'. De effectbeoordelingen komen tot stand tijdens de ontwikkeling van het beleid in kwestie. Het meest betrokken directoraat-generaal (DG) is verantwoordelijk voor de uitvoering van zo'n impact assessment, die over het algemeen plaatsvindt nadat belanghebbenden en experts zijn geconsulteerd. Als een voorstel DG-overschrijdende kenmerken heeft, wordt voor de impact assessment een groep ambtenaren samengesteld van alle betrokken DG's, een zogenoemde Interservice Steering Group.
De uitkomsten van een impact assessment worden gehecht aan het voorstel en kunnen eventueel leiden tot aanpassing, aanvulling of intrekking van het voorstel. (Bron: www.kcbr.nl)

Het voeren van een waardendialoog moet niet alleen in de politieke arena plaatsvinden, maar in de samenleving als geheel. Spelers uit zowel gemeenschappen als het bedrijfsleven zullen daarbij actief moeten worden betrokken. Dat kan door bestaande georganiseerde verbanden zoals *adviserende* gemeenschapsinitiatieven (zie § 2.2) te consulteren. Maar in de huidige maatschappelijke context bestaat ook behoefte aan meer directe vormen van betrokkenheid vanuit de gemeenschap en het bedrijfsleven. De opdracht aan de overheid is om zich in te spannen om juist ook mensen en organisaties te betrekken die gewoonlijk niet of nauwelijks worden gehoord.

Dat laatste betekent ook dat lobbyactiviteiten (zie § 3.2) duidelijk moeten worden onderscheiden van het voeren van een waardendialoog. Deze activiteiten zijn meestal niet zozeer gericht op het bijdragen aan collectieve belangen, maar veeleer op het behouden of verbeteren van private financieel-economische belangen, ecologische belangen of persoonlijke situaties (NIMBY-argumenten). Voor het goed functioneren van de democratische samenleving is daarom transparantie over lobbyactiviteiten van belang. In 2021 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vastgesteld dat Nederland achterloopt op het gebied van deze transparantie. Bovendien ligt het zwaartepunt van de belangenbehartiging in Nederland bij de belangen van gevestigde partijen in de markt. Het is juist zaak dat ook nieuwkomers en vernieuwers toegang tot het maatschappelijke gesprek krijgen, zodat de overheid informatie van verschillende kanten krijgt aangereikt. Daartoe zal de overheid actief dialogen moeten organiseren met inbreng vanuit de samenleving (zie kader).

Organiseren van dialoog met inbreng vanuit samenleving

Er bestaan diverse manieren om een maatschappelijke dialoog vorm te geven. Per situatie zal moeten worden bekeken welke vorm passend is (Hendriks, 2024). Enkele beproefde opties zijn bijvoorbeeld:

- het organiseren van een burgerberaad of burgerforum (zie § 4.3);
- het organiseren van een nationale dialoog met overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven;
- het organiseren van een inhoudelijk parlementair debat aan het eind van elk jaar over een specifiek ‘jaarthema’, gericht op het bereiken van consensus over de aard van de problematiek en de lastige keuzes en dilemma’s die voorliggen en over (toekomstige) kansen en oplossingsrichtingen.[8]

Welke dialoogvormen ook worden gekozen, van belang is om niet alleen direct belanghebbenden te betrekken maar ook mensen die wat verder van het thema af staan. Zij kunnen deelnemers inspireren om op een andere manier naar de problematiek, de onderliggende waarden en hun eigen handelen te kijken.

Het voeren van een maatschappelijke waardendialoog kost tijd. De drijfveren van de deelnemers om aan bepaalde waarden voorrang te willen geven, zullen duidelijk en evenwichtig aan bod moeten komen. Er zal wederzijds goed naar elkaar moeten worden geluisterd. En het hoe en waarom van ieders drijfveren zal zorgvuldig moeten worden geformuleerd en toegelicht.

De uiteindelijke weging van de verschillende waarden die in het geding zijn bij de keuze voor een bepaalde beleidsaanpak is aan de politiek, binnen de kaders en procedures van de democratische rechtsstaat. Besluitvormers zullen daarbij expliciet moeten aangeven welke waarden voorafgaand aan de besluitvorming een rol hebben gespeeld, hoe een gekozen richting recht

8 In het jaar voorafgaand aan dat debat zou dan naar het betreffende jaarthema onderzoek kunnen worden verricht. Ook zouden discussiebijeenkomsten, hoorzittingen enzovoort over het onderwerp kunnen worden georganiseerd.

doet aan meerdere waardenclusters en/of hoe ze waarden tegen elkaar hebben afgewogen. Ook zullen ze duidelijk moeten zijn over de manier waarop ze de opbrengsten van de maatschappelijke dialoog hebben meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming. Dit is echter nog niet voldoende. Om daadwerkelijk voortgang te kunnen boeken bij het aanpakken van leefomgevingsproblemen is het namelijk essentieel dat besluitvormers ook helder zijn over de consequenties die hun keuzes op de lange termijn zullen hebben (zie ook Rli, 2024b).

5.2 Aanbeveling 2: Betrek gemeenschappen gelijkwaardig in het samenspel

In het (verre) verleden kende de samenleving krachtige creërende gemeenschappen. Burgercollectieven en kerkelijke gemeenschappen regelden voor een belangrijk deel zelf de zorg voor de eigen leefomgeving (zie § 2.3). In de loop van de twintigste eeuw zijn de gemeenschappen echter wat uit beeld geraakt. Overheid en bedrijfsleven zijn steeds dominanter geworden bij de omgang met leefomgevingsvraagstukken. Toch zien wij dat de energie en kracht van gemeenschappen ook in deze tijd betekenisvol kunnen zijn voor het signaleren van de leefomgevingsvraagstukken van de toekomst en het (tijdig) vinden van doeltreffende oplossingen voor die vraagstukken (zie § 4.2). Het hoeft dus niet altijd vanzelfsprekend de overheid of het bedrijfsleven te zijn die de verantwoordelijkheid voor de leefomgeving op zich neemt. Ook gemeenschappen zijn vaak goed in staat om, vanuit hun waardenoriëntaties, een rol te vervullen in het oplossen van leefomgevingsvraagstukken (Ostrom, 1990; De Muijnck & Tieleman, 2021), naast overheid en bedrijven.

Om de gemeenschappen effectief te laten bijdragen aan het doorbreken van impasses in leefomgevingsdossiers, zullen overheden fundamenteel anders moeten leren kijken naar creërende initiatieven vanuit gemeenschappen en de rol van adviserende gemeenschappen. Andersom zullen burgers die betrokken zijn bij gemeenschapsinitiatieven zich assertiever en minder afwachtend moeten opstellen tegenover de overheid. Gemeenschappen verdienen een gelijkwaardige plek bij het waarborgen van collectieve belangen in de leefomgeving, het aangaan van maatschappelijke dialogen, en het nadenken over passende oplossingen. En dan niet alleen onder de condities die de overheid stelt. Zij zijn het immers die voedselbossen ontwikkelen en energiecollectieven op buurtniveau tot stand brengen; niet de overheid. Ook in een adviserende rol hebben overheden gemeenschappen nodig om te kunnen begrijpen hoe leefomgevingsvraagstukken op een passende manier kunnen worden aangepakt.

De overheid zal zich meer dienstbaar moeten gaan opstellen en zal moeten leren de manier van denken van burgerinitiatieven te begrijpen, ook om de vaak lokale initiatieven goed te verbinden met nationale uitdagingen. Als overheden gemeenschappen willen betrekken bij leefomgevingsbeleid moeten zij dus altijd eerst onderzoek doen wat voor soort gemeenschappen actief en betrokken zijn, op welk schaalniveau zij actief zijn, en hoe verschillende groepen het beste betrokken of gefaciliteerd kunnen worden. De overheid zal daarnaast moeten snoeien in regels om creërende initiatieven de ruimte te bieden de zorg voor hun leefomgeving op zich te nemen. En ze zal hen waar nodig moeten ondersteunen. Hieronder doen we enkele

aanbevelingen voor stappen die de overheid kan zetten om te komen tot de gewenste herijking van haar verhouding tot gemeenschappen.

1. Faciliteer en ondersteun gemeenschappen op gepaste afstand
Tal van gemeenschappen zetten zich in voor de zorg voor hun (directe) leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van energie, wonen, mobiliteit of landbouw. Het is hoog tijd dat de overheid de eigenstandige bijdrage van gemeenschapsinitiatieven aan collectieve belangen erkent en de drijfveren ervan leert begrijpen. De verhouding tussen overheid en gemeenschappen moet op deze basis worden herijkt. Daarvoor zijn de volgende stappen nodig:

- De rijksoverheid zal in kaart moeten brengen of, en zo ja welke, juridische regels onnodige barrières opwerpen voor creërende gemeenschapsinitiatieven. De overheid zal vervolgens gericht moeten snoeien in de regels die zij van toepassing verklaart op gemeenschapsinitiatieven. Gemeenten en provincies zullen de bestaande wettelijke ruimte moeten benutten om flexibiliteit te betrachten tegenover creërende gemeenschapsinitiatieven. Zo biedt de Omgevingswet, onder andere door een experimenteerbepaling (artikel 23.3), mogelijkheden voor maatwerk. Ook is het zaak om fiscale, administratieve en/of ruimtelijke beperkingen weg te nemen. Daarbij is van belang dat de overheid (a) voor gemeenschapsinitiatieven passende regels opstelt die recht doen aan het feit dat zij géén marktpartijen zijn en (b) gemeenschapsinitiatieven helpt om hun weg te vinden in die regels. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop in München wooncoöperaties worden ondersteund door de gemeente. Veertig procent van alle gemeentelijke bouwkavels wordt daar voor wooncoöperaties gereserveerd. Coöperaties kunnen er rekenen op aantrekkelijke lokale leningen in ruil voor vastgestelde huurprijzen gedurende 25 tot 30 jaar (Boer, 2022).
- Alle overheden zullen hun eigen procedures, werkwijzen en beleidsregels kritisch moeten toetsen aan het dienstbaarheidsbeginsel.[9] Vervolgens zullen ze er waar nodig aanpassingen in moeten doorvoeren, om de toegankelijkheid voor uitvoerende gemeenschapsinitiatieven te bevorderen. In burgerparticipatieprocessen waar gemeenschappen een adviserende rol nemen zullen de werkwijzen, doelen en rollen vooraf helder moeten worden gecommuniceerd om transparante processen te waarborgen waarin de kennis en ideeën van burgers een plek krijgen in de besluitvorming.

2. Ga samenwerking aan met creërende gemeenschappen
De overheid zou ook actief samenwerking moeten zoeken met creërende gemeenschappen om collectieve belangen in de leefomgeving te waarborgen. De politiek bepaalde overheidsdoelen zijn dan leidend, maar de kracht van gemeenschappen kan worden benut door hen te betrekken bij de uitvoering. Aandachtspunt daarbij is om de vaak lokale actie op een goede manier te verbinden met de nationale (of internationale) agenda rond het leefomgevingsvraagstuk. Een optie voor de rijksoverheid is bijvoorbeeld om gemeenschapsinitiatieven te betrekken bij processen rond aanbestedingen (bijvoorbeeld op het gebied van openbaar vervoer) en inkoop

9 Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb dat momenteel in procedure is bevat artikel 2:4a een bepaling over het dienstbaarheidsbeginsel: “het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op.”

(bijvoorbeeld op het gebied van duurzaam voedsel). In tenders kan ruimte worden gemaakt om de maatschappelijke meerwaarde die initiatiefnemers meebrengen (beter) te laten meewegen (Driessen, 2024). De situatie in de Boterhuispolder (zie kader in § 4.2) laat zien dat er op dat vlak zeker ruimte voor verbetering is. Een andere optie is dat overheden concessies verlenen aan gemeenschapsinitiatieven om bepaalde taken in de leefomgeving geheel of gedeeltelijk uit te voeren (Kwast, 2019).

3. Leer van gemeenschappen
Om de potentie van de gemeenschap maximaal te benutten is het verder van belang om als overheid doorlopend te blijven leren van succesvolle creërende gemeenschappen en adviserende gemeenschappen met lokale kennis en kunde. De overheid zal gemeenschappen veel meer dan nu moeten leren benutten als waardevolle bron van kennis, waaruit zij inspiratie kan putten om haar eigen beleid te verbeteren. Zij kan daarvoor bijvoorbeeld aansluiting zoeken bij zogenoemde citizen science-projecten.[10] Ook zal de overheid burgerparticipatie moeten leren benaderen als een proces van kennisontwikkeling, in plaats van een proces met als doel om weerstand te verhelpen of draagvlak te vergroten.

4. Zorg voor wederkerigheid met gemeenschappen bij ingrijpende keuzes
Nationale besluiten kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor lokale gemeenschappen. Bekende voorbeelden zijn de bouw van windturbines op land of de aanleg van hoogspanningsverbindingen om de verduurzaming van de energievoorziening te bewerkstelligen, maar ook kan worden gedacht aan de beoogde realisatie van kerncentrales. Wij adviseren de rijksoverheid om in het geval van duidelijk lokale of regionale effecten, te onderzoeken op welke manier gemeenschappen kunnen meeprofiteren van de ingreep (bijvoorbeeld in een gebiedsontwikkelingsproces) of anderszins financiële steun kunnen krijgen. Met dat laatste bedoelen wij niet de reguliere planschadevergoedingen op individuele basis, maar gemeenschapsbudgetten die naar eigen inzicht besteed kunnen worden om daarmee invulling te geven aan een dubbeldoel, en de ingreep in het landschap gepaard te laten gaan met vernieuwingen die door de gemeenschap als een verbetering worden ervaren.

10 Citizen science-projecten zijn wetenschappelijke projecten die worden uitgevoerd door vrijwilligers die niet als professioneel onderzoeker verbonden zijn aan een onderzoeksorganisatie, maar wel samenwerken met – of onder de supervisie staan van – professionele onderzoekers.

5.3 Aanbeveling 3: Creëer gremia waar overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen samenkomen

Voor een doeltreffende aanpak van leefomgevingsvraagstukken is het zinvol om de ambities en rechtsstatelijke beginselen van de overheid te verbinden met het verantwoordelijkheidsgevoel voor de eigen leefomgeving van gemeenschappen en het ondernemerschap van bedrijven. Organisatievormen waarin deze verschillende perspectieven met elkaar worden verbonden, bieden een platform voor het ontwikkelen van werkbare en uitvoerbare oplossingsrichtingen. De totstandkoming van het Energieakkoord voor duurzame groei (SER, 2013) laat bijvoorbeeld zien wat er mogelijk is als spelers uit overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen zich gezamenlijk inzetten voor collectieve belangen en niet uitsluitend voor het korte termijn eigen belang.

Tegen deze achtergrond bevelen wij aan dat de overheid, gemeenschappen en bedrijfslevenpartijen rond complexe leefomgevingsproblemen gericht onderlinge samenwerking gaan organiseren in sectorale, gebiedsgerichte of andere verbanden. Het is essentieel dat partijen uit zowel overheid, bedrijfsleven als gemeenschap zeggenschap hebben in deze samenwerkingsverbanden. Het is zaak om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij initiatieven die nu al in de samenleving tot stand komen.

Concrete opties om aan dergelijke georganiseerde verbanden handen en voeten te geven zijn:

- *Herintroductie van productschappen.* De inmiddels niet meer bestaande productschappen, waarin tot 2015 bedrijfsleven en overheid met elkaar samenwerkten (soms aangevuld met spelers uit de gemeenschap), zouden in gemoderniseerde vorm opnieuw kunnen worden ingesteld (zie kader in § 2.3). Voor het gezamenlijk verwezenlijken van collectieve (duurzaamheids)doelen door individuele agrariërs, kan zo'n organisatievorm waarin ondernemers, overheid, onderwijs, onderzoek en praktijkkennis bijeenkomen van grote betekenis zijn. Zij kunnen een brugfunctie vervullen tussen praktijk en beleid, agrarische sectoren met elkaar verbinden en uitvoeringskracht ontwikkelen (Hoogendijk, 2025).
- *Akkoorden sluiten aan overlegtafels.* Naar analogie met de totstandkoming van het Klimaatakkoord uit 2019 kunnen vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen onder wetenschappelijke begeleiding met elkaar in gesprek gaan om consensus te bereiken over oplossingen voor leefomgevingsproblemen. Zo'n akkoordproces moet geworteld zijn in een waardendialoog over het vraagstuk (zie § 5.1) en kan niet in plaats daarvan komen. Als de bevoegde overheid zelf partij is in de onderhandeling, kan een bindend akkoord worden gesloten. In dat geval dient het parlement het onderhandelingsresultaat slechts te toetsen aan de vooraf meegegeven kaders; het hoeft dan de onderhandelingen niet over te doen.[11] Een akkoord kan ook tot een advies aan de overheid leiden (Rli, 2019).
- *Oprichten van gebiedscoöperaties.* In een gebiedscoöperatie kunnen ondernemers, maatschappelijke organisaties, onderwijs- en kennisinstellingen en zo mogelijk ook overheden met elkaar samenwerken om collectieve belangen in een gebied te waarborgen. Denk aan natuurbeheer, werkgelegenheid, leefomgevingskwaliteit en cultuur. Door samen te werken kunnen kosten en baten worden herverdeeld en ontstaat een grotere slagkracht.

