

Een RegelMaatnummer gewijd aan coproductie

De implementatie van het poldermodel binnen regelgevingsprocessen?

Onze processen van regelgeving liggen – zeker de laatste jaren – sterk onder vuur. Als gegeven is kritiek op regelgeving zeker niet nieuw of eigen aan ons tijdsgewricht. In zekere zin horen regelgevingsprocessen en wettelijke regels in een democratische rechtsstaat voortdurend onderwerp te zijn van kritische reflectie. De voortdurende ontwikkelingen in de verhoudingen binnen de samenleving en de daaruit voortvloeiende veranderingen in de (gewenste) verhouding tussen overheid en diezelfde samenleving betekenen dat in een staat waarin het recht in de basis wordt vormgegeven bij meerderheidsbesluit, regelgeving als besluitvormingsproces constant wordt blootgesteld aan nieuwe uitdagingen. Kritiek op regelgeving is van alle tijden, alleen de gestalten waarin ze zich voordoet verschilt per epoeche.

Momenteel oogsten regelgevingsprocessen paradoxale kritiek. Enerzijds wordt er geklaagd over regelgevingsprocessen omdat ze zich té ver van de bestuurden afspelen, té weinig participatie- en inbrengmogelijkheden bieden, té traag zijn, onvoldoende zorgvuldig worden doorlopen, of anderszins te weinig aansluiten bij de problemen die zich afspelen op een bepaald beleidsveld. Aan de andere kant stuiten allerlei remedies – zoals inspraakprocedures, evaluaties, zorgvuldige voorbereidingsprocedures, en kwaliteitseisen – die op verschillende wijzen beogen te voorzien in tekorten die traditionele regelgevingsprocessen aankleven, ook op allerlei bezwaren. Uit recente discussies over grote infrastructurele projecten, zoals de aanleg van de Betuwelijn, kennen we het geluid dat door de vele inspraak- en inbrengmogelijkheden van burgers besluitvormingsprocedures stroperig en te traag worden. Daarnaast brengen de juridische kwaliteitseisen die aan

besluiten en besluitvorming gesteld worden, tezamen genomen met de verschillende rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen besluiten vaak dermate hoge bestuurslasten met zich mee dat de slagvaardigheid van bestuur en wetgever in de knel dreigt te komen.

Is hier een nieuwe balans te vinden?

Dit RegelMaatnummer is gewijd aan pogingen die op het gebied van het milieubeleid, maar ook op het gebied van het arbeidsomstandighedenbeleid worden ondernomen om te komen tot een nieuwe balans tussen effectieve en tegelijkertijd voldoende gelegitimeerde en passende besluitvorming. Bij deze pogingen – door Bekkers en Verschuuren in dit nummer aangeduid met de verzamelnaam coproductie – gaat het om besluitvormingsprocessen waaraan een bijzondere idee over besluitvorming, zo men wil beleidsstijl, ten grondslag ligt. In die idee over besluitvorming is het niet langer louter de overheid die problemen agendeert, het initiatief neemt bij de probleemoplossing, besluiten slaat/oplossingen aandraagt en verantwoordelijkheid op zich neemt bij uitvoering of handhaving van oplossingen/besluiten. Bij coproductie staat juist evenwaardigheid en onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en maatschappelijke actoren bij het vinden van oplossingen voor problemen voorop. De vorming van beleid wordt gezien als de uitkomst van een open onderhandelingsproces tussen alle belanghebbende partijen over de aard, de omvang en de ernst van de in het geding zijnde beleidsproblemen en de in het kader daarvan te nemen besluiten.

Is dit geen nieuw etiket voor arrangementen die we al veel langer kennen, zo viagen zowel Eijlander als Kortmann zich in dit nummer af? Durdden we dergelijke open en communicatieve arrangementen in besluitvormings- en regelgevingsprocessen met al – afhankelijk van het menu du jou – als on-

derhandelend bestuur, (wettelijk geconditioneerde) zelfregulering of tuchtrecht? Als verschijnsel is de idee van open of communicatieve arrangementen zeker niet nieuw. Veel inspraakprocedures kennen mogelijkheden tot een zeer vroege inbreng van diegenen die het aangaat, via zelfregulerings- of tuchtrechtelijke arrangementen in regelgeving werd het mogelijk de normen van belanghebbende groepen te integreren of te koppelen aan overheidsregels, dan wel die regels te sanctioneren en te valideren. Echter wat veel van die inspraak- of participatieprocedures wel delen is dat het initiatief tot agendering van een probleem, dan wel het initiatief tot probleemoplossing/besluitvorming bij de overheid ligt, en het bovendien de overheid is die in dergelijke arrangementen in de vorm van een besluit de discussie over de probleemoplossing kortsluit.¹ Coproductie kan, volgens Bekkers, Verschuuren en Eijlander, verder reiken dan eerdere pogingen die in bestaande arrangementen al werden ondernomen om de diverse betrokken actoren een plaats te geven in het beleidsvormingsproces. De gedachte achter coproductie verschilt, volgens Eijlander in dit nummer, in die zin van eerdere pogingen, dat het bij coproductie gaat om het gezamenlijk ontwikkelen van een – zo mogelijk gedeelde – perceptie en analyse van het maatschappelijke probleem, om van daaruit te kijken naar mogelijke oplossingsrichtingen. Niet langer is de overheid in dergelijke processen de centrale actor die initiatieven neemt en zijn probleemperceptie als uitgangspunt neemt voor de discussie met betrokken actoren over het te voeren beleid. Bij coproductie staan overheid, burgers, bedrijven en instellingen schouder aan schouder in een open dialoog die al dan niet tot de agendering van een probleem, al dan niet tot de oplossing van een probleem, al dan niet tot besluitvorming kan leiden.

