

**Duurzaamheid als
uitdaging**

De afweging van ecologische en
maatschappelijke risico's in
confrontatie en dialoog

W.J. Vermeulen

J.F.M. van der Waals

H. Ernste

P. Glasbergen

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997

VIOI

1997

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



ISBN 90-399-1487-7

Voorwoord

Het rapport WRR rapport *Duurzame risico's, een blijvend gegeven* uit 1994 heeft bijgedragen aan het debat over duurzame ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het milieubeleid. De notie van duurzame ontwikkeling is in dit rapport via verschillende handelingsperspectieven operationeel gemaakt. Daarmee wordt de meervoudige interpretatie van duurzame ontwikkeling vorm gegeven door onderscheiden posities in te nemen in onder andere het gepercipieerde belang van toekomstige generaties, de opvattingen omtrent de kwetsbaarheid van het milieu en de betrokkenheid bij Noord-Zuidrelaties. Met deze voorzet heeft de WRR een debat geopend, waarvan het eind voorlopig nog niet in zicht lijkt.

Nu leidt een vruchtbaar debat niet alleen tot antwoorden, maar ook tot nieuwe vragen. Een vraag die de gemoederen nu bezig houdt, betreft de uitwerking van de handelingsperspectieven in praktisch politiek handelen op verschillende bestuurlijke niveaus. Kort samengevat wordt in *Duurzame risico's* gesteld dat een open afweging van maatschappelijke doelen en milieudoelen moet plaatsvinden om zo te komen tot een pragmatische invulling van duurzame ontwikkeling. Dit houdt een pleidooi in voor verschillende vormen van beleidsvoorbereiding in plaats van een voortslappende discussie over de juiste definitie van duurzame ontwikkeling.

In de studie die nu voor u ligt, hebben onderzoekers van de vakgroep Milieukunde van de Rijksuniversiteit Utrecht in opdracht van de WRR een aantal zogenoemde open-planprocedures geïnventariseerd en beoordeeld. Daartoe is in twee cases uit het recente milieubeleid nagegaan hoe in de praktijk wordt omgegaan met de afweging van risico's. Ook is daarbij aangegeven waar er mogelijkheden liggen voor verbeteringen. Daarmee wordt één element uit het rapport *Duurzame risico's*, te weten de noodzaak voor een open tweezijdige afweging, handen en voeten gegeven.

De studie is begeleid door een commissie met personen van buiten en binnen de WRR en is daarnaast onderwerp van discussie geweest in een wat breder opgezette workshop. De bevindingen van de begeleidingscommissie samen met de uitkomsten van de workshop geven aanleiding tot een aantal opmerkingen.

In de eerste plaats laten de analyses van de cases zien dat beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling en -implementatie niet eenduidig zijn en als vanzelf uit elkaar volgen. Er is wel sprake van 'geschakelde beleidsprocessen', zoals de onderzoekers concluderen, maar daarnaast zijn er ook nog vele minder gemakkelijk te structureren relaties aan de orde. Politiek-strategische overwegingen, persoonlijke relaties, onderscheiden circuits, maatschappelijke discussies, al deze elementen spelen een rol in de uiteindelijke beleidsvorming. Hoewel het concept van geschakelde processen een nuttige rol kan vervullen in de analyse, moet worden bedacht dat de realiteit zich niet in dit keurslijf laat persen.

In de tweede plaats is de beoordeling van de open-planprocedures ongevoelig voor het klimaat en de omstandigheden waaronder vele van deze experimenten zijn ontstaan. In een analyse wordt met eenvormige criteria beoordeeld of deze planprocedures hebben bijgedragen aan de uiteindelijke beleidsvoering. Dat blijkt in niet erg veel gevallen zo te zijn, maar vaak was dit ook niet expliciet de bedoeling. Toch is deze uitkomst niet zonder betekenis. De waarschuwing voor beleidsvoering die een doel op zichzelf dreigt te worden, is op meerdere plaatsen geuit. Ook hier is dat gevaar niet ondenkbeeldig. Dit onderzoek leidt weliswaar tot een oproep om door te gaan met dergelijke experimentele

initiatieven van interactieve beleidsvorming, maar dan moeten deze worden vormgegeven als een voortdurend leerproces. De onderzoekers reiken een aantal ontwerpdimensies aan om de beleidsvoering zodanig in te richten dat maximaal kan worden tegemoetgekomen aan permanent leren. De aandacht is daarbij vooral gericht op de implementatie van voorgenomen beleid. Juist in die fase lijken voldoende mogelijkheden aanwezig om met behulp van nieuwe vormen van open-planprocedures tot een dialoog te komen met alle betrokkenen. Dit kan de legitimiteit van het beleidsproces sterk ten goede komen.

In de derde plaats is in de studie sterk de nadruk gelegd op de nadere uitwerking van aanvankelijk genomen strategische beslissingen. Vanuit het object van onderzoek is een dergelijke toespitsing niet verwonderlijk, omdat in die fase sprake kan zijn van zowel nadere explicitering van de eerdere voornemens als operationalisering van tot dan toe abstract beleden voornemens. Toch moet daarbij worden bedacht dat in het rapport van de WRR de aandacht in eerste instantie gericht was op het formuleren van de beleidsagenda. In deze studie is duidelijk geworden dat een helder onderscheid tussen voorbereiding, ontwikkeling, implementatie en uitvoering, juist door het toepassen van open procedures, lijkt te vervagen. Dit biedt wellicht een aanknopingspunt voor toekomstige verdere verdieping. Daarbij zou kunnen worden nagegaan in hoeverre het mogelijk is om met behulp van een plancyclus, zoals we die bijvoorbeeld kennen uit de ruimtelijke ordening, te komen tot een betere balans tussen de voortdurende maatschappelijke afweging en het stellen van harde ijkpunten die beide bij de voorbereiding en uitvoering van beleid noodzakelijk zijn. Deze studie is een pleidooi om geschakelde processen een meer expliciete plaats te geven in dit traject. In welke mate een dergelijke vormgegeven beleidsproces bijdraagt aan duurzame ontwikkeling, is uiteindelijk ter beoordeling aan latere generaties.

De begeleidingscommissie

Mevr. mr. M.E. Bierman-Beukema toe Water (BiZa/DGOB)

Mevr. prof.dr. J.C.M. van Eijndhoven (Rathenau Instituut)

Drs. H.C. van Latesteijn (WRR)

Drs. R.J.M. Maas (RIVM)

Dr. C.M. Plug (VROM/DGM)

Prof.dr. R. Rabbinge (WRR)

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
1 Vraagstelling	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Uitgangspunten	10
1.4 Beleid als iteratief proces in geschakelde beleidsprocessen	10
1.5 Onzekerheden in kennis en conflicterende zekerheden	12
1.6 Aanpak van het onderzoek en opbouw van het rapport	13
2 Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in de praktijk	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in het afvalbeleid	15
2.2.1 Omslag naar preventie en hergebruik	15
2.2.2 Het STRAF-project	16
2.2.3 Milieu- en markteconomische analyses	16
2.2.4 Omgaan met onvolledige en onzekere kennis	17
2.2.5 Wijze van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's	19
2.3 Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in het grondwaterbeleid	20
2.3.1 Korte schets van het beleid	20
2.3.2 Gelderland	22
2.3.3 Omgaan met onvolledige en onzekere kennis	23
2.3.4 Wijze van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's	24
2.4 Beeld van de huidige praktijk	25
3 Methoden van participatieve beleidsvoering	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Beschrijving van de methoden	30
3.3 Bevindingen in hoofdlijnen	38
3.4 Vergelijking met andere studies	43
3.5 Tot slot	44
4 Lerend milieubeleid	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Leren	45
4.3 Drie modellen	46
4.3.1 Het systeemtheoretische of cybernetische leermodel	46
4.3.2 Het cognitieve leermodel	47
4.3.3 Het sociale leermodel	49
4.4 Betekenis voor het milieubeleid	50
4.5 Conclusie	55

5	Op zoek naar ontwerpdimensies voor participatief lerend beleid	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Het belang van het uitwisselen van percepties	57
5.3	Koppeling van leerprocessen met het reguliere beleid	59
5.4	Zeven ontwerpdimensies voor beleidsprocessen inzake afweging van ecologische en maatschappelijke risico's	60
5.4.1	Dimensie van politieke formalisering	62
5.4.2	Dimensie van keuze tussen interne afweging of afweging in dialoog en confrontatie	63
5.4.3	Dimensie van probleemstructurering	63
5.4.4	Dimensie van procesbeheersing	65
5.4.5	Dimensie van afweging via dialoog en confrontatie van percepties	67
5.4.6	Dimensie van feedback	69
5.4.7	Dimensie van externe communicatie	69
5.5	Tot slot	70
6	Bouwstenen voor invulling van ontwerpdimensies	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Bruikbare elementen per ontwerpdimensie	71
7	Nabeschuiving en conclusies	79
7.1	Inleiding	79
7.2	Nabeschuiving over centrale vragen	79
7.3	Terugblik op de case-studies vanuit de ontwerpdimensies	83
7.4	Samenvattende conclusie	84
Bijlage 1:	Opbouw Open Beleidsprocessen Milieugebruiksruimte (VROM-werkgroep)	87

Vraagstelling

I.1 Inleiding

In deze studie wordt voortgebouwd op het in 1994 uitgebrachte WRR-advies 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven'. In dit advies is de nadruk gelegd op de noodzaak te komen tot een betere afweging van ecologische en maatschappelijke risico's¹. De conclusie was dat het concept 'duurzame ontwikkeling' zich niet goed laat vertalen in een 'hard' ecologisch imperatief over wat de samenleving precies zou dienen te doen en na te laten. Met dit advies illustreert de WRR dat milieubeleid niet volledig en uitsluitend kan worden onderbouwd vanuit een sterk wetenschappelijk fundament, van waaruit de grenzen van het maatschappelijk handelen, de 'milieugebruiksruimte', zouden kunnen worden vastgesteld als harde gedragsnorm.

De reden hiervoor is dat het wetenschappelijke fundament voor beleid belangrijke beperkingen kent, zowel ten aanzien van het ecologische domein als ten aanzien van het domein van de maatschappelijke consequenties van milieubeleid. Deze beperkingen zijn:

- in beide domeinen is sprake van brede marges van onzekerheden en van kennisleemten die ten dele worden ingevuld door aannames en schattingen;
- analyses bevatten normatieve elementen en verdelingsvragen;
- de wijze van omgaan met deze beperkingen wordt mede gekleurd door uiteenlopende handelingsperspectieven (visies op de veerkracht van milieu en maatschappij);
- en uiteindelijke oordelen over wat een na te streven niveau van duurzaamheid is, impliceren onvermijdelijk ook afweging tegen maatschappelijke gevolgen van maatregelen, hetgeen geen wetenschappelijke activiteit kan zijn.

De WRR benadrukt dat het beeld van 'wetenschap als legitimatie' niet volstaat, omdat milieudoelen niet van hogere orde zijn dan andere maatschappelijke doelen²:

“De band tussen empirie en oordelen daarover is geen logisch dwingende, maar een normatieve, berustend op wat nastrevenswaardig wordt geacht”.

“Juist op dat punt is sprake van uiteenlopende, maar telkens even legitieme aanspraken op het begrip duurzaamheid op basis van verschillende waarderingen van feiten, onzekerheden en risico's”.

In 'Duurzame risico's' geeft de WRR in grote lijnen aan wat hij voor ogen heeft bij een betere afweging van ecologische en maatschappelijke risico's. Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's impliceert een wijze van doelformulering in overheidsbeleid die de volgende kenmerken heeft (zie o.m. blz. 151-155):

- een *tweezijdige beoordeling* van doelen en maatregelen expliciet vanuit milieu-desiderata en vanuit maatschappelijke desiderata, dus milieu-effecten van beleidsvoornemens worden in beeld gebracht, maar ook de maatschappelijke gevolgen van de bestrijding van milieubelasting;
- milieuproblemen en hun oplossingen worden vanuit verschillende *handelingsperspectieven*, uiteenlopende percepties van de kwetsbaarheid van de natuur en de veerkracht van de samenleving, beschouwd;

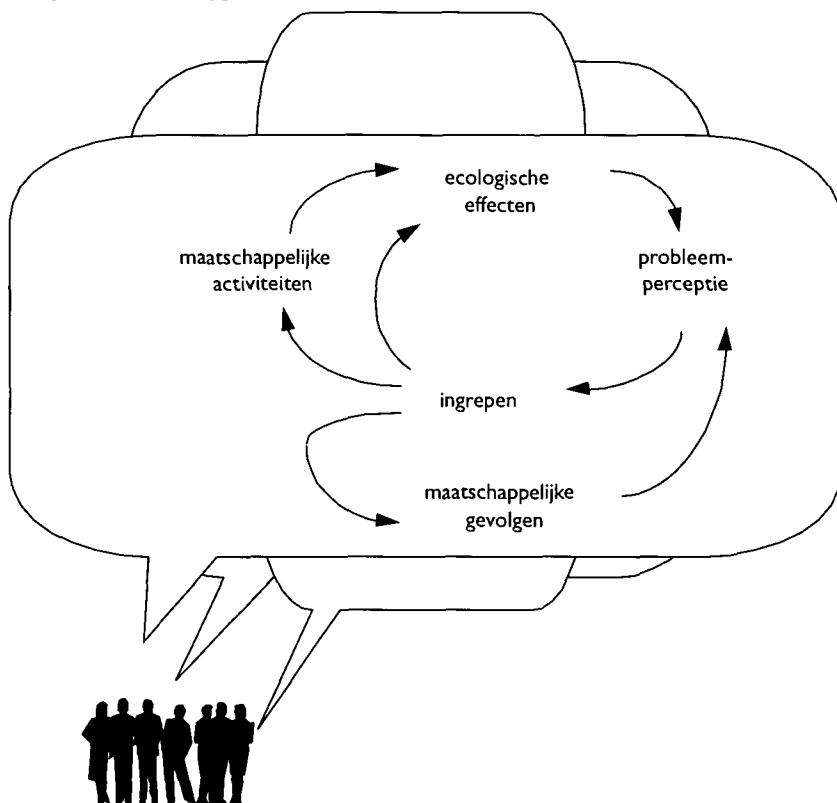
¹] Ook ecologische risico's zijn uiteraard maatschappelijke risico's. Ze zijn echter van een specifieke aard en daardoor in het milieubeleid als een aparte categorie te beschouwen.

²] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*; Rapporten aan de Regering nr. 44, Den Haag, Sdu Uitgeverij, blz.8.

- de afweging kan onmogelijk vanuit volledig inzicht op enig moment plaatsvinden, maar heeft noodzakelijkerwijze het karakter van een *leerproces* waarin altijd sprake is van voorlopige besluitvorming. De opdracht is dan ook om de goede voorwaarden te scheppen voor dit leerproces;
- als *voorwaarden* worden onder meer genoemd: continue informatie-uitwisseling, openheid, monitoring en het betrekken van publieksgroepen.

Figuur 1.1 geeft het tweezijdige karakter van de afweging weer. Centraal in dit beeld staat de wens dat de afweging van ecologische effecten en maatschappelijke gevolgen van terugdringing van deze ecologische effecten plaatsvindt in een dialoog tussen actoren die verschillende percepties hebben van de keten van oorzaken, effecten, mogelijke ingrepen en de maatschappelijke gevolgen daarvan.

Figuur 1.1 Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's: Dialoog over ecologische effecten en maatschappelijke gevolgen van terugdringing van deze ecologische effecten tussen actoren met verschillende percepties van de keten van oorzaken, effecten, mogelijke ingrepen en maatschappelijke gevolgen daarvan



Achter deze voorstelling van een tweezijdige afweging gaat een veelvoud schuil van mogelijke gevolgen van menselijke activiteiten en gevolgen van pogingen milieuschadelijk handelen bij te sturen. Het begrip 'ecologische risico's' fungeert als verzamelbegrip voor wat ook wel met 'milieu-effecten' wordt aangeduid. Het betreft zowel directe aantastingen van ecosystemen, als effecten die in hoofdzaak op het leefmilieu van mensen betrekking hebben (zoals verschillende vormen van hinder, gezondheidseffecten of zelfs effecten van milieudegradatie op de economie). Het begrip 'maatschappelijke risico's' is eveneens een verzamelbegrip voor alle uiteenlopende gevolgen die teweeg worden gebracht doordat het maatschappelijk handelen wordt aangepast met het oog op het reduceren van ecologische risico's. Voorbeelden zijn de directe kosten van maatregelen en gevolgen voor concurrentiepositie en werk-

gelegenheid. Het gaat hierbij om de verhouding tussen positieve en negatieve effecten. Milieubeleid veroorzaakt vaak verschuivingen tussen en binnen sectoren, die per saldo niet noodzakelijk negatief behoeven te zijn. Maar het verzamelen van informatie is niet beperkt tot het economische domein. Het betreft ook andere effecten, zoals op het terrein van vrijheid van handelen en rechtvaardige verdeling van lasten.

In wezen betreft de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's het zoeken naar een evenwicht tussen een veelvoud van door de samenleving gehanteerde doelstellingen. Bij verschillende milieu-onderwerpen zal de mix van maatschappelijke en ecologische doelen die in de afweging in het geding zijn, telkens anders zijn en bovendien zal vaak ook een afweging tussen verschillende ecologische doelen onderling noodzakelijk zijn.

Door het begrip 'risico', in plaats van 'effecten', te hanteren heeft de WRR benadrukt dat de kennis over de omvang van de in de afweging mee te nemen gevolgen van beleidsvoornemens telkens niet volledig op 'harde' onomstotelijke wetenschappelijke gegevens kan worden gebaseerd, zoals hierboven reeds besproken. Het gaat om afwegingen op basis van informatie die vanuit de percepties van betrokken actoren wordt geïnterpreteerd. Het hanteren van het risicobegrip nodigt wellicht uit tot bespiegelingen over uiteenlopende benaderingen voor risico-analyse en het omgaan met risico's, zoals dat ook reeds in 'Duurzame risico's' is terug te vinden³. In deze vervolgstudie zullen we deze thematiek niet problematiseren. We hebben ons vooral geconcentreerd op afwegingsprocessen over doelbepaling, bezien vanuit een leerperspectief.

1.2 Vraagstelling

De WRR gebruikte de metafoor van 'beleid als leerproces' ook in het eerdere advies over het milieubeleid, waarbij het in de eerste plaats ging om instrumenteel leren⁴. In 'Duurzame risico's' wordt de metafoor gebruikt in relatie tot de te hanteren probleemperceptie en doelstellingen voor beleid: "Een verdere uitwerking van de hier geboden (leer)benadering kan het proces van doelbepaling verbeteren" (blz. 155). Hier ligt ook het doel van dit onderzoek: hoe, met wie en waar in beleidsprocessen kan meer expliciet invulling gegeven kan worden aan afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's.

Zo'n meer expliciete wijze van afwegen moet worden gezien ten opzichte van de thans gangbare wijzen van afwegen van ecologische en maatschappelijke risico's. In het WRR-rapport is het pleidooi om het beleid inzake duurzaamheidsvraagstukken als leerproces in te richten (par. 4.3) geplaatst tegen de achtergrond van de kenmerken van de tot nu toe heersende praktijk van het milieubeleid (par. 4.2). In deze achtergrondschets beschrijft men dat milieubeleidsdoelen doorgaans niet tot stand komen in afweging met betrokken belangen (blz. 153), hetgeen in 'pleitnota's' hoog wordt ingezet. Ook wordt gewaarschuwd voor draagvlakproblemen in latere fasen: "Verwijzing naar consensus over eerder overeengekomen doelstellingen en doelpaden, waarbij uitsluitend de ecologische wenselijkheid vooropstond is dan ontoereikend voor het verwerven van een legitimatie" (blz. 152).

Vanuit deze optiek zijn we tot de volgende centrale vraagstelling voor dit onderzoek gekomen:

³] Zo kunnen onderscheiden worden groeps- en individuele risico's, vrijwillige en onvrijwillige risico's, korte- en langetermijnrisico's enz.

⁴] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; Rapporten aan de Regering nr. 41, Den Haag, Sdu Uitgeverij, blz. 14 en blz. 177-178.

Met behulp van welke methoden en instrumenten kan, gegeven de bestaande praktijken van beleidsvoering, de afweging van maatschappelijke en ecologische risico's zodanig worden ingebouwd in strategische beleidsvoering, dat voldoende recht wordt gedaan aan het meer dan louter objectief-wetenschappelijke karakter van de kennis, waarop beleid inzake ecologische en maatschappelijke risico's berust?

1.3 Uitgangspunten

In ons plan van aanpak voor deze vervolgstudie hebben wij twee constateringen centraal geplaatst:

1. afwegingen tussen ecologische en maatschappelijke risico's worden toch wel gemaakt. Elke beleidskeuze impliceert namelijk al dan niet bewust een zekere afweging tussen ecologische effecten en maatschappelijke kosten. Het probleem is veeleer de *transparantie* en de wijze waarop in die keuzen, c.q. afwegingen, wordt omgegaan met onvolledigheden en onzekerheden in kennis.
2. zichtbaar is dat de *beleidspraktijk* zich reeds ontwikkelt in de richting van meer *participatieve beleidsvoering*. Dit sluit aan bij de pleidooien van de WRR voor continue informatie-uitwisseling en het betrekken van publieksgroepen bij beleidskeuzen. De vraag is echter of deze participatieve praktijk in voldoende mate een bijdrage kan leveren aan de bepleite afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's.

Met name de eerste constatering is essentieel. De WRR problematiseert het maken van afwegingen in beleidsprocessen. Nu vormt het maken van keuzen en afwegingen op basis van uiteenlopende soorten informatie over problemen, mogelijke oplossingen en hun effecten op verschillende maatschappelijke doelen de kernactiviteit van politici en bestuurders. Afwegingen worden voortdurend gemaakt. Dit primaat van de politiek is voor ons het vertrekpunt. Binnen dit gegeven is de centrale problemstelling geformuleerd.

1.4 Beleid als iteratief proces in geschakelde beleidsprocessen

Afwegingen rond een specifiek thema vinden veelal herhaaldelijk plaats op verschillende beleidsniveaus. Bij het maken van een afweging tussen conflicterende belangen wordt op nationaal strategisch niveau de brug tussen de conflicterende belangen vaak geslagen door op een hoog niveau van abstractie een oplossing te formuleren, bijvoorbeeld door langetermijndoelen en voorwaarden of kaderwetgeving te formuleren, waarbinnen probleemoplossing dient plaats te vinden. Deze belangenafweging komt vervolgens op een meer concreet niveau later opnieuw aan de orde, bij sectorale of regionale uitwerking van het beleid. In de praktijk is dit veelal geen lineair, maar een iteratief proces.

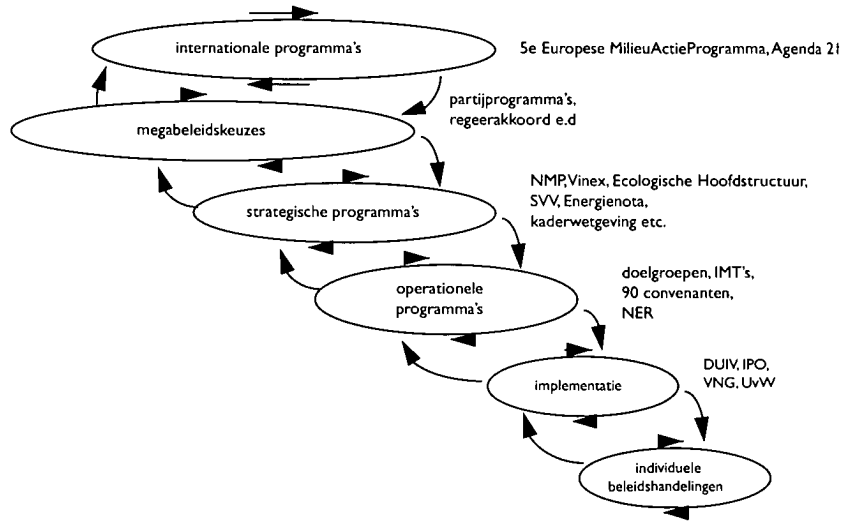
Om de praktijk van het maken van afwegingen in beleidsprocessen te kunnen analyseren is het van belang deze constatering als vertrekpunt te nemen. Afwegingen inzake ecologische en maatschappelijke risico's worden niet slechts éénmalig op nationaal strategisch niveau gemaakt, maar komen in een meer concrete hoedanigheid later terug in geschakelde beleidsprocessen. Voor een deel zijn de eerder gemaakte keuzen kaderstellend voor latere beslissingen, maar zij vragen veelal nog wel om nadere invulling en afweging. Zij worden bovendien veelvuldig teruggekoppeld.

In de beleidspraktijk zien we *geschakelde beleidsprocessen* op uiteenlopende niveaus van abstractie en met een uiteenlopende *span of control*. Op alle niveaus is telkens sprake van een cyclisch proces van beleidsvorming, uitvoering, doorwerking en feedback. Bovendien is doorgaans sprake van een éénjarige en een meerjarige (meestal vierjarige) cyclus, die samenhangt met het parlementaire jaar (begrotingscyclus) en met de levensduur van regeringen.

Tussen deze geschakelde beleidsprocessen bestaat een voortdurende wisselwerking. Keuzen uit strategische beleidsprocessen werken door naar meer concrete beleidsprocessen en ervaringen uit de implementatiepraktijk worden teruggekoppeld naar de herformulering van strategisch beleid (zie fig. 1.2). Wat in de ene beleidsarena een open punt van afweging is geweest, geldt in andere arena's als vaststaand gegeven of randvoorwaarde.

In de ideaaltypische weergave van geschakelde beleidsprocessen in figuur 1.2 is naar boven toe in toenemende mate sprake van discussie over politieke en normatieve keuzen, over de maatschappelijke haalbaarheid en over wetenschapsfilosofische uitgangspunten. De afweging tussen ecologische en maatschappelijke risico's komt tot uitdrukking in verschillen in de mate van ambitie van taakstellingen en normen die hier geformuleerd worden voor de deelterreinen van het milieubeleid. Naar beneden toe is in figuur 1.2 juist in afnemende mate sprake van discussie over de (lange-termijn) strategische doelen van het milieubeleid en hun onderbouwing. Hier worden resultaten uit strategiedebatten en hun onderbouwing vaak verabsoluteerd. De afweging tussen ecologische en maatschappelijke risico's resulteert hier in faseringen in de tijd van in ieder geval uit te voeren maatregelen.

Figuur 1.2 Geschakelde beleidsprocessen: de rol van kennis, overtuigingen en afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's



Hoewel beleidsprocessen in principe kunnen worden omschreven als beleidscycli, waarin de fasen agendavorming, beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering, en terugkoppeling elkaar opvolgen ⁵, leent dit beeld zich niet geheel voor ons doel. De afwegingen die we zoeken, vinden aanvankelijk plaats op (meestal nationaal) strategisch niveau in de fasen van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling, terwijl nadere afwegingen plaatsvinden in andere (sectorale of regionale) beleidsarena's. In die arena's is deze afweging wederom onderwerp van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling, terwijl dit vanuit het perspectief van de nationale beleidsarena de uitvoeringsfase is. Daardoor is een strak onderscheid tussen beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering, en terugkoppeling niet vol te houden. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's ontwikkelt zich derhalve in de tijd in de diverse beleidsarena's.

⁵ Zie bijvoorbeeld Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid : een inleiding in de beleidswetenschap*; Alphen aan den Rijn, 1993; en Winsemius, P., *Gast in eigen huis*; Alphen aan den Rijn, 1986.

Voor adviezen over het verbeteren van afwegingen over ecologische en maatschappelijke risico's is het van belang om goed in beeld te brengen door wie, op welke wijze en in welke beleidsprocessen deze afwegingen thans worden gemaakt.

1.5 Onzekerheden in kennis en conflicterende zekerheden

Richtinggevend voor ons onderzoek is de passage uit de vraagstelling: "het meer dan louter objectief-wetenschappelijke karakter van de kennis, waarop beleid inzake ecologische en maatschappelijke risico's berust". Deze passage sluit aan bij de discussie over 'post-normale' wetenschap. De stellingname hierbij, onder meer verkondigd door Funtowicz en Ravetz ⁶, is dat bij complexe fenomenen de claim van de 'normale wetenschap' dat onzekerheden kunnen worden geëlimineerd, niet opgaat. Vanuit het klassieke perspectief van de 'normale wetenschap' is het vinden van de waarheid en het beschrijven van de werkelijkheid mogelijk en kunnen wetenschappers beleidsmakers adviseren over de juiste beleidshandelingen. Dit soort één-op-één-relaties zijn bij complexe fenomenen niet meer aan de orde. Om de werkelijkheid te beschrijven worden modellen gehanteerd waarbij onzekerheden, aannames, waardenoriëntaties en conflicterende belangen mede bepalend zijn voor de uitkomsten. In de 'post-normale wetenschap' wordt geaccepteerd dat de huidige onzekerheden niet geëlimineerd kunnen worden. Een duidelijk recept voor het omgaan met onzekerheden wordt echter nog niet geboden. Funtowicz stelt dat de bij complexe wetenschappelijke vraagstukken vaak gehanteerde vorm van kwaliteitsbewaking via *peer-review* voor postnormale wetenschap niet meer werkt. Hij wil kwaliteitsbewaking bij de gemeenschap leggen en wil meer ruimte bieden voor 'multiple rationalities'.

Dit laatste sluit aan bij de culturele theorie die door Schwarz en Thompson is uitgewerkt in het boek 'Divided we stand' ⁷. Hierin wordt de discussie over onzekerheden een stap verder getrokken door nadrukkelijk te spreken over *conflicterende zekerheden*. Zij onderscheiden vier ideaaltypische wereldbeelden met elk hun eigen rationaliteit ten aanzien van de kwetsbaarheid van de natuur en gewenste organisatievormen in de samenleving, die tot verschillende (conflicterende) oordelen komen over de wenselijkheid van technologische ontwikkelingen. De actoren in deze wereldbeelden beschouwen hun eigen percepties als 'zekerheden'. De essentie van de theorie van Schwarz en Thompson is dat uit de bewust garrangeerde confrontatie van conflicterende zekerheden maatschappelijk voordeel te behalen valt. Door deze confrontatie ontstaat een hoogwaardiger synthese ⁸.

Deze noties van pluralisme bij Funtowicz en Ravetz en bij Schwarz en Thompson vertonen overeenkomsten met het concept van de handelingsperspectieven van de WRR. De WRR hanteert de idee van uiteenlopende wereldbeelden echter niet deterministisch zoals in de culturele theorie, maar gaat ervan uit dat voor verschillende situaties ook verschillende handelingsperspectieven de meest adequate oplossingen geven.

⁶ Funtowicz, S.O. and J. Ravetz, 'Science for the post-normal age'; *Futures*, Vol. 25, no. 7, september 1993.

⁷ Schwarz, M. and M. Thompson, *Divided we stand. Redefining Politics, Technology and Social Choice*; Harvester Wheatsheaf, 1990, blz. 62, 64, 68, 70, 85, 100-101.

⁸ In 'Divided we stand' wordt dit geïllustreerd door de geschiedenis rondom een omstreden toiletblokje. Het gaat om een paradichloorbenzenen bevattend product dat aanvankelijk heel goed verkocht in Duitsland, totdat de milieubeweging er tegen te hoop liep vanwege de toxiciteit en geringe afbreekbaarheid. Volgens het bedrijf was het product onschadelijk, maar met het oog op haar reputatie is het product teruggenomen en is men gaan zoeken naar een vervanging. Het resultaat is opvallend te noemen: een nieuw product dat ten aanzien van milieu, kosten en functionaliteit beter is dan het voorgaande. Het bedrijf heeft er ook met de productietechnologie een sprong mee naar voren gemaakt (blz. 2-4).

In de nu voorliggende studie (in het bijzonder de case-studies) hebben we bewust gezocht naar de genoemde onzekerheden, aannames, waardenoriëntaties en conflicterende zekerheden, zonder daarbij de ideaaltypische vierdeling van Schwarz en Thompson over te nemen. De aanname dat confrontatie van uiteenlopende wereldbeelden kan leiden tot innovatieve synthesen is in het licht van de vraagstelling van ons onderzoek een inspiratiebron.

1.6 Aanpak van het onderzoek en opbouw van het rapport

In het onderhavige vervolgproject op 'Duurzame risico's' hebben we een vertrekpunt gezocht in retrospectieve analyses van twee beleidscases. Nagegaan is hoe, in het licht van de in die cases geldende beperkingen in kennis en uiteenlopende handelingsperspectieven, in de praktijk is omgegaan met de afweging van duurzame risico's. De eerste beleidscase (duurzaam afvalbeheer, toegespitst op verpakkingen) is illustratief voor de nieuwe beleidstijl, waarin alle stadia van beleidsontwikkeling met belanghebbenden in dialoog worden doorlopen. Het heette nog geen 'beleid als leren', maar heeft wel sterk dat karakter. De tweede beleidscase (duurzaam grondwaterbeheer) wordt aanvankelijk meer gekenmerkt door kennisontwikkeling en doelformulering van binnenuit, waarbij na de 'interne rijping' de beleidstijl het karakter heeft van 'decide-announce-defence'⁹. Later wordt hier in de voorbereiding van de vierde Nota waterhuishouding en op provinciaal niveau een meer participatieve aanpak gevolgd.

De analyses in de twee beleidscases zijn erop gericht geweest een empirische beschrijving te geven van het verloop van de beleidsprocessen op de volgende hoofdpunten:

- welke probleemdefinitie wordt door de beleidsvoerders en door beïnvloedende partijen gehanteerd;
- welke kennisbronnen worden bij afwegingen gehanteerd en welke leemten zijn daarin te onderkennen;
- hoe is met onvolledige en onzekere kennis en met 'conflicterende zekerheden' omgegaan, en;
- wat impliceert dit voor de wijze waarop in de praktijk de afweging tussen ecologische en maatschappelijke risico's heeft plaatsgevonden?

Deze vragen zijn in een historische reconstructie door middel van interviews met hoofdrolspelers uit de politiek, de overheid, kenniscentra en maatschappelijke groeperingen (ca. 20 interviews per case-studie) en schriftelijke bronnen beantwoord. De betrouwbaarheid van de analyses is vergroot door principes van triangulatie en van hoor en wederhoor toe te passen.