5.4 Aanbeveling 4: Breng bedrijven in stelling voor toekomstbestendige ontwikkeling

Er is de afgelopen decennia een op materiële winst georiënteerde economie ontstaan. Dat is gepaard gegaan met een waaier van negatieve gevolgen voor de leefomgeving (Claassen et al., 2024). De overheid zet uiteenlopende instrumenten in om de schadelijke effecten van bedrijvigheid te beperken. Maar zoals we in § 3.2 hebben vastgesteld, heeft dit door verscheidene oorzaken onvoldoende effect.

11 Bij het klimaatakkoord van 2019 is dit misgegaan. Het is dus een relevant aandachtspunt.

Om de schadelijke externe effecten van economische bedrijvigheid echt effectief te begrenzen, zijn andersoortige overheidsinterventies nodig, die beter aansluiten bij de logica van het bedrijfsleven. Dat is te realiseren door een gelijk speelveld te creëren voor vooruitstrevende duurzame bedrijven en door duidelijke doelen te stellen waarop bedrijven hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen. De sturingsfilosofie van de overheid zal daarom een combinatie moeten zijn van (1) inprijzen van negatieve effecten, (2) normeren van ongewenste activiteiten en effecten en (3) investeren in veelbelovende nieuwkomers en innovatieve ecosystemen. Alleen dan kan aan de ene kant de draagkracht van de leefomgeving worden gerespecteerd en aan de andere kant ruimte blijven voor bedrijven om in te spelen op voortgaande digitale en andere ontwikkelingen (Draghi, 2024; Europese Commissie, 2025).

Hieronder lichten we de inzet van de drie zojuist genoemde instrumenten toe.

1. Geef negatieve effecten op de leefomgeving een prijs

Zolang bedrijven geen prijs hoeven te betalen voor de schadelijke effecten die hun activiteiten hebben op de leefomgeving, ligt het voor de hand dat ze zichzelf op dit punt geen beperkingen opleggen. Daarmee worden de schadelijke effecten afgewenteld op de samenleving. Denk aan effecten als luchtvervuiling, ongewenst ruimtegebruik of ongezonde werkomstandigheden.

Het is aan de rijksoverheid om mechanismen te ontwikkelen (eventueel in internationaal verband) voor het beprijzen van schadelijke effecten van bedrijvigheid. Concreet valt te denken aan mechanismen die lijken op het huidige CO_2-emissiehandelssysteem. Bedrijven kunnen dan alleen tegen betaling een recht verwerven om bepaalde negatieve effecten te veroorzaken. De overheid kan daarbij ook emissieplafonds instellen om het totaaleffect te begrenzen. Zo ontstaat voor bedrijven een motivatie om te investeren in het terugdringen van uitstoot, in schonere productiewijzen en in duurzaamheid.

Een ander voorbeeld van een prijsinstrument dat de overheid zou kunnen inzetten, is een aangepaste vorm van de motorrijtuigenbelasting, waarbij niet langer het bezit van motorrijtuigen maar het gebruik ervan wordt beprijsd. Of bijvoorbeeld een heffing op het gebruik van niet-duurzame bouwmaterialen, die ten laste komt van grondeigenaren. Zo'n maatregel kan helpen om een soepele overgang te bewerkstelligen naar het bouwen van duurzame nieuwe woningen (Rli, nog te verschijnen).

2. Perk ongewenste economische activiteiten in en begrens ze met strenge normen

De hiervoor genoemde beprijzingsinstrumenten kunnen bijdragen aan gewenste veranderingen in de economie. De exacte opbrengst ervan – of en hoe snel ze toereikend zullen zijn om hardnekkige leefomgevingsproblemen het hoofd te bieden – is echter onzeker. Daarom zal de overheid met haar sturingsfilosofie ook (a) de *afbouw* van activiteiten moeten bevorderen die niet meer passen bij de gewenste economie van de toekomst en (b)

de *versnelling van de opbouw* van wél gewenste activiteiten en nieuwe markten moeten stimuleren (Rli, 2019).

Wij adviseren de rijksoverheid om doelgerichte regels, normen en standaarden te ontwikkelen voor bedrijven. Dit kan marktpartijen dwingen om hun handelen in overeenstemming te brengen met (het waarborgen van) de collectieve belangen in de leefomgeving (Rozendaal & Vollebergh, 2022). In dit verband kunnen tijdelijke vergunningen, verboden en emissieplafonds goede instrumenten zijn om in te zetten. Om dit succesvol te laten zijn is gedegen handhaving wel cruciaal.

Daarnaast zal de overheid normen moeten stellen voor toekomstig gedrag. Zo kan ze met een *schone-productieverplichting* vanaf een vastgestelde ingangsdatum (Bolhuis, 2024) innovatief ondernemerschap stimuleren. Dit biedt nieuwe spelers een eerlijker kans om te concurreren met bestaande bedrijven. Het stimuleert bovendien afstemming tussen spelers in de bestaande markt. Zij zullen binnen ketens, netwerken of regio's oplossingen moeten zien te vinden om aan de normen te voldoen.

Het toespitsen van regels en normen op schakels in *productieketens* is naar verwachting effectiever dan het opleggen van verplichtingen aan alleen de bedrijven die actief zijn met primaire productie. In de productieketens zit doorgaans namelijk de grootste veranderkracht. De landbouwsector is hier illustratief. De veranderkracht zit hier niet zozeer bij de boeren maar veeleer bij de grote spelers in de keten, zoals de voedselindustrie, retailbedrijven, toeleveranciers van grondstoffen en machines en financiers. Zolang de overheid doorgaat met het opleggen van steeds meer beleid en regels aan de primaire productie en ondertussen het grotere voedselsysteem ongemoeid laat, zullen de problemen niet worden opgelost. Bovendien zal regulering niet effectief zijn zolang de handhaving ondermaats blijft.

Het opleggen van normen en regels kan ingrijpende gevolgen hebben voor de bestaande bedrijfsmodellen van ondernemingen. Niet iedereen zal mee kunnen komen in de gewenste veranderingen. In sommige gevallen kan ondersteuning in de overgang naar de economie van de toekomst wenselijk zijn. Bijvoorbeeld wanneer bedrijven te weinig tijd hebben om zich (stapsgewijs) aan te passen aan nieuwe regels of beleid. De overheid zou daarom transitiefondsen in het leven moeten roepen, onder andere voor de financiële compensatie van verliezers. Aanvullend beleid zal kunnen bestaan uit het aanbieden van *(om)scholingsprogramma's* en het begeleiden van werknemers naar nieuwe banen, passend bij de economie van de toekomst.

3. Bevorder de voortgang door te investeren in innovatie en nieuwe marktspelers

Innovatieve nieuwkomers in de markt kunnen bijdragen aan veranderingen die de economie toekomstbestendig maken. Voor hen ontbreekt in de huidige situatie vaak een gelijk speelveld in de markt: ze kunnen minder gemakkelijk kapitaal aantrekken dan gevestigde bedrijven en hun productieprocessen en bedrijfsmodellen passen in veel gevallen nog niet binnen de bestaande wetten en regels. De overheid zal gericht beleid moeten ontwikkelen om zowel nieuwkomers als bestaande bedrijven die willen veranderen, te ondersteunen bij het opbouwen van nieuwe markten. Daar

hoort ook bij dat de overheid investeert in de ontwikkeling van kennis, gericht op innovatie en verduurzaming van van bedrijfsmodellen en productieprocessen.

De overheid kan op verschillende manieren innovatie en nieuwkomers ondersteunen: (a) door te investeren in *kennis en innovatie* en in opschaling van kansrijke ondernemingen, (b) door het eigen *inkoop- en aanbestedingsbeleid* daarvoor te benutten, (c) door een gericht *ruimtelijk beleid* te voeren, (d) door de inzet van *subsidies* uitsluitend te richten op de economie van de toekomst en (e) door *nieuwkomers actief te betrekken* bij gezamenlijke organisatievormen en coördinatie tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschap.

Wij adviseren de rijksoverheid, kortom, beleid te ontwikkelen dat nieuwkomers in de markt (die bijdragen aan collectieve belangen) met doelgerichte investeringen financieel ondersteunt bij het opstarten en opschalen.

5.5 Aanbeveling 5: Versterk het systemische vermogen van de overheid

Marktpartijen en gemeenschappen hebben een rol te vervullen om de voorgaande aanbevelingen te laten slagen. Maar vooral de overheid heeft een belangrijke rol, vanwege haar al eerder aangehaalde unieke positie in het samenspel met bedrijfsleven en gemeenschappen en de verantwoordelijkheid om complexe maatschappelijke vraagstukken te overzien en waar nodig met elkaar te verbinden. De overheid kan de formele kaders bepalen waarbinnen gemeenschappen, marktpartijen en ook overheden zelf moeten opereren. Op dit moment ontbreekt bij de overheid echter voldoende overzicht en slagvaardigheid om die rol te vervullen (zie § 4.5). In het functioneren van de overheid moeten dus verbeteringen worden doorgevoerd.

1. Doorbreek de verkokering om systemisch werken mogelijk te maken
Complexe leefomgevingsvraagstukken vragen om een benadering waarbij de overheid de volledige problematiek in ogenschouw neemt. Dat betekent dat er zowel aandacht moet zijn voor de afzonderlijke deelproblemen als voor de samenhang met vraagstukken op andere beleidsterreinen. Met andere woorden, de overheid moet ‘systemisch’ kunnen denken en werken om complexe vraagstukken te kunnen aanpakken. Bijvoorbeeld: wanneer de overheid zich buigt over het vraagstuk van het woningtekort, zal zij ook deelaspecten als de fiscale stimulering van woningbezit, de doorstroming op de woningmarkt en de werking van de grondmarkt in haar overwegingen moeten betrekken. Daarnaast zal zij moeten kijken naar de samenhang met beleidsterreinen als ouderenzorg en migratie. Alleen zo komen de consequenties van de verschillende oplossingsrichtingen goed in beeld. Een domeinoverstijgende benadering van leefomgevingsvraagstukken is dus cruciaal. Die is er op dit moment niet, doordat er te veel ‘schotten’ staan tussen de beleidsterreinen.

Wij adviseren de overheid de huidige *verkokering binnen haar organisatie te doorbreken*. Wij realiseren ons dat dit niet eenvoudig is. Het vergt overkoepelende coördinatie en structurele afstemming tussen beleidsdirecties en verantwoordelijke bewindspersonen rond een complex probleem.

Departementoverstijgende teams die opgavegericht aan de problematiek werken, kunnen een solide basis vormen voor zulke afstemming (Kunseler et al., 2024). Ontkokering biedt ambtenaren de mogelijkheid om bij de ontwikkeling van beleid rekening te houden met de samenhang tussen verschillende leefomgevingsproblemen.

2. Zorg voor de juiste mix van vaardigheden en inhoudelijke kennis
De overheid zal het ambtelijk vakmanschap in haar organisatie op orde moeten brengen. Ze zal ervoor moeten zorgen dat ze de juiste mix in huis heeft van (a) inhoudelijke deskundigheid en (b) procesvaardigheden (zie ook WRR, 2024). Inhoudelijke deskundigheid is vereist om goed zicht te hebben op de aard van problemen (onderliggende feiten, ontwikkeling in de tijd, samenhang met andere problematiek enzovoort) en de haalbaarheid en effectiviteit van oplossingsrichtingen gefundeerd te kunnen beoordelen. Procesvaardigheden zijn nodig om spelers van buiten de overheid 'naar binnen' te kunnen halen. Vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen en gemeenschapsorganisaties draagt bij aan het doorgronden van de verschillende facetten van een vraagstuk.

3. Stuur op de korte termijn met oog voor de lange termijn
Om een uitweg te vinden uit vastgelopen leefomgevingsdossiers zullen politici het langetermijnperspectief in het vizier moeten houden, óók als zij beleid maken voor de korte termijn. Het gaat namelijk dikwijls over problematiek die zich gedurende jaren heeft opgebouwd of om problemen die nu nog niet urgent lijken maar die kunnen uitgroeien tot de impasses van de toekomst. Of het gaat – in het geval van transities – over vraagstukken waarvan de aanpak een langlopend maatschappelijk proces behelst. Als de overheid bij zulke onderwerpen pas gaat nadenken over oplossingen op het moment dat een probleem acuut wordt, is structureel ingrijpen alleen nog mogelijk met veel pijn en veel verliezers.

Het stikstofdossier vormt hiervan een schrijnend voorbeeld. Om vanuit een langetermijnvisie aan oplossingen te kunnen werken, is een gedegen inhoudelijke ambtelijke voorbereiding essentieel. De politiek zou daarom – meer dan ze nu doet – de inhoudelijke kennis die de ambtelijke organisatie inbrengt in het voorportaal van de politieke gedachtenvorming moeten benutten. Dat is eveneens nodig in de fase waarin politieke keuzes worden uitgewerkt tot een uitvoeringstraject. De ambtelijke organisatie is de constante factor die bij deze processen continuïteit dient te waarborgen.

4. Maak bij het ontwerpen van leefomgevingsbeleid maximaal gebruik van de inzichten uit de uitvoeringspraktijk
Om problemen in de leefomgeving aan te pakken zullen besluitvormers voorts oog moeten hebben voor de uitvoerbaarheid van beleid. Het oplossen van complexe problemen begint en eindigt immers niet bij beleid maken. Zoals wij hebben benadrukt in ons advies De uitvoering aan zet (Rli, 2023b), dienen het ontwerpen van beleid en het leren van de uitvoeringspraktijk hand in hand te gaan. Er moet ruimte zijn voor uitvoerende partijen om met gezag te kunnen aangeven onder welke condities beleid uitvoerbaar is dan wel de vraag te kunnen stellen of (meer) beleid überhaupt nodig is.

Figuur 4: Aanbevelingen

Aanbevelingen



DEEL 2 | UITWERKING IN REFLECTIEVRAGEN

1 VOORAF

In dit deel 2 formuleren wij een reeks reflectievragen in 7 stappen (met drie vragen per stap) die de gebruiker door de bevindingen uit deel 1 van het advies heen leiden. De vragen helpen om in kaart te brengen wat de achterliggende oorzaken zijn waardoor een bepaald probleem in de leefomgeving onopgelost blijft en wie daarin welke rol spelen.

De reflectievragen zijn in hoofdstuk 2 uitgewerkt. Ze zijn bedoeld voor ambtenaren, politici, mensen die werken bij bedrijven of deelnemers aan een gemeenschapsinitiatief die te maken hebben met vastgelopen complexe leefomgevingsvraagstukken en die concreet aan de slag willen met de inzichten en aanbevelingen uit deel 1. Met deze reflectievragen willen wij hen een handvat bieden bij het lostrekken van vastgelopen vraagstukken. Het beantwoorden van de reflectievragen biedt géén kant-en-klare oplossingen voor het probleem: het vraagt de gebruiker om vanuit verschillende invalshoeken naar het probleem te kijken. Dat is niet altijd even gemakkelijk, maar juist daardoor ontstaat een beter beeld van hoe het een met het ander samenhangt. Deze nieuwe inzichten kunnen helpen om gericht in actie te komen.

De antwoorden op de reflectievragen kunnen ook als aanzet dienen om met anderen in gesprek te gaan over de thema's uit deel 1 van het advies – niet alleen binnen de eigen organisatie, maar juist ook met andere partijen.

Binnen de rijksoverheid kunnen ze ook worden gebruikt als aanvulling op de vragen in het Beleidskompas.

In hoofdstuk 3 van deze handreiking hebben wij de reflectievragen ter illustratie toegepast op het actuele stikstofvraagstuk in de landbouw. We hebben daarbij de vragen voorzien van antwoorden van een denkbeeldige agro-ambtenaar van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Deze ambtenaar adviseert diens minister voor haar deelname in het beleidsproces. Dit hoofdstuk betreft een vingeroefening; het mag niet gelezen worden als het Rli advies op de stikstofproblematiek.

