

Vergaderjaar 2023–2024

29 362

Modernisering van de overheid

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 354

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2024

Nederland staat voor grote uitdagingen als het gaat om het gebruik en de (her)verdeling van de schaarse ruimte en de verbetering van de leefomgeving. De transitie van de landbouw en het landelijk gebied, de versterking van de natuur, het sturend maken van water en bodem, de energietransitie, de woningbouwopgave en de grotere ruimtevraag van Defensie zijn allemaal urgente opgaven. Stuk voor stuk hebben deze verstreckende gevolgen voor de wijze waarop we onze ruimte ordenen, gebruiken en beheren. Een ruimte die al voor het grootste deel bestemd is en een optelsom is van bestaande natuurlijke, economische, sociale en cultuurhistorische waarden. Om de transities hierin te laten landen is het niet alleen nodig om scherpe (beleids-)keuzes te maken maar juist ook om opgaven integraal te benaderen en in onderlinge samenhang en samenwerking (departementen, Rijksuitvoeringsorganisaties, medeoverheden en gebiedspartners) te realiseren en elkaars sterke punten te benutten, ook vroeg in het proces.

Het advies «De uitvoering aan zet» van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) stelt die onderlinge samenwerking aan de orde en concludeert dat er nog veel te winnen is in het samenspel tussen beleid en uitvoering. De Rli richt zich in het advies, dat op 19 december 2023 is gepubliceerd, op het (on)vermogen van de overheid en andere betrokken partijen om in de praktijk te realiseren wat beleidsmatig wordt afgesproken. De raad heeft aan de hand van tien casusstudies vijf belemmerende factoren geïdentificeerd en doet zeven aanbevelingen voor het omgaan met deze belemmeringen bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving.

Graag bied ik u met deze brief mijn reactie op het advies van de Rli namens het kabinet aan.

Het kabinet is de raad zeer erkentelijk voor het advies, herkent de benoemde belemmeringen en ziet het advies als een ondersteuning van

de aanpak die reeds is ingezet. Het motiveert het kabinet om op de ingeslagen weg verder te gaan om belemmeringen weg te nemen bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Hieronder is uiteengezet hoe aan de aanbevelingen opvolging gegeven wordt, in aanmerking nemend dat het kabinet demissionair is.

Het advies staat niet op zichzelf, de problematiek die besproken wordt in het fysieke domein is eveneens geconstateerd op de andere domeinen binnen de overheid. In de afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor uitvoeringsorganisaties in relatie tot beleid. Naar aanleiding hiervan zijn inmiddels grote en kleine stappen gezet, die ook van grote waarde zijn voor het fysieke domein en waarnaar in het Rli-advies ook deels verwezen wordt. Zoals het Beleidskompas, een instrument dat alle departementen een centrale werkwijze biedt voor het maken van beleid bij de rijksoverheid.¹

In het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering worden verbetering gerealiseerd die ook hulp bieden bij de vraagstukken ten aanzien van beleid en uitvoering in het fysieke domein. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft, als coördinerend Minister Werk aan Uitvoering, op 9 februari 2024 een brief aan uw Kamer gestuurd over de voortgang van het programma en de fase van herijking die gestart is.² Ook wordt sinds 2022 de Staat van de Uitvoering opgesteld, een periodiek terugkerende monitor voor de stand van zaken in de uitvoeringspraktijk. Deze schetst een rijksbreed en trendmatig beeld, gebaseerd op de Standen van de Uitvoering die uitvoeringsorganisaties jaarlijks opstellen en waarin zij de dilemma's schetsen waar zij als professionals in de uitvoering mee worstelen.³ Op 15 januari 2024 hebben de secretarissen-generaal in een brief aan informateur Plasterk ook nadrukkelijk het belang benoemd van aandacht voor hoe beleid uitpakt en de uitvoerbaarheid van het beleid.⁴

Hieronder volgt de reactie op het advies aan de hand van de zeven aanbevelingen.