Vervolgens is een breed spectrum van methodieken van participatieve beleidsvoering doorgelicht met het oog op de vraag of deze bruikbare elementen bevatten voor het verbeteren van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's. Deze analyse heeft veel meer een verkennend karakter gehad. Het ging ons er hier meer om de breedte van het veld in beeld te brengen dan de diepte. Richtinggevend voor onze verkenning was de vraag of thans gehanteerde methoden van participatieve beleidsvoering betere mogelijkheden bieden om op een constructieve wijze om te gaan met kennishiaten, normatieve elementen, het gebruik van aannames, inschattingen, *expert judgements* en dergelijke. Voor de analyses van participatieve methoden is schriftelijk materiaal over de procesaanpak en de resultaten bestudeerd en is langs telefonische weg ontbrekende informatie boven tafel gehaald.

⁹ Zie bijvoorbeeld Renn, O., Webler, T. & Wiedemann, P. (eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*; Dordrecht, Kluwer, 1995.

Om de notie van beleid als leerproces te concretiseren is literatuur over 'lerend beleid' bestudeerd. Op basis van deze literatuur en het materiaal uit de case-studies zijn zeven 'ontwerpdimensies' geformuleerd. Deze ontwerpdimensies zijn aspecten waarop essentiële keuzen gemaakt moeten worden bij het ontwerpen van beleidsprocessen waarin afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's aan de orde zijn. Het gaat hier niet om een blauwdruk voor beleidsprocessen, maar om het aangeven van keuzen die ervoor zorgen dat aan de problematiek van het afwegen van ecologische en maatschappelijke risico's op systematische wijze aandacht wordt geschonken. Voor de uitwerking en illustratie van deze ontwerpdimensies is gebruik gemaakt van aanknopingspunten uit de participatieve methoden en de case-studies.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 behandelen we de bevindingen uit de case-studies over het afvalbeleid en het grondwaterbeleid. Hoofdstuk 3 licht methodieken van participatieve beleidsvoering door. In hoofdstuk 4 wordt besproken welke aanknopingspunten in de literatuur over 'beleid als leerproces' zijn te vinden. In hoofdstuk 5 worden enkele ontwerpdimensies gepresenteerd voor het vormgeven van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's. In hoofdstuk 6 worden deze nader ingevuld en geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit het scala van participatieve methoden en de case-studies over afvalbeheer en grondwaterbeheer. Hoofdstuk 7 is de slotbeschouwing van het rapport.

Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in de praktijk

2

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de twee case-studies over het afvalbeleid (toegespitst op verpakkingen) en het grondwaterbeleid behandeld. Voor beide case-studies wordt een korte schets van het beleid gegeven en wordt ingegaan op de onzekerheden en onvolledigheden in kennis die aan de orde waren en de wijze waarop afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's zijn gemaakt.

2.2 Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in het afvalbeleid

Het afvalbeleid ¹⁰, zoals dat sinds 1988 is gevoerd, is een goed voorbeeld van beleidsvoering in een situatie van onzekere kennis. De omslag in de richting van preventie en hergebruik bracht allerlei nieuwe kennisvragen met zich mee, zowel op het maatschappelijke als het ecologische domein. Bovendien biedt de gevolgde aanpak aanknopingspunten voor de gewenste tweezijdige afweging en het organiseren van beleid als leerproces.

2.2.1 Omslag naar preventie en hergebruik

In 1988 heeft, met de Notitie Preventie en Hergebruik, in het afvalbeleid een grote omslag plaatsgevonden, waarbij de nadruk verschoof van afvalverwijdering naar preventie en hergebruik. Emissies en ruimtebeslag bij het storten en verbranden van afval, verspilling van grondstoffen en bestuurlijke problemen (lange procedures voor nieuwe installaties, dreigend tekort aan verwerkingscapaciteit) vormden hiertoe de aanleiding. Er werden twee beleidslijnen ingezet: meer preventie en hergebruik (kringloopsluiting) en verbetering van organisatie en planning van de eindverwijdering. Een dilemma hierbij was dat de tweede lijn afhankelijk was van succes in de eerste lijn, omdat de planning van de verwerkingscapaciteit afgestemd moest worden op de onzekere effecten van preventie en hergebruik op het afvalaanbod.

De omslag richting kringloopsluiting vond plaats in een situatie van grote onzekerheid en impliceerde nieuwe kennisvragen ten aanzien van de maatschappelijke risico's, zoals de kosten van hergebruikssystemen, mogelijk verlies van werkgelegenheid door verschuivingen tussen materiaalsoorten en hogere prijzen voor producten. Deze risico's waren aanvankelijk nauwelijks in beeld. Op het vlak van de ecologische risico's deden zich ook nieuwe vragen voor: de beoordeling van de milieubelasting van producten vanuit een ketenperspectief.

In de Notitie Preventie en Hergebruik zijn voor 29 prioritaire afvalstromen richtinggevende taakstellingen genoemd met betrekking tot de hoeveelheden preventie, hergebruik, verbranden en storten. De Notitie Preventie en Hergebruik is ambtelijk voorbereid met steun van het RIVM. Bij bespreking van de notitie in de Kamer werd erop aangedrongen de preventiedoelstelling te verhogen van 5 naar 10 procent. Deze aanscherping was vooral bedoeld als

^{10]} Een uitgebreide beschrijving van het beleidsproces is te vinden in het Achtergrondrapport 'Duurzaamheid als uitdaging: case-studies naar praktijken van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's'; Vakgroep Milieukunde, Universiteit Utrecht, 1997.

politiek signaal en had geen wetenschappelijke onderbouwing, maar werd intuïtief mogelijk geacht en is in het NMP overgenomen. In de eerste periode was er weinig aandacht voor de ecologische risico's die aanleiding zijn voor de omslag (milieu-effecten van storten en verbranden) en de maatschappelijke risico's. De nadruk lag op de voorspelling van de effecten van voorgenomen beleid op het afvalaanbod en de benodigde verwijderingsstructuur en op de haalbaarheid van vergaande preventie- en hergebruiksdoelen.

Voor de uitwerking van de beleidskeuze voor preventie en hergebruik is gekozen voor een participatieve aanpak. Het gaat hierbij met name om twee projecten, het STRAF-project en de milieu- en markteconomische analyses. Deze projecten worden hieronder toegelicht.

2.2.2 Het STRAF-project

Sinds 1989 zijn voor de in de Notitie Preventie en Hergebruik genoemde prioritaire afvalstromen strategische discussies (het STRAF-project) georganiseerd, waarbij behalve het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het bedrijfsleven, de milieubeweging, de Consumentenbond en andere overheden werden betrokken. De bedoeling was om in deze discussies voor elk van de 29 prioritaire afvalstromen te komen tot implementatieplannen om de (voorlopige) taakstellingen uit de Notitie Preventie en Hergebruik te realiseren. De projecten begonnen met een discussie over de definitie van het probleem. Vervolgens werd door de groep betrokkenen zelf informatie verzameld over milieugegevens en economische gegevens. Hiernaast werd gebruik gemaakt van informatiedocumenten die het RIVM voor de verschillende afvalstromen had opgesteld. Vervolgens werd de informatie gezamenlijk geanalyseerd, werden opties om de taakstellingen te halen besproken en werd een plan opgesteld. De besprekingen stonden onder leiding van onafhankelijke procesconsultants. Parallel aan de dialogen in het STRAF-project werd op het departement gewerkt aan wetgeving, deels als ondersteuning voor de dialoog en deels als 'stok achter de deur' voor het geval dat de discussies niet het gewenste resultaat zouden hebben.

In de case-studie is de uitwerking voor één van de prioritaire afvalstromen, namelijk verpakkingen, beschreven. Het STRAF-overleg over verpakkingen werd niet volledig volgehouden: na anderhalf jaar beëindigde de minister de strategische discussies over de verpakkingen en werden de besprekingen voortgezet tussen de minister en het bedrijfsleven, verenigd in de Stichting Verpakking en Milieu (SVM). Het sneller boeken van resultaat door minister Alders is een belangrijk motief geweest voor dit voortijdig afbreken van het overleg. De besprekingen tussen de minister en de SVM hebben geresulteerd in het Convenant Verpakkingen, dat op 6 juni 1991 werd getekend. In het convenant zijn doelen ten aanzien van preventie, hergebruik en vermindering van te storten afval opgenomen. Gestreefd wordt naar 60 procent producthergebruik en 10 procent preventie. Deze percentages waren eerder ook in de Notitie Preventie en Hergebruik genoemd. Van verplichte invoering van stategieën werd afgezien. Afgesproken is dat het bedrijfsleven voor negen productgroepen onderzoek zou doen naar de milieu-effecten en de markteconomische effecten van overschakeling van eenmalige naar meermalige (statiegeld)verpakkingen.

2.2.3 Milieu- en markteconomische analyses

Het genoemde onderzoek vond plaats in een uitgebreid participatief proces, dat in opdracht van het bedrijfsleven is uitgevoerd en door het bedrijfsleven is gefinancierd. Voor de organisatie van het onderzoek heeft het bedrijfsleven advies gevraagd aan de Vakgroepen Milieukunde en Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit. Dit advies is uitgebracht in de vorm van een proces-

standaard, waarin de proces- en gedragsregels voor de uitvoering van de analyses zijn opgenomen. De hierin opgenomen aanbeveling om de milieubeweging en de Consumentenbond uit te nodigen mee te doen is door het bedrijfsleven opgevolgd. De subjectieve elementen in de milieuanalyses en de markteconomische analyses en de conflicterende visies op de wenselijkheid van meermalige verpakkingen waren aanleiding om te zoeken naar draagvlak voor de analyses. De milieubeweging en de Consumentenbond zijn altijd voorstander geweest van meermalige verpakkingen, terwijl het bedrijfsleven de bestaande eenmalige verpakkingen wilde handhaven.

De milieuanalyses werden uitgevoerd volgens de methodiek van de levenscyclusanalyse, die de milieubelasting van een product van de productie- tot en met de afvalfase beschrijft. In de markteconomische analyses zijn de gevolgen van overschakeling van eenmalige naar meermalige verpakkingen voor de consumentenprijs onderzocht. Beide analyses zijn gevoelig voor allerlei aannames, afbakeningen en definities. Geprobeerd is om over deze subjectieve elementen een zo groot mogelijke consensus te bereiken.

Het project werd geleid door een breed samengestelde Stuurgroep. De Consumentenbond deed mee in het project, Milieudefensie en de Stichting Natuur en Milieu wilden echter niet meedoen omdat het project in hun ogen slechts bedoeld was om meermalige verpakkingen tegen te houden. Wel is een sympathisant van de milieubeweging opgenomen in de Stuurgroep die het proces leidde. De eigenlijke onderzoeken zijn door verschillende instituten uitgevoerd. Door middel van een wetenschappelijke raad werd de kwaliteit en doorzichtigheid van de onderzoeken gecontroleerd. Het Ministerie van VROM heeft zich in het proces afzijdig gehouden.

Het project heeft veel langer geduurd dan was voorzien. In het Convenant Verpakkingen was uitgegaan van afronding voor 1 december 1992, terwijl de rapporten (waarvan er 71 zijn gemaakt) pas in de zomer van 1994 gereed waren. Niet alle projectgroepen waren even snel van start gegaan en de onderzoeken en de bespreking van (tussentijdse) resultaten namen veel tijd in beslag. Na afloop concludeerde de industrie dat een verplichte overgang van eenmalige op meermalige verpakkingssystemen niet gegrond is, omdat niet kan worden aangetoond dat meermalige verpakkingen beter zijn voor het milieu en de omschakeling tot sterke prijsstijgingen zou leiden. Deze conclusie werd overgenomen door minister De Boer. In de Tweede Kamer werd nauwelijks meer gesproken over de resultaten van de analyses.

Het project heeft het inzicht in de factoren die de milieubelasting van verpakkingen en producten bepalen en mogelijkheden voor verbetering sterk vergroot. Hierdoor is de discussie over verpakkingen in de kringen rondom het beleid op een hoger niveau getild. De leereffecten van het onderzoek zijn naar het publiek toe echter nauwelijks gecommuniceerd. De achterliggende studies zijn niet openbaar gemaakt. Ze leveren een gevarieerder beeld van de milieueffecten dan de officiële conclusie doet vermoeden. Het bereiken van consensus is slechts ten dele gelukt. De Consumentenbond distantieert zich van de conclusie, gesteund door een herberekening van de onderzoeksresultaten, en ook de milieubeweging handhaaft haar voorkeur voor meermalige verpakkingen.

2.2.4 Omgaan met onvolledige en onzekere kennis

In de case-studie is nagegaan van welke onvolledigheden en onzekerheden in kennis sprake was en hoe daarmee is omgaan. In een tijdsbestek van een kleine 10 jaar zijn tientallen studies uitgezet om de problematiek in beeld te brengen en oplossingsrichtingen te beoordelen. Alleen al in het kader van de milieuanalyses en markteconomische analyses zijn vele rapporten geschreven.

In tabel 2.1 worden de voorbeelden van onzekere en onvolledige kennis in het afvalbeleid samengevat.

Geconstateerd kan worden dat de kennisinbreng vanuit het milieu-aspect niet geconcentreerd is op beschrijving van de ecologische risico's als gevolg van ontstaan en verwerking van afval. Deze risico's stonden niet meer ter discussie. De milieugerichte kennis ligt veel meer in de oplossings sfeer: onderwerpen van onderzoek waren technologische opties, scenario's voor afvalverwijdering, inschattingen van doelbereiking door voorgenomen beleid en levenscyclus-analyses voor alternatieve verpakkingen.

Tabel 2.1 Voorbeelden van onvolledige kennis en onzekerheden bij afvalbeleid

Type onvolledigheid of onzekerheid	Voorbeeld
tekort aan gegevens	<ul style="list-style-type: none"> * STRAF-project: vaststellen uitgangssituatie hoeveelheid afval, verschillende cijfers RIVM, industrie en CBS * ontbrekende gegevens over ruimtebeslag, emissies en kosten bij afvalverwerkers * bij LCA's: gebrek informatie over ruimtebeslag productie, distributie, afhandeling en milieu-effecten bij transport en logistiek.
inadequate en onvergelijkbare data	<ul style="list-style-type: none"> * matig ontwikkelde en onvoldoende afgestemde registratie van afval * meetfouten, gebrekkige registratie * verschillende output metingen en andere schattingen * twijfels aan juistheid van voor LCA gebruikte gegevens verschillende datasets)
overprecisie	<ul style="list-style-type: none"> * tussendoelstelling van 3% preventie in Convenant Verpakkingen kleiner dan foutenmarge in metingen
statistische variatie	<ul style="list-style-type: none"> * grote onzekerheidsmarge in berekening kosteneffectiviteit vanwege combinatie van bandbreedte LCA en bandbreedte MEA en cumulatief effect van onzekerheden
subjectieve aannames /schattingen	<ul style="list-style-type: none"> * vaststellen uitgangshoeveelheden afvalaanbod (STRAF) * aannames over gewicht meermalige verpakkingen, tripgetallen, milieu- effecten bij transport en spelen
modelverificatie	<ul style="list-style-type: none"> * gevoeligheid uitkomsten voor verbeteropties
concurrerende analysemodellen	<ul style="list-style-type: none"> * gevolgen van verschillen in toepassing LCA-methodiek voor analyseresultaten
conceptuele imprecisie	<ul style="list-style-type: none"> * preventie niet aan te tonen en te kwantificeren, niet te onderscheiden van min of meer autonome technologische en economische ontwikkelingen
onvolledige kennis	<ul style="list-style-type: none"> * ontbreken van verklaringsmodel voor ontstaan afval * geen inzicht in bereidheid en bewustzijn consument * markteconomische analyses: geen inzicht in invloed prijsstijging op consumentenkeuzen
reductie complexiteit door modelstructuur	<ul style="list-style-type: none"> * gebreken in onderbouwing keuze milieuparameters
onkenbare toekomst	<ul style="list-style-type: none"> * onzekerheden over beschikbaarheid nieuwe technieken scheiding en verwerking afval * onzekerheden toekomstige groei afvalaanbod i.v.m. ontwikkeling bevolking, economie en consumptiepatroon. * planningsdilemma: niet verwerken afval onacceptabel, lang van te voren plannen, te royale planning beperkt mogelijkheden preventie en hergebruik

De kennisinbreng over maatschappelijke risico's, met name ten aanzien van de economische consequenties van preventie en hergebruik, is aanvankelijk heel beperkt. In de periode 1988-1991 werden vooral de mogelijke politiek-

maatschappelijke kosten van een vastlopende eindverwerking (storten/verbranden) als maatschappelijk risico ervaren. Pas later, in het kader van de milieu- en markteconomische analyses, kregen de maatschappelijke (economische) risico's expliciet aandacht.

2.2.5 Wijze van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's

Wanneer we nu de bevindingen van de case-studie plaatsen tegen de achtergrond van het wensbeeld van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's (tweezijdigheid in pluralisme vanuit een leerproces), dan kunnen we de volgende conclusies trekken:

1. *Spanning met conventionele beleidsvoering en machtsstrategie*
We zien in het afvalbeleid twee voorbeelden waarin de dialoog is gezocht met maatschappelijke groeperingen. Deze vormen van participatie kunnen echter niet los gezien worden van de conventionele beleidsvoering, wat aanleiding geeft tot spanningen. Ten eerste zien we dat vanwege politieke motieven en tijdsdruk het STRAF-project voortijdig werd afgebroken en er bilateraal overleg voor in de plaats kwam. Deze inbreuk was één van de redenen waarom de milieubeweging niet mee wilde doen bij de milieu- en markteconomische analyses. Redenerend vanuit beleid als leerproces zou ervoor gekozen worden de dialoog beter vol te houden, omdat dan wellicht een grotere mate van consensus mogelijk zou zijn geweest. Ten tweede werd tijdens het STRAF-project op het departement gewerkt aan regelgeving, deels als ondersteuning voor de dialoog en deels als politiek signaal om druk op de ketel te houden. Over de geloofwaardigheid van een dergelijke 'stok achter de deur' bestonden op het ministerie grote meningsverschillen.
2. *Belang van het politieke signaal*
De politieke keuze voor 5 en later 10 procent afvalpreventie en 60 procent hergebruik voor verpakkingen blijkt een stimulerende invloed te hebben gehad op het proces. De preventiedoelstelling was vooral bedoeld als signaal, maar kreeg in het latere verloop een veel hardere status, zodanig zelfs dat het tegen het oorspronkelijke voornemen van de betrokken ambtenaren in ook een rol is gaan spelen in het verpakkingenbeleid.
3. *Tweezijdige afweging bij de milieu- en markteconomische analyses*
Bij de milieu- en markteconomische analyses is bewust gestreefd naar een tweezijdige afweging. Nadrukkelijk zijn de subjectieve elementen, aannames en interpretaties in de dialoog tussen spelers met uiteenlopende percepties gebracht, om een breed draagvlak voor de uitkomsten te bevorderen. Vanuit het oogpunt van recht doen aan pluralisme in opvattingen en inrichten van beleid als leerproces is deze aanpak in principe een goede. Toch moeten we constateren dat een uitgebreid participatief onderzoek niet automatisch de onzekerheden en meningsverschillen opheft.
4. *Openheid*
De zwakke kant van de milieu- en markteconomische analyses ligt bij de openheid na afloop. De leereffecten werden niet gecommuniceerd naar het bredere publiek en de analyserapporten zijn niet openbaar gemaakt.
5. *Regierol van het ministerie*
Na het sluiten van het Convenant Verpakkingen werd het initiatief voor het onderzoek in handen van de industrie gegeven. Nadat heel snel een convenant is opgesteld, heeft het lang geduurd voordat de milieu- en markteconomische analyses goed op gang kwamen, terwijl aan het eind van het proces besluitvorming onder grote tijdsdruk moest plaatsvinden. Het ministerie heeft zich tijdens het proces afzijdig gehouden. Na afronding van de analyses voelde niemand zich verantwoordelijk voor de communicatie van de leereffecten naar het publiek. Deze elementen wijzen op het ontbreken van een duidelijke regie die de deelprojecten overstijgt. Van het verantwoordelijke departement vraagt dit een tweeledige rol: het zoeken van een goede balans tussen het faciliteren van een integrale afweging en het behartigen van het ecologische deelbelang.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het afvalbeleid op enkele punten wel voldoet aan het wensbeeld van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's en op andere punten niet. In hoofdstuk 5 komen we hierop terug.

2.3 Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in het grondwaterbeleid

De case-studie over het grondwaterbeleid biedt niet alleen een goede illustratie van de wijze waarop met grote onzekerheden in kennis wordt omgegaan, maar geeft ook treffend de rol van normatieve elementen bij afwegingen van maatschappelijke en ecologische risico's aan. In tegenstelling tot het afvalbeleid gaat het bij verdroging om een jong beleidsthema. De erkenning van het probleem rond 1990 vormt het startpunt van de case-studie. Achtereenvolgens worden hier de hoofdlijnen van het beleid, de onzekerheden in kennis en de conclusies behandeld.

2.3.1 Korte schets van het beleid¹¹

Verdroging is in de loop van de jaren tachtig geleidelijk aan in het beleid als probleem erkend, maar pas in 1990 nadrukkelijk op de beleidsagenda gekomen. In dat jaar vond een ommezwaai plaats als gevolg van een kamermotie waarin de in het NMP en de derde Nota waterhuishouding voorgestelde verdrogingsdoelstelling - stabilisatie van het areaal verdroogde natuur in 2000 ten opzichte van 1985 - werd aangescherpt tot een reductie met 25 procent (motie Lansink/Van Rijn-Vellekoop). Signalen van natuur- en milieuorganisaties speelden hierbij een belangrijke rol. Ook studies uit 1987 en 1989 hadden een toenemende en wijdverspreide verdroging in Nederland gesignaleerd. Op dat moment was de verdrogingsproblematiek op lokale schaal duidelijk zichtbaar, maar was het inzicht in de omvang en de ernst van de problematiek op nationale schaal onvolledig. Ook bestond er slechts weinig inzicht in de benodigde mix van mogelijke oplossingen en in de maatschappelijke consequenties daarvan. Een expliciete afweging van ecologische en maatschappelijke risico's voor concrete situaties is met de formulering van de -25%-doelstelling dan ook niet gemaakt. Die afweging zou plaats moeten vinden bij de implementatie op provinciaal en lokaal niveau en bij de uitwerking ervan in het beleid voor de betrokken sectoren. In provinciale waterhuishoudingsplannen zou de gewenste grondwatersituatie (in termen van de gewenste grondwaterstand of kwelstromen) per (deel)gebied moeten worden vastgelegd en zou een schema van aanpak van verdroging worden opgenomen.

De motie Lansink/Van Rijn-Vellekoop was een duidelijke stimulans voor de aanpak van de verdroging en leidde tot aanscherping van het beleid op het gebied van landbouw, landinrichting en drinkwaterwinning en het starten van gesubsidieerde proefprojecten. Aanvankelijk werd in het beleid de nadruk gelegd op de drinkwaterwinning als oorzaak van de verdroging. Als reactie daarop liet de VEWIN (Vereniging van Exploitanten van Waterleiding-maatschappijen in Nederland) een onderzoek doen, waaruit bleek dat haar aandeel slechts 10 tot 15 procent bedroeg.

De eerste jaren lag het accent op het vergroten van kennis. In 1989 werd geschat dat zo'n 80.000 hectare natuurgebied verdroogd was. In 1993 startte het Nationaal Onderzoeksprogramma Verdroging, waarin onder meer de betrokken overheden participeren. Daarnaast werd door de provincies (samen met het RIZA) gewerkt aan de zogenaamde verdrogingskaart, waarop de verdroogde natuurgebieden werden aangegeven. In 1993 werd uitgegaan van

¹¹] Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar het Achtergrondrapport 'Duurzaamheid als uitdaging: case-studies naar praktijken van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's', op cit.

424.000 hectare verdroogd areaal. In latere verdrogingskaarten 'explodeerde' het verdroogde areaal tot 560.000 hectare in 1994 en 623.700 hectare in 1996. Deze toename van het verdroogd gebied hangt niet alleen samen met het beschikbaar komen van betere gegevens, maar ook met het politieke en normatieve karakter van de kaart. Omdat verdroging wordt gekoppeld aan gebieden met de functie natuur, kunnen functiewijzigingen de omvang van het verdroogde areaal beïnvloeden. Bovendien is de beantwoording van de vraag of een gebied verdroogd is afhankelijk van de gewenste natuurwaarde.

De aanpak van verdroging kwam traag op gang en al vroeg kwamen er signalen dat haalbaarheid van de 25%-doelstelling twijfelachtig zou zijn. Provincies hadden veel tijd nodig om verdroogde gebieden te inventariseren. Toch werd in het NMP-2 (1993) nog een relatief optimistische inschatting gemaakt: in 2000 zou een reductie van 20 procent mogelijk zijn. Deze inschatting was gebaseerd op een RIVM-studie, waarin een samen met provincies samengesteld maar vrij willekeurig maatregelenpakket is doorgerekend. Over de onzekerheden in deze studie werd in het NMP gemakkelijk heengestapt. In de Evaluatienota Water (1994), die via intern-ambtelijke voorbereiding tot stand is gekomen, werd een nieuwe subsidieregeling voor antiverdrogingsprojecten aangekondigd.

Ook na het NMP-2 en de Evaluatienota Water bleef de provinciale uitwerking van het beleid lange tijd traag verlopen. In 1996 beschikte nog slechts de helft van de provincies over een plan van aanpak en was de gewenste grondwatersituatie nog maar nauwelijks vastgelegd. Ook de aanpak in projecten verliep traag. Enerzijds hing dit samen met de maatschappelijke risico's van verdrogingsbestrijding, namelijk de onduidelijkheid over vergoeding van vernattingsschade, als gevolg van anti-verdrogingsmaatregelen, voor de landbouw. Anderzijds werd een snelle aanpak belemmerd door bestuurlijk-juridische problemen, financiële problemen, gebrek aan personele capaciteit en de lange voorbereidingstijd van projecten. Met de verdroging als zodanig heeft de Tweede Kamer zich, na het politieke startschot gegeven te hebben, weinig meer beziggehouden.

Traagheid kenmerkt ook het drinkwaterbeleid. Sinds 1990 liep de voorbereiding van het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening, waarvoor de gekoppelde PKB/MER-procedure geldt. In dit kader is de afweging tussen mogelijke schade aan de natuur (grondwater) en volksgezondheid/kosten (oppervlaktewater) aan de orde. Het plan werd intern-ambtelijk voorbereid, met ondersteuning door kennisinstututen, interdepartementaal overleg, overleg- en inspraakprocedures, om ten slotte in het parlement te worden vastgesteld. In het plan, dat pas in 1996 in de Tweede Kamer werd behandeld, wordt een voorkeur voor grondwater als bron voor drinkwatervoorziening uitgesproken, maar wel een stabilisatie van grondwaterwinning in 2000 nagestreefd.

Sinds 1995 vindt overleg over de voortgang van het grondwaterbeleid plaats in de Werkgroep Grondwater en Verdroging van de Commissie Integraal Waterbeheer, waarin naast de bestuurlijke instanties ook de landbouw, beheerders van natuurterreinen en waterleidingbedrijven zijn vertegenwoordigd. Meer recent zien we verschuivingen in de richting van een open planingsstijl. Bij de voorbereidingen voor de vierde Nota waterhuishouding, sinds december 1994, werd uitgebreid gediscussieerd met maatschappelijke organisaties en overheden. Door de betrokkenen wordt echter getwijfeld aan de resultaten van hun inbreng en de openheid van het proces wanneer de knopen in het interdepartementale overleg worden doorgehakt. Parallel hieraan werd onderzoek uitgevoerd, zoals de Watersysteemverkenningen van het RIZA. Hieruit blijkt dat de verdrogingsdoelstelling niet wordt gehaald (8 à 10% reductie in 2000). Diverse scenario's worden doorgerekend, die verschillen in de mate van doelbereiking en de kosten. De subjectieve aannames en

natuurwaarderingen in dergelijke scenarioberekeningen worden door onderzoekers ingevuld.

2.3.2 Gelderland

In de case-studie is de nadere uitwerking van het beleid bekeken voor de provincie Gelderland. Deze uitwerking illustreert dat, terwijl op nationaal niveau de beleidontwikkeling in hoofdzaak intern-ambtelijk plaatsvindt, in deze provincie maatschappelijke groeperingen sterker bij het beleid worden betrokken.

In Gelderland werd in de periode 1988-1992 een groot verdrogingsonderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat in grote delen van Gelderland verdrogingsverschijnselen voorkomen. Hoewel in het eerste provinciale Waterhuishoudingsplan uit 1991 aandacht besteed werd aan verdroging, kwam daadwerkelijke aanpak traag van de grond vanwege gebrek aan draagvlak bij agrariërs en waterschappen en omdat de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen (waterschappen, waterleidingmaatschappijen, industrie, gemeenten, beheerders van natuurterreinen, landbouw) onduidelijk waren. In de voorbereiding van het tweede provinciale Waterhuishoudingsplan vanaf 1994 werd de hiërarchische beleidsstijl die tot dan toe overheerste vervangen door een open planproces. Door middel van interviews bij alle betrokkenen en een workshop werd de agenda voor het waterbeleid geïnventariseerd. Vervolgens werd voor de voorbereiding van het nieuwe Waterhuishoudingsplan een breed samengestelde projectgroep gevormd, waaronder een aantal werkgroepen hing. In de werkgroep voor verdroging, waarin naast de provincie de waterschappen, terreinbeheerders, de Samenwerkende Kamers van Koophandel in Gelderland en waterleidingbedrijven zaten, werden een plan van aanpak en een intentieverklaring voorbereid. De provincie heeft steeds concepten geschreven, die in de werkgroep werden besproken. De intentieverklaring is niet meer door de bredere groep van participanten besproken, maar de provincie heeft steeds concepten naar de partijen gefaxt en de reacties verwerkt.

Op 25 juni 1996 is de intentieverklaring ondertekend door alle betrokken overheden (provincie, ministeries, gemeenten en waterschappen) en maatschappelijke organisaties (Samenwerkende Kamers van Koophandel, terreinbeherende organisaties, waterleidingmaatschappijen, de Gelderse Milieufederatie). De intentieverklaring bevat een tijdschema en taakverdeling voor oplossing van verdroging. De landelijke 25%-doelstelling is losgelaten. Gestreefd wordt naar een reductie van het verdroogde areaal van 10 tot 15 procent in 2000 en volledige oplossing van de verdroging in 2020. In de intentieverklaring wordt de feitelijke afweging tussen gewenste natuurwaarden en maatschappelijke consequenties (vernattingschade bij de landbouw) gedeeltelijk doorgeschoven naar concrete antiverdrogingsprojecten. De voortgang wordt bewaakt in de Contactgroep Bestrijding Verdroging (CoBeVe), die enkele malen per jaar bijeenkomt en waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd. Hoewel de totstandkoming van de intentieverklaring en het plan van aanpak als een voorbeeld van participatieve beleidsvoering kan worden gezien, heeft men het primaat van de meningsvorming niet bij de maatschappelijke spelers gelegd. Door steeds uit te gaan van ambtelijke conceptteksten heeft de provincie het initiatief aan zichzelf gehouden. De normatieve keuzen die nodig zijn om de gewenste grondwatersituatie vast te leggen (omdat de gewenste grondwaterstand afhankelijk is van het gewenste type natuur), zijn niet ter discussie gesteld. Dit neemt niet weg dat door de nieuwe beleidsstijl het draagvlak voor bestrijding van verdroging duidelijk is toegenomen. Toch loopt de uitvoering nog niet zo hard en bestaat er een wisselend vertrouwen in een snelle aanpak.

2.3.3 Omgaan met onvolledige en onzekere kennis

Bij het beleid inzake verdroging komt een ander beeld naar voren dan in de eerste case-studie. Inhoudelijke discussies over de kwaliteit van de wetenschappelijke kennis over oorzaken en effecten van mogelijke ingrepen zijn in dit geval vooral een discussie geweest tussen wetenschappers uit het bestuurlijke beleidsnetwerk, met inbreng vanuit de sterkere belangenorganisaties met een eigen wetenschappelijke staf op dit terrein (waterwinning, milieubeweging, natuurbeheerders). Tot een publieke confrontatie tussen uiteenlopende visies op de problematiek, zoals die er was ten aanzien van verpakkingen, is het nooit gekomen. In de beginfase leverden de onderzoeken waarin de verdroging in kaart werd gebracht, een belangrijke bijdrage aan de erkenning van het probleem. De maatschappelijke risico's (kosten, vernattingschade) werden pas gaandeweg de rit helderder. Tabel 2.2 geeft de onzekerheden en onvolledigheden weer.

Tabel 2.2 Voorbeelden van onvolledige kennis en onzekerheden bij grondwaterbeleid

Type onvolledigheid of onzekerheid	Voorbeelden
tekort aan gegevens	<ul style="list-style-type: none"> Onvolledig totaalbeeld van de problematiek: <ul style="list-style-type: none"> * aandeel verschillende sectoren * gebrek gegevens over ingrepen en historische gegevens
inadequate en onvergelykbare data	<ul style="list-style-type: none"> * kwaliteit kaart met verdroogde gebieden op basis van subjectieve gegevens * oorzaken 'explosie' verdroogde areaal: betere gegevens, andere definities, andere politieke afwegingen, kaart gebruikt als sleutel voor verdeling GEBEVE-gelden, wel trend naar uniformering * beperkte betrouwbaarheid meetreeksen grondwaterstand (beperkte meetperiodes, dichtheid waarnemingen ongelijkmatig) * plaatsbepaling van historische gegevens
subjectieve oordelen/schattingen in plaats van feitelijke gegevens	<ul style="list-style-type: none"> * hanteren van natuurwaarderingssystematiek in modellering
concurrerende analysemodellen	<ul style="list-style-type: none"> * grote verschillen in ramingen kosten aanpak verdroging * uiteenlopende berekeningen aandeel sectoren
inschatting karakter van oorzaak-gevolg relatie	<ul style="list-style-type: none"> * hysteresie-effecten waardoor ecologisch herstel langzamer gaat dan schade * aanname dat verhoging grondwaterstand leidt tot herstel natuurwaarde
conceptuele imprecisie	<ul style="list-style-type: none"> * uiteenlopende definities van verdroging * berekening als ha. of als 'natuurwaarde': parameter op basis van ecologische waarde die nergens verankerd is in politieke besluitvorming * geen goed meetbare parameter om doelstellingen aan te koppelen
onvolledige kennis	<ul style="list-style-type: none"> * onderlinge wisselwerking verdroging, verzuring en vermisting * effecten van industriële onttrekkingen, gewasverdamping en grondwateronttrekkingen landbouw onvoldoende in beeld gebracht.
reductie complexiteit door modelstructuur	<ul style="list-style-type: none"> * kloof tussen kennis lokale relaties en geaggregeerde kennis op nationaal niveau
onkenbare toekomst	<ul style="list-style-type: none"> * bij voorspelling herstel natuurwaarde op basis van beleidsvoornemens onzekerheden vanwege lange periode ecologisch herstel, onzekerheden over hersteltempo, moeilijke toetsbaarheid betrouwbaarheid voorspelling en (te) hoog schaalniveau voorspellingsmodellen

De case-studie biedt een goede illustratie voor het gegeven dat in wetenschappelijke analyses op cruciale elementen normatieve keuzen worden gemaakt die mede bepalend zijn voor uitkomsten van analyses, waarop beleidsbeslissingen (mede) worden gebaseerd. Deze normatieve keuzen worden soms door onderzoekers gemaakt (invulling van scenario's) en soms ontleend aan eerder gemaakte politieke beslissingen op andere beleidsterreinen (natuurwaardering).