2 REFLECTIEVRAGEN BIJ HET ADVIES ‘FALEN EN OPSTAAN’

2.1 Duiding van het vraagstuk

Stap 1: definitie van het vraagstuk
Vraagstukken in de leefomgeving zijn niet altijd ondubbelzinnig af te bakenen. Dat iets als een probleem wordt ervaren en hoe dit probleem vervolgens wordt gedefinieerd, is immers afhankelijk van de invalshoek waarmee iemand naar het vraagstuk kijkt. Daar zitten vaak uiteenlopende waarderingen en uiteenlopende belangen onder.

Het doel van deze stap is om het vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken te bezien en de factoren in kaart te brengen die een oplossing in de weg zitten. Beantwoord daartoe de volgende vragen:

- Waarom is dit vraagstuk een probleem; wat zijn achterliggende feiten en wat zijn de politieke en/of maatschappelijke perspectieven op het probleem?
- Waarom blijft het probleem bestaan?
- Welke spelers vanuit de overheid, gemeenschap en bedrijfsleven zijn bij het vraagstuk betrokken?

Stap 2: beschouwing van het vraagstuk in zijn bredere context

Leefomgevingsvraagstukken zijn vaak complex en datzelfde geldt voor de context waarbinnen ze moeten worden opgelost. De complexiteit kan eruit bestaan dat (a) het probleem raakvlakken heeft met andere vraagstukken binnen of buiten het fysieke domein, (b) mogelijke oplossingen bepaalde ongewenste gevolgen en neveneffecten kunnen hebben, en/of (c) er sprake is van een ingewikkeld samenspel van betrokken spelers.

Het doel van deze stap is om het probleem in zijn bredere context te gaan beschouwen en begrijpen. Beantwoord daartoe de volgende vragen:

- Welke raakvlakken heeft het vraagstuk met andere vraagstukken?
- Wie hebben er nog meer met het vraagstuk te maken en op welke manier?
- Wat is de huidige aanpak van het probleem en wat zijn de bedoelde en onbedoelde consequenties daarvan?

Stap 3: zicht op belangen rond het vraagstuk

Voor veel complexe problemen in de leefomgeving zijn mogelijke technische oplossingen al sinds jaar en dag bekend. Toch lukt het niet om de vraagstukken daadwerkelijk op te lossen. Eén van de oorzaken hiervan is dat mensen verschillend denken over hoe belangrijk een vraagstuk is ten opzichte van andere kwesties.

Het doel van deze stap is om uiteenlopende opvattingen over het vraagstuk naar boven te halen. Beantwoord daartoe de volgende vragen:

- Wie zijn de belanghebbenden bij het vraagstuk en wat is hun belang?
- Waarom zijn deze belangen behartigenswaardig?
- Welke belangen worden over het hoofd gezien?

Stap 4: zicht op waarden rond het vraagstuk

Het streven naar consensus door met alle belanghebbende partijen te ‘polderen’ is kenmerkend voor de Nederlandse samenleving. Belangen worden afgeruild en verschillen worden overbrugd of anderszins weggenomen. Deze aanpak leidt bij complexe leefomgevingsvraagstukken echter regelmatig tot het uitstellen van duidelijke keuzes en een politiek van ‘pappen en nathouden’. Het voeren van een waardendialoog kan helpen om posities van verschillende spelers scherp in beeld te krijgen en de gevolgen van afwegingen inzichtelijk te maken.

Het doel van deze stap is om een beeld te krijgen van de waarden die in het spel zijn en hoe deze waarden zich tot elkaar verhouden. Beantwoord daartoe de volgende vragen:

- Welke waarden vinden de betrokkenen bij het vraagstuk belangrijk?
- In hoeverre zijn deze waarden complementair of conflicterend?
- Welke waarden en belangen zouden centraal moeten staan in de zoektocht naar een oplossingsrichting voor het vraagstuk – en waarom?

2.2 Mogelijkheden voor effectief samenspel

Als het vraagstuk is afgebakend, de context in beeld is gebracht, de meespelende belangen zijn onderkend en de met het vraagstuk verbonden

waarden zijn geëxpliciteerd, is het tijd om stappen vooruit te zetten. Dat vereist een goed samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven. Dat samenspel is echter al jaren ontoereikend. Oplossingen voor complexe leefomgevingsproblemen komen daardoor niet tot stand. In de aanbevelingen van deel 1 pleiten wij ervoor een nieuw samenspel te vinden tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen. De partijen moeten elkaars drijfveren en manieren van denken beter leren begrijpen. Alleen dan kunnen zij gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor collectieve belangen in de leefomgeving.

Het is daarom zaak om voor het vraagstuk in kwestie zo goed mogelijk te duiden hoe overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven zich tot elkaar verhouden, of zij de goede instrumenten hebben om verantwoordelijkheid te nemen en welk handelingsperspectief er is om voor de lange termijn vooruit te komen. De stappen 5 tot en met 7 bieden handvatten hiervoor.

Stap 5: perspectieven op de gewenste verandering
Hoe het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen het beste vorm kan krijgen, is afhankelijk van het specifieke vraagstuk en van de stip aan de horizon waar de samenleving naartoe wil.

Het doel van deze stap is om een beeld te verkrijgen van die stip aan de horizon en van keuzes die kunnen helpen om daar te komen. Beantwoord daartoe de volgende vragen:

- Welk wenkend langetermijnperspectief is er voor het vraagstuk?
- Wat kunnen we leren uit het verleden en/of van andere landen?
- Welke keuzes en acties zijn op dit moment nodig om het langetermijnperspectief dichterbij te brengen?

Stap 6: rolverdeling binnen het nieuwe samenspel
Bedrijven, gemeenschappen en de overheid drukken elk op hun eigen manier een stempel op de Nederlandse samenleving.
Bedrijven brengen enerzijds welvaart, maar veroorzaken anderzijds vervuiling van de natuur en milieu en uitputting van hulpbronnen.
Gemeenschappen dragen in uiteenlopende verschijningsvormen bij aan de samenleving: als bewonersverenigingen die meepraten over nieuwbouwprojecten in de wijk, als voedselcollectieven die levensmiddelen betaalbaar en beschikbaar maken voor de lokale gemeenschap, als actiegroepen die zich inzetten voor een schoner milieu enzovoort.
De overheid is de enige speler in het samenspel die formeel spelregels kan opleggen aan bedrijven en gemeenschappen. Bovendien is aan de overheid de zorg voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu toevertrouwd.

Het doel van deze stap is om in beeld te brengen welke verhoudingen er nodig zijn om de kracht van zowel bedrijfsleven, gemeenschappen als overheid zo goed mogelijk te benutten. Beantwoord daartoe de volgende vragen:

- Hoe kunnen gemeenschappen in stelling worden gebracht om bij te dragen aan de oplossing van het leefomgevingsvraagstuk?
- Welke actie is nodig van bedrijven om de leefomgevingsproblematiek op te lossen?

- Welke spelers binnen de overheid moeten samenwerken aan dit vraagstuk?

Stap 7: noodzakelijke instrumenten en werkwijzen
Op dit moment worden overheden, gemeenschappen en marktpartijen door allerlei factoren belemmerd om hun verantwoordelijkheid te nemen bij de aanpak van vraagstukken in de leefomgeving. Soms zitten procedures en regels in de weg of wordt noodzakelijke verandering tegengehouden door private belangen van deze of gene. Soms ook zijn overheidsinterventies onvoldoende effectief of ontbreekt er samenhang in het beleid doordat de overheid verkokerd is georganiseerd.

Het doel van deze stap is om in beeld te brengen welke instrumenten en werkwijzen noodzakelijk zijn om overheden, gemeenschapsinitiatieven én marktpartijen hun verantwoordelijkheid te laten nemen bij de aanpak van vraagstukken in de leefomgeving. Beantwoord daartoe de volgende vragen:

- Welke regels, procedures en afspraken voor bedrijfsleven en gemeenschappen moeten worden aangepast om vooruit te komen?
- Welke vormen van samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid en gemeenschappen kunnen helpen om tot verandering te komen?
- Wat is ervoor nodig om bij overheden samenwerking tussen beleidsterreinen te organiseren?

3 DENKBEELDIGE TOEPASSING VAN DE REFLECTIEVRAGEN: HET STIKSTOFVRAAGSTUK IN DE LANDBOUW

3.1 Ten geleide: een vingeroefening

In dit hoofdstuk passen we de reflectievragen uit het vorige hoofdstuk toe op een taai en inmiddels zeer urgent probleem in de Nederlandse leefomgeving: het stikstofvraagstuk in de landbouw. De hiernavolgende beschouwing is opgesteld vanuit het gezichtspunt van een denkbeeldige agro-ambtenaar van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Deze heeft de reflectievragen voorzien van antwoorden, om diens minister te adviseren voor haar deelname in het beleidsproces.

Deze fictieve casus draagt niet per se de oplossing aan voor het stikstofvraagstuk en moet ook niet gelezen worden als het advies van de Rli over het stikstofvraagstuk. De uiteenzetting, die de reflectievragen uit het vorige hoofdstuk doorloopt, is bedoeld om te laten zien hoe de inzichten en aanbevelingen uit deel 1 van dit advies kunnen worden toegepast op concrete vraagstukken.

De casus belicht stapsgewijs het stikstofvraagstuk in de landbouw vanuit verschillende perspectieven. Eerst wordt het probleem gedefinieerd en de bredere context rond het probleem in beschouwing genomen. Hierbij worden onderwerpen aangestipt die samenhangen met het bredere vraagstuk, zoals de woningbouw en het verkeer. Gezien de scope van deze vingeroefening worden deze thema's echter niet nader uitgewerkt. Vervolgens worden uiteenlopende maatschappelijke belangen rond het probleem in kaart gebracht en de achterliggende waarden belicht. Tot slot wordt beschouwd hoe overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven zich tot het stikstofprobleem verhouden, of zij de goede instrumenten hebben om verantwoordelijkheid te nemen en welk handelingsperspectief er is om gezamenlijk toe te werken naar een toekomstbestendige oplossing.

3.2 Beantwoording reflectievragen

Duiding van het stikstofvraagstuk in de landbouw

Stap 1: definitie van het vraagstuk

Waarom is stikstof een probleem; wat zijn de feiten en wat zijn de politieke en/of maatschappelijke perspectieven op het probleem?

Stikstof vormt een probleem omdat het in dusdanig grote hoeveelheden wordt uitgestoten dat het de Nederlandse natuur aantast. Naar aanleiding van de Europese Habitatrichtlijn (1992) ter bescherming van de natuur heeft Nederland tussen 2000 en 2010 in totaal 162 beschermde natuurgebieden aangewezen, de zogenaamde Natura 2000-gebieden. Het merendeel van deze gebieden staat aangemerkt als 'stikstofgevoelig'. In deze gebieden worden de kritische depositiewaarden[12] overschreden. De natuurkwaliteit is hier aangetast door verzuring c.q. vermesting als gevolg van neerslaande stikstofoxiden (NOx) en ammoniak (NH3)[13]. In het kader van de Europese Habitatrichtlijn mag in deze stikstofgevoelige gebieden géén extra stikstof neerslaan als daarmee de instandhouding van de natuur niet geborgd is. In 2015 is ter bescherming van de Nederlandse natuur het nationale Programma Aanpak Stikstof (PAS) opgesteld. Economische activiteiten konden doorgaan mits op termijn maatregelen zouden volgen om de stikstofuitstoot terug te dringen. In 2019 oordeelde de Raad van State, nadat daarover een prejudiciële vraag was neergelegd bij het Europese Hof, echter dat deze aanpak onrechtmatig was. De PAS-regeling mocht niet worden gebruikt om toestemming te verlenen voor activiteiten met méér stikstofuitstoot dan de Europese natuurbeschermingsregels toelieten omdat onvoldoende juridisch werd geborgd dat elders de uitstoot via maatregelen zou afnemen. Door deze uitspraak kwamen bouwprojecten en andere activiteiten stil te liggen. De 'stikstofcrisis' was geboren. Bedrijven die eerder om een vergunning hadden verzocht maar aan wie verteld was dat die onder de PAS-regeling niet nodig was, kwamen daarmee zonder een benodigde natuurvergunning te zitten (de zogenaamde PAS-melders).[14]

12 De kritische depositiewaarde is de maximale stikstofdepositie die een natuurgebied over een langere tijd kan verdragen voordat er schade optreedt.

13 In deze vingeroefening richt zich specifiek op de uitstoot van ammoniak (NH3) door landbouwactiviteiten. De uitstoot van stikstofoxiden (NOx) door bijvoorbeeld woningbouw en verkeer wordt niet verder uitgewerkt.

14 PAS-melders zijn ondernemers die tijdens het Programma Aanpak Stikstof (PAS) melding hebben gemaakt van activiteiten met beperkte stikstofuitstoot. Doordat de uitstoot gering was, mochten zij zonder vergunning hun activiteiten in gang zetten dan wel voortzetten. Na de PAS-uitspraak van de RvS moesten deze ondernemers alsnog een natuurvergunning aanvragen.

Naar aanleiding van deze uitspraak werd het Adviescollege Stikstof-problematiek in het leven geroepen, die haar advies 'Niet alles kan' publiceerde (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2019), gevolgd door het eindrapport 'Niet alles kan overal' (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020). De politieke reacties op dit advies leidden tot felle boerenprotesten. Naar aanleiding van alle rumoer vroeg de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof, Christianne van der Wal, Johan Remkes persoonlijk om een aanvullend advies, hetgeen resulteerde in het advies 'Wat wel kan' (Remkes, 2022). Via het sluiten van een landbouwakkoord werd getracht om met verschillende betrokken partijen gezamenlijk een toekomstperspectief te formuleren, gegeven de uitdagingen op het vlak van stikstof, water en klimaat. Dit akkoord mislukte in 2023 toen de LTO uit de onderhandelingen stapte (LNV, 2023).
De impasse in het stikstofdossier duurt nog altijd voort. In december 2024 heeft de Raad van State geoordeeld dat ook 'intern salderen' niet is toegestaan in een voortoets van projecten,[15] waardoor verschillende projecten en activiteiten met terugwerkende kracht in een situatie terecht gekomen zijn waarin een benodigde natuurvergunning ontbreekt. In januari 2025 heeft de rechtbank in Den Haag bovendien de Staat gesommeerd om, aangezien de Natura 2000-gebieden in Nederland aantoonbaar verslechteren, zich aan de stikstofdoelen voor 2030 te houden.[16] Tevens is de Europese Commissie twee inbreukprocedures gestart tegen Nederland voor het niet naleven van de Kaderrichtlijn Water en de Vogelrichtlijn, zaken die beide samenhangen met stikstof en de bescherming van Natura 2000-gebieden.

Stikstof vormt ook een *politiek probleem*, omdat met de huidige aanpak de Europese afspraken over bescherming van de natuur onvoldoende worden nageleefd en de nationale stikstofdoelen voor 2025 niet zijn behaald. Daarnaast zijn door de uitspraken van de Raad van State en de rechtbank in Den Haag verschillende economische activiteiten stil komen te liggen. Hierbij gaat het onder andere om bouwprojecten die belangrijk zijn voor het behalen van de woningbouwdoelstellingen. Het vastlopende beleid rond stikstof leidt dus tot problemen in andere politiek urgente beleidsdossiers. De stikstofcrisis heeft ook geleid tot massale protesten in agrarische kring. Maar dit heeft er nog niet toe geleid dat overheid, bedrijfsleven en samenleving meer op één lijn zijn komen te zitten, noch wat betreft het oplossen van het stikstofprobleem, noch wat betreft perspectieven voor de landbouw. Het ontbreekt aan een duidelijke politieke meerderheid voor een oplossingsrichting waar de verschillende actoren in het licht van Europese verplichtingen mee kunnen leven. En dus gebeurt er weinig.
Doordat het overheidsbeleid met terugwerkende kracht ongegrond is verklaard, is ook een acuut politiek probleem van handhaving ontstaan. Vooralsnog worden te goeder trouw zonder natuurvergunning werkende bedrijven zoals de PAS-melders ongemoeid gelaten, maar ze zijn in een onzekere situatie beland. Tegelijkertijd vindt geen verbetering plaats van de natuurkwaliteit. Met als gevolg dat het huidige stikstofbeleid van de overheid door veel mensen wordt bekritiseerd. Daarbij zijn zowel de doeltreffendheid, de rechtmatigheid als de legitimiteit van het beleid in het geding.