1. Hoofdaanbeveling: Maak beleid en uitvoering gelijkwaardig

De Rli constateert dat de beleidsuitvoering in de fysieke leefomgeving op veel terreinen hapert, met als gevolg dat de doelen en ambities van de overheid de laatste jaren beperkt worden gerealiseerd. De raad pleit voor een gelijkenschakeling van uitvoering en beleid als oplossing voor de problemen in de uitvoering. De raad illustreert dit aan de hand van een model van realisatiekracht, waarin de operationele cyclus en de strategische cyclus in een gekantelde acht aan elkaar gekoppeld zijn. Versterking van deze koppeling zou een groot deel van de geconstateerde knelpunten verhelpen. Versterking van de beleidsuitvoering helpt ook bij knelpunten in het proces van werkwijze naar uitvoering.

Deze hoofdaanbeveling en de meer concrete aanbevelingen die hieronder vallen worden ter harte genomen. Nederland staat de komende jaren voor grote maatschappelijke opgaven op thema's die burgers direct raken, zoals woningtekort, stikstof, energietransitie, klimaatverandering, bestaanszekerheid en de krapte op de arbeidsmarkt. Om deze opgaven te

¹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/09/kamerbrief-voortgangsrapportage-en-herijking-werk-aan-uitvoering>

³ <https://staatvandeuitvoering.nl/>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/01/15/sgo-brief-15-januari-2024>

kunnen adresseren acht het kabinet een goede samenwerking en afstemming tussen beleid en uitvoering essentieel.

Door de tijd te nemen om de uitvoering al bij het vormgeven van beleid te betrekken, kan betere afstemming worden gerealiseerd, ook daar waar het de ambities betreft. Deze afstemming kan worden vormgegeven door het eerdergenoemde Beleidskompas en de invoerings- en uitvoeringstoets. Daarnaast zal onder aanvoering van het programma Werk aan Uitvoering worden onderzocht hoe gesprekken tussen beleid en uitvoering, die gefaciliteerd worden door de eigenaar, aan de gelijkwaardigheid kunnen bijdragen. Het vroegtijdig en continu inbrengen van uitvoeringskennis en -ervaring bij het maken van doeltreffend beleid moet nog meer gemeengoed worden en beter procesmatig verankerd worden. Gezamenlijke monitoring is daar onderdeel van.

2. Geef uitvoeringspartijen een structurele positie in de beleidsontwikkeling

De Rli vindt dat de medeoverheden en partijen die werken in de uitvoering veel nadrukkelijker een rol en stem moeten hebben bij de totstandkoming van beleid.

Het kabinet ziet het belang hiervan en geeft hier op verschillende manieren uitvoering aan, om de uiteenlopende en waardevolle kennis van uitvoeringspartijen en medeoverheden en hun ervaring in het uitvoeren van beleid beter te benutten. In veel gevallen zijn uitvoeringsorganisaties al lid van de bestuursraden van de ministeries, zoals de raad in het advies ook benoemt. De departementen wordt met het oog op een goede vertegenwoordiging vanuit de uitvoeringsorganisaties gevraagd om (nogmaals) naar de samenstelling van de bestuursraden te kijken.

Ook op andere manieren hebben uitvoeringspartijen en medeoverheden een structurele positie in de beleidsontwikkeling. Het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG) en de NOVEX-gebieden als onderdeel van de uitwerking van de Nationale omgevingsvisie zijn daar voorbeelden van.

Eind 2022 is een nieuwe beleidsarme tussenorganisatie opgericht bij het Ministerie van LNV, het Directoraat Generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (DG RTLГ). RTLГ werkt in opdracht van de drie koepels van de decentrale overheden en het Rijk (BZK, I&W en LNV) en vervult een brugfunctie tussen beleid en uitvoering. Via RTLГ worden bijvoorbeeld zes Rijksuitvoeringsorganisaties structureel betrokken bij de uitvoering van het NPLG. Ook ondersteunen deze Rijksuitvoeringsorganisaties de provincies en andere uitvoeringspartijen in de uitvoering.

In de NOVEX-gebieden hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen van meet af aan alle ruimtelijke opgaven belegd in ontwikkelperspectieven en bestuurlijke afspraken gemaakt om deze afspraken vervolgens via op te stellen uitvoeringsagenda's te realiseren.