2.3.4 Wijze van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's

In deze case-studie vinden we in veel mindere mate het wensbeeld van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's (tweezijdigheid in pluralisme vanuit een leerproces) terug dan in de vorige case. De volgende constata-tingen kunnen worden gedaan:

1. *Belang van het politieke signaal*
De motie Lansink/Van Rijn-Vellekoop, waarin om reductie van het verdroogde areaal met 25 procent werd gevraagd, heeft sterk bijgedragen tot bewustwording van de problematiek en de aanpak van verdroging in de verschillende beleidssectoren. Met dit normatieve startschot is echter nog geen expliciete afweging gemaakt tussen ecologische en maatschappelijke risico's. Gegeven de onzekerheden en onvolledigheden in achterliggende kennis was dat op dat moment ook niet mogelijk en was zelfs onduidelijk of de neergezette 25%-reductie een afweging tussen ecologische en maatschappelijke risico's noodzakelijk zou maken. Het is niet expliciet zo benoemd, maar de intenties van de kamerleden zijn op te vatten als het startschot van een 'learning-by-doing'-strategie, waarbij afwegingen daar zijn neergelegd waar ze het best te maken zouden zijn. De vraag kan wel worden opgeworpen of in voldoende mate is gezorgd voor het terugkoppelen van de lessen uit de 'learning-by-doing'-strategie. Na op hoofdlijnen de richting te hebben aangegeven, heeft het onderwerp geen grote prioriteit meer bij de politieke actoren.
2. *Intern-ambtelijke beleidsontwikkeling met participatieve elementen*
Op nationaal niveau worden belangrijke keuzen en afwegingen in het grondwaterbeleid enerzijds gemaakt in het overleg binnen deelsectoren van beleid in de interactie tussen beleidsambtenaren en kennisinstututen en anderzijds in het intradepartementale en interdepartementale overleg, waarin overeenstemming moet worden bereikt tussen de deelbelangen. Deze intern-ambtelijke beleidsvoorbereiding blijft gedurende de onderzochte periode in belangrijke mate het geheel van beleidsprocessen domineren, zowel landelijk als regionaal. Dat wil niet zeggen dat uiteenlopende belangen en visies geen toegang zouden hebben tot de beleidsarena. Naast de officiële overleg- en inspraakmomenten participeren belangengroepen in de Werkgroep Grondwater en Verdroging en in begeleidingscommissies van grote beleidsonderbouwende onderzoeken, zoals de Watersysteemverkenningen. Redenerend vanuit de noties van pluralisme en beleid als leerproces kennen deze participatieve elementen echter hun beperkingen, omdat niet het gezamenlijk onderzoeken van de problematiek vanuit de uiteenlopende percepties van betrokkenen centraal staat, maar doorgaans alleen de gelegenheid wordt geboden om te reageren op voorstellen van ambtenaren en hun wetenschappelijke ondersteuning.
3. *Participatie op provinciaal niveau*
Onder meer in Gelderland werd het beleid meer recent ontwikkeld in samenspraak met maatschappelijke actoren, hetgeen heeft geleid tot een breder draagvlak voor verdrogingsbestrijding. Omdat hier sterk gewerkt is vanuit ambtelijke concepten van de provincie en normatieve elementen - ook door de participanten zelf - nauwelijks ter discussie zijn gesteld, heeft deze aanpak nog niet het karakter van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's in een leerproces.
4. *Impliciete normatieve keuzen*
Ten aanzien van het omgaan met onzekerheden, uiteenlopende percepties en

normatieve elementen in kennis zien we dat in het grondwaterbeleid sterk wordt gewerkt vanuit de premisse van eenduidige wetenschappelijke kennis die door beleidsvoerders wordt vertaald in beleidsvoornemens, terwijl *inschattingen* en *normatieve elementen* in de kennis over verdroging een grote rol spelen. Voorbeelden hiervan zijn de totstandkoming van de verdrogingskaart en het vastleggen van de gewenste grondwatersituatie, waarin subjectieve waardetoekenningen voor natuurtypen een rol spelen. Ook bij de invulling van scenario's in beleidsonderbouwende onderzoeken worden dergelijke (impliciete) normatieve keuzen gemaakt. Een ander voorbeeld van het niet-problematisch verklaren van kennis is de 'ambtelijke routine' om in de beleidsvoorbereiding onzekerheden en verschillende inschattingen weg te filteren om 'met één verhaal te komen' en in beleidsnota's één vaststaand getal te presenteren (zoals de inschatting van 20%-doelbereiking in het NMP).

5. *Partiële afwegingen*

In het grondwaterbeleid is een volledige tweezijdige afweging van risico's niet aan de orde geweest. Een omvattende afweging impliceert het in beeld hebben van de probleemveroorzakende belangen (landbouw, industrie, drinkwaterwinning) en schade-ondervindende belangen (natuur en soms ook landbouw) en hun onderlinge betrokkenheid via oorzaak-effect-relaties en ingreep-effect-relaties en de daaraan verbonden vraagstukken inzake verdeling en consequenties van effecten. Aanvankelijk is zo'n integrale afweging niet gemaakt, maar 'doorgeschakeld' naar nageschakelde beleidsprocessen, mede in het licht van nog ontbrekende kennis en het lokale karakter van de problematiek. In deze nageschakelde beleidsprocessen is de discussieruimte voor een deel echter ook weer begrensd, waardoor ook daar slechts partiële afwegingen mogelijk zijn. Hierdoor ligt er in de praktijk van de beleidsontwikkeling een nadruk op discussies binnen sectoren, danwel doelgroepen (drinkwaterbeleid, landinrichting, enz.), over de maatschappelijke gevolgen en haalbaarheid van specifieke voorstellen, zonder dat daarbij de gevolgen voor de totaalafweging in beeld zijn. Dit hangt ook samen met het feit dat verdroging een onderwerp is dat diverse beleidsagenda's omvat, die elk hun eigen dynamiek van strategie- en planontwikkeling kennen.

2.4 Beeld van de huidige praktijk

Wanneer we beide case-studies naast elkaar leggen, doet de vraag zich voor hoe we deze cases moeten plaatsen in het geheel van milieubeleid en welke hoofdlijn van bevindingen eruit kan worden afgeleid voor het verbeteren van afwegingen van duurzame risico's. De cases zijn beide illustratief voor de huidige beleidspraktijk, die zowel voorbeelden omvat van beleidsontwikkeling waarin 'interne rijping' van de probleemdefinitie en beoordeling van beleidsalternatieven overheerst, als voorbeelden van beleidsontwikkeling in dialoog met doelgroepen. Een verschuiving in de richting van open beleidsvoering vindt in beide cases plaats.

Uit onze analyses kan een aantal kernpunten worden gedestilleerd inzake de wijze waarop tot nog toe de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's plaatsvindt. Deze afweging is bij uitstek een *langetermijnproces*. *Aanvankelijk* bestaat er telkens een groot *kennistekort*, met name ten aanzien van maatschappelijke gevolgen van beleidsalternatieven. In beide case-studies zien we dat vanuit de bestuurlijk-ambtelijke beleidsvoorbereiding en vanuit de politiek wel keuzen worden gemaakt. Deze kunnen echter niet geheel worden opgevat als transparante afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's. Er worden vroegtijdig door de politiek knopen doorgemaakt, in het volle bewustzijn van het gegeven dat met name maatschappelijke risico's beperkt bekend zijn. Juist deze *politieke momenten* blijken de drijvende kracht te zijn achter een maatschappelijk leerproces dat vervolgens op gang komt, en dat in het ene geval heel anders is ingericht dan in het andere geval. Er is dus weliswaar aanvankelijk sprake van een onvolledige afweging, maar die vormt wel

een *vitale factor* om vervolgens tot kennisontwikkeling ten behoeve van een betere afweging te kunnen komen.

Deze politieke keuzen zijn een *resultante* van een *langdurig voortraject*, waarin het nieuwe beleidsprobleem (verdroging) of de nieuwe definitie van een beleidprobleem (preventie en hergebruik in plaats van doelmatige eindverwerking van afval) haar weg heeft gevonden naar de politieke agenda. De case-studies tonen aan dat de *informatie* over de te verwachten *maatschappelijke kosten* voor het realiseren van die politiek verwoorde doelen (10% afvalreductie en 25% terugdringing van verdroging) *zeer beperkt* was. Door politici is destijds een politieke afweging gemaakt op basis van diverse informatiebronnen, waarvan wetenschappelijk materiaal er slechts één is. Ook de informatie verwoord door vertegenwoordigers van belangenorganisaties en normatieve en tactische overwegingen (de waardering voor natuurbehoud en het een extra stimulans willen geven aan het nieuwe beleid) zijn medebepalend in deze politieke afwegingen. Deze *politieke afwegingen* hebben een *ander karakter* dan het type afweging van ecologische en maatschappelijke risico's dat de WRR voorstaat. Van een bewuste afweging van maatschappelijke gevolgen bij een te kiezen doelniveau kon gegeven de beschikbare kennis echter nog geen sprake zijn.

Bij het afvalbeheer zagen we dat de tweezijdige afweging van ecologische en maatschappelijke risico's bewust gezocht is en tot nieuwe inzichten leidt. De grootste problemen liggen hier in de regie en de inbedding van de gehanteerde afwegingsarena's in het formele beleidsproces. Bij het grondwaterbeheer vond de totale afweging tussen de diverse betrokken maatschappelijke risico's (gevolgen voor landbouw, particuliere drinkwatergebruikers, industriële watergebruikers, bouwactiviteiten enz.) niet op nationaal niveau plaats; deze wordt in latere instantie in Gelderland op provinciaal niveau in een dialoog aan de orde gesteld, zij het dat de dialoog nog vrij sterk vanuit de overheid inhoudelijk wordt gestuurd en normatieve keuzen niet nadrukkelijk aan de orde worden gesteld.

In beide cases zien we bovendien dat de erkenning of nieuwe definiëring van het probleem nieuwe kennisvragen oproept, die niet direct te beantwoorden zijn. Dit geldt met name voor de maatschappelijke risico's van voorgenomen ecologische doelstellingen. De kennishiaten hebben niet alleen betrekking op onvolledigheden en onzekerheden in kennis, maar ook op niet geëxpliciteerde normatieve elementen en inschattingen. Een leerproces met een langere termijn is in die situatie telkens onvermijdelijk. In die zin kan een omvattende tweezijdige afweging op basis van een gelijkwaardig niveau van kennis ten aanzien van alle relevante risico's zeker niet direct plaatsvinden. Wel zijn er goede mogelijkheden om die afweging later alsnog te maken, op basis van kennisontwikkeling samen met betrokken partijen, zoals in de afvalcase is gedaan.

We zien een gestaag groeien naar meer en breder gedragen informatie die het na verloop van ruime tijd beter mogelijk maakt om de tweezijdige afweging te maken over gevolgen van beleidsalternatieven. Gelet op de kennisontwikkeling, die in beide cases heeft plaatsgevonden, is de metafoor van beleid als leerproces inderdaad toepasselijk. Terecht moeten we, zoals de WRR al stelde, de afweging ook zien als een voortdurend leerproces dat beter kan worden gestructureerd.

Daarbij is terugkijkend op de eerste jaren van beide cases overigens moeilijk enig moment aan te wijzen waarop die afweging optimaal geweest zou zijn of zou kunnen zijn. Dit impliceert dat op de agenda voor het verbeteren van de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's ook een zeer belangrijke plaats moet worden ingeruimd voor het verbeteren van de aansturing van ken-

nisontwikkeling. Gezien het belang van het met elkaar confronteren van uiteenlopende handelingsperspectieven, is het essentieel kennisontwikkeling vanuit die confrontatie van uiteenlopende percepties aan te sturen. Juist op dit vlak wijkt de praktijk tot nog toe op veel fronten af van het wensbeeld. In de beleidspraktijk *ontbreekt* expliciete aandacht voor het *onderling uitwisselen* van uiteenlopende en elkaar tegensprekende *probleempercepties* en daarachter liggende waarden en handelingsperspectieven. De milieu- en markteconomische analyses in het geval van de verpakkingen zijn in dit opzicht een positief voorbeeld.

Opmerkelijk is ten slotte dat de initiële, globale afwegingen in beide gevallen later nauwelijks nog expliciet terugkomen in het parlement. In beide cases laat het parlement, na slechts de richting te hebben gewezen, de nadere afweging over aan de bestuurlijk-ambtelijke beleidspraktijk.

3.1 Inleiding

Het derde onderdeel van deze studie is gericht op het doorlichten van bestaande praktijkervaringen met vormen van participatieve beleidsvoering. Sinds de late jaren tachtig is het in het milieubeleid steeds meer gemeengoed geworden om beleid in dialoog met de betreffende doelgroepen te ontwikkelen. Dit geldt voor alle relevante departementen (VROM, V&W, EZ, LNV). Aanvankelijk was het daarbij de filosofie om de vastgestelde doelstellingen uit het NMP-1(+) op deze wijze in dialoog te vertalen naar implementatieplannen, veelal resulterend in convenanten (inmiddels meer dan 100!). Meer recent wordt ook bepleit het formuleren van langetermijndoelstellingen via open beleidsprocessen te laten plaatsvinden. Ook op lokaal en provinciaal niveau zijn allerlei vormen van participatieve beleidsvoering ontstaan. Vergelijkbare tendensen doen zich voor in de ons omringende landen. De vraag is echter in hoeverre deze methodieken de door de WRR omschreven kenmerken van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's hebben of, na aanpassing zouden kunnen hebben.

Om deze vraag te beantwoorden zijn 22 methoden bestudeerd. Bij de selectie van de cases is gepoogd een breed scala van methodieken op verschillende niveaus in geschakelde beleidsprocessen (nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal) mee te nemen. Vanwege het in hoofdstuk 1 geschetste vertrekpunt dat afwegingen op alle niveaus van geschakelde beleidsprocessen plaatsvinden, hebben we ons in de selectie bewust niet beperkt tot methoden gericht op nationale strategische beslissingen. Daarnaast zijn enkele voorbeelden uit het buitenland gekozen. Het gaat niet om een representatieve weergave van toegepaste methoden in het milieubeleid, maar om een gevarieerd beeld van methoden die aanknopingspunten kunnen geven voor afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's. Het gemeenschappelijke kenmerk van de geselecteerde methoden is dat de beeldvorming over de problematiek en de gewenste oplossingen tot stand komt in dialoog met maatschappelijke groeperingen. Voor elk van de geselecteerde methoden is nagegaan hoe afwegingen worden gemaakt, hoe met beschikbare kennis wordt omgegaan, welke participanten worden betrokken, hoe het proces is gestructureerd en welke resultaten de methoden hebben opgeleverd. Een meer gedetailleerde beschrijving van de bevindingen is gegeven in het achtergrondrapport bij deze studie¹². Hier schetsen we slechts in hoofdlijnen de bevindingen.

Gelijktijdig met onze analyse zijn ook door andere partijen activiteiten ontplooid om tot een beter beeld van de praktijk te komen. Voordat we het beeld uit onze doorlichting presenteren, is het van belang te constateren dat de achtergrond van waaruit de meeste voorbeelden zijn ontstaan, een enigszins andere is dan de problematiek van waaruit de WRR ervoor heeft gepleit de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's te verbeteren. Sleutelwoorden in de filosofie achter de toepassing van veel van de onderzochte participatieve methoden zijn: het creëren van betrokkenheid, draagvlak, maatwerk, netwerksturing en het overkomen van beperkingen van oude vormen van sturing (effectiviteit, handhaafbaarheid, bestuurskosten). De problematiek rondom de kwaliteit van de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's (tweezijdigheid, omgaan met kennisgebreken en pluralisme) was bij de onderzochte cases nog geen groot aandachtspunt.

^{12]} Zie Achtergrondrapport 'Duurzaamheid als uitdaging: case-studies naar praktijken van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's'; op. cit.

In paragraaf 3.2 worden de methoden beschreven, waarbij ze worden getypeerd en gepositioneerd wat betreft de relatie met formele beleidsprocessen, de achterliggende filosofie en de betrokken actoren. In paragraaf 3.3 worden de bevindingen in hoofdlijnen besproken. In paragraaf 3.4 wordt een vergelijking gemaakt met andere studies.

3.2 Beschrijving van de methoden

In tabel 3.1 wordt een korte omschrijving gegeven van de 22 door ons bekeken participatieve methoden. Er is een grote variatie in de methoden: een deel van de methoden is door een overheid geïnitieerd en/of uitgevoerd en een deel door het bedrijfsleven of onderzoekers. Sommige methoden zijn bedoeld als experiment, andere zijn onderdeel van een regulier beleidsproces.

Tabel 3.1 Korte omschrijving vormen van participatieve beleidsvoering

Wat en wie	Wat	Wanneer
1. Lekenpanels Platform Wetenschap en Ethiek	Debatten tussen leken en deskundigen, toegepast voor de onderwerpen natuurontwikkeling (a) en voorspellend genetisch onderzoek (b), waarbij de leken voorzien worden van informatie door literatuur, workshops en veldstudies. Afgesloten met debat met publiek. Slotverklaring aangeboden aan parlement.	a. 1996 b. 1994-1995
2. GIDEON Rathenau Instituut	GIDEON (Gewasbescherming Inpasbaar in Duurzaamheid en een gezonde Economische Ontwikkeling in Nederland). Project waarin een visie op duurzame gewasbescherming is ontwikkeld d.m.v. literatuuronderzoek, interviews met betrokkenen en workshops. Bedoeld als bijdrage aan evaluatie Meerjarenplan Gewasbescherming.	1995-1996
3. Broeikasconferentie Leeuwarden Instituut voor Publiek en Politiek	In de gemeente Leeuwarden gehouden conferentie voor gemeentelijke politici en ambtenaren en leden milieu-organisaties. Doel hiervan was het aandragen van ideeën voor CO ₂ -reductie.	1994
4. Infralabs Rijkswaterstaat	Experimenten waarbij burgers betrokken worden bij infrastructurele beslissingen om het draagvlak te vergroten en innovatieve oplossingen te vinden. Onderdelen zijn gezamenlijk formuleren van de probleemstelling, formuleren van oplossingsrichtingen en uitvoeren van acties. Ook experts en vertegenwoordigers van ministeries worden erbij betrokken.	sinds 1993
5. Verkeersforum Salzburg Stadt Salzburg	Project om de problemen rond het verkeer (geluidsoverlast) in Salzburg te verminderen na stagnatie in het reguliere beleid. Gedurende 13 maanden heeft een Forum van 21 betrokkenen, die ieder een belang vertegenwoordigden, vergaderd. De resultaten (een beeld van de gewenste verkeerssituatie en voorbeeldmaatregelen) zijn als aanbeveling aan gemeenteraad aangeboden.	1995 en 1996
6. Haagse Lokale Agenda 21 Gemeente Den Haag	Dialogo om initiatieven te ontwikkelen gericht op een duurzame stad. Thema's zijn energie, water, mondiale relaties, afval en grondstoffen enz. Werkgroepen zijn open voor burgers en belangenorganisaties. In totaal zijn ca. 70 ideeën en projecten bedacht, die soms al zijn uitgevoerd.	sinds 1995
7. Forum Amsterdam Gemeente Amsterdam/UvA	Experiment op het gebied van democratische vernieuwing, waarbij met burgers toekomstschetsen voor Amsterdam worden gemaakt. 200 burgers uit allerlei bevolkingsgroepen hebben, met ondersteuning van deskundigen, allerlei ideeën bedacht op onderwerpen als jongeren, onderwijs en wetenschap, sport, digitale burgers, bedrijvigheid en werk enz.	1995 en 1996

Tabel 3.1 Vervolg

Wat en wie	Wat	Wanneer
8. Forummethode modelbouw milieu en landbouw Ministerie van LNV	Onderzoek op initiatief van de Landbouwniversiteit Wageningen en het Instituut voor Milieu- en systeemanalyse in Amsterdam waarbij via interactieve modelbouw-procedures werd gepoogd de verschillende visies op de problemen in de landbouw te verduidelijken en de discussies te structureren. Literatuurstudie, interviews met betrokken organisaties en onderzoekers, workshop met beleidsmakers.	1986-1990
9. Open planproces a. Akta 9	9a. Project waarbij samen met de politie, hulpdiensten, gemeenten, provincies, NS en Rijkswaterstaat de problemen die zouden ontstaan na opening van de Wijkertunnel (verschuiving van congestie) werden besproken.	a: 1995-1997
b. Onderwater-zanddepot Den Helder	9b. Onderzoek op initiatief van de Noordhollandse Vereniging van Producenten van Bodemspecie naar een geschikte lokatie voor een nieuw zandwindepot in het kader van MER-procedure	b: 1995 en verder
c. Craag-studie	9c. Project ter voorbereiding op een Tracébesluit over uitbreiding van weginfrastuctuur tussen Amsterdam, Almere en het Gooi, waarbij provincies, gemeenten, waterschappen, kamers van koophandel, milieugroepen en bewonersgroepen werden betrokken.	c: 1994
Rijkswaterstaat		
10. ROM-project Gelderse Vallei Projectbureau ROM Gelderse Vallei	Langdurig gebiedsgericht project gericht op het realiseren van een economisch gezonde landbouw, vermindering van de milieubelasting (mest) en verbetering van ruimtelijke kwaliteit. In de zgn. Valleicommissie die een toekomstvisie en plan van aanpak heeft opgesteld, zaten alle betrokken overheden en maatschappelijke organisaties.	1987-2002
11. Natuurbeleid in de peiling Ministerie van LNV	Tussentijdse evaluatie van het Natuurbeleidsplan d.m.v. consultatie van betrokken personen, een enquête, tien deskundigenbijeenkomsten en een rondetafelgesprek. Resultaat: 36 actiepunten, die tot weinig concrete acties hebben geleid.	1993-1994
12. Toekomstige Nederlandse Luchtvaart-infrastructuur TNLI-project-organisatie	Dialoog over de toekomst van de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur (kernproces) met maatschappelijke organisaties, als bouwsteen voor de Integrale Beleidsvisie van het kabinet, waarin een principebesluit over een tweede nationale luchthaven wordt genomen.	1997
13. Verkenningfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) Ministeries van V&W, EZ, VROM en LNV	Discussie over het ruimtetekort voor nieuwe haven- en industrieactiviteiten als bouwsteen voor de kabinetsbeslissing over de Tweede Maasvlakte. Interviews, rondetafelgesprekken, expertmeetings, regionale werkateliers enz. met belangenor-ganisaties, wetenschappers en politici.	1996-1997
14. Puget Sound Citizen Council Washington State	Sinds 1984 is een Raad van Burgers ingesteld die het initiatief in de beleidsontwik-keling in handen heeft. De raad stelt, met ondersteuning van een staf, een actieprogramma op gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit in Puget Sound (een watersysteem zo groot als Nederland). Een omvangrijk netwerk van bestuurlijke instanties is verantwoordelijk voor de uitvoering.	sinds 1984
15. Milieu- en markteconomi-sche analyses verpakkingen Stichting Verpakking en Milieu	Groot onderzoeksproject waarbij, naar aanleiding van het Convenant Verpakkingen, de milieu-effecten en markteconomische effecten van omschakeling van eenmalige naar statiegeldverpakkingen zijn onderzocht. Op initiatief van het bedrijfsleven zijn ook de Consumentenbond en (sympathisanten van) de milieube-weging uitgenodigd om draagvlak te vinden voor subjectieve aannames, interpreta-ties e.d.	1991-1994

Tabel 3.1 Vervolg

Wat en wie	Wat	Wanneer
16. Awareness Scenario Workshops TNO-STB/ EG DG XIII/Danish Board of Technology	Workshop van twee dagen waarin vertegenwoordigers van burgers, beleidsmakers, technologische experts en de private sector discussiëren over een toekomstbeeld van een duurzame stad. Toegepast in o.a. Corfu (GR), Ede, Breda, Deventer (NL), Mulhouse (F) en Preston (UK)	sinds 1994
17. Interactieve vormen van ketenanalyse VNCI	Onderzoek op initiatief van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie voor de ontwikkeling van een methodiek voor besluitvorming over integraal ketenbeheer, waarbij ministeries, bedrijven en (indirect) de milieubeweging werden betrokken. De milieubeweging heeft afstand genomen van het eindrapport, o.a. vanwege conclusies over PVC.	1991
18. Provinciaal Milieubeleidsplan Gelderland Provincie Gelderland	Open planproces voor de voorbereiding van het vierjaarlijkse milieuplan. Aan de hand van een discussienota van de provincie zijn discussiebijeenkomsten per doelgroep gehouden en een openbaar provinciaal debat.	1997
19. Policy Options Addressing the Greenhouse Effect NOP Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering	Project waarbij de verschillende visies op de broeikasproblematiek en de daarbij horende onzekerheden werden geformuleerd. Interviews, workshops en rondetafeldiscussies met beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en wetenschappers. Resultaat: vijf beleidsopties voor aanpak van het broeikasprobleem met eigen uitgangspunten en veronderstellingen t.a.v. ernst van het probleem, economische effecten van klimaatbeleid, rol van technologie enz.	1994
20. MGR-proces Regge en Dinkel Ministerie van VROM	Project waarin aan de hand van een ideaaltypisch besluitvormingsmodel, ontleend aan het concept Milieugebruiksruimte, afgeronde beleidsprocessen worden beoordeeld. Toegepast op drie cases over grondwaterbeheer in het gebied van het waterschap Regge en Dinkel.	1996
21. Afval-projecten EU EU DG XI	Projecten gericht op het stimuleren van preventie en hergebruik, geïnspireerd op de Nederlandse aanpak. Betrokken waren diensten van de Europese Commissie, overheden, grondstoffenproducenten, fabrikanten, onderzoekers, milieu- en consumentenorganisaties en handel. Toegepast voor autobanden, gechloreerde koolwaterstoffen, autowrakken, ziekenhuisafval en bouw- en sloopafval. Voortijdig afgebroken vanwege botsing met hiërarchische cultuur van DG XI.	sinds 1990
22. Planungszellen Diverse toepassingen in Duitsland, Zwitser- land, Spanje en VS	Planungszellen zijn groepen van ongeveer 25 burgers, die gevraagd worden een keuze te maken uit een aantal beleidsopties en daarvoor informatie krijgen in de vorm van lezingen, schriftelijk materiaal en excursies. Aanvankelijk vooral problemen op het gebied van stedelijke planning. De aanbevelingen worden aangeboden aan het besluitvormende orgaan.	sinds 1972


De methoden kunnen worden getypeerd voor wat betreft de positie in niveaus en stadia van beleidsvoering, de ambitie en wijze van omgaan met de kennisbasis, de koppeling met reguliere beleidsprocessen en de mate van participatie van verschillende actoren.

Uit tabel 3.2 blijkt dat participatieve methoden op alle niveaus in geschakelde beleidsprocessen worden toegepast, en niet bijvoorbeeld alleen op het niveau van implementatie. Voor wat betreft de fasen in de beleidscyclus ligt in veel

methoden de nadruk op de fasen van agendavorming en beleidsvoorbereiding, waarbij de probleemperceptie aan de orde komt, opties worden verkend en beoordeeld en een keuze voor een optie wordt gemaakt. Enkele methoden hebben een functie voor de evaluatie van beleid. De Puget Sound Citizen Council is de enige methode waarin ook het beleid door de participanten formeel wordt vastgesteld.

Tabel 3.3 geeft een beeld van de ambitie en achterliggende filosofie waarmee de methoden worden gehanteerd. Ook hier is de variatie groot. Zo kan de methode bedoeld zijn om de afstemming tussen (overheids)organen met eigen bevoegdheden ten aanzien van hetzelfde probleem te verbeteren. In een aantal gevallen wordt gestreefd naar consensus over maatregelen om het draagvlak voor de uitvoering en daarmee de effectiviteit van het beleid te verbeteren. Bij een derde groep methoden staat het streven naar gedeelde aannames en gedeelde visies op normatieve kwesties centraal. Ten slotte kan het ambitieniveau gelegen zijn in de benutting van creativiteit, intellectueel potentieel en veldkennis van de participanten. Een aantal methoden heeft meerdere ambities tegelijkertijd. In geen van de methoden vindt een bewuste confrontatie plaats van verschillende 'conflicterende zekerheden' in de percepties van actoren met het oog op het vinden van een innovatieve synthese.

Uit de tabel blijkt verder dat in veel gevallen kennisontwikkeling geen centraal onderdeel van de methode is. In enkele gevallen wordt wel onderzoek uitgezet, dat door partijen buiten de overlegarena wordt uitgevoerd. In de meeste methoden wordt wel gebruik gemaakt van bestaande kennis, bijvoorbeeld informatie die ambtenaren hebben of deskundigheid van de participanten, maar wordt geen onderzoek gedaan op basis van gezamenlijk vastgestelde kennisleemten.

Positie in geschakelde beleidsprocessen		Positie in beleidscyclus 																																																																									
		agendavorming	beleidsvoorbereiding		vaststelling	implementatie	evaluatie																																																																				
		probleemperceptie	verkenning opties	beoordeling opties	keuze opties																																																																						
internationaal		21. Afvalprojecten EU																																																																									
megabeleidskeuze		12. TNLI-dialoog																																																																									
strategisch programma		19. Policy Options Addressing the Greenhouse Effect																																																																									
		8. Forummethode modelbouw				2. GIDEON																																																																					
operationeel programma		11. Natuurbeleid in de peiling				11. Natuurbeleid in de peiling																																																																					
		15. Milieu- en markteconomische analyses verpakkingen		18. Provinciaal Milieuplan Gelderland																																																																							
<table border="1"> <tr> <td>nationaal</td> <td colspan="3">14. Puget Sound Citizen Council</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="3">provinciaal</td> <td colspan="3">4. Infralabs</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">9a. Open planning AKTA9</td> <td>9b. Open planning zanddepot</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">9a. Open planning CRAAG</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>regionaal</td> <td colspan="3">10. ROM-project Gelderse Vallei</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="2">13. VERM Rotterdam</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>lokaal</td> <td colspan="3">22. Planungszellen (ook op nationaal/regionaal niveau)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="3">3. Lokale broeikasconferentie Leeuwarden</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="3">5. Verkeersforum Salzburg</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="3">6 Lokale Agenda 21 Den Haag</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="3">7. Forum Amsterdam</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="3">16. Awareness Scenario Workshops</td> <td></td> <td></td> </tr> </table>		nationaal	14. Puget Sound Citizen Council					provinciaal	4. Infralabs					9a. Open planning AKTA9		9b. Open planning zanddepot			9a. Open planning CRAAG					regionaal	10. ROM-project Gelderse Vallei						13. VERM Rotterdam					lokaal	22. Planungszellen (ook op nationaal/regionaal niveau)						3. Lokale broeikasconferentie Leeuwarden						5. Verkeersforum Salzburg						6 Lokale Agenda 21 Den Haag						7. Forum Amsterdam						16. Awareness Scenario Workshops					20. MGR-proces Regge en Dinkel			
		nationaal	14. Puget Sound Citizen Council																																																																								
		provinciaal	4. Infralabs																																																																								
			9a. Open planning AKTA9		9b. Open planning zanddepot																																																																						
			9a. Open planning CRAAG																																																																								
		regionaal	10. ROM-project Gelderse Vallei																																																																								
	13. VERM Rotterdam																																																																										
lokaal	22. Planungszellen (ook op nationaal/regionaal niveau)																																																																										
	3. Lokale broeikasconferentie Leeuwarden																																																																										
	5. Verkeersforum Salzburg																																																																										
	6 Lokale Agenda 21 Den Haag																																																																										
	7. Forum Amsterdam																																																																										
	16. Awareness Scenario Workshops																																																																										
individuele beslissingen		1. Lekenpanels																																																																									
		17. Interactieve ketenanalyses VNCI																																																																									

Tabel 3.2 Positionering van methoden in beleidsvoering

Wijze van omgaan met kennisbasis van beleid ⇓	Ambities / achterliggende filosofie				
	Vooraf handelingsgericht	Ambities / achterliggende filosofie			Vooraf cognitief gericht
	afstemming verdeelde oplossings- capaciteit o.b.v. bevoegdheden	consensus over en acceptatie van maatregelen met het oog op draagvlak voor uitvoering en naleving	streven naar gedeelde aannames en gedeelde visies op (gedeeltelijk) normatieve kwesties	benutting creativiteit, intellectueel potentieel en veldkennis	cultureel pluralistisch perspectief: confronteren van conflicterende zeker- heden gericht op innovatieve syntheses
centraal als onderdeel van methode		21. Afvalprojecten EU	2. GIDEON 17. Interactieve keten- analyses VNCI 15. Milieu- en marktecono- mische analyses verpakkingen	8. Forummethode modelbouw 21. Afvalprojecten EU	
aansturing vanuit methode naar kennisontwikkeling extern	10. ROM-project Gelderse Vallei 14. Puget Sound Citizen Council		19. Policy Options Addressing the Greenhouse Effect 22. Planungszellen	19. Policy Options Addressing the Green- house Effect 22. Planungszellen	
externe kennisbronnen, passief als input benut	9a. Open planning AKTA9 18. Provinciaal Milieuplan Gelderland	3. Lokale broeikasconferentie Leeuwarden 4. Infralabs 5. Verkehrsforum Salzburg 9a. Open planning AKTA9 9b. Open planning zanddepot 9a. Open planning CRAAG 13. VERM Rotterdam 18. Provinciaal Milieuplan Gelderland	1. Lekenpanels 20. MGR-proces Regge en Dinkel	4. Infralabs 6. Lokale Agenda 21 Den Haag 7. Forum Amsterdam 16. Awareness Scenario Workshops 18. Provinciaal Milieu- plan Gelderland	
(geen expliciete aandacht)				11. Natuurbeleid in de peiling	

Tabel 3.3

Ambities en wijzen van omgaan met kennisbasis

Tabel 3.4 geeft aan hoe in de onderzochte methoden de koppeling met het reguliere beleid is vormgegeven. Uit de tabel blijkt dat de feitelijke benutting van de uitkomsten in veel gevallen moeilijk vast te stellen of onduidelijk is. Hierbij moet wel gezegd worden dat bij enkele projecten (bijv. Policy Options Addressing the Greenhouse Effect en de ketenanalyse van de VNCI) directe doorwerking in het formele beleid niet de bedoeling was. Niettemin is een aantal methoden wel degelijk bedoeld geweest als input voor het beleid, maar is van een aanwijsbare benutting geen sprake (bijv. Forum Amsterdam, Forummethode modelbouw, Natuurbeleid in de peiling).