15 Intern salderen betreft het herverdelen van stikstofemissies binnen een bestaand project of bedrijf. Toen dit nog was toegestaan, kon onder bepaalde voorwaarden een nieuw project of activiteit worden opgestart zonder opnieuw een natuurvergunning aan te vragen.
16 De betreffende rechtszaak was aangespannen door Greenpeace.

De *maatschappelijke perspectieven* op het stikstofprobleem in de landbouw lopen zeer uiteen. Hoewel er onder wetenschappers een grote mate van consensus bestaat over de effecten van stikstof op de natuur, beperkt de discussie zich niet tot de noodzaak en aard van de te nemen maatregelen, maar worden ook wetenschappelijke inzichten en modellen ter discussie gesteld. De opvattingen van deskundigen en (belanghebbende) betrokkenen over de aard, de oorzaak en de oplossingen van het probleem lopen zeer uiteen:

- Er zijn mensen die ontkennen dat stikstof de oorzaak is van de achteruitgang van de natuur in Natura 2000-gebieden. Zij wijzen bijvoorbeeld de verstoorde grondwaterhuishouding aan als oorzaak van de verslechterende natuurkwaliteit. Of zij stellen zelfs dat de kwaliteit van de natuur niet zorgelijk is, gezien de terugkeer van grote roofdieren zoals de zeearend en de wolf.
- Anderen zien stikstofdeposities juist als zeer problematisch. Zij voorzien de totale ineenstorting van ecosystemen als er niet drastisch wordt ingegrepen in de Nederlandse landbouw, die verantwoordelijk is voor circa 45% van de stikstofuitstoot in Nederland (TNO, 2019). Ze brengen daarbij soms ook andere bezwaren tegen de veehouderij in, wijzend op de Europese Kaderrichtlijn water, dierwelzijn, gezondheid, klimaat en vleesconsumptie.
- Daartussenin zitten groepen die wel erkennen dat stikstof en de effecten ervan op de biodiversiteit in veel natuurgebieden een probleem vormen, maar die zich om tal van redenen zeer onrechtvaardig behandeld voelen.

Bij de laatstgenoemde groep is er soms boosheid over bestuurlijk falen. Zo heeft het kabinet in 2015 de melkveehouderij laten groeien toen de EU de melkquotering afschafte, terwijl de overheid (en het bedrijfsleven) wist dat er een nationaal ammoniak-plafond bestaat en dat er een afspraak met de EU lag in het kader van de derogatie van de Nitraatrichtlijn. Hierdoor kwamen natuur en waterkwaliteit in de problemen. Waarna de overheid fosfaatrechten en de PAS-regeling introduceerde en ook boeren in de problemen kwamen. Soms ook gaat het om kritiek op het gekozen beleidsinstrument. Zo zijn er mensen die geen vertrouwen hebben in het AERIUS-model, op basis waarvan de stikstofdepositiebijdrage van bedrijven of activiteiten wordt berekend voor het verlenen van natuurvergunningen. Zij denken aanwijzingen te hebben dat “slechts” de bijdrage van individuele uitstoot tot 500 meter causaal is en dat het échte probleem de deken van stikstof boven ons land is. Anderen voelen zich zeer onrechtvaardig behandeld omdat de rijksoverheid bij het aanleggen van natuur in de Ecologische Hoofdstructuur had beloofd dat deze geen ‘schaduwwerking’ zou hebben, terwijl dat nu toch het geval blijkt. En soms ervaren mensen onbegrip over het gevoerde beleid: waarom mag je op de Afsluitdijk straks weer 130 km/uur rijden maar worden de garnalenvissersboten met dezelfde verbrandingsmotoren aan banden gelegd; waarom houdt de overheid industrieën (9%) en luchthavens (6%) zonder natuurvergunning de hand boven het hoofd? Vragen waar men geen antwoord op krijgt.

Kortom, er is geen gedeelde opvatting over wat het stikstofprobleem is en hoe dit probleem het beste kan worden opgelost.

Waarom blijft het stikstofprobleem bestaan?

Het stikstofprobleem sleept zich al decennia voort. Dit komt deels doordat de landbouw (de sector die het meeste stikstof uitstoot en waar de oplossingen met name in ammoniakreductie worden gezocht onder andere omdat de NOx emissie in andere sectoren al dalende is), bewoners en belangengroeperingen zoals zojuist geschetst het probleem heel verschillend percipiëren.

Maar deels blijft het probleem ook voortbestaan door een viertal andere factoren: (1) een gebrek aan historisch perspectief en erkenning van de rol van boeren en de aard van natuur daarbinnen, (2) uiteenlopende, impliciete opvattingen en waardeoriëntaties over de rol van boeren, (3) de bestuurlijke complexiteit van de materie, (4) de politiek. Hieronder volgt een korte toelichting bij deze vier factoren.

Ad (1). Om te beginnen kenmerkt het debat over stikstofuitstoot in de landbouw zich door een gebrek aan *historisch perspectief* bij zowel overheid als burgers waardoor er kennis ontbreekt van de rol van partijen bij het ontstaan van het probleem. Politici en burgers hanteren veelal een verouderd referentiekader van de landbouw. De kleine gezinsbedrijven van begin vorige eeuw bestaan al lang niet meer. Schaalvergroting, intensivering, marktwerking, globalisering, mechanisering en robotisering hebben daar de afgelopen decennia verandering in gebracht. Het gaat om veranderingen die sterk hebben ingegrepen op de cultuur en identiteit van boeren en andere plattelandsbewoners. De boeren hebben het gevoel precies te hebben gedaan wat de markt en de overheid van hen vroegen (zie kader) en ze zijn trots op die rol. Er is echter weinig maatschappelijke erkenning voor de ingrijpende veranderingen die boerenbedrijven de afgelopen decennia als gevolg van markt- en overheidsprikkels hebben ondergaan. Het tegenovergestelde is vaak het geval. Boeren worden door de samenleving aangesproken op problemen die ze niet altijd kunnen oplossen en waar ze bovendien zelf soms ook last van hebben – van klimaatverandering tot het functioneren van het mondiale voedselsysteem. Althans zo ervaren ze dat zelf. De discussie over stikstofmaatregelen past voor veel boeren in deze context. Ze ervaren een gebrek aan erkenning voor hun positie en voelen zich als tweederangsburger behandeld.

Vergelijkbare constateringen kunnen worden gedaan over de natuur en landschap. Een groot deel van de natuur in ons land betrof cultuurlandschappen zoals heidevelden en natte hooilanden. Landbouw en natuur gingen lang samen, maar de industrialisering van de landbouw heeft de kwaliteit van natuur en landschap weggedrukt. De ingrijpende teruggang in akker- en weidevogels en het gebruik van termen als ‘landschapspijn’ illustreren dat. Op dit punt voelen (professionele) natuurbeschermers en burgers zich niet erkend in hun belangen als ze wijzen op de negatieve effecten van de wijze waarop de moderne landbouw wordt bedreven.

Kort gezegd komt het erop neer dat de deelnemers aan het politieke en maatschappelijke debat over stikstof vanuit verschillende, impliciete referentiekaders het gesprek aangaan. Deze situatie leidt tot verwijten over het verleden en vormt een voedingsbodem voor wederzijds onbegrip en polarisatie.

Hoe het mestoverschot van de landbouw ontstond en nooit werd weggewerkt

Landbouw kent een lange geschiedenis in Nederland. Voor een goed begrip van het sentiment in het huidige stikstofdebat zijn vooral de ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog van belang. Vanaf de jaren vijftig bouwde landbouwminister Mansholt, om Nederland er weer bovenop te helpen, de landbouwsector uit tot exportmachine. Via ruilverkaveling werd schaalvergroting doorgevoerd. Er werd beleid gevoerd om knechten en boerenzoons te laten afvloeien naar andere sectoren.
Door de verdere industrialisatie van de voedselketen in de jaren zestig werd de rol van de boer in het voedselsysteem langzaam kleiner, terwijl de macht van de voedingsmiddelenindustrie en veevoerleveranciers toenam. Het Europees beleid maakte vanaf het begin van de jaren 1960 de invoer van veevoer van buiten de Europese Unie en concentratie van veehouderij rond de Europese havens aantrekkelijk.[17] Ook met deze tendens heeft de boer gewillig meebewogen.
In de jaren zeventig werd de keerzijde van het intensieve landbouwmodel zichtbaar. De overheid kreeg te maken met een overschot aan producten (boterbergen) én met een mestprobleem. De boterbergen werden in de jaren tachtig weggewerkt door middel van Europese melkquota. De mestproblematiek leidde tot een stop op de uitbreiding van de varkens- en pluimveehouderij. Het zou logisch zijn geweest als de regering op dat moment het mestprobleem strenger had aangepakt door de veehouderij grondgebonden te maken. Onder premier Lubbers was ondertussen echter een neoliberale wind gaan waaien in Nederland. Marktwerking kreeg een steeds grotere rol toebedeeld en voor sterke overheidssturing op de landbouwsector was geen plaats meer. De overheid bouwde het landbouwbeleid met instrumenten als ruilverkaveling, landbouwvoorlichting en productschappen af. Het is in deze politieke en maatschappelijke context de afgelopen veertig jaar lastig gebleken om toekomstgericht mest- of ander milieubeleid te voeren.

17 Dit wordt ook wel het ‘Gat van Rotterdam’ genoemd.

Ad (2). Dat de discussie over de stikstofproblematiek maar niet tot consensus leidt, hangt ook samen met het feit dat er *uiteenlopende ideeën* over boeren bestaan. Zijn boeren onafhankelijke ondernemers in een wereldwijde markt, zijn het schijnzelfstandigen - gecontracteerd door de industrie - die ondersteund (in plaats van lastiggevallen) zouden moeten worden door de overheid, of vormen ze het cement van het platteland met een onvervreemdbaar recht op het voortbestaan van hun boerenbedrijf? Inmiddels is ook het beeld in opkomst van de boer als belegger die profiteert van de schaarse ruimte en hoge grondprijzen.
Niet alleen de visies op de plaats en rol van de boer in het economisch systeem worden weinig geëxpliciteerd, er is ook weinig aandacht voor de uiteenlopende opvattingen tussen boeren over het vak van boer. Boeren die biologisch, circulair, multifunctioneel of regeneratief willen boeren, hebben nooit de volle aandacht gekregen van het beleid. Of ze krijgen de aandacht, zoals recent bij biologisch, maar zonder realistische instrumenten zodat de sector de doelstelling van het te bereiken areaal onrealistisch acht of bang is voor ernstig marktbederf. Vaak zijn deze bedrijfsvoeringen

moeilijk in te passen in bestaande, industriële ketens. Ook binnen de LTO en in de omgeving waar zij actief zijn kunnen zij vaak op weinig draagvlak rekenen. De overheid wil ze dan soms nog wel op het schild heffen als interessante koplopers en niche-spelers maar inzet van die groepen boeren in een moderniseringsbeweging naar de landbouw van de toekomst blijft achterwege.
Deze uiteenlopende visies hebben betekenis voor het hoe en waarom van het overheidsbeleid, maar ze worden zelden expliciet in de discussie betrokken. Vaker lopen de visies door elkaar. Zo treft de politiek maatregelen voor agrarische ondernemingen (waarvan sommige met vele miljoenen aan omzet[18]), maar ze spreekt daarbij over 'boeren' in plaats van over 'ondernemingen' of 'ondernemers'.
Een breed gedragen maatschappelijke waardendialoog over de rol van de boer en de toekomst van de landbouw in een metropolitane omgeving op weg naar 20 miljoen inwoners, ontbreekt. Het moderniseringsbeleid uit het verleden vindt niet meer plaats.

Ad (3). Wat het vinden van een oplossing voor het stikstofprobleem verder tegenhoudt is de *bestuurlijke complexiteit* van de materie. De problematiek doet zich voor op de snijvlakken van diverse beleidsterreinen: landbouw, milieu, natuur, water, economische zaken, volksgezondheid (zoals rond zoönose), ruimtelijke ordening en buitenlandse handel. Bij de overheid zijn deze thema's verbonden aan gescheiden bestuurlijke verantwoordelijkheden. Die versnippering en verkokering maakt besturen moeilijk. Temeer omdat de verantwoordelijkheden ook nog eens verschillend zijn verdeeld over de bestuurslagen: EU (landbouwbeleid, handelsbeleid, milieu- en natuurrichtlijnen), rijksoverheid (invulling milieu- en natuurbeleid, landelijke ruimtelijke ordening, gezondheid), provincies (provinciaal milieu- en natuurbeleid en ruimtelijke ordening), waterschappen (waterbeheer) en gemeenten (lokale ruimtelijke ordening en vergunningen), elk met hun regionale samenwerkingsverbanden en omgevingsdiensten.

Ad (4). Tot slot is ook de *politiek* debet aan het eindeloos voortduren van het getouwtrek rond de stikstofuitstoot. Het politieke systeem lijkt vastgelopen in de effecten van Max Weber's "ijzeren kooi".[19] Zeker in het huidige tijdsgewricht zet de politiek échte vraagstukken en problemen waarmee de samenleving kampt buiten de deur, omdat de keuzes die moeten worden gemaakt te groot en impopulair zijn en tot verlies aan stemmers leiden. Eén van die moeilijke keuzes betreft het voortbestaan van individuele boerenbedrijven. Er heerst onder veel politici de onjuiste aanname dat elke boerenonderneming toekomst heeft of anders volledig schadeloos moet worden gesteld. De realiteit is dat er door de huidige marktkrachten bij de moderne landbouwtechniek en het langzaam teruglopende landbouwareaal op lange termijn voor wellicht slechts circa 20% van de huidige 50.000 agrarische ondernemingen in de toekomst nog plaats zal zijn[20]. Door het

18 Het grootste uitgekochte bedrijf rond de Peel, varkenshouderij Houbensteyn, is een conglomeraat van zes bedrijven (locaties die allen piekbelaster zijn) met 5.000 zeugen 45.000 vleesvarkens, 1,1% van de nationale productie.

19 De toenemende bureaucratisering van de overheid zou ertoe leiden dat individuele vrijheden worden beknot en mensen opgesloten raken in een systeem van regels en procedures, de ijzeren kooi (Veerman, 2025).

20 Bij 1,5 miljoen hectare en een bedrijfsgrootte van 250 ha zouden er zelfs maar 6.000 full-time grondgebonden bedrijven zijn, met daarnaast een aantal glastuinbouw- intensieve veehouderij- en sierteeltbedrijven.

sterke zwart-witdenken in dit debat is een gedifferentieerd beleid van ‘blijvers’ en ‘wijkers’, zoals dat in de jaren vijftig en zestig werd gevoerd, echter onbespreekbaar geworden. In plaats daarvan wordt de oplossing gezocht in uitstel, uitzonderingen en vrijblijvende overgangsregelingen. Het lijkt onmogelijk om in de Nederlandse politiek verantwoordelijkheid te nemen voor lastige keuzes, vanwege het broze evenwicht van coalitieregeringen, versplinterde achterbannen en de schotten tussen ministeries. Liever rommelen politieke partijen voort in de marges van hun ideologische verschillen en beloven onhaalbare oplossingen.

Concluderend: het stikstofvraagstuk blijft tot op heden bestaan omdat er vanuit verschillende referentiekaders wordt gediscussieerd, waarbij er weinig erkenning is voor het verleden, weinig analyse van de veranderde omstandigheden en de positie van de individuele boer. Er heersen verschillende culturele opvattingen en waardenoriëntaties, niet alleen over de landbouw maar ook over natuur en landschap. Een breed maatschappelijk debat over de toekomst van de landbouw in een land dat op weg is naar 20 miljoen inwoners heeft nog niet plaatsgevonden. Daarnaast bemoeilijken de bestuurlijke versnippering van het vraagstuk, de verkokering van de overheid en de kortetermijnvisie van de politiek het vinden van een gedragen oplossing voor deze complexe materie.

Welke spelers vanuit de overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven zijn bij het stikstofvraagstuk betrokken?
Het stikstofprobleem gaat de hele samenleving aan. Denk bijvoorbeeld aan de effecten die het vraagstuk heeft op het beleid voor de maximumsnelheid, de woningbouw, de luchtvaart en de industrie – onderwerpen die in deze vingeroefening over stikstof *in de landbouw* niet nader zullen worden uitgewerkt. Het stikstofvraagstuk gaat in zekere zin over de toekomstige inrichting van ons land.