Coproductie in regelgevingsprocessen?

In het openingsartikel van dit RegelMaatnummer wijzen Bekkers en Verschuuren er op dat op allerlei niveaus van het openbaar bestuur besluiten tot stand komen in samenwerking met alle betrokken partijen, waarbij het vooral die partijen zijn die de discussie bepalen en niet de overheid. Branche-organisaties, milieuorganisaties, individuele bedrijven en individuele burgers onderhandelen met bestuursorganen over de inrichting van een nieuw bedrijventerrein of woonwijk, of over het te kiezen tracé van een spoorlijn en de maatregelen die getroffen moeten worden om verloren natuurwaarden te compenseren. Deze ontwikkeling wordt doorgaans aangeduid met termen als 'onderhandelend bestuur' of 'coproductie'. Juristen spreken dan, volgens Bekkers en Verschuuren, doorgaans over onderhandelend bestuur. Hieronder wordt verstaan een proces van besluitvorming, waarin alle belanghebbende partijen, inclusief de overheid, gezamenlijk tot overeenstemming komen over het te nemen besluit. Bestuurskundigen spreken in dit geval ook wel over coproductie.² Bekkers en Verschuuren verstaan onder coproductie – in het verlengde van het bestuurskundige begrip – een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren.³ Hierom alleen al verschilt het concept van coproductie dus van traditionele participatievormen die voor de agendavorming en de besluitvorming het zwaartepunt en het initiatief bij de overheid laten. Coproductie verschilt volgens Bekkers en Verschuuren daarnaast van vormen van zelfregulering, nu er, voor het element van de probleemoplossing en besluitvorming geen sprake is van – op enig niveau – overgelaten verantwoordelijkheid voor maatschappelijke

1 Dit heeft er toe geleid dat met name inspraakprocedures (maar ook andere participatie-arrangementen) wel worden gepercipieerd als een rituele dans – van de kant van de burgers – dan wel als een oneigenlijk middel om de besluitvorming te vertragen. De Betuwelijn discussie en de discussie rondom Schiphol vormen hiervan illustraties.

2 Zie onder meer PW Tops, Gemeenten en gezag, Amsterdam, 1995, PW Tops, P Depla en P Manders (red.), Verhalen over coproductie Utrecht 1996.

3 Bekkers, VJJM, Coproductie in het milieubeleid op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie, in *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr 3, p 177-194.

actoren, maar van een daadwerkelijke samenwerking tussen overheid en actoren uit de samenleving bij de aanpak van een gezamenlijk probleem. Daarmee is niet gezegd dat een coproductieproces gemeten naar zijn resultaat niet uiteindelijk kan resulteren in zelfregulering, of – in het andere geval – in een overheidsbesluit.

In dit RegelMaatnummer wordt onderzocht wat dit bestuurskundige concept coproductie op dit ogenblik al betekent, en wellicht op termijn kan betekenen voor wetgeving. De eerste vraag die aan de orde komt is of coproductie, zoals dat door Bekkers en Verschuuren in dit nummer wordt ontwikkeld, ook iets werkelijk nieuws brengt of slechts een andere kijk op reeds bestaande verschijnselen zoals onderhandelend bestuur of zelfregulering behelst. Eijlander en Kortmann komen in hun respectieve reacties tot een verschillende beoordeling, in tegenstelling tot Kortmann komt Eijlander tot het oordeel dat er wel degehoijk iets nieuws onder de zon is.

Bekkers en Verschuuren bekijken in dit nummer vervolgens de vraag hoe in recente milieuwetgeving en aanverwante ruimtelijke ordeningswetgeving getracht is nieuwe besluitvormingsarrangementen te vinden waarmee de dilemma's verbonden aan traditionele besluitvormingsprocessen worden voorkomen. In aansluiting hierop onderzoekt Eijlander of het coproductieconcept ook is terug te vinden op andere beleidsterreinen, zoals de arbeidsomstandighedenwetgeving.

Gemeenschappelijke deler van de in dit nummer onderzochte arrangementen in milieuwetgeving, aanverwante ruimtelijke or-

deningswetgeving, en arbeidsomstandigheden-wetgeving, is dat ze beoogen geadresseerden nog nauwer te betrekken bij de besluitvorming door de ab initio ook een zeg te geven in de probleemperceptie en de agenda en prioriteitsstelling bij een eventueel probleemoplossingsproces. Bekkers en Verschuuren bekijken vervolgens de vraag op welke manier dit is gebeurd en wat – met name – de juridische merites van de gekozen arrangementen zijn. Die juridische merites verschaffen op onderdelen inzicht in de vraag in hoeverre coproductiearrangementen voor wetgeving een reeel alternatief vormen voor bestaande – problematische – besluitvormingsarrangementen. Eijlander gaat in dit nummer vervolgens na in hoeverre coproductie ook op andere terreinen een interessant en bruikbaar perspectief zou kunnen bieden. Hij komt tot de conclusie dat coproductie vooral aangewezen zou kunnen zijn in geval zich binnen een bepaald beleidsterrein vaak maatschappelijke problemen voordoen die zich kenmerken door pluriformiteit van belangen en perspectieven. Coproductiearrangementen zouden dan als een soort implementatie van het poldermodel op het niveau van regelgevingsproces een nuttige rol kunnen vervullen.

De Ruiter tenslotte beschrijft de wijze waarop op provinciaal niveau burgers en andere actoren bij de voorbereiding van het beleid voor het landelijk gebied kunnen worden betrokken, anders dan volgens de traditionele inspraakprocedures. De Ruiter bespreekt deze – op coproductie lijkende – arrangementen en geeft aan hoe deze arrangementen in de provincie Gelderland zijn vormgegeven.