Tabel 3.4 Koppeling participatieve methoden met reguliere beleids-processen

Wie / wat	aard van koppeling met regulier beleid	feitelijke benutting uitkomsten
1. Platform Wetenschap en Ethiek: Lekenpanels	- zwak geregeld: advisering parlement	moeilijk vast te stellen
2. Rathenau Instituut, GIDEON	- zwak geregeld: advisering parlement	moeilijk vast te stellen
3. Instituut voor Publiek en Politiek, broeikasconferentie	+ politici participeren ook, resultaat naar gemeenteraad	7 van de 9 punten in beleid overgenomen
4. Rijkswaterstaat, Infralabs	+/- initiatief bij beleidsvoerders, onderdeel beleidsontwikkeling, uitkomst is input voor ambtelijk traject	onduidelijk
5. Stadt Salzburg, Verkehrsforum	+ politici participeren ook, resultaat naar gemeenteraad	consensus over 73 maatregelen, uitwerking door gemeente volgt nog
6. Gemeente Den Haag, Lokale Agenda 21	+ ambtenaren participeren ook, resultaat naar gemeenteraad	gedeeltelijk geïmplementeerd
7. Gemeente Amsterdam, Forum Amsterdam	- zwakke koppeling, resultaat bij slotmanifestatie aan bestuur aangeboden, ambtelijk gebruik	geen concrete beslissingen
8. Ministerie van LNV, Forummethode modelbouw	- in opdracht van ministerie, rapportage ingeleverd	geen aanwijsbare benutting
9. Rijkswaterstaat, Open planproces 9a	+/- initiatief bij beleidsvoerders, onderdeel beleidsontwikkeling, uitkomst is input voor ambtelijk traject	onduidelijk
9b	+/- onderdeel MER-procedure	onduidelijk
9c	+/- initiatief bij beleidsvoerders, onderdeel beleidsontwikkeling, uitkomst is input voor ambtelijk traject	onduidelijk
10. Projectbureau ROM Gelderse Vallei	+ ambtelijke en bestuurlijke participatie, ondertekening door betrokken besturen	diverse projecten uitgevoerd, eerste deel van financiering geregeld, in latere fase problemen
11. Ministerie van LNV, Natuur-beleid in de peiling	+ aanpak vormt evaluatie van beleid, participatie vooral door beleidsuitvoerders en deskundigen (o.a. uit maatschappelijke organisaties)	moeilijk vast te stellen

Tabel 3.4 Vervolg

Wie / wat	aard van koppeling met regulier beleid	feitelijke benutting uitkomsten
12. TNLI-project-organisatie, luchtvaart-infrastructuur	+ onderdeel beleidsontwikkeling, uitkomst vormt input voor Kabinetsvisie	nog niet vast te stellen
13. Ministeries V&W, EZ, VROM en LNV, Ruimtetekort Mainport Rotterdam	+ onderdeel beleidsontwikkeling, gerelateerd aan Bestuurlijk Overleg ROM-Rijnmond, uitkomst is input voor bestuurlijke beslissing, waarna RO en MER-procedure volgen	nog niet vast te stellen
14. Washington State, Puget Sound Citizen Council	+ De Raad van Burgers treedt sinds 1984 sturend op in beleidsontwikkeling en stelt actieprogramma vast, betrokken besturen voeren actiepunten uit	actieprogramma's grotendeels uitgevoerd
15. Stichting Verpakking en Milieu, Milieu- en markt-economische analyses verpakkingen	+ analyses vinden plaats in het kader van convenant, waarin koppeling met beleid is geregeld	minister heeft bevindingen overgenomen
16. TNO-STB e.a., Awareness Scenario Workshops	+ gemeente geeft opdracht en moet gebruik van uitkomst zelf regelen	onduidelijk
17. VNCI, ketenanalyse	- experimenteel project, resultaat niet direct gekoppeld aan beleidsproces	ontwikkelde methodiek weinig gebruikt, VNCI heeft resultaten wel gebruikt om PVC-beleid met effect te beïnvloeden
18. Provincie Gelderland, milieuplan	+ onderdeel beleidsontwikkeling, resulterend in formeel plan, Ambtelijke en bestuurlijke participatie	Resultaten discussies meegenomen in vaststelling plan door Provinciale Staten
19. NOP- MLK, Policy Options Addressing the Greenhouse Effect	- experimenteel project, resultaat niet direct gekoppeld aan beleidsproces	onduidelijk, begrippen als 'no regret-beleid' wel inmiddels gangbaar in discussie
20. Ministerie van VROM, MGR-proces Regge en Dinkel	- experimenteel project, resultaat niet direct gekoppeld aan beleidsproces	onduidelijk
21. EU DG XI Afvalprojecten	+/- onderdeel van de beleidsontwikkeling, project nooit volledig doorgezet	gering
22. Planungszellen	+/- rapport aangeboden aan besluitvormende orgaan	redelijk, verschilt per case

Tabel 3.5 maakt duidelijk dat in de praktijk een uiteenlopend aantal mechanismen wordt gehanteerd voor de koppeling met formele beleidsprocessen. Deze kunnen worden geordend naar de fase in het project.

Tabel 3.5 Mechanismen voor koppeling met formele beleidsprocessen

vooraf	<ul style="list-style-type: none">- initiatief / opdracht afkomstig van politiek orgaan of bestuurder- onderdeel van formele proces
tijdens proces	<ul style="list-style-type: none">- politici of bestuurders laten participeren, in apart forum of in een forum met burgers- ambtenaren laten participeren, in apart forum of in een forum met burgers
na afronding	<ul style="list-style-type: none">- output is input in formeel proces- directe besluitvorming / vaststelling- start formele beleidsontwikkeling (nota's / besluiten)- ondertekening of bekrachtiging door formeel bestuur- beslissing gedelegeerd aan project- bekendmaking eindconclusie (passief/actief)

Tabel 3.6 geeft een diffuus beeld van de mate waarin uiteenlopende categorieën van actoren participeren. Er bestaat geen overheersend principe over wie wel en wie niet worden uitgenodigd deel te nemen. Uit de tabel komt als beeld naar voren dat in projecten die vanuit het formele beleid zijn geïnitieerd overwegend sprake is van participatie vanuit georganiseerde maatschappelijke belangen en nauwelijks van de uiteindelijke 'dragers' van maatschappelijke of ecologische risico's: de burgers, achterbannen, slachtoffers van hinder, maar ook individuele ondernemers. Voorbeelden waarbij het primaat van de meningsvorming wel bij burgers is gelegd zijn lekenpanels, de Puget Sound Citizen Council en Planungszellen. Kennisinstituten spelen meestal geen hoofdrol in de meningsvorming. Er zijn diverse voorbeelden van participatie van (gemeentelijke en provinciale) politici, met name bestuurders. In twee van de behandelde open planprocessen van Rijkswaterstaat (AKTA 9 en Onderwater-zanddepot) ligt het primaat bij ambtenaren van verschillende overheidsinstanties.

3.3 Bevindingen in hoofdlijnen

Voor wat betreft de wijze waarop in de methoden wordt omgegaan met afweging van ecologische en maatschappelijke risico's kunnen de volgende constatering worden gedaan:

1. Van een expliciete *tweezijdige afweging* is in de meeste gevallen geen sprake. In principe zijn alle methoden erop gericht een platform te bieden voor visies, standpunten en voorstellen van mogelijke maatregelen van deelnemende partijen. In de meeste gevallen is er ook gelegenheid voor discussie en debat tussen partijen. In een deel van de methoden wordt vervolgens ook getracht tot consensus te komen. In andere gevallen wordt door de projectorganisatie verslag gedaan van de verzamelde visies (bijv. Verkenningfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam). Hoewel in menige discussie, waarbij beide zijden van het belangenspectrum vertegenwoordigd zijn, de maatschappelijke kosten onderdeel van de discussie vormen, is dit meestal geen expliciet onderwerp van gezamenlijke kennisvergaring en beoordeling. Bij andere methoden is in wezen sprake van een 'veredelde vorm' van het gebruiken van begeleidingscommissies voor onderzoek of van inspraak (bijv. bij Onderwaterzanddepot). Gunstige voorbeelden zijn de milieu- en markteconomische analyses verpakkingen, het ROM-project Gelderse Vallei, de Interactieve ketenanalyses VNCI en Planungszellen.

Bij de *milieu- en markteconomische analyses verpakkingen* (zie ook de case over het afvalbeleid) gaat het om een groot onderzoeksproject waarbij, naar aanleiding van het Convenant Verpakkingen, de milieu-effecten en markteconomische effecten van omschakeling van eenmalige naar statiegeldverpakkingen voor negen productgroepen zijn onderzocht. Het bedrijfsleven wilde bestaande eenmalige verpakkingen

Tabel 3.6 Participatie van categorieën van actoren

	Volksvertegenwoordigers	Bestuurders	Ambtenaren	Rijksonderzoeksinstituten	Adviesbureaus	Universiteiten	Belangenorganisaties bedrijfsleven/landbouw	Milieu-organisaties	Andere maatsch. organisaties	Burgers	Bedrijven
1. Lekenpanels					X					X	
2. GIDEON			X		X		X	X	X		
3. Broeikasconferentie Leeuwarden		X						X		X	
4. Infralabs		X	X		X					X	
5. Verkeersforum Salzburg	X	X	X		X		X	X	X		
6. Haagse Lokale Agenda 21	X	X	X				X	X	X	X	X
7. Forum Amsterdam		X	X			X	X	X		X	X
8. Forummethode modelbouw milieu en landbouw			X		X		X	X	X		X
9. Open planprocessen Rijkswaterstaat 9a. AKTA 9			X		X		X			X	
9b. Onderwater zanddepot bij Den Helder			X							X	
9c. CRAAG-studie		X	X				X	X	X	X	
10. ROM-project Gelderse vallei	X	X	X	X			X	X	X	X	X
11. Natuurbeleid in de peiling		X	X	X		X	X	X	X		X
12. TNLI		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13. VERM Rotterdam		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
14. Puget Sound Citizen Council			X							X	
15. Milieu- en Markteconomische analyses verpakkingen					X	X	X		X		X
16. Awareness Scenario Workshops		X	X		X		X			X	X
17. Interactieve vormen van ketenanalyse VNCI			X	X	X	X	X	X			X
18. Provinciaal Milieuplan Gelderland	X	X	X				X	X	X		X
19. Policy Options Addressing the Greenhouse effect			X	X	X	X	X	X	X		X
20. MGR-proces Regge en Dinkel	X	X	X				X	X	X		
21. Afsvalprojecten EU			X		X		X	X	X		X
22. Planungszellen					X		X	X	X	X	

Legenda:

X = deelnemers

X = in grijze achtergrond: deelnemersgroep die primaat van meningsvorm toebedeeld heeft gekregen.

Cellen in de tabel zijn samengenomen wanneer in de beschikbare informatie de categorieën minder specifiek zijn aangegeven. Bijv. wanneer vermeld werd dat politici participeerden, maar geen onderscheid is gemaakt tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders.

handhaven, terwijl de milieubeweging en de Consumentenbond voorstander waren van omschakeling naar statiegeldverpakkingen. Op initiatief van het bedrijfsleven, dat de opdracht had de analyses uit te voeren, zijn ook de Consumentenbond en de milieubeweging uitgenodigd om draagvlak te vinden voor de subjectieve aannames, interpretaties die in het onderzoek moeten worden gedaan. De milieubeweging wilde niet meedoen, maar is via een sympathisant in de Stuurgroep betrokken geweest. Hoewel de controverse niet helemaal is verdwenen, zijn allerlei nieuwe inzichten verworven over verbeteropties voor verpakkingen.

Het *ROM-project Gelderse Vallei* is een langdurig gebiedsgericht project gericht op het realiseren van een economisch gezonde landbouw, vermindering van de milieubelasting (mest) en verbetering van ruimtelijke kwaliteit in de Gelderse Vallei. Milieudoelen en economische doelen zijn dus beide in de beschouwing betrokken, wat een voorwaarde was voor deelname van de verschillende participanten. In de zgn. Valleicommissie, die een toekomstvisie en plan van aanpak heeft opgesteld, zaten alle betrokken overheden en maatschappelijke organisaties (landbouw, milieu-organisaties, plattelandsvrouwen, bedrijfsleven).

De *interactieve ketenanalyses VNCI* is een onderzoek op initiatief van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie voor de ontwikkeling van een methodiek voor besluitvorming over integraal ketenbeheer, waarbij ministeries, bedrijven en (indirect) de milieubeweging werden betrokken. Subjectieve beoordelingen, die onderdeel uitmaken van de analyse, zijn voorgelegd aan vertegenwoordigers uit belangengroepen. De milieubeweging heeft afstand genomen van het eindrapport, o.a. vanwege de conclusies over PVC.

Planungszellen zijn groepen van ongeveer 25 burgers, die worden gevraagd een keuze te maken uit een aantal beleidsopties en daarvoor informatie krijgen in de vorm van lezingen, schriftelijk materiaal en excursies. Hierbij wordt gestreefd naar evenwichtige informatie over voor- en nadelen van opties. Getracht wordt de verschillende visies en interpretaties van kennis aan bod te laten komen door het panel met verschillende belangengroepen en experts in contact te brengen. Experts en belangengroepen worden gevraagd zitting te nemen in een commissie die het proces controleert en toeziet op evenwichtigheid van de informatie. Aanvankelijk werden Planungszellen vooral toegepast bij problemen op het gebied van stedelijke planning. De aanbevelingen worden aangeboden aan het besluitvormende orgaan.

2. In het verlengde van het voorgaande stellen we vast dat in weinig methoden diepgaand wordt stilgestaan bij de *kennisbronnen*. Beschikbaarheid van kennis en informatie wordt veelal impliciet als onproblematisch ervaren, of er wordt bewust geen tijd voor genomen. Bovendien speelt de kennisinfrastructuur in veel gevallen geen enkele rol: er ligt een nadruk op het inbrengen van meningen, discussie daarover, eventueel onderhandelen en vervolgens beslissen over het eindproduct. Het aansturen van onderzoek (vraagstelling, aannames e.d.) vanuit het participatieve project vindt vaak niet plaats. In sommige gevallen vindt kennisvergaring plaats naast of na het project (bijv. TNLI). Gunstige voorbeelden zijn de Forummethode modelbouw landbouw en milieu, Milieu- en markteconomische analyses verpakkingen en Afvalprojecten EU.

De *Forummethode modelbouw landbouw en milieu* is een onderzoek op initiatief van de Landbouwniversiteit Wageningen en het Instituut voor Milieu- en systeemanalyse in Amsterdam waarbij via interactieve modelbouwprocedures werd gepoogd de verschillende visies op de problemen in de landbouw te verduidelijken en de discussies te structureren. Gebruik is gemaakt van literatuurstudie, interviews met betrokken organisaties en onderzoekers en een workshop met beleidsmakers.

De *Afvalprojecten EU* zijn projecten gericht op het stimuleren van preventie en hergebruik, geïnspireerd door de Nederlandse aanpak. De projecten zijn toegepast voor autobanden, gechloreerde koolwaterstoffen, autowrakken, ziekenhuisafval en bouw- en sloopafval. Betrokken waren diensten van de Europese Commissie, overheden, grondstoffenproducenten, fabrikanten, onderzoekers, milieu- en consumentenorganisaties en mensen uit de handel. Met alle participanten werden de fasen van probleemperceptie, kennisvergaring en -analyse, vaststelling van de doelstelling en strategie en monitoring doorlopen. Door de deelnemers zelf werd de informatie verzameld en de analyses van kennis vond in gezamenlijkheid plaats. De projecten zijn echter voortijdig afgebroken vanwege gebrek aan politieke steun en de moeizame inpassing in de bestaande routines van DG XI.

3. Met betrekking tot het omgaan met uiteenlopende legitieme *handelingsperspectieven* kunnen we vaststellen dat er weliswaar in principe ruimte wordt geboden om uiteenlopende standpunten naar voren te brengen, maar hierbij wordt doorgaans niet uitgegaan van de notie van pluralisme in de samenleving, van handelingsperspectieven, die elk hun selectieve beeld hebben van de werkelijkheid, waarvan juist het onderlinge uitwisselen kan leiden tot een meer volledig en breder gedragen inzicht, waarbij vaak nieuwe creatieve oplossingen in beeld komen. Gunstige voorbeelden zijn de Afvalprojecten EU en het project Policy Options Addressing the Greenhouse Effect.

Het project *Policy Options Addressing the Greenhouse Effect* van het Nationaal Onderzoeksprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering had tot doel om verschillende visies op de broeikasproblematiek en daarbij behorende opties voor het beleid te identificeren en de communicatie tussen beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en wetenschappers te verbeteren. Gebruik werd gemaakt van interviews, workshops en rondetafeldiscussies met deze drie partijen. Resultaat van het project waren vijf beleidsopties voor aanpak van het broeikasprobleem met eigen uitgangspunten en veronderstellingen t.a.v. de ernst van het probleem, de economische effecten van klimaatbeleid, de rol van technologie, het vertrouwen in de wetenschap enz. Geconcludeerd werd dat de vijf opties zich niet laten samenvoegen, maar dat wel overeenstemming over concrete maatregelen kan worden bereikt.

4. De *doorwerking in formeel beleid* van de resultaten van projecten is in een groot aantal gevallen onduidelijk. Veel van de door ons ondervraagde projectleiders konden niet goed aangegeven op welke wijze en in welke mate de resultaten zijn overgenomen door de verantwoordelijke instanties. Gunstige voorbeelden zijn de Broeikasconferentie Leeuwarden, Verkeersforum Salzburg en de Haagse Lokale Agenda 21.

De door het Instituut voor Publiek en Politiek georganiseerde *broeikasconferentie* in de gemeente Leeuwarden had tot doel om ideeën aan te dragen voor CO₂-reductie. Aan de conferentie namen gemeentelijke politici en ambtenaren, leden van milieuorganisaties en enkele burgers deel. Van de negen behandelde actiepunten zijn er zeven overgenomen in het gemeentelijk beleid, wat waarschijnlijk samenhangt met de actieve participatie van politieke partijen.

Het *Verkeersforum Salzburg* was een project om de problemen rond het verkeer (geluidsoverlast) in Salzburg te verminderen. Het reguliere beleid kon geen greep meer krijgen op de problematiek. 13 maanden heeft een Forum van 21 betrokkenen, die ieder een belang vertegenwoordigden, vergaderd. Rond dit forum werd een projectgroep gevormd, bestaande uit leden van de gemeenteraad, het College van B&W en drie leden uit het forum, die het forum bijstond met aanvullende informatie en de discussies nauwgezet volgde. De resultaten - een beeld van de toekomstige verkeerssituatie en een lijst voorbeeldmaatregelen - zijn als aanbeveling aan de gemeenteraad aangeboden.

De *Haagse Lokale Agenda 21* was een dialoog om initiatieven te ontwikkelen gericht op een duurzame stad. De thema's waren energie, water, mondiale relaties, verkeer, natuur en landschap, duurzaam bouwen en wonen en afval en grondstoffen. De werkgroepen bestonden uit burgers en belangenorganisaties. Het bedrijfsleven is nog onvoldoende bij het proces betrokken. In totaal zijn ca. 70 ideeën en projecten bedacht die voor een gedeelte al zijn uitgevoerd.

5. In het verlengde hiervan stellen we vast dat in een aantal gevallen geen *expliciete koppeling* is aangebracht tussen het participatieve project en het *formele beleidsproces*. In het verleden heeft deze vrijblijvendheid er zelfs toe geleid dat partijen voortijdig uit het proces stapten en terugvielen op vormen van beïnvloeding gericht op het formele beleidsproces, waardoor andere deelnemers geen vertrouwen meer hebben in open beleidsvoering (dit speelde bijv. in de case-studie over het afvalbeleid op het terrein van verpakkingen). Deze vrijblijvendheid kan ertoe leiden dat de mogelijkheden die worden geboden voor het inbrengen van visies door partijen uit de samenleving slechts worden ervaren als een 'opiniepeiling', als 'ritueel', of als 'cosmetische aanpassing in beleidsprocessen' waarin sterke belangen domineren. Gunstige voorbeelden zijn de Broeikasconferentie Leeuwarden, Verkeforum Salzburg, de Haagse Lokale Agenda 21, ROM-project Gelderse Vallei en Puget Sound Citizen Council.

De *Puget Sound Citizen Council* is een Raad van Burgers die in 1984 is ingesteld en die het initiatief in de beleidsontwikkeling m.b.t. de waterkwaliteit in Puget Sound, een watersysteem in de Verenigde Staten zo groot als Nederland, in handen heeft. Zij stelt, met ondersteuning van een staf, een actieprogramma op gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit. Een omvangrijk netwerk van bestuurlijke instanties is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door Raad van Burgers opgestelde plannen.

De doorlichting van 22 methoden van participatieve beleidsvoering biedt een *zeer gevarieerde praktijk* van methoden. Het is een nog jonge praktijk, waarin vol enthousiasme wordt geëxperimenteerd. De uitgangspunten en achtergrondfilosofie voor de toegepaste werkwijzen zijn, zo ze al zijn geëxpliciteerd, sterk verschillend. De hoofdmotieven liggen in de sfeer van vergroting van draagvlak en uitvoerbaarheid van beleid en in een deel van de gevallen in verbetering van de relatie tussen politiek en bestuur enerzijds en de burger anderzijds. Hierbij overheerst een aanzienlijke mate van *pragmatisme*. Zo kon men ons op vragen over de relatie tussen het motief en de specifieke wijze van ontwerp van de methode in veel gevallen geen antwoord geven.

Deze verkenning brengt ons tot de volgende diagnose. Als *positieve* aspecten van de bestudeerde methoden kunnen we benoemen:

- de inbreng van een breed scala aan visies en standpunten uit de samenleving;
- deelnemers zijn over het algemeen positief over de toegepaste methoden, mede doordat men tevreden is over het eindproduct van het proces, meestal een gedeeld standpunt of betere en breder gedeelde analyse van de situatie;
- er zijn toepassingen op alle niveaus van beleidsvoering: zowel op strategisch als op operationeel niveau, zowel ten aanzien van probleemperceptie als ten aanzien van het beoordelen en kiezen van beleidsalternatieven, zowel op nationaal als op regionaal en lokaal niveau, zowel voor specifieke concrete issues als op hoog aggregatieniveau (tot de totale milieuproblematiek omfattend).

Vanuit ons perspectief kunnen we de volgende *negatieve* aspecten noemen. Zo moeten we constateren dat er geen methode is die volledig voldoet aan de gewenste kenmerken van een betere afweging van ecologische en maatschappelijke risico's (tweezijdigheid van de afweging, omgaan met onzekere en onvolledige kennis, recht doen aan verschillende handelingsperspectieven).

Wel zijn er telkens methoden te noemen die op één of enkele aspecten bruikbaar lijken, maar die zijn op andere aspecten onvolledig. Tezamen geven de methoden wel voldoende bouwstenen om de haalbaarheid van een verbeterde afweging van ecologische en maatschappelijke risico's te illustreren. Het belangrijkste gemis aan de meeste methoden is echter nog de gebrekkige inbedding in formele beleidsprocessen. Er is sprake van een ad hoc inzet van methoden die vaak nog experimenteel zijn.

3.4 Vergelijking met andere studies

Onze constatering sluiten in grote lijnen aan bij conclusies die recent ook door anderen zijn getrokken, zij het dat deze anderen niet vanuit de bril van verbeterde afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's hebben gekeken. Environmental Resources Management (ERM) bespreekt in een recente studie¹³ uiteenlopende technieken en praktijkvoorbeelden en past in die studie de ervaringen toe op enkele nieuwe onderwerpen, waarbij de daaruit voortvloeiende opzet is commentariseerd door ambtenaren. Deze concluderen dat de belangrijkste opbrengst van publieke participatie ligt bij de gedeelde probleemdefinitie, het genereren van betere oplossingen en een breder draagvlak voor coöperatie in de uitvoering.

Als risico's noemt ERM het scheppen van te hoge verwachtingen; het fenomeen van 'verkeerde uitkomsten' in de ogen van besluitvormers en falen ten aanzien van communicatie van complexe issues, zodanig dat het publiek geen geïnformeerde keuze kan maken. Volgens ERM ligt er een grote uitdaging om tot geloofwaardige en doelmatige procesontwerpen te komen. Daarbij is de moeilijkste opgave te komen tot het met elkaar verzoenen van lokale en sectorale belangen enerzijds met nationale prioriteiten en doelen anderzijds.

De studie van ERM was onderdeel van een meer omvangrijk project gericht op 'open beleidsprocessen' binnen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹⁴. Eén van de uitkomsten van dit project is een recente publicatie waarin een ontwerp wordt gemaakt van een open besluitvormingsproces, op basis van een vijftal experimenten met de verdeling van de milieugebruiksruimte (één van deze experimenten is meegenomen in onze analyse). De aanpak impliceert een keuze voor publieke participatie met specifieke invullingen als het gaat om het verdelen van milieuvorraden. In bijlage 1 zijn de hoofdlijnen van deze aanpak geschetst.

Opmerkelijk in deze aanpak is dat er weliswaar veel aandacht wordt besteed aan het verzamelen van informatie, maar nergens expliciet het tweeledige karakter van de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's wordt geproblematiseerd. De opstellers van de methode stellen dat de meerwaarde van hun aanpak groter is naarmate de verdelingsvraag minder eenvoudig is; de voorraad weinig eenduidig is; de informatie complex is; het aantal partijen groter is; en er een meer complex bestuurlijk kader is. Hiermee is men wel direct voor een dilemma geplaatst, dat in het project de naam 'de Wet van Erkelens' heeft gekregen: "Hoe groter de complexiteit, des te groter de behoefte aan een geoperationaliseerde Milieugebruiksruimte, maar des te lastiger is deze operationalisatie" (blz. 30). De opstellers geven een positieve beoordeling van de uitgevoerde experimenten: het leidde tot concrete uitkomsten en inzichtelijke en soepele beleidsprocessen. De uitkomsten doen recht aan alle belangen, inclusief het milieubelang en zijn breed gedragen (blz.31). Als voor-

^{13]} Environmental Resources Management, *Possibilities for Public Participation in Environmental Decision Making in the Netherlands*; Ministerie van VROM, 1996.

^{14]} Ook bij Rijkswaterstaat staan 'open-planprocessen' sterk in de belangstelling. Zie hiervoor Verdaas, J.C., P.P.J. Driessen en P. Glasbergen, *Management van open planprocessen*; Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland, 1997.

waarden voor succes noemen zij het zo vroeg mogelijk betrekken van actoren en de transparantie van het proces.

Een ander recent product binnen het VROM-project 'Open beleidsprocessen' is een Quick Scan van 28 overwegend andere voorbeelden dan hier zijn doorgelicht ¹⁵. Hierin wordt gewezen op het ongedefinieerde karakter van het begrip 'open beleidsproces'. Het is toepasbaar bij uiteenlopende beleidstijlen. "Zelfs bij hiërarchische sturing kan gekozen worden voor een open beleidsproces. Dit is dan gericht op het verkrijgen van informatie voor het nemen van besluiten" (blz. 10). Zo wordt het wel een containerbegrip. VROM richtte zich voor dit project echter op voorbeelden van 'maatschappelijke besluitvorming over *doelformulering*'. Vanuit die optiek bezien blijken veel voorbeelden niet gericht te zijn op een gezamenlijk besluit en slechts tweemaal op doelformulering.

3.5 Tot slot

Geconcludeerd kan worden dat de onderzochte methoden van participatieve beleidsvoering op een aantal punten aanknopingspunten bieden voor het explicieter invullen van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's. De methoden kennen in het licht van het wensbeeld (tweezijdigheid in pluralisme vanuit een leerproces) wel beperkingen. Deze liggen met name op het vlak van de inbedding in formele beleidsprocessen, onevenwichtigheden in de afweging, de weinig expliciete achterliggende filosofie, het weinig bewust omgaan met (onzekerheden in) kennis en de ad hoc inzet van de methoden. In hoofdstuk 6 zal de bruikbaarheid van de methoden nader worden toegelicht aan de hand van de in hoofdstuk 5 te presenteren 'ontwerpdimensies' voor het vormgeven van beleidsprocessen voor de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's.

¹⁵] Ministerie van VROM, *Quick Scan van open beleidsprocessen*; Den Haag, 1997.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opvatting van beleid als leerproces nader uitgewerkt. Deze notie sluit goed aan bij de problematiek van onzekerheden in kennis en de constatering dat afwegingen op hogere niveaus vaak nog ruimte laten voor nadere invulling en afweging op lagere niveaus in geschakelde beleidsprocessen, die pas na verdere kennisontwikkeling gemaakt kunnen worden. In 'Duurzame risico's' wordt een aantal voorwaarden voor milieubeleid als leerproces genoemd.

WRR-visie: 'Duurzaamheid als leerproces' (blz.154-156)

- meerdere legitieme opvattingen, derhalve besturen in onzekerheid
- technisch-wetenschappelijke risicobenadering niet onproblematisch
- altijd voorlopige besluitvorming
- *countervailing powers* van belang
- continue en interactieve uitwisseling
- openheid van risico's
- intensiever betrekken publieksgroepen
- voortgang controleren
- altertheid voor technologische en gedragalternatieven
- inspelen op veranderingsgezindheid (leren door experiment)
- globale doelen met ruimte voor experimenten, creativiteit en initiatief
- afweging gaat ook over benaderingswijzen (preventie of beheersing), over effecten nu en dan, en over uiteenlopende typen effecten; geen objectieve vergelijking mogelijk, is politieke keuze.

In de vakliteratuur wordt (milieu)beleid weliswaar door vele auteurs opgevat als leerproces, maar wordt niet of nauwelijks ingegaan op het begrip 'leren' en de betekenis van 'leertheorieën' voor het (milieu)beleid. Het blijft dan ook onduidelijk hoe een beleidsproces als leerproces er precies uit zou moeten zien¹⁶. In dit hoofdstuk zullen we ingaan op de vraag hoe leren plaatsvindt en wat dit voor het milieubeleid zou kunnen betekenen.

4.2 Leren

Leren betekent de duurzame toename van kennis en begrip. Karakteristiek voor leren is dat het door ervaring wordt uitgelokt en dat het tot het beter oplossen van problemen leidt. Leren is dus te onderscheiden van 'rijping'. Terwijl rijping automatisch, van binnen uit, zonder toedoen van buitenaf plaatsvindt, wordt leren expliciet door de waarneming van prikkels uit de buitenwereld uitgelokt. Leren is dus alleen mogelijk indien de lerende actoren met informatie van buitenaf geconfronteerd worden. Van werkelijk leren is pas sprake als deze informatie niet slechts tot een onmiddellijke reactie leidt, maar ook voor later gebruik in de kennisvoorraad van de actor wordt opgeslagen en hierdoor tot blijvende veranderingen in zijn of haar handelingen leidt. Kenmerkend voor leren is ook dat het een verbetering teweeg brengt. Blijvende veranderingen in het handelen van de actor kunnen alleen worden verwacht als die veranderingen door de actor als positief worden ervaren of tot een duidelijke verbetering in de omgang met problemen kunnen bijdragen.

¹⁶ Glasbergen, P., 'Beleidsveranderingen en leren in het milieubeleid'; in: Eberg, J., Est, R. van & Graaf, H. van de (red.), *Leren met beleid. Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*; Amsterdam, Het Spinhuis, blz. 67.

Typische eigenschappen van leren zijn dus:

- toename van *kennis en begrip*;
- *ervaring* als aanleiding;
- *blijvende* verandering;
- bijdrage tot *verbetering* in omgang met problemen.

4.3 Drie modellen

In zijn proefschrift over beleidsgericht leren geeft Van der Knaap¹⁷ een overzicht van de verschillende in de vakliteratuur gehanteerde ideaal-typische modellen van leren. Hij onderscheidt daarbij drie modellen, die wij hier in het kort samenvatten: het systeemtheoretische of cybernetische leermodel, het cognitieve leermodel en het sociale leermodel.