Vanuit de overheid is het ministerie van LVVN verantwoordelijk voor het stikstofdossier. Politiek ligt de verantwoordelijkheid bij de minister en staatssecretaris van LVVN. De recent geïnstalleerde ministeriële commissie Economie en Natuurherstel zal ook een grote rol gaan spelen bij het zoeken naar oplossingen. Daarbij zal het probleem worden verbreed van landbouw naar andere sectoren. Verder spelen provincies, waterschappen en gemeenten een rol in (de uitvoering van) het stikstofbeleid. De provincies verstrekken immers de natuurvergunningen en zijn door het vorige kabinet gevraagd natuurherstelplannen te maken. De waterschappen moeten de waterkwaliteitsdoelstellingen van de kaderrichtlijn water zien te realiseren, maar zijn primair verantwoordelijk voor de waterpeilen (van groot belang voor landbouw en natuur). Gemeenten ten slotte, ervaren de gevolgen van het uitkoopbeleid op de inrichting van het buitengebied, op de leefbaarheid van het platteland, maar ook op de ruimte voor woningbouw.

Vanuit het bedrijfsleven zijn in eerste instantie natuurlijk de veehouders (ammoniak) en andere agrarische ondernemers (stikstof) bij het vraagstuk betrokken, evenals natuurbeherende organisaties. Tot de groep agrarische ondernemers horen ook akkerbouwers die op dit moment mest aanvoeren en daarvoor door de veehouders worden betaald. Verder zijn de toeleverende veevoerindustrie, de afnemende zuivelondernemingen en slachterijen

en voedselverwerkende industrie belanghebbende, omdat ze bij sommige beleidsmaatregelen hun productievolume zien krimpen. De Nederlandse retail (supermarkten en food service) nemen maar een deel van de in Nederland geproduceerde producten af, maar zouden in sommige oplossingen (zoals via keurmerken of verplicht duurzaam inkopen) ook een rol kunnen spelen. Naast grond in gebruik bij veehouderij en de akkerbouw (waar men drijfmest toedient) zijn er ook grote arealen in gebruik voor de sierteelt (bloemen, bollen, bomen) waar soms drijfmest wordt gebruikt en die worden uitgebreid als de melkveehouderij verdwijnt, met andere milieuproblemen tot gevolg (gewasbeschermingsmiddelen).

Vanuit gemeenschappen is een aantal initiatieven betrokken bij het stikstofvraagstuk. In de eerste plaats zijn dat organisaties die via participatie in beleid of lobby opkomen voor de leefomgeving (zoals Natuur en Milieu) of voor een beter begrip tussen boeren en burgers (bijvoorbeeld Aan Tafel!). In de tweede plaats zijn er collectieven van burgers betrokken die de voedselproductie anders organiseren (zoals Herenboeren), die interveniëren in de grondmarkt om natuur of natuurvriendelijke landbouw te organiseren (Land van Ons, Aardpeer en Wijland) of die subsidies verstrekken aan boeren (Urgenda). In de derde plaats vormen collectieven van boeren die natuurbeheer en/of regeneratieve landbouw op hun landerijen uitvoeren een belangrijke speler.

Vanzelfsprekend zijn er ook nog tal van vertegenwoordigende organisaties betrokken bij het stikstofvraagstuk. Dit betreft zowel belangenverenigingen uit het bedrijfsleven (Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland, Biohuis) als actiegroepen vanuit boeren (Agractie en Farmers' Defence Force) en actiegroepen uit de samenleving (Stichting Mobilisation for the Environment, Dierenbescherming, en Extinction Rebellion).

Met uitzondering van de gemeenschapsinitiatieven en sommige actiegroepen waren alle hierboven genoemde partijen, op een of andere manier, betrokken bij het mislukte Landbouwakkoord dat het vorige kabinet heeft getracht te sluiten.

Stap 2: beschouwing van het vraagstuk in zijn bredere context

Welke raakvlakken heeft het stikstofvraagstuk met andere vraagstukken?

De stikstofdoelen hangen om te beginnen nauw samen met de doelen voor klimaat en water. Ook op deze terreinen worden de beleidsdoelen binnen de landbouwsector niet gehaald. Een eventuele oplossing voor stikstof alleen biedt dan ook nog geen zekerheid aan boeren om toekomstplannen te maken en te investeren.

Daarnaast is er een verwevenheid met het vraagstuk van *voedselzekerheid*. Dit is een ingewikkeld dossier, omdat het vraagt om duidelijkheid over de rol die de Nederlandse landbouw op dat vlak zou moeten spelen. Niet iedereen ziet het belang van dit dossier. Sommigen benadrukken dat de voedselzekerheid moet worden gewaarborgd met het oog op het risico van oorlog of autarkie. Dan zal er net als in de wereldoorlogen weinig veevoer en kunstmest beschikbaar zijn en zal een groot deel van de veestapel worden afgeslacht. Anderen benadrukken de bijdrage die Nederland dient te leveren

aan de wereldvoedselvoorziening. Waarbij er dan discussie is of die zit in de productie door boeren, in de innovatie van de toeleverende industrie, of in het verduurzamen van de voedselproductie voor grote metropolen.

Een derde dossier waarmee samenhang bestaat, is *ruimtelijke ordening.* Voor het deel van de stikstofproblematiek dat niet door middel van innovatie kan worden opgelost, zal namelijk extensivering nodig zijn. Dat betekent dat een agrarisch ondernemer meer grondoppervlakte nodig heeft om dezelfde omzet te realiseren. Tegelijkertijd neemt de grondoppervlakte die beschikbaar is voor agrarisch gebruik af, doordat grond in toenemende mate wordt bestemd voor functies zoals woningbouw, defensieterrein, industrie, infrastructuur, bos of energie- en waterwinning.

Tenslotte hangt de stikstofproblematiek samen met de economische ontwikkeling in Nederland. Zo lang een structurele oplossing van de problematiek uitblijft, ligt de vergunningverlening voor projecten in de industrie, infrastructuur en de bouw nagenoeg stil. Dat leidt op zijn beurt tot het uitstellen van investeringsbeslissingen en onzekerheid voor ondernemers.

Wie hebben er nog meer met het stikstofvraagstuk te maken en op welke manier?
Andere betrokkenen bij het vraagstuk zijn retailbedrijven en fabrikanten van voedingsmiddelen (via de duurzaamheidsrapportages op grond van de Europese CSRD-richtlijn),[21] banken (in het kader van de financiering van duurzame groei en de prijzen van landbouwgrond die de waarde van hun onderpand bepalen), kennis- en onderwijsinstellingen (via onderzoek naar stikstof en reductiemaatregelen) en de EU (via de Habitatrichtlijn en voedselzekerheidsmaatregelen).

Waaruit bestaat de huidige aanpak van het stikstofprobleem en wat zijn de beoogde en niet beoogde effecten daarvan?
De huidige aanpak van het stikstofprobleem bestaat in belangrijke mate uit een *standstill*: er worden geen vergunningen meer afgegeven. Daarnaast worden landbouwbedrijven, in het bijzonder veehouders, uitgekocht. Daarbij is er veel aandacht voor de piekbelasters van ammoniak.

Het uitkopen van veehouders heeft als beoogd effect dat op die plaats de stikstofemissie vermindert. Een niet beoogd effect dat soms optreedt is dat uitgekochte ondernemers eigenaar blijven van hun grond en (a) deze omzetten in bouwland en dus het grasland omploegen, of (b) deze gebruiken voor andere, soms voor de Kaderrichtlijn Water nog vervuilender activiteiten, zoals aardappelteelt, boomteelt of bollenteelt. Een ander niet beoogd effect dat soms optreedt is dat de ontvangen uitkoopsommen worden gebruikt voor de aankoop van extra grond. Fiscale motieven spelen hierbij een rol. Daarmee wordt de grondprijs opgejaagd, wat andere boeren weer kan aanzetten tot intensiever grondgebruik. Jonge boeren klagen over het bemoeilijken van bedrijfsovername door de stijgende grondprijzen en onzekerheid rond vergunningen. Een niet beoogd effect is daarnaast dat moderne, efficiënte en soms ook al sterk verduurzaamde boerenbedrijven zich aanmelden voor de uitkoopregelingen. Over de sociaaleconomische

21 CSRD: Corporate Sustainability Reporting Directive.

effecten is nog weinig bekend, maar het feit dat in sommige gemeenten een groot aantal zeer moderne bedrijven van de opkoopregeling gebruik maakt, leidt tot vertwijfeling bij andere boeren en tot minder werkgelegenheid in de toeleverende industrie en de slachterijen.

Verder heeft de huidige *standstill* als niet beoogd effect dat er veel tijdverlies optreedt, waardoor minder tijd resteert tot de uiterste datum waarop het wettelijke doel van een forse stikstofreductie is gesteld. Als de overheid wacht met het nemen van maatregelen tot kort voor de uiterste datum, kan ze niet veel meer doen dan productielocaties sluiten en grote schadevergoedingen betalen.

Tot slot is de aanpak van het probleem op dit moment gericht op het *verduurzamen* van het voedselsysteem, in het bijzonder de agrarische productie (en minder op het ontwikkelen van publieke en private diensten). De kosten daarvan zijn lastig door te berekenen aan de buitenlandse consument, die het overgrote deel van de productie koopt. In dat licht wordt het verduurzamingsbeleid van de overheid regelmatig *neergezet* als bijzonder duur. Het grote probleem zit hem echter in de ruimte die geboden wordt aan de voedselproductie met bijbehorende impact door falend beheer van natuurlijke hulpbronnen als grondwater, oppervlaktewater, natuur en milieu. Dat beheer is gedecentraliseerd naar de provincies (bescherming van natuur en milieu) en naar de waterschappen (bescherming van grond- en oppervlaktewater). Van hen wordt verwacht dat zij via vergunningen actief sturen op stikstofuitstoot. Vergunningen gelden op individueel bedrijfsniveau, terwijl de stikstofdoelen gelden voor het collectief van agrariërs. Maar er is niemand die toeziet op het respecteren van dat collectieve doel en of er genoeg in vergunningen wordt ingegrepen om het collectieve doel te halen. Er wordt geen effectief emissiebeleid gevoerd. Met als gevolg dat het Rijk zelf in een te laat stadium moet ingrijpen. Het is dan ook de vraag hoe de afstemming tussen landelijke milieudoelen en lokale vergunningverlening kan worden bewerkstelligd. Moeten provincies wel eenzelfde belangrijke rol blijven vervullen waar het de deken van stikstof over ons land betreft, of moeten ze juist expliciete taakstellingen krijgen.

Stap 3: zicht op belangen rond het vraagstuk

Wie zijn de belanghebbenden bij het stikstofvraagstuk en wat is hun belang?

In relatie tot het stikstofvraagstuk in de landbouw zijn de volgende belanghebbende partijen en belangen te onderscheiden:

- *Boeren/agrarisch ondernemers.* Deze groep zet zich met name in voor het behoud van hun bedrijf, inkomen en bestaanszekerheid. Bedrijfscontinuïteit naar volgende generaties is voor velen een belangrijk punt. Daarnaast is er een groep boeren die ook het belang van een gezonde natuur erkent, vooral als economische productiefactor. Met andere woorden, de natuur levert onmisbare ecosysteemdiensten (zoals de gewasbestuiving door bijen) of is een essentiële voorwaarde voor bepaalde activiteiten (zoals natuurbeheer of recreatie). Boeren hebben ook belang bij hoge grondprijzen, althans zij die grond in eigendom hebben. Dit geldt uiteraard niet voor pachters en jonge boeren die grond moeten overnemen. Verder hebben boeren belang bij acceptatie van hun bedrijf door de lokale omgeving.

- *Ketenpartijen*. Net zoals boeren/agrarisch ondernemers hebben ketenpartijen belang bij het behoud van bedrijvigheid, inkomen en bestaanszekerheid. Zij verdienen hun geld aan de productie van boerenbedrijven. Ketenpartijen hebben vooral belang bij het volume van de productie. Het aantal boeren is voor hen minder relevant; ze hebben belang bij een zekere schaalgrootte en lage kostprijzen van landbouwbedrijven. Op lange termijn hebben ze er belang bij dat de sector in staat is voldoende jonge mensen aan zich te binden die boer willen worden. Op grond van de Europese CSRD-richtlijn worden ze verder in toenemende mate als toeleverancier aangesproken op de duurzaamheid van boeren.
- *Agrarische belangenorganisaties*. Belangenorganisaties komen op voor de belangen van boeren, maar zij hebben ook zélf belang bij het behoud van agrarische bedrijven en daarmee ook het aantal leden. Denk hierbij aan organisatiebelangen zoals profilering en het behoud van werk en inkomen voor medewerkers en bestuurders, soms ook mede door het uitvoeren van projecten.
- *Rijksoverheid*. De rijksoverheid heeft een belang bij natuurbescherming. Op grond van de Europese Habitatrichtlijn moet Nederland zijn aangewezen Natura 2000-gebieden beschermen (natuur in stand houden, verslechtering voorkomen) met het oog op biodiversiteit. Ook moet zij zich houden aan de eigen wetten en regels. De reductie van stikstofemissies is belangrijk, omdat een te hoge stikstofuitstoot ertoe leidt dat bepaalde economische activiteiten stil komen te liggen, zoals de bouw. Ook de afweging van de inzet van capaciteit en middelen en opzichte van andere beleidsterreinen is een relevant belang. Daarnaast heeft de rijksoverheid belang bij een gezonde economische sector en bij een positieve handelsbalans.
- *Politici*. De bemoeienis van volksvertegenwoordigers met het stikstofvraagstuk dient ook hun politieke (partij)belang. Met de keuze voor het nemen of uitstellen van bepaalde maatregelen proberen politici kiezers aan zich te binden om zo te worden herkozen en/of hun partij meer zetels te laten winnen bij de volgende verkiezingen.
- *EU*. De EU heeft belang bij natuurbescherming en bij de situatie dat lidstaten de in Europees verband gemaakte afspraken nakomen, ook om een toename van schadelijke effecten aan natuur en milieu te voorkomen. De EU formuleert ook het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de ruimte voor de inzet overheidsinstrumenten (staatssteun, mededinging).
- *Natuurbeherende organisaties*. Organisaties die natuurterreinen beheren hebben belang bij een vermindering van de stikstofdepositie op hun grondgebied. Ook hebben zij belang bij natuurvriendelijk waterbeheer in de omgeving.
- *Natuurorganisaties, ngo's en (klimaat)activisten*. Verschillende natuurorganisaties, ngo's en activisten komen op voor de belangen van de natuur, die zelf geen rechtspositie heeft in Nederland. Zij strijden voor een gezond en bio-divers natuurlandschap en beschouwen de ecologische waarde van de natuur als onderdeel van de brede welvaart. Ook spelen hier organisatiebelangen, zoals media-aandacht en fondsenwerving een rol.
- *Burgers*. Individuele burgers achten het stikstofvraagstuk (inclusief het onderliggende vraagstuk rond de wijze van voedselproductie) om verschillende redenen van betekenis. De belangen die zij waarnemen

variëren van voedselzekerheid en natuur tot een leefbaar en gezond platteland.

Waarom zijn deze belangen behartigenswaardig?
De bescherming van biodiversiteit, natuurkwaliteit, waterkwaliteit, landschapskwaliteit en klimaat zijn belangen die in een markteconomie niet automatisch door het bedrijfsleven of door gemeenschappen van bewoners voldoende worden behartigd. Er ligt hier een collectieve verantwoordelijkheid.

De inkomens van boeren staan in het huidige voedselsysteem al lange tijd onder druk. Er is een vrij hoog percentage van boeren met een inkomen beneden het bestaansminimum. Voor structureel lage inkomens in de agrarische sector bestaat overigens inkomensbeleid via belasting en toeslagen en de financiële welvaart (inkomen en vermogen) is beter dan die van andere groepen burgers (CBS, 2025).

Welke belangen worden over het hoofd gezien?
De belangen van recreatie, toerisme, waterwinning en dergelijke worden niet vaak in het stikstofdebat ingebracht, maar de betreffende sectoren zouden wel baat hebben bij een andere vorm van landbouw. Recreatie en toerisme zijn gediend met mooie landschappen en hoge natuurwaarden. Daarvoor zijn lagere stikstofdeposities noodzakelijk. Waterwinning is gediend met gebieden waar de inzet van (kunst)mest en gewasbeschermingsmiddelen minimaal is, zodat grond- en oppervlaktewater geschikt zijn als bron voor drinkwater. Gezondheid, een van de doelen in de Omgevingswet, komt ook weinig in het debat aan de orde, terwijl reductie van de ammoniakemissie positieve invloed heeft op de luchtkwaliteit.