4.3.1 Het systeemtheoretische of cybernetische leermodel

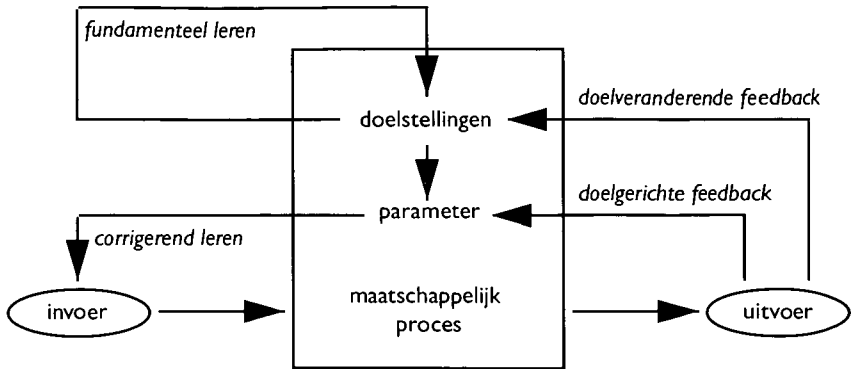
In het systeemtheoretische model wordt het milieubeleid als een systeem opgevat, dat geconstitueerd wordt door bepaalde doelstellingen die een evenwichtssituatie definiëren; als deze evenwichtssituatie wordt verstoord, lokt dit een reactie van het systeem uit. Binnen het systeemtheoretische model wordt onderscheid gemaakt tussen reacties die de evenwichtssituatie meteen herstellen en reacties die pas na verloop van verschillende iteraties tot evenwicht leiden. Na een reactie die het evenwicht direct weer herstelt, neemt de handelingsbehoefte van het systeem onmiddellijk weer af. Mocht een dergelijke verstoring van het evenwicht opnieuw optreden, dan zal het systeem weer op dezelfde manier reageren. Er vindt dus geen verandering in de reactie plaats en daarom is er ook geen sprake van leren. Daarnaast zijn er, zoals gezegd, reacties die nog niet in afdoende mate tot verbetering leiden. In een volgende stap kan dan de sterkte van de reactie worden aangepast¹⁸. Op deze wijze kan na verschillende stappen inzicht worden verkregen in de juiste mate van reactie. Zo kan bijvoorbeeld een evenwichtssituatie gedefinieerd worden met betrekking tot de maximale CO₂-uitstoot. Op een overschrijding hiervan kan worden gereageerd door middel van een subsidie aan bedrijven voor energiebesparing. De soort van reactie is daarmee bepaald. Het leren heeft in dit geval enkel betrekking op de hoogte van de subsidie (de parameter van het beleid). Vanuit de ervaringen wordt lering getrokken om zo de hoogte van de subsidie vast te leggen. Dit is wat Van der Knaap *corrigerend leren* op basis van doelgerichte feedbacks noemt. Het is echter denkbaar dat ook na meerdere stappen en aanpassingen het evenwicht nog niet afdoende is hersteld. In deze situatie moet dan de aard van de reactie rigoureuus worden veranderd en/of moeten de doelstellingen worden aangepast. Dit wordt ook wel aangeduid met *fundamenteel leren* op basis van doelveranderende feedbacks. Zo zijn de adviezen van de Sociaal Economische Raad (SER) een voorbeeld van doelgerichte feedbacks, die het corrigerend beleidsleren uitlokken. De adviezen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst of van de Commissie Herziening van de Grondwet zijn echter typische vormen van doelveranderende feedbacks¹⁹. Figuur 4.1 geeft het cybernetische leermodel schematisch weer.

^{17]} Knaap, P. van der, *Lerende Overheid, intelligent beleid. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*; Den Haag, Phaedrus, 1997.

^{18]} Men kan dit opvatten als het aanpassen van de 'parameters' van de reactie zonder dat de richting van de reactie wordt veranderd. De basisdoelstellingen en aannamen van het systeem blijven dus onveranderd.

^{19]} Gunsteren, H. van, *Culturen van besturen*; Amsterdam, Boom, 1994.

Figuur 4.1 Het cybernetische leermodel



Bron: naar Van der Knaap (1997), blz. 58.

4.3.2 Het cognitieve leermodel

Er bestaat voor een groot deel overeenstemming tussen het systeemtheoretische leermodel en het cognitieve leermodel. In beide gevallen wordt uitgegaan van de voorstelling van een systeem dat onder de gegeven omstandigheden of situatie zo goed mogelijk moet zien te functioneren. Ook in het cognitieve model wordt van een streven naar evenwicht uitgegaan. In plaats van systeemstructuren en systeemp parameters wordt bij dit model gesproken over cognitieve schema's. Binnen het cognitieve model is de verhouding tussen de verschillende soorten leren nog duidelijker uitgewerkt. Deze soorten van leren worden aangeduid met de termen *assimilatie* en *accomodatie*.

Assimilatie vindt plaats wanneer nieuwe ervaringen zonder meer in het wereldbeeld van de actor kunnen worden ingepast. Dit beeld wordt hierdoor weliswaar verrijkt, maar het verandert niet van karakter. Enerzijds gaat het hierbij om een verdichting van kennis, waarbij de precisie van de kennis toeneemt, anderzijds levert *assimilatie* ook een verbreding van kennis op, waarbij dezelfde kennisstructuren oftewel dezelfde zienswijzen op nieuwe situaties worden toegepast. Piaget, één van de grondleggers van dit model, spreekt in dit verband van een proces van empirische abstractie. Objecten worden door afzien van bepaalde specifieke eigenschappen in bestaande categorieën en klassen ingedeeld, die door de gemeenschappelijke kenmerken van deze objecten kunnen worden gekarakteriseerd. Deze categorieën en klassen vormen een mentale voorstelling van de werkelijkheid die het mogelijk maakt waarnemingen en ervaringen in het geheugen op te slaan en later weer te gebruiken. Dit is ook de basis van wat Piaget 'empirische kennis' noemt.

Deze empirische kennis is te onderscheiden van de 'operatieve kennis' die door *accomodatie* wordt verkregen. Operatieve kennis is het vermogen om op abstracte wijze met de empirische kennisobjecten om te gaan. Deze operatieve kennis is veel universeler van karakter dan empirische kennis en vereist een hogere vorm van abstractie. Terwijl het opdoen van empirische kennis beperkt blijft tot het indelen van objecten in categorieën en tot het ontdekken en toevoegen van nieuwe categorieën, is het mogelijk om door middel van operatieve kennis verbanden te leggen die boven de concrete empirische situatie uitgaan. Men kan hypothesen vormen over volledig nieuwe situaties en deze dan empirisch testen. Operatieve kennis maakt het mogelijk om dezelfde empirische gegevens vanuit een ander perspectief te interpreteren. Hierdoor worden bestaande overtuigingen ondergraven, waardoor een bepaalde onzekerheid of desoriëntatie kan ontstaan en de eigen mening, rol, positie en identiteit

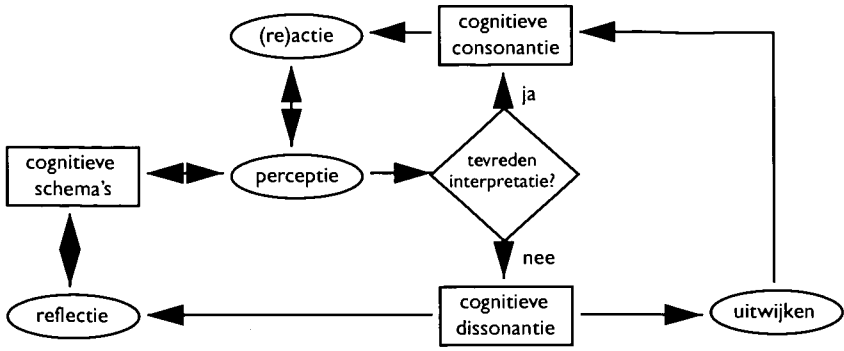
worden gerelativeerd. Dit verschijnsel wordt 'ontleren' of 'afleren' genoemd. Vaak wordt dit uitgelokt doordat bepaalde waarnemingen niet meer in de bestaande kennisstructuur inpasbaar zijn. Deze situatie van spanning tussen ervaring en cognitieve schema's wordt ook wel 'cognitieve dissonantie' genoemd²⁰. Juist deze confrontatie met nieuwe situaties en standpunten kan de aanleiding zijn voor een nieuwe stap op het leertraject.

Op deze onzekerheid en spanning kan op verschillende manieren gereageerd worden. Aan de ene kant kan geprobeerd worden deze spanning te ontwijken, door de betrouwbaarheid van de informatiebron of van de eigen waarneming in twijfel te trekken, door de informatie domweg te verdringen of bestaande cognitieve schema's zo op te rekken dat ze toch op de nieuwe situatie passen. De keuze van één van deze ontwijkende opties kan een hindernis vormen voor de voortgang van het leerproces maar kan ook het gevolg zijn van een op een andere manier geblokkeerd leerproces. Aan de andere kant kan ook verandering in de situatie gebracht worden, doordat uit de veelheid van verschillende mogelijke zienswijzen de meer algemene structuren herkend worden. Door dit soort inzichten wordt helder wat de grootste gemeenschappelijke deler van deze verschillende zienswijzen is en leert men de algemene principes herkennen die voor het ontstaan van de verschillende zienswijzen verantwoordelijk zijn. Door dit inzicht ontstaat ruimte voor het vinden van consensus (op een hoger niveau) tussen van wat te voren als onverenigbare standpunten beschouwd werden. Juist deze wijze van leren is dus essentieel als het er om gaat een zinvol milieubeleid op basis van zeer uiteenlopende standpunten te ontwikkelen. Zo zou bijvoorbeeld de controverse tussen bedrijfsleven en milieubeweging over de wenselijkheid van eenmalige versus meermalige verpakkingen kunnen worden opgelost door het meer algemene inzicht dat niet slechts de tegenstelling eenmalig-meermalig van belang is, maar met name ook het gewicht van de verpakking. Deze 'secundaire' reflectie op empirische ervaringen is een typisch voorbeeld van wat in het cognitieve leermodel met operationele kennis bedoeld wordt. Bij iedere toename van operationele kennis worden de bestaande kenniselementen (cognitieve schemata) op nieuwe wijze met elkaar gecombineerd en georganiseerd, zodat hun toepassingsmogelijkheden breder worden.

Bij dit cognitieve leermodel is het van groot belang dat leren alleen mogelijk is door een evenwichtige afwisseling van assimilatie en accommodatie. Zouden alle nieuwe ervaringen naadloos in de bestaande cognitieve schema's in te passen zijn, dan vindt weliswaar kennisverdichting en -verbreding plaats, maar het blijft beperkt tot 'meer van het zelfde' en er vindt geen echte vernieuwing plaats. Wordt aan de andere kant de structuur van de cognitieve schema's en de operationele kennis voortdurend herzien, dan kan een individu geen identiteit of eigen standpunt ontwikkelen. Hiervoor is namelijk een zekere continuïteit en vastigheid absolute voorwaarde. Slechts in een situatie van evenwicht tussen assimilatie en accommodatie is leren op alle niveaus mogelijk. Desalniettemin verlopen leerprocessen niet gelijkmatig, maar zij vertonen duidelijke breekpunten en accenten. Fasen van hoofdzakelijk assimilatie met groeiende kennis binnen één cognitieve structuur worden afgelost door fasen van voornamelijk accommodatie en de daarmee gepaard gaande kwalitatieve veranderingen in de cognitieve structuur. Voordat bepaalde fundamentele stappen binnen het leerproces gezet kunnen worden, moet de nodige competentie opgebouwd worden. Leren laat zich volgens het cognitieve leermodel niet forceren. Dit model voor stapsgewijze cognitieve ontwikkeling is op tal van aspecten van de menselijke kennis toegepast en bevestigd. In figuur 4.2 is het cognitieve leermodel schematisch weergegeven.

²⁰] Festinger, *Theory of Cognitive Dissonance*; Evaston, Row & Peterson, 1957.

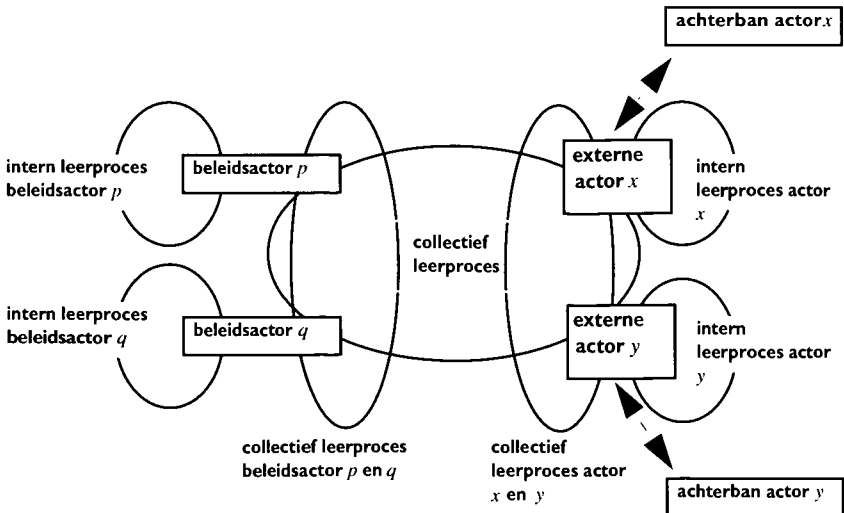
Figuur 4.2 Het cognitieve leermodel



4.3.3 Het sociale leermodel

Het sociale leermodel is een toepassing van het cognitieve leermodel op individuen in sociale situaties en op groepen als lerend collectief (zie fig. 4.3). In het eerste geval gaat het om het leren *van* elkaar, zonder dat overeenstemming over het geleerde bereikt moet worden en eventueel zelfs zonder dat men merkt dat men van elkaar leert. Het gaat dan om een bijzondere vorm van individueel leren, waarbij de input uit het waarnemen van anderen bestaat. In het tweede geval leren als groep gaat het om leren *met* elkaar. Men leert niet enkel individueel maar ook collectief; er is sprake van een koppeling van het individuele en het collectieve leerproces. Over het resultaat van dit collectief leerproces moet dan ook overeenstemming binnen de groep bestaan. Binnen de groep worden daartoe ervaringen uitgewisseld en wordt gezamenlijk nagedacht en gediscussieerd. Dit laatste neemt dan de functie in van het operationele denken van het individu, zoals dit in de voorafgaande paragraaf is beschreven.

Figuur 4.3 Koppeling van leerprocessen bij sociaal leren



Bron: naar Van der Knaap (1997), blz. 61.

4.4 Betekenis voor het milieubeleid

Hieronder zal worden ingegaan op de vraag welke lessen we uit de verschillende voorstellingen van het leerproces kunnen leren voor het milieubeleid.

Monitoring en evaluatie

In het model van het cybernetisch leren speelt het terugkoppelingsmechanisme een centrale rol. Dit betekent dat, wanneer een leerproces binnen het beleid een kans van slagen moet hebben, het van belang is feedback-mechanismen te optimaliseren. Er is informatie over de gevolgen van het beleids-handelen nodig. Zonder deze informatie kan het beleidshandelen niet al lerend worden bijgesteld. De trefwoorden hiertoe zijn monitoring en evaluatie.

Monitoring is het regelmatig zichtbaar maken van de actuele situatie. In 'Duurzame risico's' wordt gesteld dat monitoring op het gebied van geoperationaliseerde milieu-indicatoren reeds redelijk goed functioneert. Monitoring op het gebied van de meer algemene milieudoelen wordt echter nog te weinig systematisch uitgeoefend. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de samenhang tussen de concrete indicatoren en de algehele toestand van het milieu zeer complex is en de onzekerheden daaromtrent beduidend groter zijn. Cybernetisch doelgericht leren is dus mogelijk op het niveau van de instrumenten die gericht zijn op specifieke milieu-indicatoren, maar voor doelgericht leren ten aanzien van de meer algemene milieudoelstellingen ontbreken nog de nodige gegevens en meetinstrumenten²¹. Dit informatietekort zou aanleiding kunnen zijn om het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied te intensiveren, om zo de voorwaarden voor instrumenteel-doelgericht leren op het niveau van de meer algemene milieudoelstellingen te kunnen scheppen. Omdat een intensivering van het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied het probleem van onzekere informatie echter niet afdoende en binnen een reëel tijdsbestek ongedaan kan maken, blijft de kennis omtrent de samenhangen tussen beleidshandelingen, milieu-indicatoren en de algehele toestand van het milieu een onzekere zaak. In deze situatie spelen de subjectieve inschattingen een belangrijke rol. De milieudoelstellingen zelf worden dan deel van een leerproces, in dit geval een doelveranderend leerproces.

Evalueren gaat één stap verder dan monitoring, omdat de informatie over de toestand van het milieu betrokken wordt op de genomen maatregelen en zo tot een duidelijk waardeoordeel wordt gekomen. Informatie over mogelijke alternatieven in vergelijking met de gevolgde praktijk is een belangrijke voorwaarde voor milieubeleid als leerproces²².

Doelgerichtheid

Een ander belangrijk aspect van het cybernetische leermodel is het feit dat uitgegaan wordt van een nog niet behaalde doelstelling als uitdagend moment voor het lerend systeem. Deze doelstelling bepaalt de functionaliteit van de beleidshandelingen, en het is deze functionaliteit die door middel van het cybernetisch leren geoptimaliseerd wordt. Vanuit het cybernetisch perspectief is een dergelijke doelstelling geen inbreuk op het zelfsturende karakter van het lerende beleid, maar juist vaak een voorwaarde voor lerend beleid. Dit betekent echter ook niet dat deze doelstelling onomstotelijk is. Ze laat vaak nog veel ruimte voor interpretatie en nadere invulling. Daarmee bestaat ook binnen het beleidsproces ruimte voor doelveranderend leren. Hierdoor dragen leerprocessen die betrekking hebben op de realisatie van doelstellingen, tot op zekere hoogte ook weer bij aan het politieke leerproces.

²¹] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*; Rapporten aan de Regering nr. 44. Den Haag, Sdu Uitgeverij, blz. 156-158.

²²] Ibid.

Relevantie

Een iets andere formulering van het aspect van de doelgerichtheid van het lerende systeem is de vaststelling dat deze doelen ook inderdaad relevant zijn voor beleidshandelingen. De leerprocessen moeten de kern van het beleidsproces raken en niet tot de sociale opsmuk van het beleid horen, omdat men anders de resultaten van het leerproces naast zich neerlegt om weer tot de orde van de dag over te gaan. De directe resultaten van het leerproces kunnen zonder meer in de wind worden geslagen, zonder dat daarmee het systeem - in dit geval het milieubeleid - in ernstig gevaar komt. Essentieel is de ervaring dat het lerende systeem ook daadwerkelijk een wezenlijke invloed op de kwaliteit van het milieu kan uitoefenen. Om deze invloed vast te kunnen stellen is het vaak noodzakelijk zich een duidelijk beeld van de causale samenhangen te verschaffen. In situaties waarin juist over deze causale samenhangen onzekerheid bestaat, is het van belang juist hierover binnen een leerproces meer duidelijkheid te scheppen. We hebben dan te maken met een leerproces als voorwaarde van verder leren binnen het milieubeleid.

Hoewel er, zoals eerder reeds vermeld, grote overeenkomsten bestaan tussen het cybernetische leermodel en het cognitieve leermodel, kunnen we uit het cognitieve leermodel, een aantal verdergaande criteria voor een lerend milieubeleid afleiden.

Competentie

Volgens het cognitieve leermodel is het niet voldoende wanneer er betrouwbare feedback-mechanismen bestaan en het systeem op een uitdagend doel is gericht. Uit het cognitieve leermodel wordt duidelijk dat er ook een zekere competentie nodig is om bepaalde stappen in de cognitieve ontwikkeling te kunnen maken. Voordat van bepaalde aspecten van het bestaande beleid geabstraheerd kan worden en op basis hiervan ideeën voor verbetering kunnen worden geformuleerd, moet eerst de nodige ervaring worden opgedaan. Uit een patroon van beleidsmislukkingen en beleidssuccessen kan meer algemene kennis over eventuele verbeteringen worden opgedaan. Hieruit valt af te leiden dat voor lerend milieubeleid ook tijd nodig is waarin een zekere continuïteit bestaat. Leren laat zich volgens het cognitieve leermodel niet forceren. Zo bestaat bijvoorbeeld het gevaar dat vanuit de politiek die doelstellende kaders te snel weer worden herzien, voordat het beleidsapparaat überhaupt voldoende kennis heeft vergaard, waarmee aangetoond zou kunnen worden dat inderdaad een aanpassing van de doelstelling noodzakelijk is. Dit leidt dan ook meestal niet tot duurzame leereffecten maar tot onzekerheid en beleidsrisico's.

Niet altijd is kennis een voordeel voor leren. Veelal kan bestaande kennis en ervaring ook verblinden of het zelfvertrouwen zo zeer vergroten dat de grenzen van de mogelijkheden deze kennis op nieuwe situaties toe te passen uit het oog verloren worden.

Relativering van de eigen positie

Een deelaspect van deze competentie en vaardigheid, die nodig is om bepaalde leerstappen te maken, is de bereidheid 'af te leren' of te 'ont-leren', oftewel de bereidheid om de eigen positie in twijfel te trekken. Door het innemen van een ander perspectief kan men kritisch de eigen positie evalueren. Hiervoor is het zelfvertrouwen nodig dat men door deze relativering van de eigen zienswijze het spoor niet helemaal bijster raakt, maar na de kritische evaluatie opnieuw een eigen positie in kan nemen. Dit kan alleen als hiervoor speelruimte bestaat en de actor daardoor niet zijn eigen identiteit verliest. Dezelfde overwegingen kunnen we zonder meer toepassen op een lerende organisatie, bijvoorbeeld op bepaalde beleidsorganen. Binnen het beleidsproces in het algemeen gaat het om een zekere flexibiliteit, die niet alle actoren in voldoende mate wordt toegestaan. Aan de ene kant prikken de actoren elkaar vast op

posities, die de betreffende actoren misschien allang niet meer in wens te nemen en omgekeerd komt het ook nog vaak voor dat de actoren binnen het beleidsproces ervan uitgaan dat alléén 'die anderen' moeten leren. Een eerste stap in de richting van lerend beleid is dus ook het leren te leren en het leren ruimte te geven aan het leren.

Leerniveaus

In zowel het cybernetische als het cognitieve leermodel wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende leerniveaus. Wezenlijk is echter dat in het cognitieve leermodel de verschillende leerniveaus niet alleen ten aanzien van de leerinhoud (systeendoelen versus systeemparameters of empirische kennis versus operationele kennis), maar ook ten aanzien van de wijze van leren (empirische abstractie versus reflectieve abstractie) worden onderscheiden. Soortgelijke tweedelingen zijn veelvuldig in de vakliteratuur over het leren in beleid terug te vinden. Genoemd kunnen worden 'single loop' en 'double loop' leren²³, corrigerend en fundamenteel leren²⁴, instrumenteel en conceptueel leren²⁵, operationeel en conceptueel leren²⁶ en incrementeel en sprongsgewijs leren²⁷. Edmondson en Moingeon²⁸ beschrijven het verschil tussen deze beide vormen van leren als het leren hoe en het leren waarom. 'Leren hoe' beschrijft het proces van geleidelijke verbetering van bestaande kennis en kunde. Karakteristiek voor dit proces is het zoeken, verbeteren en vermijden van fouten binnen bestaande handelingskaders. Het 'leren waarom' heeft daarentegen juist betrekking op het veranderen van deze handelingskaders. Niet een enkele handeling binnen dit kader maar het gehele systeem (van handelingen) is nu het object van reflectie.

Van Gunsteren²⁹ onderscheidt bij dit meer omvattende object van reflectie nog de reflectie ten aanzien van de doelen en de reflectie ten aanzien van de zin en betekenis van het lerende systeem op zich. In het laatste geval spreekt hij van symbolisch leren. Sabatier en Jenkins-Smith³⁰ gaan eveneens uit van drie niveaus van leren. Naar hun mening zijn veranderingen in de diepere normatieve elementen van het beleid slechts mogelijk door krachtige impulsen of dwingende krachten van buitenaf. Dit hangt samen met het feit dat ze het leerproces vooral opvatten als aangedreven door belangenconflicten tussen coalities. Het is moeilijk voorstelbaar dat belangenconflicten ook de drijfveer zouden kunnen zijn voor het veranderen van de belangen zelf. Een bredere opvatting van (sociaal) leren maakt het echter plausibel dat ook op het niveau van de normatieve kern van het beleid wel degelijk echt leren tot de mogelijkheden behoort, zij het dat dit niet gemakkelijk is.

Het belang van sociale leerprocessen

Met name het sociale leermodel biedt aanknopingspunten voor situaties waarin actoren voor het oplossen van problemen van elkaar afhankelijk zijn. Voor het initiëren van een sociaal leerproces kunnen verschillende redenen worden aangevoerd:

^{23]} Argyris, C. & Schön, D., *Organizational Learning: A theory of action perspective*; Reading, Addison-Wesley, 1978.

^{24]} Knaap, P. van der, op. cit.

^{25]} Eberg, J., *Waste Policy and Learning. Policy dynamics of waste management and waste incineration in the Netherlands and Bavaria*; Delft, Eburon, 1997, blz. 17.

^{26]} Kim, D.H., 'The link between individual and organizational learning'; *Sloan Management Review*, 1993, Vol. 35, blz. 37-50.

^{27]} Ciborra, C.U. & Schneider, I.S., 'Transforming the routines and contexts of management, work and technology'; in: Adler, P.S. (ed.), *Technology and The Future of Work*; Cambridge, MIT Press, 1992, blz. 269-291.

^{28]} Edmondson, A. & Moingeon, B., 'When to learn how and when to learn why: Appropriate organisational learning processes as a source of competitive advantage'; in: Moingeon, B. & Edmondson, A. (eds.), *Organisational Learning and Competitive Advantage*; London, Sage, 1996, blz. 17-37.

^{29]} Gunsteren, H. van, op. cit.

^{30]} Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (eds.), *Policy Change and Learning. An advocacy coalition approach*; Boulder, Westview, 1993.

- wanneer de (potentiële) kennis die nodig is voor het oplossen van milieuproblemen, verdeeld is over de verschillende actoren binnen en buiten het beleids-circuit;
 - wanneer de gevolgen van de beleidshandelingen weliswaar invloed hebben op de doelgroepen maar de terugkoppeling van deze doelgroepen naar het milieubeleid niet afdoende plaatsvindt;
 - wanneer er geen overeenstemming bestaat tussen de onderling afhankelijke actoren over de beschrijving van het probleem en te volgen oplossingen.
- In de eerste twee gevallen is het van belang meerdere actoren bij het leerproces te betrekken om die informatie die zij ter beschikking hebben aan te kunnen boren. Ze dragen bij tot uitbreiding van de kennis waarop het milieubeleid kan bouwen. Dit beperkt zich echter duidelijk tot een vorm van leren die uitsluitend doelgericht is. Ook is er in dit geval alleen sprake van leren van anderen en niet met anderen.

Geheel anders staat het met het sociale leren bij aanvankelijke onenigheid of onzekerheid en het is deze situatie waarop de vraagstelling van dit onderzoek betrekking heeft. Vanzelfsprekend kan men zich vanuit de positie van het beleid ook nu weer tot leren van anderen beperken. Uitgaande van de informatie die door de andere actoren ter beschikking gesteld wordt, kan men dan vanuit het beleidsapparaat het milieubeleid zo proberen te ontwikkelen dat met de verschillende meningen en preferenties voldoende rekening wordt gehouden. Wanneer de meningsverschillen groot zijn, is het noodzakelijk dat de actoren, wanneer ze voor de probleemoplossing van elkaar afhankelijk zijn, hun meningen zodanig veranderen dat een gezamenlijke strategie in het milieubeleid mogelijk wordt. In deze situatie hebben we te maken met leren met elkaar. Het gaat er dan niet alleen om, dat de verschillende actoren elkaar de nodige informatie toespelen op grond waarvan ieder vrijblijvend zijn eigen conclusies kan trekken. Neen, het gaat er dan juist om dat wederzijds deze conclusies op hun geldigheid getoetst worden. De deelnemers vervullen dus niet alleen een functie als leverancier van feedback maar leveren ook een bijdrage aan het collectief-cognitieve denkproces.

Voorwaarden voor sociale leerprocessen

Voor het totstandkomen van een sociaal leerproces kan een aantal voorwaarden worden genoemd. Een eerste voorwaarde is dat de deelnemers overtuigd zijn van de doelstelling van het proces en dat de resultaten van het leerproces voor hen handlungsrelevant zijn. Iedere actor heeft echter ook zijn eigen doelen en deze zijn onlosmakelijk verbonden met het collectieve leerproces. Om duidelijkheid te scheppen over de gemeenschappelijke doelstelling is het daarom van cruciaal belang dat aan de hand van een eerste meestal vanuit het beleid geformuleerde probleemstelling gezocht wordt naar de wederzijdse afhankelijkheden en de daarmee gepaard gaande motieven van de verschillende actoren om in het leerproces te participeren. Een eerste analyse van het probleemgebied vanuit het oogpunt van het beleid kan daarbij uitgangspunt, maar niet eindpunt, zijn. Juist in de loop van het leerproces worden vaak nieuwe afhankelijkheden duidelijk en zal het lerende netwerk van actoren aangepast moeten worden. Zowel de probleembeschrijving als de samenstelling van het deelnemersveld zijn zelf onderdeel van het leerproces, en het is juist deze openheid die zorg draagt voor een echte collectieve doelstelling en een collectief leerproces.

Een tweede voorwaarde is dat de deelnemers zich verantwoordelijk voelen voor het te bereiken doel en daarmee ook voor elkaars bijdrage. Dit betekent niet alleen een verplichting ten opzichte van de overige deelnemers maar ook het zelfvertrouwen echt iets te kunnen bijdragen. Hier komt dus ook weer het criterium van de competentie naar voren. Tegelijkertijd vindt deze verantwoordelijkheid bij wederzijdse afhankelijkheid ook zijn uitdrukking in het (kritische) respect tegenover de bijdrage van de andere partners.

De voorwaarden voor het tot stand komen van een sociaal leerproces (leren met elkaar) zijn identiek aan de gebruikelijke voorwaarden die men aan een discours proces - in tegenstelling tot een puur onderhandelingsproces - stelt. Webler³¹ vat deze in de context van participatieve leerprocessen in het milieubeleid samen onder de begrippen 'competence' en 'fairness'. Onder competentie verstaat hij het vermogen de eigen belangen te verdedigen en bij te dragen tot de formulering van gemeenschappelijke interesses en besluiten. Een sociale leersituatie kan als fair worden gedefinieerd, wanneer iedere deelnemer op basis van gelijkheid kan deelnemen en dus dezelfde mogelijkheid heeft de agenda en de regels voor interactie te bepalen en de gelegenheid geboden wordt zijn mening te uiten, vragen te stellen en op gelijke wijze toegang tot de kennisbronnen te hebben.

Naast de competentie die de deelnemers aan een sociaal leerproces van huis uit meebrengen, zoals voorkennis en persoonlijk leervermogen, is het ook van belang dat het leerproces zelf maximale mogelijkheden biedt deze competentie in te zetten en zelfs nog uit te breiden. Zonder verder te zeer in details te treden kunnen we de *voorwaarden voor* een maximaal gebruik van *competentie* binnen sociale leerprocessen als volgt samenvatten:

1. alle potentiële deelnemers aan het leerproces hebben een bepaalde minimale kennis, leervermogen en argumentatievaardigheden;
2. alle deelnemers hebben toegang tot de kennis die nodig is om hun zienswijze hard te kunnen maken en die van anderen te kunnen bekritisieren;
3. iedere deelnemer krijgt de gelegenheid de interpretatie en vertaling van zijn gevoelsuitingen en waardeoordelen in termen van feitelijke of normatieve uitspraken te verifiëren;
4. oordelen over omstreden beweringen worden alleen op basis van de meest betrouwbare methoden geveld.

Voorwaarden voor *fairness* zijn:

1. ieder wiens belangen door de beleidsbeslissingen die uit het leerproces voortvloeien geraakt worden, moet gelijke mogelijkheid hebben aan het leerproces deel te nemen;
2. iedere deelnemer moet dezelfde mogelijkheid hebben door middel van beweringen zijn of haar mening te uiten;
3. iedere deelnemer moet dezelfde mogelijkheid hebben de begrijpelijkheid, de waarheid, de normatieve juistheid en de betrouwbaarheid van beweringen aan te vechten;
4. iedere deelnemer moet dezelfde mogelijkheid hebben mee te beslissen over hoe in situaties waarin geen consensus mogelijk blijkt, een uiteindelijke beslissing genomen wordt.

Zijn al deze voorwaarden vervuld, dan hebben we met de ideale sociale leersituatie te maken. Onder deze omstandigheden is de kans dat een mening, een innovatief idee, maar ook constructieve kritiek in de loop van het proces onder de tafel valt, gemanipuleerd wordt of onderdrukt wordt, minimaal en daarmee de kans op positieve leereffecten optimaal. De interactie krijgt dan de vorm van rationeel gezamenlijk denkwerk. Hoewel in de praktijk niet aan alle genoemde voorwaarden geheel zal worden voldaan, zijn de criteria wel bruikbaar als normatief model voor de vormgeving van sociale leerprocessen.

Een belangrijk aspect van de (rationele) lerende interactie tussen de verschillende partners in het leerproces is dat het sociaal denken en oordelen niet beperkt blijft tot de technische kant van doel-middelrelaties (feiten), maar dat ook normatieve aspecten expliciet aan de orde gesteld en op hun plausibiliteit

^{31]} Webler, T., "Right' discourse in citizen participation: An evaluative yardstick"; in: Renn, O., Webler, T. & Wiedemann, P. (eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*; Dordrecht, Kluwer, 1995, blz. 35-77.

en algemene aanvaardbaarheid getoetst kunnen worden. Hierdoor worden juist ook de culturele achtergronden van de verschillende partijen (de 'coalities' van Sabatier & Jenkins-Smith en de 'conflicterende zekerheden' van Schwarz & Thompson) onderdeel van een leerproces. Ze staan binnen dit leerproces dus niet meer als onwrikbare standpunten tegenover elkaar.

4.5 Conclusie

Op basis van de literatuur kunnen de volgende voorwaarden voor lerend milieubeleid worden genoemd:

- de noodzaak van optimale feedback door monitoring en evaluatie;
- het belang van een duidelijke doelstelling als uitdagend moment;
- de relevantie van het leerproces voor de kern van het beleid;
- de noodzaak van het opbouwen van competentie, leerprocessen niet forceren;
- het bestaan van consensus over de doelstelling van het leerproces, waar men het eigen belang en de onderlinge afhankelijkheden in herkent;
- de probleemdefinitie is zelf onderdeel van het leerproces;
- het vermogen van actoren om de eigen positie vanuit een ander perspectief te kunnen evalueren;
- het vermogen om de eigen belangen te verdedigen op basis van kennis en vaardigheden;
- gelijke mogelijkheden voor de deelnemers om de agenda en de regels voor interactie te bepalen, meningen te uiten en uitspraken aan te vechten;
- gelijke toegang tot kennis;
- het besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

In situaties waarin kennis verspreid over actoren aanwezig is en geen overeenstemming bestaat tussen de actoren, bestaan goede redenen voor het initiëren van een sociaal leerproces, waarbij men niet enkel van elkaar, maar ook met elkaar leert. In het volgende hoofdstuk zullen de genoemde aspecten verwerkt worden bij het formuleren van 'ontwerpdimensies' voor beleidsprocessen waarin afwegingen tussen ecologische en maatschappelijke risico's worden gemaakt.