Stap 4: zicht op waarden rond het vraagstuk
Welke waarden vinden de betrokkenen bij het stikstofvraagstuk belangrijk?
Bijna alle betrokken partijen die in het voorafgaande zijn vermeld vinden de waarden individualisme en gelijkheid van belang. Het zijn waarden die de Nederlandse samenleving kenmerken (Hofstede et al., 2010). De EU is daarentegen meer op Frans-Duitse leest geschoeid. Dit houdt in dat de EU zich kenmerkt door een bureaucratische aanpak en een voorkeur voor juridische regels in plaats van marktprikkels. Dat wordt mogelijk nog versterkt doordat zowel het Europees Parlement als 27 lidstaten met hun parlementen wetgeving willen die recht doet aan hun situatie. Waarden als *hiërarchie, gezagsgetrouwheid* en *collectiviteit* spelen hier een grotere rol.

In het huidige stikstofbeleid speelt de afweging tussen twee waarden een centrale rol. Enerzijds is er de waarde *individuele verantwoordelijkheid* (het principe ‘de vervuiler betaalt’) en anderzijds de waarde *solidariteit* (het principe ‘we zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het oplossen van het stikstofprobleem en we dragen collectief de kosten’).

Het duiden van de waarden die voor de verschillende actoren in het stikstofdossier aan de orde zijn, is ingewikkeld. Het nodigt al snel uit tot generalisaties waarin lang niet iedereen zich zal herkennen. In algemene zin kan echter gesteld worden dat burgers, boeren en hun organisaties en natuur- en milieuorganisaties waarden als rechtvaardigheid, respect,

solidariteit en individuele verantwoordelijkheid delen. Maar in de praktijk leggen ze die soms wel anders uit. Zo valt in het debat op dat veel boeren waarde hechten aan *respect*. Zij hebben het gevoel als tweederangsburgers te worden behandeld door stadsbewoners en door sommige politici. Daarnaast lijkt bij hen de waarde *eerlijkheid* regelmatig in het geding. Naar het idee van menig boer is het stikstofbeleid door sommige ministeries via de band van Brussel gespeeld, zonder een objectieve en – naar hun oordeel – eerlijke evaluatie te maken van effecten van de stikstofnormen voor Nederland. Ze ervaren ook het verschil in normen tussen Nederland en Duitsland als oneerlijk. Erkenning van deze gevoelens en opvattingen kan een basis zijn voor een invulling van beleid naar de toekomst.
De waarde *rechtvaardigheid* is eveneens in het geding in het stikstofdebat. Boeren vinden het niet rechtvaardig dat zij moeten opdraaien voor de kosten van de emissiereductie, terwijl de burger hiervan profiteert zonder ervoor te betalen via een hogere prijs van agrarische producten. Natuur- en milieuorganisaties daarentegen, ervaren het juist als onrechtvaardig dat boeren een soort historisch recht of eeuwigdurende vergunning op vervuiling lijken te hebben en ogenschijnlijk niet aan Europese wet- en regelgeving hoeven te voldoen.

Voor sommige boeren raakt inperking van hun productie als gevolg van de stikstofregels aan de waarde *vrijheid*, in dit geval de vrijheid om met je eigendom te doen wat je goeddunkt, zonder dat je de door overheid wordt ingeperkt. Veel burgers interpreteren die invulling van deze waarde juist als strijdig met individuele verantwoordelijkheid. Ook de waarden *duurzaamheid*, natuurlijk *evenwicht* en in mindere mate ook de *schoonheid* van de natuur zijn leidende waarden in het stikstofdossier. Natuur- en milieuorganisaties geven daar echter vaak een andere invulling aan dan boeren en ook burgers.

In hoeverre zijn deze waarden complementair of conflicterend?
De in Nederland sterk beleefde waarde individualisme conflicteert met de in Europa sterk gevoelde waarden *hiërarchie, gezagsgetrouwheid* en *collectiviteit.* In de praktijk leidt dit tot spanningen tussen de Nederlandse overheid en de EU, waarbij Nederland probeert om een uitzonderingspositie te bedingen in het stikstof- c.q. het natuurherstelbeleid omdat het meent recht te hebben op een individuele behandeling vanwege de ligging in een delta met veel grasgroei.

Ook de waarden *individuele verantwoordelijkheid* en *solidariteit* die in het stikstofbeleid aan de orde zijn, botsen met elkaar. Dit vertaalt zich in een gepolariseerd politiek debat waarin boeren ofwel worden gezien als veroorzakers van de stikstofcrisis ofwel als slachtoffers van falend overheidsbeleid. Binnen het ene perspectief is het logisch dat zij moeten betalen voor de vervuiling (al dan niet met het opgeven van hun bedrijf). De argumentatie luidt dan dat boeren na veertig jaar mestbeleid lang genoeg de hand boven het hoofd is gehouden. Binnen het andere perspectief is het logisch dat zij juist hulp moeten krijgen om te veranderen en dat de maatschappij daarvan de kosten betaalt. Deze waarden botsen ook bij de vraag of de individuele vervuiler tot 20 kilometer afstand van een kwetsbaar gebied moet worden aangepakt, of dat emissiebeleid voor alle boeren generiek moet worden gevoerd om gezamenlijk de deken van stikstof te verkleinen.

Rechtvaardigheid is een gedeelde waarde tussen boeren en natuur- en milieuorganisaties. Zij interpreteren deze waarde echter verschillend. Boeren willen dat de kosten van de landbouwtransitie eerlijk over de keten en de samenleving worden verdeeld. Natuur- en milieuorganisaties willen dat boeren en ketenpartijen eerlijk bijdragen aan de kosten van stikstof-reductie en natuurherstel.

Welke waarden en belangen zouden centraal moeten staan in de zoektocht naar een oplossingsrichting voor het stikstofvraagstuk – en waarom?[22] Hierboven zijn uiteenlopende waarden geschetst die een rol spelen in het dossier. In het verleden hebben de waarden individualisme en solidariteit een belangrijke rol gespeeld in het landbouwbeleid en het politieke debat daarover, maar zoals beschreven zit er ook spanning tussen die twee. Voor politieke afwegingen lijkt het voor de hand te liggen om juist die spanning op te zoeken. Het zou kunnen leiden tot oplossingsrichtingen die aansluiten bij het regeerakkoord van het huidige kabinet dat emissiebeleid en doel-sturing voorstaat.

Nadruk op de waarde *individualisme* leidt al snel tot het inzicht dat het individualiseren van opgaven naar individuele bedrijven in het verleden goed heeft gewerkt. Denk aan instrumenten als fosfaatrechten, dierrechten en melkquota. Dat pleit voor emissiereductieopgaves per bedrijf, waarvoor al eerder voorstellen zijn gedaan (Erisman, Backes & Vries, 2023). Dergelijke verplichtingen kunnen in de vorm van rechten voor de emissie (voor zover die (nog) niet gereduceerd hoeft te worden), verhandelbaar worden gemaakt. Daardoor ontstaat er een prijs op emissies en kunnen boeren onderling kosten verrekenen als de een meer aan emissiereductie doet dan de ander. Daarbij kan een lagere emissie aangetoond worden met registra-ties die een vorm van doelsturing zijn zoals het mineralenaangiftesysteem MINAS[23] en antibiotica-reductie. Door het individualiseren van opgaven worden alle boeren verantwoordelijk voor de stikstofdeken die boven ons land hangt en niet alleen de onderneming die op bijvoorbeeld 24 kilometer van een natuurgebied wil uitbreiden. Daarmee is ook een invulling van de waarde solidariteit aan de orde.

Van belang is verder dat solidariteit tussen boeren en burgers deel uitmaakt van de oplossingsrichting. Door ook in andere sectoren (onder andere industrie, verkeer en luchtvaart) maatregelen te nemen en door de over-heid mee te laten betalen aan innovaties en verplaatsing van stallen uit bufferzones rond natuurgebieden, kan de acceptatie van beleid binnen de agrarische sector toenemen.

22 Uiteenlopende waarden kunnen het vertrekpunt vormen in de zoektocht naar een oplossing voor het stikstofprobleem in de landbouw. Hier is gekozen voor de waarden individualisme en solidariteit, omdat deze waarden van oudsher een prominente rol spelen in het Nederlandse landbouwdebat. Zoals hierboven reeds is aangegeven, dit is een fictieve uitwerking van de stikstof casus en niet het advies van de Rli over stikstof in de landbouw.

23 Het MINAS systeem was behoorlijk succesvol in het terugdringen van het ammoniak-overschot per ha (OECD, 2015), met name in de grondgebonden landbouw. Er was echter ook kritiek op de fraudegevoeligheid van het systeem. MINAS werd afgeschaft nadat het Europese Hof van Justitie stelde dat het system te veel afweek van de Nitraatrichtlijn die het gebruik (en niet het overschot) van meststoffen reguleert.

Mogelijkheden voor effectief samenspel rond het stikstofvraagstuk in de landbouw

Stap 5: perspectieven op gewenste verandering

Welk wenkend langetermijnperspectief is er voor het stikstofvraagstuk?

Op basis van de hierboven centraal gestelde waarden kunnen we komen tot een perspectief waarin het platteland rond 2050 geheel toekomstbestendig is en een optimale rol speelt in de metropool Nederland, die dan 20 miljoen mensen telt. Die rol speelt het platteland dan zowel in de voedselproductie – door grotere bedrijven dan we nu hebben, uitgerust met geavanceerde techniek – als in de diensteneconomie. Jonge boeren die nu instappen en dit mede vorm gaan geven, kunnen in 2050 met trots hun bedrijf overdragen aan hun kinderen. Burgers kunnen genieten van cultuurlandschappen en unieke deltanatuur in een meerkernige metropool.

De ontwikkeling van Nederland tot metropool met 20 miljoen inwoners vergt dat de rol van de landbouw opnieuw wordt doordacht. Is onze landbouw primair voedselproducent voor een internationale markt? Of moet onze landbouw zich ook richten op markten voor publieke en private diensten, zoals waterberging en/of waterwinning, beheer van defensieoefenterreinen, natuurherstel, recreatie enzovoort, om zich minder afhankelijk te maken van de wereldmarkt? Het lijkt erop dat alleen een omschakeling van de productie naar meer niches – waarin exportmarkten betalen voor duurzaamheid – bestaanszekerheid voor de landbouw zal genereren.

Dit perspectief leidt echter niet noodzakelijk tot bestaansrecht voor de landbouw vanuit het perspectief van de samenleving. Immers, de grond die nu nog voor landbouw wordt gebruikt kan ook voor andere functies dan export worden aangewend en is dan mogelijk van veel meer waarde.

Daarmee samenhangend liggen fundamentele keuzes voor omtrent het doel van ons landbouwbeleid, te weten[24]: (1) het creëren van een efficiënte, goedkope voedselvoorziening, (2) het behoud van het huidige aantal boeren of (3) het ontwikkelen van een vooraanstaande, innovatieve bedrijfstak. In het eerste scenario is schaalvergroting en een vermindering van 50.000 naar 10.000 boeren voor de hand liggend en moet je als overheid, net als in de jaren vijftig en zestig, zorgen voor een uitstroom uit de landbouw met beleid voor ‘blijvers’ en ‘wijkers’. In het tweede scenario zou de overheid moeten stimuleren dat agrariërs zich gaan richten op het leveren van regionale diensten, waaronder natuurbeheer, en innovatie daarin. In het derde scenario zou de overheid moeten streven naar de ontwikkeling van innovatieve exporteerbare producten zoals stallen, machines en robots. Die innovatie ontstaat in alle drie opties alleen wanneer milieueffecten worden beprijsd of er andere concrete financiële voordelen mee te behalen zijn.

Als we kijken naar het aantal boeren met bestaanszekerheid en bestaansrecht ligt het wenkend langetermijnperspectief vermoedelijk vooral in integratie van de landbouwsector in de diensteneconomie van de metropool.

24 Deze doelen kunnen langs verschillende wegen gerealiseerd worden. Zo schetst de Sociaal Economische Raad (2021) zeven verschillende transitiepaden voor boerenbedrijven naar een duurzame landbouwsector.

Voor individuele bedrijven zal de keuze wellicht nog wel verschillend zijn: de een kiest voor overwegend productie van voedsel, de ander voor overwegend het leveren van diensten. Deze laatste optie vraagt om een brede discussie in de samenleving, ook met nu nog minder gehoorde belanghebbenden zoals recreatiebedrijven, drinkwaterbedrijven en bouwbedrijven.

Wat kunnen we leren uit het verleden en/of van andere landen?
Sommige mensen hebben zich erover verbaasd dat in Denemarken, in tegenstelling tot het ogenschijnlijk zo vergelijkbare Nederland, een klimaatakkoord met de landbouwsector is gesloten, waarbij (a) grote arealen aan de voedselproductie worden onttrokken om te worden bebost en (b) een emissiehandelssysteem voor klimaatgassen wordt ingevoerd. Het lijkt erop dat de Deense gemeenschapszin een andere culturele achtergrond heeft dan de Nederlandse poldertraditie (Hofstede et al., 2010). In Scandinavische landen ligt de nadruk op eerlijkheid en gelijkheid. In Nederland ligt de nadruk op samenwerking uit welbegrepen eigenbelang. De Denen verdelen dus vanuit eerlijkheid de klimaatkosten over de samenleving en daar doet de landbouw als vanzelfsprekend aan mee. Het Nederlandse landbouwakkoord, daarentegen, was vooral op zoek naar hoe de actoren een perspectief konden krijgen waarin de kosten van het collectieve belang worden verdeeld over de actoren.

Ook een vergelijking met Vlaanderen, waar men momenteel verder lijkt te zijn met een stikstofaanpak, is leerzaam. Een ander interessant voorbeeld is Italië. Mogelijk door de culinaire traditie en een minder grote nadruk op export zijn platteland en stad daar al jaren sterk op elkaar georiënteerd, met bijvoorbeeld arrangementen rond schoolmaaltijden, nicheproducten, boerenmarkten en dergelijke. Buiten Europa zou Singapore een interessant voorbeeld kunnen zijn, waar momenteel Nederlandse kennis en kunde wordt ingezet om hightech urban farming projecten op te zetten.

Welke keuzes en acties zijn op dit moment nodig om het langetermijnperspectief dichterbij te brengen?
Als de samenleving de landbouwtransitie tegen zo weinig mogelijk kosten en met zo weinig mogelijk verliezers wil realiseren, is er geen tijd te verliezen. Enkele maatregelen kunnen onmiddellijk door de overheid worden ingevoerd, dus per 1 januari 2026. Dit geldt bijvoorbeeld voor doelsturing via verplichte duurzaamheidsrapportages en een emissierechtensysteem in plaats van sturing aan de hand van kritische depositiewaarden waarin de daling van de emissies (net als in het Europese CO_2-emissiehandelssysteem) voor de komende jaren wordt vastgelegd.
Wellicht is het wenselijk om met een landelijk systeem van stikstofemissierechten te werken en het recht op stikstofuitstoot dus uit de huidige natuurvergunningen te halen. De wetgever kan een jaarlijkse gewenste reductie vooraf in de wet zetten (ABDTopConsult, 2023; Poppe & Jongeneel, 2020). Zo kan aan de rechter en aan de EU worden gegarandeerd dat de gewenste uitstootniveaus van 2030 en 2040 worden gehaald. De Kritische Depositie Waarde die nu wordt gehanteerd voor vergunningverlening krijgt dan vooral een rol in de monitoring van de natuur (die kan leiden tot scherper emissiebeleid). Daarmee zouden de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen (baseren op emissies, doelsturing) in gang zijn gezet en mogelijk

de PAS-problematiek enigszins zijn opgelost, zodat er ruimte is om aan de langere termijn te werken.
Vervolgens kan per gebied, op basis van de uitkomst van regionaal georganiseerde waardendialogen, een plan worden gemaakt om het gebied in 2040 of 2050 te laten voldoen aan de eisen van de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn water en de klimaatafspraken. Zo'n keuze per regio is ingegeven doordat beter met regionale omstandigheden van water en bodem rekening kan worden gehouden, en gemeenschappen makkelijker tot hun recht kunnen komen in het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en burgers. Het inzetten van deze beweging kan worden afgetrapt met een nationale discussie, bijvoorbeeld in een burgerberaad of staatscommissie, over de rol van het platteland in de metropool Nederland met 20 miljoen mensen in 2050.