Op zoek naar ontwerpdimensies voor participatief lerend beleid

5

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de theoretisch-conceptuele achtergrond van het in hoofdstuk 1 geschetste WRR-wensbeeld van lerend beleid nader belicht. In het voorliggende hoofdstuk zullen we deze theoretische inzichten combineren met de resultaten uit de case-studies over het afvalbeleid en het verdrogingsbeleid. Daaruit zullen we het een aantal ontwerpdimensies afleiden voor het vormgeven van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's (par.5.4). Voordat we deze ontwerpdimensies nader uitwerken, zullen we eerst nog kort recapitulieren (par. 5.2) waarom en wanneer een participatief lerend beleid van belang is. Tevens zullen we ingaan op de koppeling van verschillende leerprocessen (par. 5.3).

5.2 Het belang van het uitwisselen van percepties

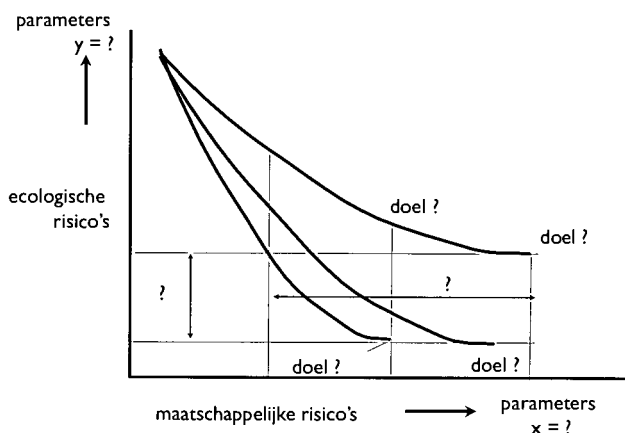
Essentieel in het gedachtegoed van 'Duurzame risico's' is de constatering dat, vanuit verschillende handelingsperspectieven gezien, het verloop van de curve die de verhouding tussen ecologische risico's en maatschappelijke risico's weergeeft verschillend is (fig. 5.1). Het afbouwen van een eerste tranche van ecologische risico's is vaak te bereiken met relatief geringe moeite en is verbonden met weinig maatschappelijke risico's. De meningsverschillen over het verloop van deze curve blijven beperkt. In deze situatie is het mogelijk om binnen de beleidsinterne en beleidsexterne routinematige overlegkaders een beleid op te stellen dat op voldoende draagvlak mag rekenen en van redelijk zekere kennis kan uitgaan. Wanneer een verdere reductie van ecologische doelstellingen wordt nagestreefd, worden de maatschappelijke risico's groter. De inschattingen van de relatie tussen ecologische en maatschappelijke risico's zullen ook sterker uiteenlopen. Het wordt nu beduidend moeilijker om bij de beleidsvaststelling deze risico's zodanig af te wegen dat ze op voldoende draagvlak kunnen rekenen. De kennisbasis waarop de afwegingen gebaseerd zijn, is in deze situatie ook heftiger omstreden. Zelfs de vraag op welk punt de doelstelling volledig vervuld is ³², wordt verschillend beantwoord, zowel voor het ecologische als het maatschappelijke domein. Deze verschillen in perceptie bij de maatschappelijke actoren zijn voor een deel verklaarbaar vanuit de particuliere belangenposities, maar voor een ander deel ook terug te voeren op onvolledige kennis, gedeeltelijk ook als gevolg van een selectieve zienswijze.

Het uitwisselen van percepties dient erop gericht te zijn deze selectiviteit van definities van de werkelijkheid te overbruggen en een bredere en meer gedeelde probleemperceptie te creëren. Uitgaande van het gegeven dat deze selectiviteit nooit geheel ongedaan gemaakt kan worden, moet het toch mogelijk zijn om tot meer overeenstemming te komen over het verloop van de curve in figuur 5.1. Voorwaarde hiervoor is dat de selectiviteit in percepties echter niet volledig door belangenposities wordt bepaald, zodat naast eenzijdige belangen vooral ook alternatieve argumenten bij de overwegingen betrokken kunnen worden. Met andere woorden: men moet bereid zijn de eigen selectieve positie te heroverwegen, gezien vanuit andere percepties. Deze bereidheid kan

^{32]} Zo is de definitie van de verdroging gekoppeld aan het begrip natuurwaarde. De vraag voor hoeveel hectaren maatregelen moeten worden genomen, is daarmee sterk afhankelijk van de wijze waarop met waardering van de natuur wordt omgegaan, zoals de case-studie over grondwaterbeleid illustreert.

voortkomen uit de overtuiging dat men baat kan hebben bij de bredere definitie van de situatie. Zonder deze basishouding heeft participatie geen zin. Wanneer actoren hun eenzijdige belang trachten te realiseren via conflict, gebruikmakend van hun ter beschikking staande machtsmiddelen, heeft men er slechts belang bij die aspecten uit de werkelijkheid, die het eigen belang gewicht geven, zwaarder en sterker in beeld te brengen. Informatie-onthouding is dan een strategisch instrument om de eigen positie te verbeteren en niet om het algemeen belang te bevorderen³³. Actoren versterken zo de eigen bias in hun percepties. Kennisvergarig stagneert op deze wijze.

Figuur 5.1 Tweezijdigheid van de afweging: relatie tussen ecologische en maatschappelijke risico's bij uiteenlopende percepties van deze relatie, wenselijke doelen en te hanteren parameters



De ervaringen met participatieprojecten wijzen er juist op dat een meer open en gestructureerde uitwisseling van percepties kan leiden tot een synthese van percepties, tot een vernieuwde kijk op de werkelijkheid en daarmee tot verbeterde kennis. Daaruit kunnen nieuwe, voorheen niet geziene alternatieven voortkomen, waar de aanvankelijke conflictpartijen alle baat bij hebben. Dit betekent niet dat er sprake zal zijn van volledige syntheses van percepties, aangezien culturele variatie in waarden en normen altijd zal blijven bestaan en het ook vanuit het beleidsoogpunt niet zinvol is deze te willen negeren. Maar wel kunnen de verschillen zodanig worden ingeperkt dat een vernieuwde kijk op de werkelijkheid mogelijk wordt, die ook de resterende pluri-formiteit in normen en waarden onder één hoed kan brengen. Uitwisseling van standpunten heeft bovendien de functie creativiteit en inventiviteit te stimuleren. Er ontstaan nieuwe opties, die voorheen ondenkbaar waren. De dialogen rondom verpakkingen zijn bijvoorbeeld een proeftuin geweest voor de verdere ontwikkeling van analysemethoden en innovaties in verpakkingsconcepten. Bij de strategische discussies rondom een andere afvalstroom, het bouw- en sloopafval, bleek veel meer mogelijk dan aanvankelijk door het ministerie werd ingeschat. Dit kan het mogelijk maken consensus te bereiken. Een dialoog tussen maatschappelijke actoren blijkt een goed middel te zijn om in situaties van stagnatie in beleidsprocessen, die het gevolg zijn van belangen-tegenstellingen, een leerproces op gang te brengen dat de tegenstellingen kan overbruggen en creatieve oplossingen kan aanreiken. Voorbeelden hiervan zijn het ROM-project Gelderse Vallei en het Verkehrsforum Salzburg (zie verderop).

^{33]} Vergelijk Scharpf, F.W., 'Coordination in hierarchies and networks'; in: Scharpf, F.W. (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*; Frankfurt am Main, Campus, 1993, blz. 125-165.

Ten slotte is het van cruciaal belang percepties uit te wisselen als er grote verschillen bestaan in de normatieve basis en de waarde-oordelen die de verschillende fracties in de samenleving hebben ten aanzien van de af te wegen ecologische en maatschappelijke risico's. Vaak zijn de oordelen van actoren zo sterk in de normatieve achtergrond ingebakken dat ze de relativiteit van hun eigen standpunt niet bij voorbaat inzien. Alleen door confrontatie met andere groeperingen wordt voor de actoren duidelijk waarop hun eigen waarde-oordelen berusten.

Enkele van de doorgelichte methoden bieden voor dit soort uitwisseling goede praktijkervaringen. We moeten hierbij echter bedenken dat hier sprake is van een nog jonge beleidspraktijk, die zelf nog grotendeels in een experimenteerfase verkeert. De ervaringen tot nu toe laten dan ook niet toe een 'kookboek-recept' voor participatief lerend beleid te formuleren. Dit zou overigens ook niet nastrevenswaardig zijn, aangezien juist de openheid van de procedure een belangrijke voorwaarde voor het leerproces zelf is. Onze zoektocht is dan ook niet gericht op de ultieme participatieve methode, maar op afwegingen in beleidsprocessen, waarbij participatie niet het doel maar een middel zou kunnen zijn. In beleidsprocessen waarbij ecologische en maatschappelijke risico's aan de orde zijn, zou de tweezijdigheid van de afweging en het pluralistische karakter van de in het geding zijnde kennis over de afwegingsparameters richtinggevend moeten zijn voor de vormgeving van beleidsprocessen.

5.3 Koppeling van leerprocessen met het reguliere beleid

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de koppeling tussen participatieve methoden en formele beleidsprocessen vaak zwak is. Bij het organiseren van participatief (sociaal) leren in beleidsprocessen is het daarom van belang hierin verbetering te brengen. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's moet plaatsvinden vanuit het relevante formele beleidsproces en aansluiten bij de daar geldende beleidsroutines.

De formele beleidsprocessen, waarin het product van de maatschappelijke afweging richtinggevend moeten gaan worden, brengen *a priori* een zekere structurering van de mogelijke oplossingsrichtingen met zich mee. Het heeft geen zin een maatschappelijke afweging te organiseren zonder dat men zich hiervan rekenschap geeft. Deze structurering betreft formele vereisten: procedureregels, instrumentele beperkingen, fragmentatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo blijven de leden van de uitvoerende macht eindverantwoordelijk en zijn zij genoodzaakt hierover te communiceren met de volksvertegenwoordiging. Ook inhoudelijk werpen bestaande beleidskaders hun schaduw op het maatschappelijke leerproces. Structurering van de oplossingsrichtingen vloeit tevens voort uit algemene principes voor beleidsvoering die bewaakt dienen te worden: de uitkomsten van externe afwegingsprocessen moeten bijvoorbeeld ook voldoen aan de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, rechtsgelijkheid, motivering en redelijkheid), aan het streven naar eenvoud in regelgeving, aan eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit brengt een extra rol voor de overheid in beeld bij het organiseren van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's met behulp van een maatschappelijk leerproces. Naast het faciliteren van de afweging en het zo goed mogelijk behartigen van deelbelangen vanuit de verschillende 'kokers' ligt een derde rol bij het toezien op verenigbaarheid van de uitkomsten met formele en inhoudelijke vereisten (toezien op compatibiliteit).

Bovendien zullen ook tijdens het maatschappelijke leerproces in het formele beleidsproces ontwikkelingen voortgaan. Beleidsvoering behelst ook de implementatie van de reeds bestaande instrumentenmix en de monitoring en aanpassing ervan. Autonome ontwikkelingen 'tijdens de rit' zullen onvermijdelijk ook om keuzen vragen. Aan de andere kant is het voor het leerproces van groot

belang dat het zich zoveel mogelijk vrij kan ontwikkelen, zonder dat het door nieuwe formele politieke beslissingen doorkruist wordt. Het 'Verkeersforum Salzburg' is een voorbeeld voor een zeer omzichtige omgang met deze problematiek³⁴. In andere gevallen zien we dat tijdens het overleg juist bedreigd wordt om 'terug te gaan' naar de formele weg, en maatregelen dus via wettelijke regelingen op te leggen. Dit levert participanten aan de ene kant een extra motief om mee te werken, aan de andere kant is het zeer de vraag of op deze 'gedwongen' wijze een echt leerproces tot stand kan komen, waarin iedere deelnemer vrijwillig zijn creativiteit inbrengt. Ook ten aanzien van dit aspect is dus voorzichtigheid en gevoel voor verhoudingen een noodzaak. In het geheel genomen betekent dit dat vanuit het formele beleidsproces duidelijke kaders gesteld dienen te worden, die ook op voldoende acceptatie bij de deelnemers van het participatieve leerproces kunnen rekenen, en dat de deelnemende actoren vermijden de rol van de overheid over te nemen.

Teneinde de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's en de daaruit voortkomende vaststelling van doelen en realisatietrajecten zo effectief mogelijk te maken is dus een goede inbedding in het formele beleid nodig. Daarvoor is ook een goede timing wezenlijk. Timing heeft betrekking op het aansluiten bij beleidsroutines. Ambtelijke beleidsroutines hebben hun specifieke ritmes. Zo wordt de timing van beleidsprojecten onder andere gestuurd door drie soorten ritmes: jaarlijkse begrotingscycli, vierjaarlijkse cycli van grote nota's, en tussentijdse thematische nota's. Beleidsonderwerpen zelf hebben echter een langere levensduur. In dit mengsel van beleidscycli komen beleidsonderwerpen op verschillende niveaus van aggregatie aan de orde: afwegingen worden aldus op verschillende momenten op verschillende schaalniveaus gemaakt. Dat brengt verschillende kennisbehoeften met zich mee, maar ook de inhoud van de te maken afweging verschilt telkens. De regie van participatieve leerprocessen dient daarom expliciet met deze omstandigheden rekening te houden.

5.4 Zeven ontwerpdimensies voor beleidsprocessen inzake afweging van ecologische en maatschappelijke risico's

Op basis van bovenstaande gegevens en inzichten kunnen we nu de vraag beantwoorden op welke wijze de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's op een betere wijze kan worden georganiseerd. Op basis van het voorgaande gaan we hiervoor van de volgende kernpunten uit:

- voor de afweging is een uitwisseling van percepties door maatschappelijke actoren nodig;
- de toe te passen dialoogmethode(n) moet(en) gekoppeld zijn aan relevante formele beleidsprocessen;
- over de voorwaarden waaronder toepassing van een afweging in dialoog wel en niet zinvol is, moet helderheid worden gecreëerd.

Deze kernpunten brengen ons tot het benoemen van een zevental essentiële ontwerpdimensies. Ten aanzien van deze dimensies dienen bij het ontwerpen van beleidsprocessen, waarin afweging van ecologische en maatschappelijke risico's aan de orde is, keuzen te worden gemaakt. Deze ontwerpdimensies zijn echter geen blauwdruk voor één algemeen toepasbaar afwegingsmodel, noch ten aanzien van het proces noch ten aanzien van de inhoud.

^{34]} Zo werden er binnen het forum expliciet geen beslissingen genomen die in de competentie van de verantwoordelijke politici liggen en beperkte men zich tot aanbevelingen. Aan de andere kant verplichtte de politiek zich beslissingen, die de resultaten van het participatieproces zouden kunnen doorkruisen, uit te stellen totdat het forum haar conclusies had getrokken. Mochten bepaalde beslissingen toch onvermijdelijk zijn, dan verplichtten de politici zich het forum daarover van te voren kennis te geven en hun mening te vragen.

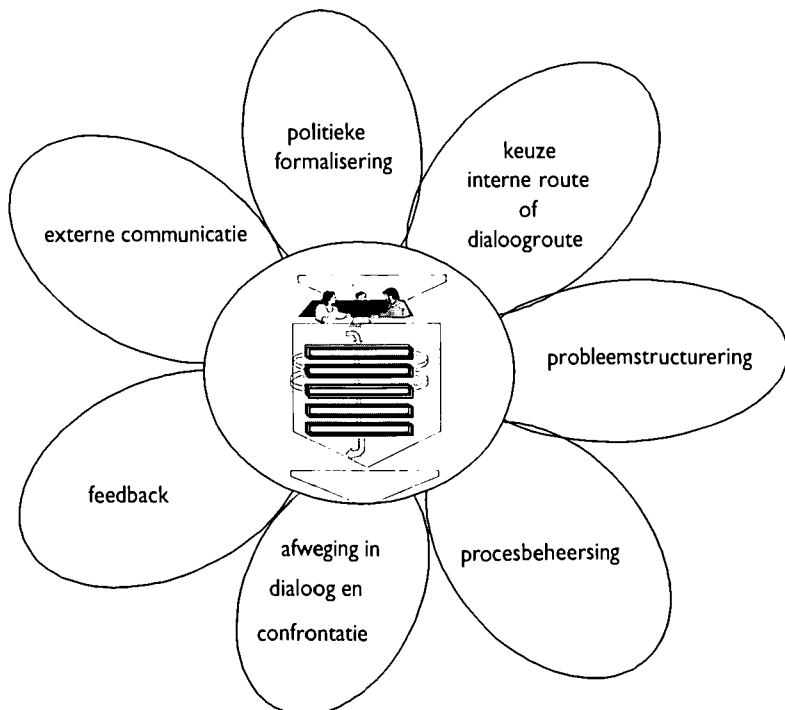
De essentie van de ontwerpdimensies is het uitgangspunt dat complexe afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's bij voorkeur als een afweging in maatschappelijke dialoog worden georganiseerd. Afweging van ecologische en maatschappelijke risico's is in haar kern een leertraject dat openbaar bestuur, kennisinfrastructuur en samenleving gezamenlijk moeten doorlopen. Voor het organiseren van zo'n dialoog moet een aantal cruciale keuzen worden gemaakt.

Alle ontwerpdimensies spelen in alle fasen van het leertraject een belangrijke rol en dienen in iedere fase nader te worden ingevuld en aangepast. Het is dus zeker niet zo dat dit soort leerprocessen van te voren volledig kan worden gepland. Juist omdat leerprocessen zowel ten aanzien van de inhoud als ook ten aanzien van de procesregels alleen op basis van openheid en niet op basis van een eng keurslijf plaats kunnen vinden, moet een evenwicht worden gezocht tussen kaderstellende en richtinggevende keuzen en openheid. Het is niet de bedoeling bij de dimensies één enkele vaste ontwerpregel te formuleren. Daarvoor is de werkelijkheid te divers en is een 'harde' onderbouwing moeilijk te geven. We geven wel een zekere bandbreedte in ontwerpopties aan, redenerend vanuit de voorgaande analyses. Daarbij biedt het onderzoeksmateriaal een gevarieerd beeld van mogelijk te maken keuzen en toe te passen technieken; dit zullen we in het volgende hoofdstuk illustreren.

De zeven ontwerpdimensies hebben betrekking op de volgende aspecten (zie fig. 5.2):

- politieke formalisering;
- keuze tussen interne route of dialoogroute;
- omgaan met probleemstructurering;
- procesbeheersing;
- afweging in dialoog en confrontatie van percepties;
- feedback;
- externe communicatie.

Figuur 5.2 Ontwerpdimensies voor afweging van ecologische en maatschappelijke risico's via maatschappelijke dialoog



5.4.1 Dimensie van politieke formalisering

Eén van onze vertrekpunten is de noodzaak om bij de keuze voor de dialoogroute zorg te dragen voor een goede koppeling van de dialoog aan relevante formele beleidsprocessen. Dit punt is aan de orde in elke fase van beleidsprocessen: in de initiatiefase, bij de voorbereiding, tijdens het kernproces en na afloop daarvan.

Aanleiding voor de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's is de erkenning van het doel van duurzame ontwikkeling en van de noodzaak hiervoor bepaalde maatregelen te treffen, respectievelijk het gedrag aan te passen. Kortom: de erkenning van een aspiratieniveau en de erkenning van de discrepantie tussen dit aspiratieniveau en de realiteit. Dit vraagt om doelgericht cybernetisch leren. Het kan gaan om een nieuw erkend probleem of om een nieuwe probleemdefinitie, maar ook om een al langer erkend probleem, waarvan de aanpak stagneert. Impulsen om te komen tot een betere afweging van risico's kunnen komen uit verschillende richtingen: vanuit diverse segmenten van de samenleving, vanuit de politiek of vanuit ambtelijke kring.

Binnen een functionerend democratisch bestel is het echter vaak het politieke circuit, dat deze verschillende impulsen verenigt en vaststelt in hoeverre daarvoor een voldoende breed draagvlak bestaat. Meestal gaat het hierbij om relatief globale doelstellingen, die nog nader ingevuld moeten worden. In beide cases fungeerde het exacte, maar niet wetenschappelijk onderbouwde getal (10% preventie of 25% minder verdroogd areaal) als herkenbare poolster boven de beleidsarena. Ook meer abstracte formuleringen, zoals 'oplossing van het probleem binnen één generatie' of 'halvering van de milieudruk binnen tien jaar' vervult deze functie. Hoe men het ook formuleert, essentieel is dat een voldoende ambitieuze opdracht wordt verwoord, waarvoor gezamenlijke inspanning nodig is. Dat een exact getal niet hard onderbouwd kan worden, hoeft geen belemmering te zijn in dit stadium van het beleidsproces. De lat moet echter ook niet zo hoog worden gelegd dat geen van de relevante deelnemers er nog fiducia in heeft aan het leerproces deel te nemen.

Het op gang brengen van een maatschappelijk leerproces is gebaat bij zulke duidelijke richtinggevende signalen vanuit de politiek. Dit komt niet alleen naar voren in de case-studies, maar ook in de theoretische literatuur over leren (zie hfdst.4). Vanuit de politiek moet als startschot en als zoekrichting een ambitieuze doelstelling worden gegeven. Die stellingname moet niet het karakter hebben van vrijblijvendheid, maar nieuwe inzichten moeten aanpassing later wel mogelijk maken.

Een dergelijk politiek initiatief vervult diverse functies voor het leerproces: het is een 'triggering factor' die activiteiten in het beleidsveld op gang brengt; het geeft richting aan de leerbehoefte; het fungeert als collectief motief voor maatschappelijke actoren om te willen leren; en het is een middel voor goede inbedding van het externe afwegingsproject in het formele beleid.

Ook is hier de vraag hoe participanten gemotiveerd kunnen worden om aan dit doel te gaan werken. Is hiervoor de stok achter de deur nodig (dreigen met regelgeving als alternatief) of een worst voor de neus (bij medewerking diverse voordelen, zoals bij de meerjarenafspraken over energie), of kunnen participanten op grond van de eigen merites van de betere uitkomst uit een collectieve afweging voldoende worden gemotiveerd?

De keuze voor afweging in dialoog impliceert niet dat de politiek haar mandaat uit handen geeft. Dat is in essentie ook het uitgangspunt wanneer we stellen dat de dialoog en het formele beleid onderling gekoppeld moeten zijn. Onderweg langs de dialoogroute moeten in de voorbereidingsfase, tijdens het

kernproces en na afloop daarvan terugkoppelingsmomenten worden ingebouwd. Tijdens de rit zijn er verschillende manieren om de politiek en bestuur betrokken te houden bij het afwegingsproces en uiteindelijk komt het resultaat terug in de politiek. Hier komen we nog op terug.

5.4.2 Dimensie van keuze tussen interne afweging of afweging in dialoog en confrontatie

Als het politieke signaal is afgegeven, doet zich direct een centrale keuze voor. In paragraaf 5.2 stelden we reeds dat de te maken afweging van ecologische en maatschappelijke risico's zowel vanuit centrale beleidscentra 'van achter het bureau' als in een maatschappelijke dialoog gemaakt kan worden.

De vraag is dan wanneer het zinvol is om voor de interne route dan wel voor de dialoogroute te kiezen. In principe pleiten we voor het organiseren van een afweging in dialoog en confrontatie vanwege de extra dimensie van het maatschappelijk leren. Het doel van de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's ligt immers niet alleen bij het kunnen vaststellen van een politiek doel, maar ook bij het op gang brengen van een maatschappelijk leerproces. In hoofdstuk 4 kwam aan de orde dat, juist in situaties met over verschillende actoren gespreide kennis of tegengestelde meningen over het probleem en de oplossing, het zinvol is een sociaal leerproces te initiëren. Hierdoor kan het creatieve en inventieve moment worden opgeroepen en benut.

Er zijn echter situaties waarin de externe route (nog) niet voor de hand ligt. Denkbaar is dat een milieuprobleem nog zeer jong is en dat het eerste traject in probleemoplossing niet tot grote controverses leidt (linksboven in fig. 5.1 liggen de percepties nog niet ver uiteen) of dat tegen lage maatschappelijke kosten grote vooruitgang kan worden gerealiseerd. In dat stadium is een intensief extern project waarschijnlijk nog niet opportuun. Verder geldt dat een extern project alleen in gunstige omstandigheden doelmatig is. Vereisten zijn een voldoende politieke inbedding en voldoende commitment en capaciteit bij de betrokkenen. In hoofdstuk 4 kwam bovendien aan de orde dat sociale leerprocessen relevant moeten zijn voor de kern van het beleid, omdat men de resultaten anders naast zich neerlegt. Als niet aan deze vereisten kan worden voldaan, heeft de interne route de voorkeur. Als meer dan één van de belangengroepen niet coöperatief is, ligt het evenmin voor de hand de externe route vast te houden. Ten slotte is ook een zekere terughoudendheid op zijn plaats, aangezien maatschappelijke actoren beperkingen hebben in hun personele capaciteit om in dit soort projecten te participeren. In hoofdstuk 7 gaan we hier nog nader op in.

5.4.3 Dimensie van probleemstructurering

In het kader van de voorbereiding voor het proces van afweging is het nodig duidelijk te maken waar het om gaat. De wijze van formulering van de probleemstelling zal reeds enige structurering in zich dragen. Bij het voorbereiden van het proces van afweging is een aantal keuzen nodig die het probleem nog verder structureren en in meer of mindere mate de complexiteit van het beleidsprobleem reduceren. In essentie zijn dit activiteiten die juist in dialoog tussen maatschappelijke partijen zouden moeten plaatsvinden, maar bij de voorbereiding van een participatief afwegingsproces zal men hier al tegen aanlopen. Men moet dan voorlopige keuzen maken of hierover reeds in vooroverleg met participanten treden.

Voor de probleemstructurering zijn drie aspecten aan de orde:

- de begrenzing van het domein waarop de problematiek wordt behandeld;
- de identificatie van het beleidsnetwerk;
- en de timing van het afwegingsproject.

De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's kan betrekking hebben op uiteenlopende domeinen, zoals de milieuthema's uit de NMP's, maatschappelijke activiteiten (productieketens, productgroepen, bedrijfstakken, categorieën van economische activiteit), milieuvorraden³⁵ of de cumulatie van verschillende vormen van milieubelasting binnen gebieden. Zaak is wel om het afwegingsobject helder te definiëren. Ervaringen uit participatieve methoden laten zien dat nieuwe benaderingen van problemen goed mogelijk zijn indien een bredere probleemdefinitie wordt gezocht dan de direct aan belangen gerelateerde probleemdefinities, bijvoorbeeld door de tijdsdimensie te veranderen (oplossing in 10 à 15 jaar) of door de discussie toe te spitsen op de functie van een activiteit in plaats van de activiteit zelf (bijv. spreken over 'lange-afstandtransport van goederen en personen' i.p.v. 'luchthaveninfrastructuur').

Versillende actoren zullen juist op dit punt uiteenlopende visies hebben. Bovendien gelden binnen formele besluitvormingsprocessen vaak inperkingen voor de probleemdefinitie als gevolg van procedurele randvoorwaarden. Zulke belemmeringen moeten hier worden vermeden. De exacte probleemdefinitie dient pas in de eerste stap van de dialoog te worden vastgesteld. Wel kan reeds de kern van het probleem worden gedefinieerd, hetgeen nodig is voor vervolgstappen in het proces.

Op basis van de voorlopige definitie van de kern van het probleem kan worden overgegaan tot identificatie van de actoren uit zowel het bestuurlijke en maatschappelijke netwerk. Het afwegingsobject en daarbij aan de orde zijnde maatschappelijke activiteiten en actoren die een rol kunnen spelen in de probleemoplossing behoren tot deze netwerken. Dit betreft niet slechts de risicoveroorzakers en de risicodragers, maar ook derden die mogelijk oplossingen kunnen aanbieden (in het bovenstaande voorbeeld over luchthaveninfrastructuur ook mogelijke aanbieders van andere transportmodaliteiten). Hierdoor wordt de afhankelijkheid tussen de deelnemers van het sociale leerproces in kaart gebracht. Deze afhankelijkheid hebben we in hoofdstuk 4 reeds aangegeven als noodzakelijke voorwaarde voor lerend beleid.

In dit stadium is tevens een inschatting nodig van de bereidheid, competentie en houding van deze actoren. Constructieve commitment is een noodzakelijke voorwaarde. De participanten dienen in het te voeren overleg een mogelijkheid te zien om tot een positieve uitkomst te komen. Hiervoor zijn openheid, respect, vertrouwen en zelfvertrouwen belangrijke voorwaarden. Dit kan ook het besef zijn dat de betrokkenen niet gebaat zijn bij een bestaande situatie van stagnatie in beleidsvoering.

Met betrekking tot het aantal in het geding zijnde belangen en de daarbij horende actoren kan vanuit pragmatische gronden de behoefte bestaan aan complexiteitsreductie, te realiseren door het aantal belangen te beperken tot bijvoorbeeld de drie belangrijkste. Zo'n beperking maakt onderhandelen weliswaar minder complex, maar om geloofwaardigheid te realiseren en creativiteit te bevorderen is zo'n inperking contraproductief. Voor een innovatief leerproces is het niet van belang de 'belangrijkste' actoren rond de tafel, maar om alle relevante argumenten en ideeën op tafel te krijgen!

In dit stadium is het mogelijk een voorlopig beeld te vormen van de ecologische en maatschappelijke risico's en de spreiding in opvattingen hierover. Ook kan verkend worden wat de kennisleemten zijn. Om een extern afwegingsproject op te starten is verder een goede timing onontbeerlijk. De behoefte aan een

³⁵] Zie bijvoorbeeld Ministerie van VROM, *Open beleidsprocessen*; 1997.

afweging van ecologische en maatschappelijke risico's moet in het politieke en formele beleidsproces aan de orde zijn. Het doorlopen van de externe route vraagt om voldoende tijd. De output van het project moet aansluiten bij een komend beslissingsmoment in het formele beleidsproces. Het afwegingsproject moet derhalve worden gekoppeld aan een specifiek beleidskader en beslissingsmoment.

Om een optimale doorlooptijd te bepalen hebben we te maken met een spanningsveld tussen goed procesbeheer en de politieke noodzaak tot het maken van tijdige keuzen. Het organiseren van een leerproces vraagt om een voldoende lange doorlooptijd. In hoofdstuk 4 kwam reeds naar voren dat leerprocessen zich niet laten forceren. Gegeven ons uitgangspunt dat kennisvergarig centraal staat in de dialoog, kunnen we stellen dat een tijdsduur van 1 à 2 jaar een minimale ondergrens is om tot voldoende rijping van inzichten te komen; bij meer complexe nieuwe issues is zelfs meer tijd nodig. Zoekend naar een bovengrens kan vanuit de politiek-bestuurlijke dynamiek geredeneerd worden dat zo'n proces ruim binnen de politieke levensduur van besturen (4 jaar) moet blijven of in ieder geval zodanig gefaseerd dient te zijn dat complicaties door politieke verschuivingen geminimaliseerd worden.

Nauw in verband met het bovenstaande staat de noodzaak om in de voorbereiding duidelijkheid te creëren over het mandaat dat wordt gegeven voor de afweging. In de voorbereidingsfase moet helder worden gemaakt welke speelruimte er daadwerkelijk wordt geboden: hier is de vraag aan de orde in welke mate het bestaande bredere beleidskader reeds inhoudelijke structurering geeft aan de discussies in de dialoog, en op welke wijze hierover zal worden gecommuniceerd tussen vertegenwoordigers vanuit de overheid en maatschappelijke actoren. Over de implicaties die uit dit bredere beleidskader voortvloeien, kan een voorverkenning worden ingebracht in de dialoog. Als voorbeeld valt te denken aan het volgende: indien in de dialoog de normatieve waardering van natuurfuncties in een maatschappelijk forum aan de orde wordt gesteld, dan is het goede zaak om de wijze waarop thans in het bestuurlijke systeem met waarderingen van natuurfuncties via onder meer de ruimtelijke ordening en het waterbeheer wordt omgegaan, als input mee te geven in de discussie.

5.4.4 Dimensie van procesbeheersing

Bij de start van het afwegingsproces dienen de participanten gelijkgestemde verwachtingen te hebben ten aanzien van de aanpak, hun inbreng en gedragsregels tijdens het project. Voor de totstandkoming van een leerproces is het noodzakelijk dat de partijen het eens zijn over de doelstelling van het project en een gezamenlijke verantwoordelijkheid ervaren. Bovendien moet men het eigenbelang in de doelstelling herkennen en zich bewust zijn van de onderlinge afhankelijkheden tussen de partijen (zie hfdst. 4). De terugkoppeling van de uitkomsten van de afweging naar het formele beleidsproces dient duidelijk te zijn. Het is raadzaam deze onderwerpen bij aanvang vast te leggen in een regie-overeenkomst, waarachter de participanten uit bestuur en samenleving zich scharen. Er wordt ook geen kant en klare blauwdruk voor het proces opgelegd, maar een ontwerp wordt voorgelegd. Actoren hebben zo invloed op de inhoud en de aanpak.

Voor het ontwerpen van het proces gelden in ieder geval de principes die onder de dimensie van afweging via dialoog en confrontatie van percepties (par. 5.4.5) worden besproken. Daarnaast is essentieel hoe de dialoog wordt vormgegeven: de rolverdeling van participanten, ofwel wie praten met wie over wat? We kunnen daarbij een vijftal hoofdcategorieën van actoren onderscheiden: gekozen volksvertegenwoordigers, bestuurlijk-ambtelijke actoren, deskundigen uit de kennisinfrastructuur, professionals uit belangenorganisaties

en als laatste hoofdcategorie individuele burgers en/of ondernemers. Deze hoofdcategorieën moeten worden aangesproken op hun potentiële rol. Hierbij is sprake van een cesuur tussen publieke en maatschappelijke actoren. Zo kan in de dialoog het zwaartepunt van de visie- en meningsvorming in handen worden gelegd bij maatschappelijke actoren. Maar daarbij is het weinig productief om vervolgens de andere categorieën (politiek, bestuur en kenniscentra) slechts toe te laten kijken. Voorkomen moet worden dat de externe route 'afdrijft' van het formele beleidsproces, waarin de laatste categorieën weer de hoofdrol spelen.