Stap 6: rolverdeling binnen het nieuwe samenspel

Hoe kunnen gemeenschapsinitiatieven in stelling worden gebracht om bij te dragen aan de oplossing van het stikstofvraagstuk in de landbouw?
In het voedselsysteem spelen gemeenschappen op dit ogenblik een beperkte rol. Er bestaan wel initiatieven op dit gebied, zoals community supported agriculture (zoals Herenboeren) en gemeenschappen die investeren in grond (zoals Aardpeer, Wijland en Land van Ons) om die beschikbaar te stellen voor duurzame landbouw. Sommigen initiatieven hebben een internationaal karakter (zoals biologische of regeneratieve boeren), maar velen zijn eerder regionaal. Deze initiatieven zouden kunnen worden opgeschaald. Zo zou de overheid kunnen helpen met het beschikbaar stellen van grond. Of de overheid zou extra vergoedingen voor natuurvriendelijk boeren kunnen introduceren. Denkbaar is om door middel van schoolmaaltijden en andere initiatieven stad en platteland met elkaar te verbinden, zoals in Italië en Wales gebeurt.
Om iets te doen aan de zwakke governance van natuurlijke hulpbronnen in de regio (als gevolg van een te zwaar gebruik van de natuur door de voedselketens), is een rol weggelegd voor gemeenschappen. Bijvoorbeeld door middel van collectief natuurbeheer in gebiedscoöperaties.

Ook met het maken van gezamenlijke plannen om een gebied toekomstgericht in te richten voor voedsel, natuur, energie, waterberging en dergelijke, zouden burgers en boeren samen aan de slag kunnen gaan. Dit kan verbinding en solidariteit creëren, evenals nieuwe organisatievormen voor natuurbeheer. In feite gaat het daarbij om de vraag wie 'eigenaar' is van het landschap, de natuur en het milieu in een regio zoals Twente of de Achterhoek. Het versterken van de invloed van de bewoners van een streek via participatieve democratische processen en bijvoorbeeld gebiedscoöperaties, zou de verbinding tussen burgers en boeren kunnen herstellen. De gemeenschappen zullen zich hiervoor beter moeten gaan ontwikkelen en organiseren, zodat ze hun regio toekomstbestendig kunnen maken binnen de (inter)nationale afspraken.

Welke actie is nodig van bedrijven om het stikstofvraagstuk in de landbouw op te lossen?
Acties van boeren zijn hierboven al benoemd en komen vooral neer op het voldoen aan de eisen uit het emissiebeleid, via innovatie of vermindering van de veestapel, of het aanpassen van de bedrijfsvoering, via extensivering

of anderszins. Acties van andere bedrijven in de keten kunnen bijdragen. Supermarkten en andere bedrijven in de voedselketen, inclusief banken en grondeigenaren, hebben veranderkracht. Ze kunnen bedrijven benchmarken: de minst duurzame ondernemingen verplichten een coach te nemen en – in onverbeterlijke gevallen – hun producten niet meer afnemen, net zoals dit bij de antibiotica-reductie is gedaan. Ze kunnen ook relatief duurzame bedrijven hun meerkosten vergoeden, eventueel ten koste van de slecht presterende bedrijven. Die meerprijs kan indien nodig aan de consument worden doorberekend met de inzet van labels of keurmerken. Deze duurzaamheidskeurmerken zouden rekening moeten houden met een groot scala van duurzaamheidsaspecten, dus ook stikstofuitstoot en schadelijke invloed op het waterpeil in veenweidegebied.

In andere gevallen zal de voedingsmiddelenindustrie met een kleinere productenstroom meer niche- dan bulkspeler moeten worden. Duurzaamheidsrapportages van boeren zullen dan na enkele jaren van vrijwilligheid verplicht moeten worden gesteld in het kader van doelsturing zoals de Rli eerder voorstelde (Rli, 2021; EEAC, 2022).[25] Daarbij kan een certificering worden geïntroduceerd waarbij zoveel mogelijk uniforme indicatoren worden gebruikt. De overheid kan hierbij zo nodig EU-regelgeving als drukmiddel inzetten (denk aan de CSRD-richtlijn, de SFDR-verordening,[26] de e-Invoicing-richtlijn en voorstellen voor regelgeving op het gebied van verplicht duurzaam inkopen).

25 Dit sluit ook aan bij het Benchmarking voorstel in de EU strategische Dialoog.
26 SFDR: Sustainable Finance Disclosure Regulation.

Welke spelers binnen de overheid moeten met elkaar samenwerken aan het stikstofvraagstuk?
Binnen de rijksoverheid: de ministeries van LVVN en IenW zullen gezamenlijk duidelijk moeten maken wat de emissiereductie-eisen zijn per gebied in het kader van de kritische depositiewaarden voor 2027 en 2035, zodat deze eisen kunnen worden vertaald naar individuele bedrijven. Een vergelijkbare samenwerking is nodig tussen de ministeries van LVVN en VWS met betrekking tot emissies (en andere bedrijfsaspecten) die de volksgezondheid beïnvloeden. De ministeries van LVVN en EZ zullen op basis van het akkoord aan de klimaattafels vergelijkbare afspraken moeten maken over klimaat, voor zover deze niet al duidelijk zijn vastgelegd in de Regionale Energiestrategieën. De ministeries van LVVN en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) zullen afstemming moeten bereiken over de uitvoering van de Nota Ruimte, zodat duidelijk wordt hoeveel grond er per regio uit de landbouw wordt gehaald voor opgaven als woningbouw en defensie. Ook moet er duidelijkheid komen over het maken van gebiedsplannen.

Ministerie van LVVN en provincies: het ministerie van LVVN en de provincies zullen met elkaar moeten overleggen over de vraag of de huidige decentralisatie van het stikstofbeleid wel werkt, met name als het gaat om de uitstoot van ammoniak. Wellicht functioneert een systeem van landelijke emissierechten beter. Hiervoor moeten de emissierechten uit de huidige natuurvergunningen worden gehaald (tenzij er op een bepaalde locatie een zeer specifieke scherpere norm is gewenst).

Op deze manier wordt het probleem van PAS-melders opgelost, is uitstootreductie gegarandeerd en wordt er gestuurd op emissie in plaats van op kritische depositiewaarden conform het regeerprogramma (Kabinet-Schoof, 2024). Provincies kunnen zich dan richten op natuurbeleid en op de regioplannen voor het landelijk gebied. Boeren die met behulp van geavanceerde stallen, meststoffenscheiding of aangepast veevoer hun uitstootreductie willen aantonen, doen mee in het hierboven beschreven systeem van benchmarking op basis van gevalideerde data. Dat kan een eerste stap zijn in de richting van doelsturing. Zo wordt ook het in het regeerprogramma voorgestelde principe van doelsturing met kritische prestatie-indicatoren (KPI) via vrijwilligheid ingevoerd en getest. Het ministerie van LVVN zou dit via de BBB-lijn van gedeputeerden wellicht relatief snel kunnen regelen.

Stap 7: noodzakelijke instrumenten en werkwijzen

Welke regels, procedures en afspraken voor bedrijfsleven en gemeenschappen moeten worden aangepast om vooruit te komen?

Het is verstandig om te komen tot een herijking van plaats en toekomst van de landbouw (in het bijzonder de veehouderij) in de Nederlandse metropool. Alle belanghebbenden zullen hiertoe met elkaar in gesprek moeten over de toekomstbestendigheid van de landbouw richting 2050, teneinde (a) het eens te worden over een gezamenlijk toekomstbeeld en (b) het pad naar deze toekomst te verankeren in de strategie van de betrokken partijen. De ontwikkeling wordt vervolgens idealiter gestuurd door een gezamenlijk, verinnerlijkt doel, zonder dat een controleur naast elke boer hoeft te staan.

Er zijn verschillende mogelijkheden om aan het proces van herijking uitvoering te geven. Klassiek is een nationale aanpak zoals de instelling van een staatscommissie. Als alternatief of als aanvulling kan worden gedacht aan een burgerberaad; bijvoorbeeld een G1000-forum bestaande uit 500 burgers en 500 boeren. Het kan zijn dat de woede bij boeren over de gang van zaken tot nu toe zo groot is, dat er eerst erkenning moet komen voor hun positie en de gang van zaken in afgelopen jaren. Daarvoor zal dan een procedure moeten worden doorlopen, bijvoorbeeld een beleidsreconstructie, een parlementaire enquête of een waarheidscommissieonderzoek. Sommige landbouworganisaties hebben ervoor gepleit om, net als bij de toeslagenaffaire, de Europese Commissie voor Democratie door Recht[27] advies uit te laten brengen over het functioneren van de Nederlandse overheid (De Meulder, 2025).

Minstens zo belangrijk is het (vervolg)proces van herijking door per (deel) regio gedetailleerde plannen te maken voor het landelijk gebied. Op regionaal niveau, want juist daar kan de kracht van gemeenschappen worden benut. Vermoedelijk kan dit het beste gebeuren in de vorm van omgevingsplannen conform de Omgevingswet. Zowel boeren als burgers zullen deze plannen moeten opstellen, in samenwerking met de betreffende gemeenten en waterschappen. Tegelijkertijd kan een systeem van duurzaamheidsrapportages voor gecertificeerde agrarische ondernemingen worden opgezet.

27 De Europese Commissie voor Democratie door Recht, ook wel de Commissie van Venetië genoemd, is een adviesorgaan van de Raad van Europa.

Welke vormen van samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid en gemeenschappen kunnen helpen om tot verandering te komen?
Er is langdurige coördinatie nodig tussen marktpartijen in de voedselketen, overheden en gemeenschappen in het landelijk gebied, zoals dat op Europees niveau het geval is met de European Board on Agriculture and Food (Directorate General for Agriculture and Rural Development, 2025). Om dit te bewerkstelligen zijn verschillende vormen denkbaar. Bijvoorbeeld naar analogie met de Deltacommissaris voor het water, zou een *plattelandscommissaris* kunnen worden belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van de gebiedsontwikkeling op het platteland. Het parlement kan zich dan richten op de hoofdlijnen; de uitvoeringsdetails kunnen daar blijven waar ze horen.

Voor de uitvoering van het herijkingsproces binnen de voedselketen en voor het beheer van het systeem van duurzaamheidsrapportages, het beheer van het emissierechtensysteem en andere uitvoeringszaken zou een *productschap voor het platteland* kunnen worden ingericht. Dit in 2015 opgeheven gremium wordt daarmee in ere hersteld. In het productschap dienen dan ook milieu- en natuurorganisaties, vakbonden, consumentenorganisaties en dorpsraden te zijn vertegenwoordigd. Voor de totstandkoming van omgevingsplannen gelden de gebruikelijke procedures van de Omgevingswet. De Ecologische Autoriteit kan daarbij een toetsende rol vervullen of de gebiedsvisies helpen om de toekomstige emissie-eisen te realiseren. Het toezicht op de certificering kan worden verricht door daartoe aangewezen private organisaties. Overtredingen kunnen worden afgehandeld door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en onjuiste duurzaamheidsclaims in keurmerken door de Reclame Code Commissie en de Autoriteit Consument en Markt.

Op lokaal en regionaal niveau is er behoefte aan een nieuwe inrichting van het beheer van landschap, natuur en milieu, omdat de markt noch de wettelijke sturing hier goed functioneren. Dit beheer kan een hybride, publiek-private vorm krijgen. Gebiedscoöperaties van boeren, natuurbeheerders en burgers kunnen hier vorm aan geven. Inspiratie kan worden opgedaan bij het door de overheid gefinancierde beheer door recreatieschappen of bij het private beheer van landgoederen. Ook gemeenten zullen bij het beheer moeten worden betrokken, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de omgevingsplannen.

Wat is ervoor nodig om bij overheden samenwerking tussen beleidsterreinen te organiseren?
De overheid zal als systeemverantwoordelijke voor de samenwerking tussen de drie partijen haar convening power moeten inzetten. Er kan een strategische dialooggroep worden ingesteld met daarin behalve de deelnemers aan het mislukte landbouwakkoord ook de Stichting Mobilisation for the Environment (MOB) en Greenpeace. Gezamenlijk kunnen deze partijen een samenwerkingsdocument tot in detail uitwerken en vervolgacties formuleren.

Daarnaast was het instellen van de Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel een goed idee. Deze kan later worden omgezet in een onderraad voor het platteland. Tot slot kan er, zoals al genoteerd bij de vorige vraag, een plattelandscommissaris worden aangesteld.

LITERATUUR

ABDTopConsult (2023). *Normeren en beprijzen van stikstofemissies: sturen op stikstof.* Den Haag.

Adviescollege Stikstofproblematiek (2019). *Niet alles kan. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek: aanbevelingen voor korte termijn.* 25 september 2019. Amersfoort.

Adviescollege Stikstofproblematiek (2020). *Niet alles kan overal: eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*. Amersfoort.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35* (4), p. 216-224.

Berg, M van den (2023). *De beleidsbubbel: en hoe we die liefdevol leeg laten lopen.* Deventer: Verhaal Met Impact B.V.

Bisschops, S., & Beunen, R. (2018). A new role for citizens' initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, *62* (1), p. 72-87.

Boer, J. (2022). Geef wooncoöperaties de ruimte. *ROmagazine.nl*. Geraadpleegd op 25 februari via: https://romagazine.nl/artikel/28072/geef-wooncooeperaties-de-ruimte

Bolhuis, W. (2024). Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is. *ESB*, *109* (4831), p. 136-139.

Boon, F. & Noort, W. van (2025). De gemeente kiest liever voor geld dan voor grutto's'. *NRC Handelsblad*, 8 februari 2025. Geraadpleegd op 11 februari 2025 via: https://www.nrc.nl/nieuws/2025/02/07/de-gemeente-kiest-geld-boven-gruttos-a4882442#:~:text=%E2%80%9EDe%20gemeente%20kiest%20geld%20boven,aandacht%20kreeg%20voor%20de%20kwestie

Boutellier, H. (2019). *Het seculiere experiment: over westerse waarden in radicale tijden (tweede, herziene druk).* Den Haag: Boom.

Braams, R. (2023). *De transformatieve overheid.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/19/proefschrift-de-transformatieve-overheid

CBS (2024). *Meer dan de helft van elektriciteitsproductie komt uit hernieuwbare bronnen.* Geraadpleegd op 30 januari 2025, via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/39/meer-dan-de-helft-van-elektriciteitsproductie-komt-uit-hernieuwbare-bronnen

CBS (2025). *Weinig armoede onder agrarische huishoudens*. Geraadpleegd op 1 april 2025, via https://www.cbs.nl/item?sc_itemid=bb75f8bf-e7d1-44b6-a730-ba0eff622a08&sc_lang=nl-nl

Claassen, R., D. Schoenmaker & W. Schramade (2024). 'Ruim twee derde bedrijfswinsten is ten koste van mens en milieu'. *ESB*, *109* (4838), 24 oktober 2024.

Coesèl, M., Schaminée, H.J. & Duuren, L. van (2007). *De natuur als bondgenoot: de wereld van Heimans en Thijsse in historisch perspectief.* Wageningen: Wageningen University & Research.

CPB (2023). *De Nederlandse economie in historisch perspectief: economie.* Geraadpleegd op 4 februari 2025, via Webpublicatie De Nederlandse economie in historisch perspectief: 4 Economie | CPB.nl

Didde, R. (2022). Bottom of the class for water quality. *Wageningen World*, 3, p. 10-14. Te raadplegen via: https://www.wur.nl/en/show-longread/bottom-of-the-class-for-water-quality.htm

Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2025). *European Commission establishes the European Board on agriculture and food.* Te raadplegen via https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/european-commission-establishes-european-board-agriculture-and-food-2025-01-27_en

Donk, W.B.H.J. van de (2001). *De gedragen gemeenschap: over katholiek en maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij.* Nijmegen: SDU.

Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness. Part A: a competitiveness strategy for Europe*. Brussel: Europese Commissie.

Driessen, E.M.M.A. (2024). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie.* Den Haag: Boom.

EEAC (2022). *Towards a sustainable food system: a position paper on the framework law.* Den Haag: EEAC Network Foundation.

EU (2021). *Values and identities. A policymaker's guide*. EU Joint Research Centre publication. JRC Publications Repository. Te raadplegen via: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d4be714d-4757-11ec-91ac-01aa75ed71a1

Europese Commissie (2025). *Het EU-kompas voor concurrentievermogen. Mededeling van de commissie aan het Europees parlement, de Europese Raad, de Raad en het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's.* 29.1.2025 COM(2025) 30 final. Brussels.