Legt men dus het zwaartepunt bij een maatschappelijk forum (samengesteld uit professionals uit belangenorganisaties en/of individuele burgers en ondernemers), dan kan naast de dialoog *binnen* dit forum op een tweede niveau een aantal dialoogmomenten worden ingebouwd *tussen* dit maatschappelijke forum en de andere categorieën. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan een referentieforum samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit politiek, bestuur en kenniscentra. De rol vanuit deze 'tweede rang' ligt in kennis aandragen, informeren over de stellingname van overheden tot dan toe, en in latere instantie het leveren van reflectie op de visie-ontwikkeling in het primaire forum. Men levert informatie, kennis, argumentaties en overtuigingen aan, maar laat de afweging over aan het maatschappelijke forum. Hier gaat de vergelijking op met de rol van de advocaat en de getuige-deskundige in rechtspraak met burger-jury. Op deze wijze is ook gewaarborgd dat de informatie die vanuit het bestuur als hoogwaardige en belangrijk wordt beschouwd, in ieder geval wordt meegewogen in de dialoog. Tevens is dit een manier om politieke verankering van de dialoog te bewerkstelligen (par. 5.4.1). In tabel 5.1 is in essentie de rolverdeling tussen de hoofdcategorieën weergegeven.

Tabel 5.1 Rolverdeling tussen hoofdcategorieën van actoren

categorie van spelers	specifieke rol in afweging
gekozen volksvertegenwoordigers	<ul style="list-style-type: none"> * politiek initiatief: voorlopig ambitieus doel * referent tijdens proces * eindafweging * formele bekrachtiging
bestuurders / ambtenaren	<ul style="list-style-type: none"> * opdrachtverlening, regierol * aansturing procesbegeleider * referent tijdens proces, met accent op: <ul style="list-style-type: none"> - kwaliteit inbreng deelbelangen - bewaking compatibiliteit
deskundigen	<ul style="list-style-type: none"> * kennisoverdracht naar forum * identificeren en aanbieden kennishiaten en onzekerheden * voor forum uitvoeren analyses
professionals uit belangenorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> * aandragen perceptie vanuit deelbelang * inbrengen van mogelijke oplossingen en know-how * open opstelling * rol naar achterban * rol in uitvoering
individuele burgers of ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> * inbreng subjectieve waarderingen en normatieve posities * vermijden van particularisme * beoordeling geloofwaardigheid

In de doorgelichte methoden van participatieve beleidsvoering worden uiteenlopende werkwijzen gehanteerd voor de selectie van participanten. Deze variëren van het gericht uitnodigen van opinieleiders of het door belangenorganisaties zelf laten kiezen van vertegenwoordigers tot het uitnodigen van

burgers, die zijn geselecteerd via een a-selecte steekproef uit publieksgroepen of langs de weg van open aanmelding.

In de Nederlandse praktijk overheerst participatie door professionals van georganiseerde belangenorganisaties. Het nadeel hiervan is dat deelnemers beperkt worden door het mandaat dat zij hebben vanuit hun specifiek particulier belang, en zich minder vrijheden kunnen veroorloven zich in te leven in andere perspectieven: het gevaar van particularisme. Dit gevaar is niet aan de orde als het gaat om afspraken over implementatie. Belangenorganisaties zijn wel de eerst aangewezen actoren om afspraken over implementatie mee te maken. Maar particularisme werkt beperkend als het gaat om de uitwisseling van inschattingen en normatieve oordelen bij de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's. Ten aanzien van normatieve oordelen in afwegingen kan slechts sprake zijn van legitimiteit als deze afwegingen worden gemaakt in de politieke arena of in een voldoende representatief samengestelde dialoogarena.

Hier ligt een argument om deelnemers te selecteren uit de publieksgroepen achter de betreffende organisaties. Met name op het terrein van beoordelingen van normatieve aspecten en waarderingen van onzekerheden en dergelijke is deze andere hoofdcategorie van belang: individuele burgers en individuele ondernemers als het ultieme forum; zij zijn de risicodragers. Aarzelingen over de te verwachten kwaliteit van de inbreng hoeven er niet zijn, gezien de ervaringen met lekenpanels en Planungszellen. Deze ervaringen maken duidelijk dat het kernproces zodanig kan worden ingericht dat 'leken' goed tot een geïnformeerde keuze kunnen komen. Daartoe kunnen deskundigen en vertegenwoordigers van belangengroeperingen inzichten, visies en kennis overdragen aan de burgers. Ook door actoren vanuit de overheid kunnen overwegingen met betrekking tot reeds gemaakte bestuurlijke keuzen en daaruit voortvloeiende beperkingen worden overgedragen, volgens het model van de jurering: men geeft de argumentatie, maar de jury komt in onderling overleg tot de beoordeling van de aangeboden informatie en argumentatie.

5.4.5 Dimensie van afweging via dialoog en confrontatie van percepties

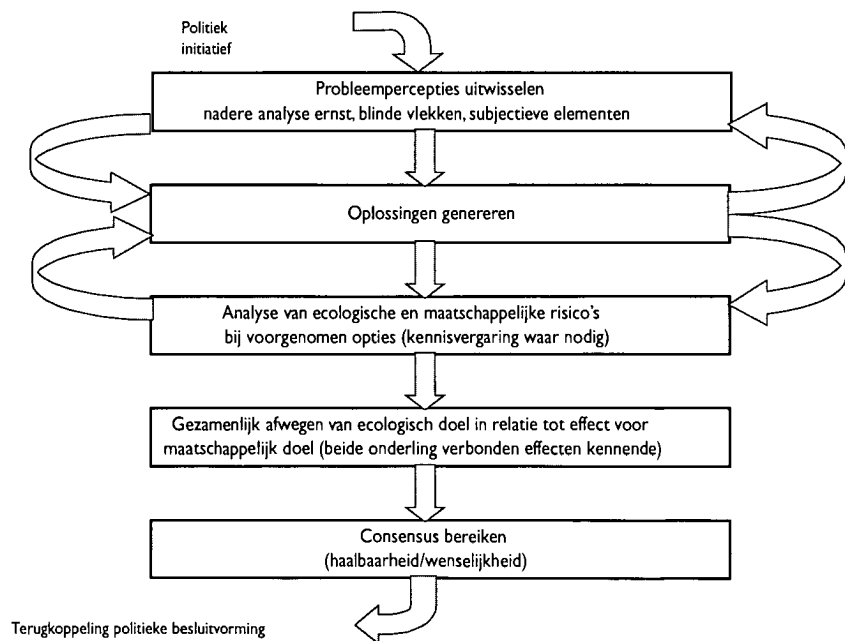
Hierboven stelden we dat we door middel van de ontwerpdimensies geen blauwdruk geven voor één algemeen toepasbaar afwegingsmodel. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de dialoog tussen maatschappelijke actoren moet worden vormgegeven. De praktijk laat reeds uiteenlopende varianten zien, ten aanzien waarvan participanten in welke hoedanigheid en volgtijdelijkheid met elkaar communiceren. Ook hier geldt dat er meerdere wegen naar Rome leiden en er geen gronden zijn voor het doen van afspraken van het karakter 'bij situatietekensmerken A, B en C lenen zich dialoogmethoden X, Y en Z'. Wel is het goed mogelijk om op grond van de beoogde werking van een afweging via dialoog en confrontatie van percepties een aantal basisvoorwaarden voor de concrete invulling van het kernproces aan te duiden.

Vanuit het wensbeeld van afweging van ecologische en maatschappelijke risico's benadrukken we dat in het proces in de externe afwegingsarena in ieder geval een visie- en kennisuitwisseling moet plaatsvinden waarin uiteenlopende percepties op probleem, oorzaken, oplossingsrichtingen en in beschouwing te nemen gevolgen van die oplossingsrichtingen, aan de orde komen. Enig verkennend werk kan hier gedaan worden (vanuit kenniscentra of door interviewrondes), maar essentieel is dat de beoordeling van de kennisinbreng in het afwegingsproject plaatsvindt. Ook moet benadrukt worden dat de beeldvorming over probleemdefinitie, oplossingsrichtingen en gevolgen daarvan met elkaar samenhangen. Er zal dus sprake zijn van een iteratief proces, waarbij men iedere keer weer opnieuw de uitgangspunten kritisch belicht. Van belang is dat om geconstateerde kennisleemten op te lossen voldoende

ruimte in tijd en budget beschikbaar is voor nader onderzoek. Vanuit het afwegingsproject (en dus niet vanuit een ambtelijke projectleiding) moet aansturing van verdere kennisontwikkeling kunnen plaatsvinden en verschillende onderzoeksresultaten tegenover elkaar kunnen worden gesteld. Hierdoor wordt ook aan het criterium van gelijke toegang tot kennis (hfdst. 4) voldaan. Op basis van de nieuwe inzichten dient getracht te worden uiteenlopende visies op een hoger niveau te integreren. Hier staat niet onderhandelen (in de betekenis van 'ruilen') centraal, maar het werken aan een synthese waarover consensus mogelijk is. Consensus impliceert niet dat uiteindelijk alle partijen eenzelfde visie hebben, omdat visies zijn samengesteld uit mengsels van feiten, normen en waarderings. Het doel is de feitelijkheden te scheiden van normen en waarderings, en deze ieder op zich kritisch te belichten, waardoor een bredere overeenstemming over de feiten, normen en waarden kan ontstaan.

Die exercitie kan uitmonden in volledige overeenstemming over doelen en middelen. Maar zelfs als dat niet het resultaat is, kan expliciet worden aangegeven waar de essentiële subjectieve en daardoor politieke keuzen liggen tussen alternatieve pakketten en combinaties van doelen en middelen. In dat geval kan na terugkoppeling naar het formele beleidsproces een keuze worden gemaakt binnen het formele beleidsproces. In figuur 5.3 zijn de onderdelen van de dialoog weergegeven.

Figuur 5.3 Onderdelen in de dialoog over ecologische en maatschappelijke risico's



Het streven naar consensus stelt wel eisen aan de houding van actoren. Een leerproces vereist dat men de eigen positie kan relativiseren en vanuit een ander perspectief kan bekijken (zie hfdst.4). Dit hoeft echter niet te betekenen dat men het eigenbelang uit het oog verliest; wel kan het leerproces ertoe leiden dat men het eigen belang anders definieert.

De terugkoppeling naar het reguliere beleidsproces dient in ieder geval vooraf reeds geregeld te zijn. Eerder bespraken we een reeks mogelijke vormen van koppeling (zie tabel 4.1). Vanuit het oogpunt van een lerend beleid is het maken van afwegingen via een participatief proces alleen zinvol en doelmatig

indien engere vormen van koppeling worden toegepast, zodat de uitkomsten ook voor het beleid aan relevantie winnen. Indien onvoldoende waarborgen voor het opnemen van de resultaten in het politieke circuit bestaan, dreigen participatieve vormen van beleidsvoering zich als een boemerang tegen hun eigen doel te keren: het draagvlak en de geloofwaardigheid van het beleid nemen dan af.

5.4.6 Dimensie van feedback

Als leren impliceert ook dat later de resultaten van gedragsveranderingen kunnen worden gezien. Dit is niet slechts van belang om de mate van realisatie van het beleidsdoel te toetsen, maar dient ook ter verfijning van de causale aannames waarop beleidskeuzen zijn gebaseerd. Het is een goede zaak ook dit in samenwerking met de partijen te doen. Leren houdt niet op na vaststelling van de doelstelling en het daarbij behorende beleidstraject.

Door maatschappelijk leren te organiseren in een proces van afweging via dialoog wordt in feite deze terugkoppelingscirkel sterk verkort. De causale aannames waarop beleidskeuzen gebaseerd zijn, is niet meer een theorie van beleidsmakers over maatschappelijke actoren maar een gedeelde theorie, die in samenspraak tot stand komt. Door maatschappelijke actoren zelf de effecten van hun voorstellen voor probleemoplossing te laten toetsen ten aanzien van hun bijdrage aan de realisatie van ecologische en maatschappelijke doelen, wordt de meest directe vorm van feedback toegepast.

Ook na de analyses te hebben beëindigd en de eindafweging te hebben gemaakt dient daarom aandacht te worden gegeven aan feedback. In ieder geval dienen vertegenwoordigers van georganiseerde belangen hierin een rol te blijven spelen, mede gelet op hun rol bij het realiseren van de doelstellingen. In de praktijk zien we reeds vaak uitvoeringsorganisaties waarin belangenorganisaties zulke taken hebben. Dit betreft overigens vooral samenwerking van overheden met het bedrijfsleven.

5.4.7 Dimensie van externe communicatie

De laatste dimensie betreft een aspect dat in alle fasen van het beleidsproces aan de orde is. Goede communicatie is essentieel, zowel binnen de kaders van de dialoog als tussen de participanten in de dialoog en de buitenwereld. Voor maatschappelijk leren is openheid essentieel. De uiteenlopende percepties bij groepen uit de samenleving zijn immers niet slechts een kwestie van verschillen in beschikbare informatie, maar vloeien in belangrijke mate ook voort uit verschillende subjectieve en normatieve kaders vanwaaruit informatie wordt geïnterpreteerd. Kenmerkend voor sociaal leren is dat deelnemers hun eigen definities van de situatie met elkaar delen en op houdbaarheid onderzoeken. Een breder geaccepteerde perceptie is alleen levensvatbaar indien men deze weet te verantwoorden en rechtvaardigen naar derden, bijvoorbeeld de achterbannen (zie fig. 5.3), als men zich aan kritische reflectie door derden bloot stelt. Om geloofwaardigheid en 'shareability' van percepties te verkrijgen is externe communicatie onmisbaar.

Openheid betreft daarom de interactie tussen alle categorieën van actoren en communicatie in beide richtingen: naar buiten laten zien wat men doet en mogelijkheden geven tot reageren van buitenaf. Hiertoe wordt in de praktijk een scala van methoden gehanteerd (nieuwsbrieven, mogelijkheden voor commentaar en suggesties, interactie via internet, enz.). Deze communicatie moet wel gestroomlijnd zijn met de agenda van het afwegingsproject. Even essentieel als communicatie tijdens het project is communicatie na afloop van het project.

5.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is aangegeven hoe in beleidsprocessen tot een meer expliciete en transparante afweging van ecologische en maatschappelijke risico's kan worden gekomen. Kern hiervan is het organiseren van confrontatie en dialoog tussen maatschappelijke actoren om zo een maatschappelijk leerproces op gang te brengen. De ontwerpdimensies geven aan welke keuzen daarbij gemaakt moeten worden. In het volgende hoofdstuk zullen de ontwerpdimensies worden geïllustreerd aan de hand van de onderzochte methoden van participatieve beleidsvoering.

Bouwstenen voor invulling van ontwerpdimensies

6

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn de ontwerpdimensies gepresenteerd en toegelicht. Voor de nadere invulling daarvan in concrete projecten zijn velerlei keuzen mogelijk. Het materiaal uit de uitgevoerde inventarisatie van methoden van participatieve beleidsvoering geeft bouwstenen voor deze invulling. In dit hoofdstuk zullen per ontwerpdimensie enkele bruikbare voorbeelden worden genoemd, bij wijze van voorlopige 'gereedschapskist' met bouwstenen uit verschillende methoden.

6.2 Bruikbare elementen per ontwerpdimensie

In onderstaande tabellen worden voor elke ontwerpdimensie de aandachtspunten en de bandbreedte van mogelijke keuzen weergegeven. In sommige gevallen kan een voorkeur voor een bepaalde keuze worden uitgesproken. Tabel 6.1 geeft voor de dimensie van *politieke formalisering* aan dat sprake moet zijn van een richtinggevend signaal dat als een ambitieuze uitdaging voor het afwegingsproject fungeert. Uit de case-studies over afvalbeheer en grondwaterbeheer bleek dat een ecologische doelstelling als een sterke stimulans voor actie kan fungeren. Het materiaal uit de methoden van participatieve beleidsvoering geeft aan dat het politieke initiatief ook andere vormen kan aannemen. In de TNLI-dialoog wordt gestart met een open vraag, namelijk in hoeverre Nederland ruimte moet bieden aan verdere groei van de luchtvaart. Hierbij bracht het kabinet wel een nota uit om de discussie te structureren. Ook de voorbereiding van het provinciaal milieuplan van de provincie Gelderland werd gestart met een discussienotitie van Gedeputeerde Staten, waarin stellingen en vragen werden geponeerd en de speelruimte voor discussie werd aangegeven. Het ROM-project Gelderse Vallei ging uit van de vraag hoe de milieuproblematiek verminderd kon worden rekening houdend met de sociaal-economische consequenties voor de landbouw. Ook de wens tot evaluatie van het vigerende beleid kan aanleiding zijn voor een participatief project, zoals blijkt uit de case Natuurbeleid in de peiling. In het geval van de Puget Sound Citizen Council is het politieke initiatief de formele instelling van een burgerforum als bestuursorgaan, met de opdracht een Actieprogramma vast te stellen.

Voor koppeling aan het formele beleidsproces tijdens de dialoog bestaan verschillende mogelijkheden. Bij de Broeikasconferentie Leeuwarden was sprake van participatie van politici bij het indienen van actiepunten voor CO₂-reductie. In de Valleicommissie van het ROM-project Gelderse Vallei, waar de centrale discussies plaatsvonden, participeerden naast vertegenwoordigers van belangenorganisaties gedeputeerden van de provincies Utrecht en Gelderland, dijkgraven van waterschappen en wethouders. Hierdoor werd het bestuurlijk draagvlak voor de uitvoering bevorderd. Ook bij de voorbereiding van het Gelders Milieuplan participeerden leden van Gedeputeerde en Provinciale Staten. Bij het Verkeersforum Salzburg waren leden van de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders vertegenwoordigd in de projectgroep. Deze projectgroep werd de 'Außenkreis' genoemd, omdat de centrale discussie in het maatschappelijke forum, de 'Innenkreis', plaatsvond. De projectgroep had tot taak de discussies in het forum te volgen, tussentijdse reacties te geven en te zorgen voor de informatievoorziening van de participanten. Bij de Haagse Lokale Agenda 21 werd een klankbordgroep gevormd, bestaande uit de burgemeester en enkele wethouders. In het project Natuurbeleid in de peiling werden naast vertegenwoordigers van belangen-

organisaties, ambtenaren en wetenschappers ook politici geïnterviewd om de problemen in het natuurbeleid te inventariseren. Ook in het project Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) werden (locale en regionale) politici geconsulteerd. Daarnaast hebben politici zelf een aantal telefonische interviews met burgers gehouden. De Puget Sound Citizen Council is een voorbeeld van een door de politiek ingestelde besluitvormingsarena bestaande uit burgers.

De politieke follow-up van projecten bestaat vaak uit het aanbieden van een adviesrapport aan het besluitvormende orgaan (Verkeersforum Salzburg, TNLI, VERM, Planungszellen, Lekenpanels). Hierbij is niet altijd transparant wat met de resultaten gebeurt (vgl. tabel 6.1). Ook kan het resultaat van een project door de politiek overgenomen of bekrachtigd worden (milieu- en markteconomische analyses verpakkingen, ROM-project Gelderse Vallei). Een andere mogelijkheid is dat het resultaat van het project input is in een formeel beleidsproces, zoals bij de voorbereiding van de vierde Nota waterhuishouding in de case grondwaterbeheer.

Tabel 6.1 Politieke formalisering

	aandachtspunten	bandbreedte / voorkeur
initiatiefase	richtinggevend signaal	- voldoende ambitieuze uitdaging (via ecologische doelstelling) - kwantitatieve doelstelling of open vraag met eventuele discussienotitie of evaluatie bestaand beleid
voorbereidingsfase	speelruimte en gebruik van resultaten vastleggen	- helder definiëren - regie-overeenkomst - gedragregels
kernproces	koppelingsmechanismen met politiek tijdens de dialoog	- bestuurders laten participeren in apart (referentie-)forum - of in een forum met de participanten - of meningen politici inventariseren
terugkoppeling en	bestuurlijke/politieke	- resultaat is input in ambtelijk voorbereidingsproces of directe bekrachtiging / beargumenteerde verwerping
implementatie	verankering	door bestuur

De ontwerpdimensie van *keuze voor de interne route of maatschappelijke dialoog* (tabel 6.2) laat zich in feite illustreren door alle methoden. In alle participatieve methoden is immers de maatschappelijke dialoog gezocht.

Tabel 6.2 Keuze voor interne route of dialoogroute

	aandachtspunten	bandbreedte / voorkeur
initiatiefase	kiezen tussen interne exercitie over afweging of dialoog met maatschappelijke actoren	- voorkeur afweging in dialoog - in ieder geval zinvol bij stagnatie / grote controverses - niet altijd doelmatig - politieke steun noodzakelijk
voorbereidingsfase	n.v.t.	n.v.t.
kernproces	n.v.t.	n.v.t.
terugkoppeling en implementatie	n.v.t.	n.v.t.

Dat stagnatie in het reguliere beleid of het bestaan van grote controverses een goede aanleiding kan zijn om de dialoog te zoeken, blijkt uit de ervaringen met het Verkeersforum Salzburg, het ROM-project Gelderse Vallei en de milieu- en markteconomische analyses verpakkingen. Het ontbreken van voldoende politieke steun kan het succes van een maatschappelijke dialoog echter ondermijnen, zoals bij de Afvalprojecten van de EU het geval was. Voorbeelden van methoden waarbij een grote groep actoren wordt gemobiliseerd, zijn de Haagse Lokale Agenda 21 en Forum Amsterdam.

Bij de ontwerpdimensie *probleemstructurering* (tabel 6.3) dient het domein van afweging te worden gedefinieerd. In het MGR-proces Regge en Dinkel werd bijvoorbeeld de voorraad grondwater als object van afweging gekozen. Omdat verschillende visies op het probleem mogelijk zijn kan het domein van afweging verschillend worden gedefinieerd en is een te sterke inperking vooraf niet wenselijk.

Tabel 6.3 **Probleemstructurering**

	aandachtspunten	bandbreedte / voorkeur
initiatiefase	politiek startschot is voorstructurering probleem	- niet te strak als begrenzing onderwerp van dialoog hanteren
voorbereidingsfase	definiëren begrenzing domein van afweging	- diverse domeinen mogelijk (milieuvoorraad, milieuthema's, maatschappelijke activiteiten) - niet teveel inperken - helder definiëren - voorverkenning beleidscontext nodig
	identificatie bestuurlijk en maatschappelijk netwerk	- niet inperken - inschatting van competentie, commitment en houding - eventueel contactpersoon in plaats van formele vertegenwoordiger
	timing van afwegingsproject	- koppelen aan relevant beleidsproces en essentieel beslissingsmoment - doorlooptijd niet forceren (> 1 à 2 jaar)
kernproces	afspraken over speelruimte	- helder definiëren
terugkoppeling en implementatie	n.v.t.	n.v.t.

Ook dient het bestuurlijke en maatschappelijke netwerk te worden geïdentificeerd. In het ROM-project Gelderse Vallei, de Afvalprojecten EU en het Verkeersforum Salzburg werd het gehele netwerk betrokken. Partijen zijn niet altijd gemotiveerd om te participeren vanwege desinteresse, wantrouwen of wanneer men de voordelen van deelname niet ziet. Zo blijkt het moeilijk om het bedrijfsleven bij de Haagse Lokale Agenda 21 te betrekken. Bij Forum Amsterdam was het moeilijk om migranten en jongeren te bereiken. Wanneer partijen niet bereid zijn om mee te doen, is het denkbaar om een onafhankelijke contactpersoon of sympathisant uit te nodigen. Bij de milieu- en markteconomische analyses is, nadat de milieubeweging had geweigerd deel te nemen, een sympathisant van de milieubeweging in de Stuurgroep opgenomen, die tijdens het proces in afstemming met de milieubeweging heeft geopereerd.

Voor de selectie van participanten kunnen uiteenlopende methoden worden gehanteerd, zoals het kiezen van participanten die zichzelf hadden aangemeld na een oproep in de media (Lekenpanels, Forum Amsterdam) of een a-selecte steekproef (Planungszellen). In het geval van Forum Amsterdam moesten de deelnemers een zo goed mogelijke afspiegeling van de Amsterdamse bevolking vormen. In veel gevallen wordt belangenorganisaties gevraagd zelf een vertegenwoordiger aan te wijzen. Bij het Verkeersforum Salzburg werden 21 belangen (typen verkeersdeelnemers, sociale groepen, wijken enz.) onderscheiden, die elk door een deelnemer zouden moeten worden behartigd. De deelnemers waren verantwoordelijk voor het informeren van hun achterban en voor elke deelnemer werd een (eventuele) vervanger aangewezen, die zich verplichtte het proces te volgen. Ook bij Infralabs, de Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam en Awareness Scenario Workshops wordt gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van belangen. Bij de Awareness Scenario Workshops worden vier groepen gevormd: een burgergroep, een beleidsmakersgroep, een technologische expertsgroep en een private sectorgroep. Gestreefd wordt naar pluriformiteit in termen van deskundigheid, culturele achtergrond, leeftijd en geslacht.

Met betrekking tot de timing is het van belang het project te koppelen aan een beslissingsmoment. In diverse projecten (TNLI, Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam, milieu- en markteconomische analyses verpakkingen, Provinciaal Milieuplan Gelderland, Open planprocessen Rijkswaterstaat, Planungszellen) is dit het geval. Verder dient voldoende tijd genomen te worden, met name wanneer ernaar gestreefd wordt grote meningsverschillen te overbruggen en veel informatie verzameld moet worden. Ook het mobiliseren van partijen kan enige tijd in beslag nemen. Zo duurden de milieu- en markteconomische analyses ruim twee jaar, het Verkeersforum Salzburg 13 maanden, de Haagse Lokale Agenda 21 ongeveer een jaar en drie maanden, de Forummethode modelbouw milieu en landbouw vier jaar, de Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam ruim een jaar en de voorbereiding van het Gelders Milieuplan twee jaar. Uitschieter is het ROM-project Gelderse Vallei, waarvoor 15 jaar is uitgetrokken. Een geforceerde doorlooptijd, zoals in het project TNLI, is niet optimaal voor een leerproces.

Bij de ontwerpdimensie *procesbeheersing* (tabel 6.4) staat de rolverdeling tussen de participanten centraal. Een voorbeeld van het gebruik van een regieovereenkomst is te vinden bij het Verkeersforum Salzburg, waarin de participanten een verklaring met gedragsregels ondertekenden met betrekking tot onder meer de houding van de deelnemers, de controleerbaarheid van de argumentatie, vertrouwelijkheid en omgang met de pers. In het ROM-project Gelderse Vallei werd een bestuursovereenkomst gesloten tussen de initiatiefnemers (VROM, LNV, V&W, provincie Utrecht en provincie Gelderland), waarin de structuur van de projectorganisatie werd vastgelegd. In het begin van het kernproces tekenden de leden van de Valleicommissie een intentieverklaring met de doelen van het project. De aanpak en rolverdeling bij de milieu- en markteconomische analyses werd vooraf uitgebreid beschreven in een Processtandaard, waaraan de deelnemers zich committeerden.

Tabel 6.4 **Procesbeheersing**

	aandachtspunten	bandbreedte / voorkeur
initiatiefase	n.v.t.	n.v.t.
voorbereidingsfase	regie-overeenkomst tussen deelnemers en bestuur / politiek	<ul style="list-style-type: none"> - spelregels vaststellen - wijze van terugkoppeling - commitment / houding / vertrouwen scheppen
	expliciteren rolverdeling participanten	<ul style="list-style-type: none"> - alle categorieën betrekken (volksvertegenwoordigers, bestuurders, ambtenaren, deskundigen, professionals belangenorganisaties, individuele burgers of ondernemers) - maatschappelijk forum naast referentieforum van politici en deskundigen
kernproces		<ul style="list-style-type: none"> - zwaartepunt meningsvorming bij maatschappelijke actoren - onafhankelijke facilitatoren of procesbewaking
terugkoppeling en implementatie	n.v.t.	n.v.t.

Een specifieke rolverdeling tussen leken en experts is te vinden bij het Verkeersforum Salzburg, Planungszellen en Lekenpanels. Hier hadden deskundigen de taak om het maatschappelijk forum van informatie te voorzien. Bij Planungszellen wordt het meest nadrukkelijk aandacht besteed aan een evenwichtige informatievoorziening, door het lekenforum in contact te brengen met de conflicterende visies van experts en belangengroepen. De deelnemers krijgen bovendien achtergrondinformatie in de vorm van lezingen, geschreven materiaal, video's en veldexcursies. Wanneer belangengroepen een hoofdrol spelen in de meningsvorming in het project, is het ook denkbaar dat deze hun eigen kennis en informatie inbrengen, zoals bij de Afvalprojecten EU het geval was.

Voorbeelden van het gebruik van onafhankelijke facilitatoren geven de Infralabs, Afvalprojecten EU, het Verkeersforum Salzburg, TNLI, de milieu- en markteconomische analyses verpakkingen, Awareness Scenario Workshops en Planungszellen. Een voorbeeld van een onafhankelijke procesbewaking is te vinden bij het project Verkenningfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam, waarbij een begeleidingscommissie toeziet op de wijze waarop maatschappelijke actoren bij het proces werden betrokken en op de communicatie tussen het rijk en de andere procespartners. Ook bestuurskundigen werd hier gevraagd hun mening te geven over de aanpak. Bij Planungszellen wordt deskundigen en belangengroepen gevraagd zitting te nemen in een commissie die het proces controleert en die toeziet op een evenwichtige informatievoorziening van de participanten. Bij de Haagse Lokale Agenda 21 is een stuurgroep gevormd die het proces begeleidt. Bij de TNLI-dialogoog heeft een onafhankelijke begeleidingscommissie tot taak de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de inhoudelijke onderbouwing ten behoeve van het kabinetsbesluit te bewaken.

De ontwerpdimensie *afweging en confrontatie van percepties* (tabel 6.5) heeft betrekking op het kernproces van een participatief project. Essentiële elementen zijn hier het uitwisselen van visies en percepties en het identificeren van de verschillen daartussen, het identificeren van kennisleemten, het aansturen van kennis vanuit het project en het werken aan bredere en meer gedeelde kennis.

Tabel 6.5 Afweging in dialoog en confrontatie van percepties

	aandachtspunten	bandbreedte / voorkeur
initiatiefase	n.v.t.	n.v.t.
voorbereidingsfase	n.v.t.	n.v.t.
kernproces	uitwisselen visies en percepties: conflicten en leemten identificeren	- beperkt 'voorkoken'
	aansturing van kennis- ontwikkeling vanuit project	- essentieel: tijd en budget reserveren - tweezijdige afweging E- en M-risico's centraal: in dialoog zoeken naar optimum en bandbreedtes van onzekerheden verkleinen - feiten, normen en waarderingen uiteenrafelen
	werken aan bredere en meer gedeelde kennis inzake afweging van duurzame risico	- het doel is consensus - niet altijd reëel (pluralisme blijft) , tweede weg: alternatieve pakketten ter keuze aan politiek
terugkoppeling en implementatie	gehanteerde beleidstheorie blijvend evalueren	n.v.t.

Met het aansturen van kennis vanuit het project bedoelen we het uitzetten van onderzoek op basis van gezamenlijk geïdentificeerde kennisleemten en het gezamenlijk bespreken van de (tussentijdse) resultaten. Hierdoor kan recht worden gedaan aan de verschillende legitieme interpretaties van wetenschappelijke kennis. Dit wijkt dus af van de meer gangbare praktijk waarbij onderzoek door een ambtelijke projectorganisatie wordt aangestuurd en onderzoek en discussie als parallelle sporen worden gezien. Koppeling van onderzoek en dialoog stelt wel eisen aan de beschikbare tijd en vraagt om een zorgvuldige tijdsplanning en afstemming. Voorbeelden waarbij kennisaansturing vanuit het participatieve project plaatsvindt zijn het ROM-project Gelderse Vallei, Interactieve ketenanalyses VNCI, de Afvalprojecten EU en de milieu- en markteconomische analyses verpakkingen. Bij de milieu- en markteconomische analyses verpakkingen en de Interactieve ketenanalyses VNCI zijn bewust zowel de maatschappelijke als ecologische risico's onderzocht. Gezamenlijke kennisvergaring hoeft nog niet te betekenen dat ook de onzekerheden, subjectieve aannames en dergelijke ter discussie worden gesteld. De milieu- en markteconomische analyses verpakkingen zijn het duidelijkste voorbeeld waarbij dat wel is gebeurd met het oog op het verkrijgen van draagvlak voor de uitkomsten van het onderzoek. Dat het loskoppelen van onderzoek en dialoog tot irritatie bij participanten kan leiden, blijkt uit de ervaringen met de TNLI-dialoog.

Door gezamenlijk de (tussentijdse) resultaten van onderzoek te bespreken kan worden getracht feiten en waarde-oordelen te scheiden. Een goed voorbeeld van deze scheiding geven de Planungszellen. De informatie die aangeboden wordt aan de burgers in het forum wordt hierbij verdeeld in drie categorieën: basale feitelijke kennis waarover consensus bestaat, interpretaties van feiten met alle belangrijke visies en *beliefs* van deskundigen.

Bij de methodieken waarbij kennisaansturing vanuit de dialoogarena plaatsvindt, wordt gestreefd naar een bredere en meer gedeelde kennis die tot consensus over de oplossingsrichting moet leiden. Bij de Planungszellen wordt bestaande kennis wel kritisch geanalyseerd, maar is er geen tijd voor nieuw onderzoek. Ook bij Awareness Scenario Workshops ontbreekt de tijd hiervoor,

maar wordt wel getracht verschillende percepties te onderscheiden aan de hand van scenario's die variëren in het vertrouwen in technologie en de voorkeur voor individuele versus collectieve oplossingen. Toch wordt hier geen speciale aandacht besteed aan discussie over wetenschappelijke kennis.