Erisman, J. W., Backes C. & Vries, W. de (2023). *Van depositie- naar emissiebeleid: voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlenging en beleid*. Leiden: Universiteit Leiden.

Fischer, F. (2006). Participatory governance as deliberative empowerment: the cultural politics of discursive space. *The American review of public administration*, *36* (1), p. 19-40.

Fung, A. (2006). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. New Jersey (USA): Princeton University Press.

Gemeente Teylingen (2025). *Pacht agrarische gronden Teylingen.* Geraadpleegd op 26 maart 2025 via: https://www.teylingen.nl/pacht

Hendriks, F. (2024). Democratische innovatie: waarom zou je dat doen? *Bestuurswetenschappen, 78* (4). p. 9-22.

Hendriks, C. M. & Dzur, A. W. (2022). Citizens' governance spaces: democratic action through disruptive collective problem-solving. *Political Studies*, *70* (3), p. 680-700.

Hofer, K. & Kaufmann, D. (2023). Actors, arenas and aims: a conceptual framework for public participation. *Planning Theory*, *22* (4), p. 357-379.

Hofstede, G., Hofstede, G.J. & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations. Software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival.* New York, NY: McGraw-Hill.

Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, *38* (4), p. 388-401.

Hoogendijk, A. (2025). Naar nieuwe collectiviteit. In: Veerman, D. & Gravesteijn. E. (red.) (2025). *Daarom zijn boeren boos: de werkelijkheid achter de verhalen* (p. 69-90). Amsterdam: Prometheus.

Kabinet-Schoof (2024). *Regeerprogramma 2024: uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet.* Den Haag: Rijksoverheid. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof

Kooij, H.J., Oteman, M., Veenman, S. , Sperling, K., Magnusson, D., Palm, J. & Hvelplund, F. (2018). Between grassroots and treetops: community power and institutional dependence in the renewable energy sector in Denmark, Sweden and the Netherlands. *Energy Research & Social Science*, *37*, March 2018, p. 52-64.

Kunseler, E., Verwoerd, L., Vandenbussche, L., Boonstra, H., Swinkels, S. & Hel, S. van der (2024). *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie: eindrapport lerende evaluatie klimaatbeleid*. PBL & VU: Den Haag.

Kwast, O. (2019). Een andere benadering van het right to challenge: de concessie als kern van een algemene regeling? *RegelMaat, 34* (6), p. 430-447.

LNV (2023). *Aanbieding concept Landbouwakkoord en vervolgtraject.* Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 23 juni 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 252, nr. 100.

Maat, M., Noordink, M., Faassen, M. van & Veld, R. in 't (2024). *In de diepte is het stil. Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie. Een onderzoek, in het bijzonder naar besturingstechnologie.* Concept september 2024. Te raadplegen via: https://www.kwinkgroep.nl/wp-content/uploads/2024/09/0.-In-de-diepte-is-het-stil-In-t-Veld-e.a.pdf

Marselis, D. (2024). Het gat in de ozonlaag gedraagt zich na jaren weer 'normaal: de ozonlaag boven de Zuidpool is weer terug in haar oude ritme. *Trouw*. Geraadpleegd op 30 januari 2025, via: https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/het-gat-in-de-ozonlaag-gedraagt-zich-na-jaren-weer-normaal~b691cb85/

Mensink, W. & Bosse, A. (2022). Het failliet van het poldermodel? Leren van publieke beleidsbemiddeling. *Beleid en Maatschappij, 49* (3), p. 242-245.

Meulder, K. de (2025). Rechters brengen slecht nieuws met oog voor alle belangen, ook die van de boeren. *De Telegraaf*. Geraadpleegd op 10 februari 2025, via: https://www.telegraaf.nl/watuzegt/906231543/rechters-brengen-slecht-nieuws-met-oog-voor-alle-belangen-ook-die-van-de-boeren

Moor, T. de (2015). *The dilemma of the commoners: understanding the use of common-pool resources in long-term perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moor, T. de, Czischke, D., Eijk, C. van, Groep-Foncke, M., Held, L., Horlings, I., Reinhout Kleinhans, L.J. & Meerkerk, I. van (2025). Burgercollectieven aan het roer? In co-creatie met de overheid naar succesvolle transities. *Bestuurswetenschappen*, *79* (1), p. 64-83.

Mouffe, C. (2005). *On the political*. Londen: Routledge.

Muijnck, S. de & Tieleman, J. (2021). *Economy studies: a guide to rethinking economy education.* Amsterdam: Amsterdam University Press B.V.

Nationaal Burgerberaad Klimaat (2024). *Sleutelfactoren voor succesvolle opvolging.* Geraadpleegd op 10 februari 2025, via: https://open.overheid.nl/documenten/4e9a2374-4df5-415d-9be3-7dbd3f230cf2/file

Nederhand, J., M. van der Steen & M. van Twist (2022). *Het verbinden van botsende institutionele logica's: een typologie van strategieën.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Noordzij, K., Visser, V., Koster, W. de, & Waal, J. van der (2020). Politiek onbehagen onder lager opgeleiden. *Sociologie Magazine*, *28* (3), p. 16-18.

OECD. (2015). *Innovation, agricultural productivity and sustainability in the Netherlands.* OECD Food and Agricultural Reviews. Paris: OECD Publishing.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.* Cambridge: Cambridge University Press.

Poppe, K. & Jongeneel, R. (2020). Beprijzing beperkt nadelige milieueffecten landbouw. *ESB*, *105* (4791S), p. 52-56.

Provincie Limburg, Gemeente Peel en Maas, Universiteit Maastricht, Vereniging Kleine Kernen Limburg & Synthese (2020). *Uw initiatief past niet in ons kader! En wat doen we nu?* Te raadplegen via: https://stade-advies.nl/praktische-tool-uw-initiatief-past-niet-in-ons-kader-en-wat-doen-we-nu/

Remkes, J. (2022). *Wat wel kan: uit de impasse en een aanzet voor perspectief.* S.l.

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

Rli (2021). *Boeren met toekomst.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2022). *Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2023a). *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

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

RIi (2023c). *Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RIi (2024a). *Goed gefundeerd: advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RIi (2024b). *Waardevol regeren: sturen op brede welvaart*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RIi (nog te verschijnen). *Bouwen met toekomst: werken aan woningen van duurzame materialen*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RIi, ROB & RVS (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

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

Roorda, C., Verhagen, M., Loorbach, D. & Steenbergen, F. van (2015). *Doe-democratie: niche, visie of hype?* Rotterdam: DRIFT.

Rozendaal, R. & Vollebergh, H. (2022). Stringente standaarden stimuleren innovatie in doorbraaktechnologieën. *ESB*, *107* (4814), p. 455-457.

SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2021). *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw: verkenning naar een landbouwakkoord.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Steen, M. van der (2014). De geboorte van de moderne verzorgingsstaat en de herontdekking van oude vormen. *Christendemocratische Verkenningen*, p. 42 – 52.

TNO (2019). *Factsheet emissies en depositie van stikstof in Nederland*. Oktober 2019. Den Haag.

TNO (2022). *Factsheet emissies en depositie van stikstof in Nederland*. Oktober 2019, update augustus 2022. Den Haag: TNO.

Trommel W. (2016). In de diepte daagt het glokale. In: Buijs, G. & J. Hoogland (red.), *Ontzuilde bezieling,* p. 146-160.

Tweede Kamer (2015). *Deelrapport Literatuurstudie parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties.* Vergaderjaar 2014-2015, 33606, nr. 8.

Veerman, D. (2025). Vervreemdend beleid. In: Veerman, D. & Gravesteijn. E. (red.) (2025). *Daarom zijn boeren boos: de werkelijkheid achter de verhalen* (p. 157-182). Amsterdam: Prometheus.

Verloo, N. (2023). *Struikelen over participatie: tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming.* Amsterdam: Van Gennep.

Visser, V., Koster, W. de & Waal, J. van der (2023). Understanding less-educated citizens' (non-) participation in citizens' initiatives: feelings of entitlement and a taste for politics. *Current Sociology*, *71* (5), p. 924-942.

Vollenhoven, P. van, Schaminee, J.H.J., Zanden, A. van der & Swanenvleugel, B. (2015). *Monumenten: inspiratiebron voor natuur! Eindrapport Commissie van Vollenhoven.* Den Haag: Rijksoverheid.

Vosman, L., Coenen, T., Volker, L. & Visscher, K. (2023). *Ecosystemen in de infra-sector: innovatie door projectoverstijgende samenwerking.* Enschede: Universiteit Twente.

Wagenaar, H., & Bartels, K. (2024). Introduction: Advancing the commonsverse: the political economy of the commons. In: *International Journal of the Commons*, *18*(1), p. 337-350.

Woonbedrijf (2024). *ASML en gemeente Eindhoven leveren financiële bijdrage aan projecten in de regio.* Geraadpleegd op 29 januari 2025, via: https://www.woonbedrijf.com/News/6405/

WRR (2012). *Publieke zaken in een marktsamenleving.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2023). *Goede zaken: naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2024). *Discussienotitie deskundige overheid.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

BIJLAGEN

TOTSTANDKOMING

Samenstelling raadscommissie

J. (Jantine) Kriens, raadslid Rli en commissievoorzitter

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

Prof. dr. J.C. (James) Kennedy, extern commissielid (Universiteit Utrecht)

Y. (Yourai) Mol, BPhil, junior-raadslid Rli tot 31 augustus 2024, extern commissielid vanaf 1 september 2024

Drs. K. (Krijn) Poppe, raadslid Rli

Dr. N. (Nanke) Verloo, extern commissielid (Universiteit van Amsterdam)

Samenstelling projectteam

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

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

Dr. M.J.M. (Mariska) Versantvoort, projectmedewerker

C.I.A. (Katja) de Vries BBA, projectondersteuner

Geraadpleegde personen Verkenning Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid (publicatie 21 december 2023)

Rob Aalbers, Centraal Planbureau

Hans Boutellier, Vrije Universiteit Amsterdam

Paul Frissen, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Maarten Hajer, Universiteit Utrecht

Pieter Hasekamp, Centraal Planbureau
André Hoogendijk, BO Akkerbouw
Frank Kalshoven, De Argumentenfabriek
James Kennedy, Universiteit Utrecht
Tine de Moor, Erasmus Universiteit
Wieke Pot, Wageningen University & Research

Geraadpleegde personen en instanties advies Falen en opstaan

Chila van der Bas, Adviescollege Veiligheid Groningen
Marije van den Berg, Democratie in uitvoering
Marten van den Berg, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Wimar Bolhuis, TNO
Eppy Boschma, VNG
Rik Braams, TNO
Marlies van Breugel, Adviescollege Veiligheid Groningen
Frank den Brok, gemeente Oss
Jan van Burgsteden, gemeente Meierijstad
Paul Frissen, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Sander Gerritsen, Ministerie van Economische Zaken
Annelieke van der Giessen, de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie
Paul 't Hart, WRR en Universiteit Utrecht
Michel Heijdra, Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Marjolein Jansen, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Robert Kohsiek, Wonam
Eva Kunseler, Planbureau voor de leefomgeving
Fieke van Leest, VNG
Tine de Moor, Erasmus Universiteit
André Nijhof, Nyenrode
Erik Nijsse, Ministerie van Economische Zaken
Wim Oosterveld, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Nicky Pouw, Universiteit van Amsterdam
Afke van Rijn, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Diana Sadek - Van Dorresteijn, VNG
Gijs van Schouwenburg, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Donné Slangen, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Jaap Slootmaker, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Esther de Snoo, Nieuwe Oogst
Ab van der Touw, voorzitter van de Raad van Toezicht van de Universiteit Leiden en van TenneT
Lisa Verwoerd, Planbureau voor de leefomgeving
Joyce Vink, Adviescollege Veiligheid Groningen

Gesprek met andere adviesraden, 8 maart 2024

Catrien Bijleveld, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Mariet de Boer, Raad voor het openbaar bestuur
Nynke Cornelissen, Adviescollege Veiligheid Groningen
Lennart Langbroek, NLsportraad
Merel Langelaar, Raad voor Dierenaangelegenheden en Universiteit Utrecht
Bastiaan Meerburg, Raad voor Dierenaangelegenheden

Joyce Vink, Adviescollege Veiligheid Groningen
Mariëtte van der Voet, Maatschappelijk Impact Team
Tim Wagelaar, Onderwijsraad

Gesprekstafel Landbouw, 21 mei 2024
Gerben Biermann, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Martine Boon, Rabobank
Willem Ferwerda, Commonland
Tamara Metze, TU Delft
Roy Meijer, Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt
Hermen Vreugdenhil, Collectief Rivierenland
Fred van de Wart, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

*Gesprekstafel Wonen, 24 mei 2024**
Esther Agricola, Bouwfonds Gebiedsontwikkeling
Olaf Cornielje, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Marja Elsinga, TU Delft
Kristel Jeuring, LSA Bewoners
Erwin van der Krabben, Radboud Universiteit
Arie Lengkeek, ERA Contour
Judith Norbart, branchevereniging IVBN
Karin Schrederhof, gemeente Delft

* *Joost van der Zon (OPENRED) presentatie expertmeeting met een beschouwing van enkele Woondeals op basis van data*

Gesprek met strategische groep DeltaDoorDacht, georganiseerd door het DG Water en Bodem van IenW, 12 september 2024
Marianne Aalbersberg, TNO
Stefan Aarninkhof, TU Delft
Lilian van den Aarsen, Staf Deltacommissaris
Willemien Bosch, NL-Ingenieurs
Marlouke Durville, Rijkswaterstaat
Louise van der Heijden, Deltaplatform/SIA
Simon Molenaar, WUR
Annemieke Nijhof, Deltares
Willem den Ouden, Deltaplatform/SIA
Klaasjan Raat, KWR
Werenfried Spit, KNMI
René Vrugt, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Marjolein van Wijngaarden, Vereniging van Waterbouwers
Mariëlle van der Zouwen, KWR

Ambtelijke contactgroep, 7 januari 2025
Martijn Eskinasi, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Thomas Groenink, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Anne Reitsma, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Erik Schmieman, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Frank Stevens van Abbe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Otto Thors, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Gesprek met andere adviesraden, 7 januari 2025
Chila van der Bas, Adviescollege Veiligheid Groningen
Godfried Bogaerts, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Marlies van Breugel, Adviescollege Veiligheid Groningen
Jeffrey de Hoogen, Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie
Lennart Langbroek, NLsportraad
Merel Langelaar, Raad voor Dierenaangelegenheden
Nicole Leijendeckers, Raad voor Cultuur
Bastiaan Meerburg, Raad voor Dierenaangelegenheden
Maurits Meerwijk, Gezondheidsraad
Han Moraal, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Gerber van Nijendaal, Raad voor het Openbaar Bestuur

Harm Rienks, Raad voor het Openbaar Bestuur
Victor Toom, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Tim Wagelaar, Onderwijsraad

Externe referenten
Paul Frissen, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en
Tilburg University
Chris Kalden
Tine de Moor, Erasmus Universiteit
Annemieke Nijhof, Deltares

OVERZICHT PUBLICATIES

2024
Waardevol regeren: sturen op brede welvaart. Juli 2024 (Rli 2024/04)

Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving. Juni 2024 (Rli 2024/03)

Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat. Juni 2024 (Rli 2024/02)

Goed gefundeerd: advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek. Februari 2024 (Rli 2024/01)

2023
Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning. December 2023 (Rli 2023/08)

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

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

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

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

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

2022

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

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

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

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

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

2021

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

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

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

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

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)

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

2020

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

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

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

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

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

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

Colofon

Tekstredactie
Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Infographics
Frédérik Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina 12, 16, 17 en 66)

Fotoverantwoording
Cover: Hans van Rhoon / ANP
Pagina 5: Dingena Mol / ANP - Hollandse Hoogte
Pagina 14: Hans van Rhoon / ANP - Hollandse Hoogte
Pagina 20: Marcel van den Bergh / ANP - Hollandse Hoogte
Pagina 31: Anton Kappers / ANP - Hollandse Hoogte
Pagina 46: Anton Kappers / Hollandse Hoogte
Pagina 54: Kzenon / Shutterstock

Grafisch ontwerp
Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Publicatie Rli 2025/01
Mei 2025

Vertaling
Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via http://en.rli.nl

Bronvermelding
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2025). Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving. Den Haag.

ISBN 9789083469744
NUR740