Voorbeelden waarbij naar consensus gestreefd wordt zonder daarbij de kennis ter discussie te stellen, zijn het Verkehrsforum Salzburg, Infralabs en het provinciaal milieuplan Gelderland. De analysefase wordt als het ware 'overgeslagen'; vanuit de probleemdefinitie wordt direct naar oplossingen gezocht. Interessant is wel dat bij Infralabs de mening die in werkgroepen wordt gevormd getoetst wordt via een telefonische enquête onder een grotere groep mensen. Sommige projecten hebben niet zozeer tot doel om tot consensus te komen, maar om de verschillende visies te identificeren en te verduidelijken. Met name Policy Options Addressing the Greenhouse Effect en de Forum-methode modelbouw milieu en landbouw kunnen in dit verband worden genoemd. Een van de conclusies uit Policy Options Addressing the Greenhouse Effect was dat volledige consensus niet mogelijk is, maar dat communicatie wel kan leiden tot een beter begrip en een fundament voor actie op langere termijn. Bij GIDEON, Natuurbeleid in de peiling, Verkenningfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam en Awareness Scenario Workshops worden visies geïnventariseerd, waarbij de projectorganisatie de verzamelde gegevens verwerkt. Er is geen centraal forum met maatschappelijke groeperingen waarin op basis van confrontatie van visies gestreefd wordt naar een synthese. Het nadeel van een dergelijke aanpak kan zijn dat creatieve oplossingen buiten beeld blijven. Bij het provinciaal milieuplan Gelderland lag het accent op besprekingen met de afzonderlijke doelgroepen, hoewel ook een openbaar provinciaal debat en enkele themabijeenkomsten werden gehouden, waaraan meerdere partijen konden deelnemen.

De ontwerpdimensie van *feedback* (tabel 6.6) is onmisbaar voor het organiseren van beleid als leerproces. Het is een goede zaak om vertegenwoordigers van georganiseerde belangen een rol te geven in de monitoring en evaluatie. In het ROM-project Gelderse Vallei is een stichting in het leven geroepen, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan van aanpak. Bij de Afvalprojecten EU was het de bedoeling een monitoringgroep met maatschappelijke organisaties en bedrijven op te richten. In het geval van de Puget Sound Citizen Council moet de uitvoering van het in het burgerforum vastgestelde beleid door andere organen plaatsvinden. Vanwege gebrek aan uitvoerende macht van de Citizen Council heeft implementatie slechts gedeeltelijk plaatsgevonden.

Tabel 6.6 **Feedback**

	aandachtspunten	bandbreedte / voorkeur
initiatiefase	n.v.t.	n.v.t.
voorbereidingsfase	n.v.t.	n.v.t.
kernproces	n.v.t.	n.v.t.
terugkoppeling en implementatie	<ul style="list-style-type: none"> - maatschappelijke actoren rol in monitoring geven - terugkerende terugkoppeling naar formele beleidsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> - geldt voor georganiseerde belangen - monitoringgroep/contactgroep - nota met reacties op inbreng/resultaten

In de case-studie grondwaterbeheer is beschreven dat bij het plan van aanpak voor de verdroging in Gelderland een Contactgroep Bestrijding Verdroging werd opgericht, waarin alle betrokken partijen de voortgang van het beleid kunnen toetsen. Bij de ontwerpdimensie feedback kan ook gedacht worden aan het informeren van de participanten over de resultaten van het project. Bij het provinciaal milieuplan Gelderland is door Gedeputeerde Staten bij het ontwerpplan een commentaarnota geschreven, waarin beargumenteerd is aangegeven wat er met de reacties in inspraak en overleg is gedaan. Bij Planungszellen wordt het rapport dat naar aanleiding van de discussies is opgesteld na twee maanden teruggekoppeld naar de deelnemers op een avondbijeenkomst.

De ontwerpdimensie *externe communicatie* (tabel 6.7) heeft betrekking op de openheid naar buiten toe.

Tabel 6.7 Externe communicatie

	aandachtspunten	bandbreedte / voorkeur
initiatiefase	- mobilisatie van actoren	- Internet, nieuwsbrieven, gebruik media
voorbereidingsfase	n.v.t.	n.v.t.
kernproces	- tweezijdig - alle categorieën actoren	- Internet, nieuwsbrieven, gebruik media - moet proces niet verstoren
terugkoppeling en implementatie	- participanten informeren over resultaten	- Internet, nieuwsbrieven, gebruik media

In diverse participatieve methoden wordt burgers de gelegenheid geboden via Internet informatie te verkrijgen en meningen te geven (TNLI-dialogo, Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam). Bij de TNLI-dialogo wordt een verslag gemaakt van de discussie op Internet, dat deel uitmaakt van het rapport over de maatschappelijke dialoog. Ook het maken van nieuwsbrieven en het inschakelen van de media wordt vaak toegepast. Bij het Verkeersforum Salzburg werden telkens na drie bijeenkomsten van het forum bijeenkomsten voor burgers gehouden waar voorlopige resultaten werden bediscussieerd. In het ROM-project Gelderse Vallei is naast een 'doelijn' en een 'denklijn' een 'communicatielijn' onderscheiden, waarbij door middel van informatie-avonden, een eigen krant en openbare vergaderingen van de Valleicommissie getracht werd het vertrouwen van de bevolking te winnen. Een te grote openheid kan het proces echter verstoren. Zo bleek bij het ROM-project Gelderse Vallei dat het openbare karakter van de vergaderingen van de Valleicommissie het bereiken van consensus bemoeilijkte.

7.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk staan we in paragraaf 7.2 eerst stil bij vier centrale vragen rondom de voorgestelde aanpak afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's langs de weg van de dialoog te organiseren. Deze vragen betreffen de verhouding tot het primaat van de politiek, de mate waarin de voorgestelde wijze van afweging afwijkt van gangbare praktijken, de te verwachten meerwaarde en ten slotte de situaties waarin en voorwaarden waaronder deze weg zinvol is. In paragraaf 7.3 kijken we op basis van de ontwerpdimensies terug naar de beleidscases en geven we op enkele punten aan hoe de aanpak er anders had kunnen uitzien. Daarna volgt in paragraaf 7.4 een samenvattend overzicht van de conclusies ten aanzien van de onderzoeksvraag naar methoden en instrumenten ten behoeve van de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's.

7.2 Nabeschouwing over centrale vragen

Maatschappelijke dialoog en het primaat van de politiek

De in deze rapportage voorgestelde aanpak impliceert dat naast afwegingen over ecologische en maatschappelijke risico's vanuit het openbaar bestuur publieksgroepen daarin een geprofileerde positie krijgen. Daarmee wordt het *primaat van de politiek* niet aangetast, omdat we uitgaan van een stevige koppeling van afwegingen in dialoog met politieke processen. Zowel het bestuur als de maatschappelijke actoren in de dialoog vervullen een eigen rol en moeten weten wat ze aan elkaar hebben.

De voorgestelde weg biedt meer doorzichtigheid van afwegingen dan de huidige praktijk. De verantwoordelijkheid voor de afweging van maatschappelijke belangen in het democratische staatsbestel is in handen van gekozen bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers. Op basis van informatie uit uiteenlopende bronnen worden in het politieke proces afwegingen gemaakt en wordt de richting aangegeven waarin probleemoplossing moet worden gezocht. Maar dat is niet het volledige beeld. Vervolgafwegingen zijn vaak minder helder. De praktijkanalyses laten echter ook zien dat nooit sprake is van een éémalige afweging die tot in de details van individuele beleidshandelingen blijft doorwerken. Nationale politieke strategische afwegingen vergen nadere uitwerking en daarmee hernieuwde afwegingen op sectoraal of regionaal gebied en in nog latere instantie op operationeel niveau.

Afwegingen inzake ecologische en maatschappelijke risico's zijn daarmee niet uitsluitend in handen van gekozen volksvertegenwoordigers. Voor een deel zijn nadere afwegingen wettelijk gedelegeerd aan uitvoerende overheidsinstanties, die onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van gekozen besturen staan. Afwegingen worden ook beïnvloed doordat te maken keuzen in de ambtelijke en wetenschappelijke beleidsvoorbereiding op specifieke wijze worden ingekleurd. Beleidsdocumenten mogen geen interpretatieverschillen laten zien, die er tijdens de beleidsvoorbereiding wel zijn en mogelijk juist normatieve keuzen in zich dragen. Dit speelde in de case-studie over grondwater ten aanzien van de beleidsanalyses voor de vierde Nota waterhuishouding. Ook de vraag welke gebieden als verdroogd dienen te worden opgevat, is niet te beantwoorden zonder expliciet subjectieve beoordelingen uit te spreken. In achterliggende beleidsstudies worden op dit punt in de loop van de tijd andere definities en operationalisering toegepast, zonder dat dit in de politieke besluitvorming expliciet aan de orde is gesteld. Bij politieke sanctionering van beleidsvoorstellen komen niet zelden deze impliciete afwegingen niet meer aan de orde.

Aan de constatering dat afwegingen niet in alle stadia expliciet door gekozen volksvertegenwoordigers worden gemaakt, kan men ook de gevolgtrekking verbinden dat dergelijke impliciete afwegingen dan dienen te worden geëxpliciteerd en alsnog dienen te worden voorgelegd aan de politieke arena, de plaats waar normatieve en anderszins subjectieve afwegingen thuishoren. Een dergelijke gevolgtrekking zou echter miskennen dat het noodzakelijk is nadere afwegingen te delegeren naar andere overheden of functioneel bestuur. De gekozen volksvertegenwoordiging is, zeker op nationaal niveau, eenvoudigweg niet in staat om alle nadere afwegingen in detail zelf te maken en beperkt zich derhalve tot hoofdlijnen. Hetzelfde geldt voor het voor specifieke deelreinen uitwerken van de probleemdefinitie. Het gevolg is echter dat afwegingen weinig transparant zijn.

Vanuit deze noodzaak van delegatie redenerend, is de voorgestelde weg een vooruitgang omdat het zowel het democratisch gehalte van de nadere afwegingen vergroot als een grotere maatschappelijk dynamiek uitlokt. De voorgestelde aanpak is erop gericht om in de probleemdefinitie feiten, inschattingen, normen en waarden helder uit elkaar te halen en uiteenlopende visies onderling te confronteren. Dit kan tot twee mogelijke uitkomsten leiden. De eerste mogelijke uitkomst is dat een nieuwe brede overeenstemming tot stand komt tussen de betrokken maatschappelijke groeperingen over de te volgen route naar een ecologisch doel. Politieke bekrachtiging blijft dan zinvol, maar het gewenste effect in samenleving is er al. De tweede mogelijke uitkomst is dat men hier vanwege normatieve of strategische redenen niet volledig uitkomt, maar dan is wel helder waar resterende normatieve keuzen liggen. Daarover dient de politiek zich vervolgens alsnog uit te spreken. Het mandaat blijft bij de politiek.

Gangbare afwegingen versus afweging van ecologische en maatschappelijke risico's

In het verlengde van het bovenstaande kan ook worden aangegeven in welk opzicht de afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in dialoog, zoals ons voor ogen staat, een ander type afweging is dan de afweging die door politici reeds in gekozen organen worden gemaakt. Wat deze werkwijze niet tracht te vervangen, is het politieke moment waarop erkenning wordt gegeven aan een nieuw, of in nieuw perspectief geplaatst, milieuprobleem en de politiek-normatieve wens van substantiële probleemoplossing wordt uitgesproken. Wel vervangt deze werkwijze de minder transparante nadere uitwerkingen, die daar in de praktijk vervolgens op volgen, door de gestructureerde afweging, zoals die in figuur 5.3 is weergegeven.

Meerwaarde van de dialoogroute

Juist deze nadere uitwerkingen van de aanvankelijke politieke afwegingen, daar waar nadere informatie wordt gezocht over de exacte verhouding tussen uiteenlopende in het geding zijnde ecologische en maatschappelijke risico's, leent zich voor onze aanpak. Juist daar is een meerwaarde te realiseren, doordat relevante maatschappelijke groeperingen hun selectieve percepties van de problematiek, hun aandeel daarin en hun mogelijkheden aan de oplossing van het probleem in de dialoog brengen. In die situaties kan het maatschappelijke profijt, waarover Schwarz en Thompson spreken, worden gerealiseerd³⁶. Deze mogelijke maatschappelijke meerwaarde wordt ook geïllustreerd door een

^{36]} Schwarz en Thompson stellen dat een voortdurende confrontatie van politieke culturen cruciaal is, omdat daaruit betere syntheses ontstaan, die in situaties van conflicterende zekerheden, waarbij geen interactie plaats vindt, niet gezien worden: "... each of the political cultures has areas that it perceives more clearly than the others and blind spots where it is unable to see at all. (...) While the anarchic way that the rationalities have hitherto interacted can no doubt be improved upon, one think is clear: diversity of conviction can produce major social benefits". Schwarz en Thompson, *Divided we stand. Redefining Politics, Technology and Social Choice*; New York, blz. 12 en blz. 99.

aantal succesvolle vormen van participatieve beleidsvoering, zoals bijvoorbeeld rondom een aantal afvalstromen (verpakkingen, bouw- en sloopafval), ROM-gebieden, zoals de Gelderse Vallei, en het Salzburgse Verkehrsforum. Hier zien we als uitkomst bredere en beter gedragen probleemdefinities, nieuwe creatieve oplossingsrichtingen en verdergaande resultaten.

Wanneer wel / wanneer niet

De vierde vraag waarbij we in deze slotbeschouwing stilstaan is de vraag *in welke situaties wel en niet* voor deze weg moet worden gekozen. In paragraaf 5.4 gaven we reeds op een aantal punten aan dat er beperkingen zijn in de toepassing van de voorgestelde aanpak. Voorbeelden zijn situaties waarin sprake is van weinig controverser of nog weinig uitgekristalliseerde probleemdefinities. Andere voorbeelden zijn situaties waarin te weinig tijd beschikbaar is voor het serieus doorlopen van het proces of wanneer een deel van de participanten onvoldoende gemotiveerd is tot constructieve deelname. Dit type restricties vloeit voort uit karakteristieken van de te voeren dialoog zelf en geven derhalve nog geen antwoord op de vraag of deze werkwijze overal in de complexe kaart van het overheidsbeleid toepasbaar en/of wenselijk zou zijn. Dient deze weg te worden bewandeld bij alle grote nota's, bij grote projecten en bij nadere uitwerking van milieubeleid voor sectoren of gebieden? Is ze toepasbaar op elk bestuurlijk niveau?

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, is een typologie nodig van beleidssituaties, waarmee enerzijds de plaats kan worden aangegeven waar de afweging geschiedt in relatie tot voor- en nageschakelde beleidsprocessen (vgl. fig.1.2), en anderzijds de inhoudelijke kenmerken van de te maken afweging kunnen worden gecategoriseerd, zoals de mate waarin sprake is van conflicterende zekerheden over het onderwerp. Te denken valt aan een typologie, vergelijkbaar met de situatienmerkenmethode die in het WRR-rapport 'Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid' is uitgewerkt. Hierin wordt op basis van kenmerken met betrekking tot kenbaarheid van milieuproblemen, structuur van het beleidsnetwerk en weerstand en kosten een keuze uit beleidsinstrumenten gedaan. Deze situatienmerkenmethode is echter minder goed toepasbaar op de vraag die thans voor ons ligt: in welke situaties kunnen op welke wijze afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's in beleidsprocessen worden vormgegeven? Een aantal van de situatienmerken uit de situatienmerkenmethode hebben namelijk juist betrekking op aspecten waarover de visies uiteenlopen, zoals kosten voor de doelgroep, technologische mogelijkheden en de kenbaarheid van het probleem. De door ons voorgestelde aanpak is immers vooral interessant in situaties waarin maatschappelijke actoren sterk uiteenlopende visies op de problematiek hebben.

Belangrijker voor de vraag wanneer de aanpak zinvol is, is de mate waarin het object waarover de afweging moet plaatsvinden, helder te structureren valt en of een voldoende (via de problematiek) op elkaar betrokken groep maatschappelijke actoren rondom de tafel kan worden gebracht, zodanig dat de participanten gemotiveerd zullen zijn het proces tot een goed einde te brengen en de mogelijke meerwaarde ook daadwerkelijk te realiseren. Die onderlinge betrokkenheid neemt af naarmate in beleidsprocessen meer beleidsissues tegelijkertijd aan de orde zijn, zoals bij de grote nationale nota's over milieu, water, ruimtelijke ordening, natuur en dergelijke. In wezen komt hier telkens een groot aandeel meer specifieke beleidsprocessen in uiteenlopende integratiekaders bijeen. De grote nota's kunnen wel de aanleiding zijn om voor meer specifieke beleidsonderwerpen het startschot te geven, zoals we in paragraaf 5.4 bespraken. De meer specifieke beleidsprocessen lenen zich meer voor onze aanpak. Dit geldt voor beleidsprocessen gericht op milieuthema's of de sleutelvoorraden, en nog meer voor de nadere uitwerkingen van beleid op gebiedsniveau en op het niveau van doelgroepen en productie- en consumptieketens

(integrale ketenbenadering, productenbeleid). Anderzijds kan voor integrale nota's wel in grotere mate worden voldaan aan de vereiste van betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen wanneer deze op lagere bestuursniveaus aan de orde zijn, bij provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplannen of waterbeheersplannen.

Voor beleidsprocessen waarin beslissingen worden genomen over grote infrastructurele beslissingen (auto-, spoor-, en waterwegen, mainports e.d.) lijkt de aanpak minder geschikt, indien de discussie zou moeten gaan over ja/nee- of hier/daar-beslissingen. In de eerste plaats betreft het in zulke gevallen geen afwegingen op het niveau van doelstellingen zelf. In de tweede plaats lenen dit soort keuzen zich niet goed voor het bereiken van een verbrede probleemperceptie. Dat laatste kan wel worden bereikt indien de noodzaak om de voorgenomen infrastructurele beslissing te nemen in een breder kader wordt geplaatst, namelijk van de doelen en middelen ten aanzien van de functie die dergelijke projecten beogen te vervullen. In dat geval gaat het erom een afweging te maken van ecologische en maatschappelijke risico's die verbonden zijn aan een bepaalde maatschappelijke activiteit (vormen van mobiliteit). Alleen in een dergelijke context is het zinvol om een discussie over nut en noodzaak te voeren.

Tabel 7.1 **Geschiktheid van de dialoog-route voor typen beleidsprocessen**

beleidsprocessen gericht op	bestuursniveau		
	nationaal	provinciaal	regionaal / lokaal
integrale grote nota's	*	**	***
milieuthema's of milieuvoorraden als integratiekader	***	---	--
nadere uitwerking van beleid	doelgroepen / maatschappelijke activiteiten	***	**
	gebieden	***	***
	product(ie)ketens	***	--
	grote projecten	*	**
	individuele beleidshandelingen (bijv. een beschikking over een vergunning)	*	--

*** = zeer geschikt ** = geschikt * = minder geschikt; -- = niet aan de orde

In tabel 7.1 geven we een tentatief oordeel over het type beleidsprocessen waarin de weg van afweging via maatschappelijke dialoog, op grond van bovenstaande overwegingen, meer en minder geschikt is. Het afwegen van ecologische en maatschappelijke risico's in maatschappelijke dialoog is vooral zinvol in de met twee of drie gemarkeerde situaties en wanneer aan de bovengenoemde voorwaarden ten aanzien van beschikbaarheid van tijd, mate van controversie en de houding van participanten kan worden voldaan.

7.3 Terugblik op de case-studies vanuit de ontwerpdimensies

Wanneer we vanuit de ontwerpdimensies terugkijken naar de case-studies over het afvalbeleid en het grondwaterbeleid, kunnen we op een aantal punten mogelijke verbeteringen aangeven.

Met betrekking tot de afwegingen in het afvalbeleid, en in het bijzonder over verpakkingen, lieten we zien dat er sprake is geweest van een opeenvolging van dialogen, waarbij sprake was van een zwakke overall regie vanuit het verantwoordelijke departement. Verbeteringen in de wijze van afweging hoeven hier niet zozeer gezocht te worden in de keuze voor een dialoogrout; dat is immers gedaan. Verbeteringen zouden moeten worden gezocht in de wijze van regie, de koppeling met het reguliere afvalstoffenbeleid, de mate van participatie en de communicatie over de dialogen. Aanvankelijk werden de strategische discussies vanuit het departement geregisseerd, maar deze hadden een zwakke status, getuige het gemak waarmee de discussie op een gegeven moment werd afgebroken en vervangen door bilaterale onderhandelingen tussen minister en industrie. Hier zou een duidelijk politiek startschot en een regie-overeenkomst tussen de partijen een goede zaak zijn geweest (ontwerpdimensies politieke formalisering en procesbeheersing). In zo'n overeenkomst kunnen ook de afspraken over de maximale tijdsduur worden opgenomen. Afgesproken kan worden dat bij ongewenste vertraging het initiatief zonedig weer wordt teruggegeven aan de politiek.

Voor de milieu- en markteconomische analyses die voortvloeiden uit het bilateraal gesloten Convenant Verpakkingen, zou een andere startsituatie kunnen zijn gecreëerd, waarin de milieubeweging wellicht eerder genegen zou zijn om mee te doen. Op zich is voor het ontbreken van de milieubeweging een redelijke oplossing gevonden door milieudeskundigen hiervoor in de plaats te nemen, zodat de inbreng vanuit het milieubelang wel gegarandeerd was. Toch kan worden gesignaleerd dat de communicatie vanuit het project naar de milieu-organisaties en de achterban uiterst beperkt is geweest. Voor de opdrachtgever van de dialoog (de industrie) was het beoogde resultaat behaald en daarmee de arena voor dialoog gesloten. Een belangrijk gemis in dit stadium is de zeer beperkte communicatie over de bereikte inzichten (ontwerpdimensie externe communicatie). Nadere analyse van de achterliggende, niet openbaar gemaakte studies liet zien dat de officiële eindconclusies enige vertekening vertonen ten opzichte van het basismateriaal. Met name het besloten karakter van de aanpak en het ontbreken van brede communicatie achteraf over de bevindingen beperken de geloofwaardigheid van de uitkomsten van de analyses. Op dit punt zou een andere aanpak, aangestuurd vanuit de overheid, een betere weg zijn geweest.

Met betrekking tot de tweede case-studie over het grondwaterbeleid kan voor een terugblik worden gekeken naar zowel het nationale niveau als naar het provinciale niveau. Op nationaal niveau zijn de beleidsprocessen gericht op de belangrijkste grote nota's (Nota waterhuishouding en Nationaal Milieubeleidsplan) de belangrijkste aanknopingspunten voor een afweging in dialoog. In het kader van de vierde Nota waterhuishouding is een openplanproces georganiseerd, waarin de dialoog inderdaad is gezocht. Verbeteringen ten aanzien van deze aanpak zouden in de eerste plaats moeten worden gezocht in een sterkere koppeling van discussie en onderzoek en het ter discussie stellen van onzekerheden en aannames in wetenschappelijke kennis en de normatieve elementen die bij natuurwaardering een rol spelen (ontwerpdimensie afweging in dialoog en confrontatie van percepties). Daarnaast zou de speelruimte voor discussie helderder moeten worden aangegeven, waardoor geen verkeerde verwachtingen worden gewekt (ontwerpdimensie politieke formalisering).

Op nationaal niveau heeft de afweging van alle in het geding zijnde belangen niet op enig moment plaatsgevonden. Bij de grondwaterproblematiek is de onderlinge betrokkenheid van de belangen pas echt aan de orde op het niveau van regionale watersystemen. Dat pleit ervoor om de nadere afweging op provinciaal/regionaal niveau in dialoog tussen de betrokken partijen te organiseren. De case-studie toonde reeds stappen in die richting, gezet door onder meer de provincie Gelderland in het kader van de Intentieverklaring en het plan van aanpak voor verdroging. Toch is hier nog niet de weg bewandeld die in hoofdstuk 5 is geschetst. We constateerden dat de meningsvorming aanvankelijk via een workshop en meningspeiling wel in belangrijke mate in handen is gelegd bij belangengroepen, maar het initiatief is nooit volledig in een dialoogproject bij deze actoren neergelegd. Met name bij de formulering van de Intentieverklaring is de provincie zelf de penvoerder gebleven.

Toepassing van onze ontwerpdimensies zou in veel sterkere mate dit initiatief op basis van een politiek startschot (ontwerpdimensie politieke formalisering) in handen leggen bij de betrokkenen uit landbouw, industrie, natuurbeheer, waterwinning, milieubeheer en bij leken (ontwerpdimensie procesbeheersing). Hierbij zouden ook zaken als de natuurwaarderingvraag en de financiering meer expliciet op de agenda moeten worden geplaatst (ontwerpdimensie probleemstructurering). Juist de normatieve elementen bij de afweging tussen natuurwaarden enerzijds en inspanningen en kosten anderzijds zouden zich goed lenen voor een uitwisseling van visies en percepties en een gezamenlijke verkenning en beoordeling van kennis (ontwerpdimensie dialoog en confrontatie van percepties). Hier valt te denken aan een vorm van lekenpanel of lekenjury met deelnemers uit de betrokken gebieden.

7.4 Samenvattende conclusie

Centraal in dit onderzoek stond de vraag met behulp van welke methoden en instrumenten de afweging van maatschappelijke en ecologische risico's zodanig kan worden ingebouwd in strategische beleidsvoering dat voldoende recht wordt gedaan aan het meer dan louter objectief wetenschappelijke karakter van kennis, waarop beleid inzake ecologische en maatschappelijke risico's berust.

In het rapport 'Duurzame risico's' is beschreven dat het wetenschappelijk fundament voor milieubeleid belangrijke beperkingen kent, zowel ten aanzien van het ecologische domein als ten aanzien van de maatschappelijke consequenties van milieubeleid. In beide domeinen is sprake van brede marges van onzekerheden en analyses bevatten normatieve elementen. Het concept 'duurzame ontwikkeling' laat zich dan ook niet vertalen in een 'hard' ecologisch imperatief voor handelen. Deze constatering roept de vraag op hoe in het beleid afwegingen tussen maatschappelijke en ecologische risico's zodanig kunnen worden vormgegeven dat op een expliciete en transparante wijze met onzekerheden en subjectieve keuzen wordt omgegaan.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is geweest dat een *tweezijdige beoordeling* van doelen en maatregelen gewenst is, waarbij zowel de milieu-effecten als de maatschappelijke gevolgen van beleidsvoornemens in beeld worden gebracht. Bovendien zouden milieuproblemen en hun oplossingen vanuit verschillende *handelingsperspectieven* moeten worden beschouwd, dat wil zeggen dat recht moet worden gedaan aan verschillende legitieme interpretaties van kennis. Omdat de afweging onmogelijk vanuit volledig inzicht op enig moment kan plaatsvinden, dienen goede voorwaarden te worden geschapen voor beleid als *leerproces*, waaronder openheid, monitoring en het betrekken van maatschappelijke groeperingen bij het beleid. De tendens naar participatieve beleidsvoering lijkt aanknopingspunten te bieden voor het vormgeven van dit leerproces.

Onder participatieve beleidsvoering wordt verstaan beleid waarbij maatschappelijke actoren een inbreng hebben, anders dan via de formele inspraak.

De analyses in de case-studies hebben laten zien dat afwegingen in het politieke proces worden gemaakt, maar dat daarbij aanvankelijk nog geen volledige afweging tussen de in het geding zijnde ecologische en maatschappelijke risico's kon plaatsvinden, vanwege het gegeven dat erkenning van de ecologische risico's gelijktijdig een reeks nieuwe kennisvragen oproept die niet direct beantwoordbaar zijn. In nageschakelde beleidsprocessen vinden daarom nadere afwegingen plaats, soms in de politieke arena, maar vaak ook minder transparant.

Uit de onderzochte case-studies over het afvalbeleid en het grondwaterbeleid blijkt dat deze beleidsprocessen niet alle kenmerken hebben van het wensbeeld van afweging in tweezijdigheid, gezien vanuit uiteenlopende handelingsperspectieven. De case-studies illustreren dat in het milieubeleid zowel vormen voorkomen van intern-ambtelijke beleidsontwikkeling als beleidsontwikkeling in dialoog met maatschappelijke groeperingen. De laatstgenoemde werkwijze maakt het mogelijk om normatieve elementen en subjectieve inschattingen in de beoordeling van beleidsalternatieven te expliciteren en verschillen in percepties tussen betrokkenen te overbruggen.

De doorlichting van 22 vormen van participatieve beleidsvoering leverde geen pasklare methode op, maar biedt wel aanknopingspunten. Participatie leidt in veel gevallen tot vergroting van het draagvlak en het vinden van creatieve oplossingen en is op alle niveaus van beleid toepasbaar. Gebleken is dat beperkingen in de methoden met name betrekking hebben op het ontbreken van een expliciete tweezijdige afweging; de weinig expliciet beredeneerde vormgeving van methoden; de doorgaans impliciete ontkenning van onzekerheden en onvolledigheden in kennis en ten slotte de zwakke en onduidelijke koppeling met het formele beleid. Gegeven de verschillen tussen beleidssituaties is het niet mogelijk algemeen toepasbare methoden en instrumenten voor te schrijven. In dit rapport worden dan ook niet in de eerste plaats specifieke methoden en instrumenten aanbevolen. Kernpunt is het pleidooi voor het maken van *bewuste keuzen* bij het vormgeven van beleidsprocessen waar complexe afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's aan de orde zijn. Deze bewuste keuzen kunnen worden aangeduid in zeven 'ontwerpdimensies'. Zij zijn afgeleid uit de case-studies en uit relevante 'leertheorieën', die we in hoofdstuk 4 bespraken. Deze ontwerpdimensies zijn aan de orde in beleidssituaties waarin afwegingen over strategische beleidsissues gemaakt moeten worden.

Met de zeven ontwerpdimensies beoogden we de vormgeving van beleidsprocessen als leerprocessen richting te geven, zonder daarbij situatiespecifieke invullingen te geven. In hoofdstuk 6 hebben we uit de inmiddels redelijk rijke praktijk van participatieve beleidsvoering wel een scala van bruikbare hulpmiddelen kunnen laten zien. We illustreren daarmee dat onze keuze voor afwegingen in dialoog, met voldoende sterke koppelingen naar de betreffende formele beleidsprocessen, een goed uitvoerbare keuze is.

Deze voorkeursroute van afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's via confrontatie en dialoog is ons inziens een logisch voortvloeisel uit de erkenning dat uiteenlopende beoordelingen van de complexe samenhangen tussen ecologische gevolgen van het menselijk handelen en de maatschappelijke gevolgen van het terugdringen daarvan onvermijdelijk zijn. Met deze analyse hebben we aangegeven dat dit onvermijdelijke pluralisme geen belemmering hoeft te zijn voor kennisvermeerdering en voor maatschappelijke vernieuwing. Door bewuste confrontatie kan juist beter begrip van en zicht op nieuwe oplossingsrichtingen worden bewerkstelligd.

Deze uiteenlopende wereldbeelden, waarover geen objectieve aanspraak op algemene geldigheid kan worden gemaakt, weerspiegelen de situatie waarin zulke afwegingen van ecologische en maatschappelijke risico's moeten worden gemaakt. Keuzen inzake duurzaamheid zijn bij uitstek keuzen in een maatschappelijke werkelijkheid die in ontwikkeling is, die daardoor nog maar beperkt kenbaar is, met name waar het gaat om de complexe samenhangen tussen de in het geding zijnde risico's en waarbij de potenties van objectieveerbare kennis beperkt zijn. Juist de inhoudelijke confrontatie van conflicterende zekerheden en het daaruit te behalen maatschappelijk profijt vormt een uitdagend perspectief voor het tot stand brengen van duurzame ontwikkeling. Met behulp van de ontwerpdimensies is het mogelijk de beperkingen van de huidige vormen van participatieve beleidsvoering, die we in beeld hebben gebracht, hanteerbaar te maken in het afwegingsproces.

Bijlage 1: Opbouw Open Beleidsprocessen Milieugebruiksruimte (VROM-werkgroep)

fase	activiteiten	aspecten procesontwerp
1. oriëntatie	<ul style="list-style-type: none">- vaststellen milieuvorraad- selectie functies - vaststellen schaalniveau - selectie deelnemers- creëren vertrouwensbasis	<ul style="list-style-type: none">- probleemdefinitie toespitsen op positieve, meetbare eenheid- beperken tot 3 of 4 functies/belangen- selectiecriteria:<ul style="list-style-type: none">mate van bedreiginggeorganiseerdheidkans op uitruil- schaalniveau waarop voorraad wordt gebruikt- meest optimaal voor afweging- wel rekenschap geven effecten hogere schaalniveaus- zelfregulering op lagere schaal- deskundigen uit belangenorganisaties, deskundigen voor brugfunctie- verken onderlinge ervaringen en uiteenlopende beeldvorming van deelnemers
2. voorbereiding onderhandelingen	<ul style="list-style-type: none">- verzamel/structureren informatie- anticiperen op uitvoering- vastleggen spelregels	<ul style="list-style-type: none">- voor iedereen toegankelijk, inperken in overleg, strijdigheden in informatie op tafel, omgaan met onzekerheden- afspraken inzet mensen en middelen- speelruimte, tijdsbeslag, maandaat rol ambtenaren en bestuurders, gedragsregels
3. onderhandelingen	<ul style="list-style-type: none">- voeren onderhandelingen- verankeren besluit in politiek-bestuurlijk proces- structureren proces- bewaken spelregels	<ul style="list-style-type: none">- afstemming met politieke verantwoordelijkheden- in elke fase/inpassing formele vereisten - welke besluitvormingsregels / fasering van verdelingsvraag
4. uitvoering uitkomsten	<ul style="list-style-type: none">- uitvoering besluiten- voortgangsbewaking- opstarten- uitvoeringsorganisatie	<ul style="list-style-type: none">- handelwijze bij stagnatie

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering;
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Vorstudies en achtergronden

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeljets en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken. F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur.
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden mediabeleid:

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leefflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging: consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegensector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- Vijfde raadsperiode:**
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)
- V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare ouderdomsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)
- V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)
- V97 J.C.I. de Pree: Grenzen aan verandering; De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong: Volatilisering in de economie (1997)
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan: Patronen en economische effecten van Flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen (1997)
- VI00 J.P.H. Donner: Staat in beweging (1997)

Overige publicaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd; 20/25 jaar WRR (1997)

* Uitverkocht