De raad wijst ook terecht op de *power to convene* van de secretarissen-generaal (SG's), waarmee zij een instrument hebben om te waarborgen dat indien nodig ook maatschappelijke en private uitvoeringsorganisaties en medeoverheden in een vroeg stadium betrokken worden bij beleidsontwikkeling. Dat de SG's een betrokken rol nemen, blijkt uit de hierboven genoemde brief aan de informateur. Hierin brengen zij nadrukkelijk het belang naar voren om bij de ontwikkeling van beleid publieke dienstverleners, toezichthouders, medeoverheden en hun professionals in de praktijk gelijkwaardig betrekken.

De Rli vraagt expliciet aandacht voor het borgen van de belangen van decentrale overheden. Gemeenten en provincies hebben als medeoverheden een bijzondere, autonome positie in het Nederlandse staatsbestel. Mede-overheden zijn niet te kwalificeren als enkel uitvoeringspartijen: ze maken onze democratische rechtsstaat tastbaar, brengen politieke besluitvorming dicht bij de inwoners en bieden laagdrempelige toegang tot de overheid. Ze spelen wel een essentiële rol in het uitvoeren van onderdelen van rijksbeleid en in het realiseren van sterk bestuur. Zoals ook in de kabinetsreactie op het Rli-advies «Elke regio telt!» is benoemd,⁵ is het van belang dat het Rijk samen met medeoverheden goed nadenkt over de uitvoerbaarheid van beleid, als departementen beleid of wet- en regelgeving voorbereiden dat de mede-overheden raakt. De raad wijst er terecht op dat het borgen van de belangen van mede-overheden onderdeel is van de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO). De UDO gaat niet alleen over het beter rekening houden met uitvoering, maar stelt als doel om het beleid te ontwikkelen in samenspraak met medeoverheden. Tegelijkertijd is de praktijk weerbarstig en vraagt de toepassing van de UDO inzet van alle betrokkenen. De toepassing van de UDO verdient daarom onze blijvende aandacht, zodat Rijk en medeoverheden samen op kunnen trekken bij de ontwikkeling van beleidsvoornemens.

Om sterk bestuur, goede interbestuurlijke verhoudingen en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving te bevorderen, is het van belang dat organisaties binnen het openbaar bestuur, waaronder decentrale besturen, taken uitvoeren die passen bij hun bestuurlijk karakter, organisatievorm en bredere pakket aan taken en bevoegdheden. Daarom werken we aan een beleidskader decentraal bestuur, waartoe de raad oproept. In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe – nieuwe – voorstellen voor toedeling van taken en bevoegdheden aan het decentraal bestuur worden beoordeeld en getoetst door de Minister van BZK en tevens hoe de ministeriële verantwoordelijkheden zijn verdeeld en functioneren bij vormen van deconcentratie.

3. Werk, organiseer en maak een gedeelde agenda vanuit de opgaven

De Rli constateert dat stapeling van beleid op zich niet te complex of problematisch hoeft te zijn, als het maar mogelijk is om in die stapeling een coherente lijn te vinden en daar vervolgens prioritering in aan te brengen.

Stapeling van nieuw beleid en complexiteit van de wetgeving wordt in de Staat van de Uitvoering van 2022 benoemd als het grootste knelpunt voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties.⁶ Opgeroepen wordt om de complexiteit te reduceren door de opgaven centraal te stellen.

Om de complexiteit te reduceren is in het fysieke domein een gedeelde agenda van sectorale opgaven alleen niet voldoende. Beleidsopgaven moeten in samenhang worden gezien en afgewogen, waarbij keuzes dienen te worden gemaakt, zoals ook vanuit het rijksbrede programma Grenzeloos Samenwerken wordt nagestreefd. De nieuwe Omgevingswet vraagt hier ook om en biedt kansen in de vorm van de omgevingsvisie. De voorbereiding van de Nota Ruimte en het uitvoeren van het programma NOVEX zijn bij uitstek instrumenten waarbij een integrale benadering door rijk en medeoverheden centraal staat. Ook de provinciale gebieds-

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/12/kabinetsreactie-op-het-adviesrapport-elke-regio-telt>

⁶ <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>

processen in het kader van het NPLG zijn een voorbeeld van het integraal bij elkaar brengen en uitvoeren van verschillende opgaven. Belangrijk is om gezamenlijk te leren en te toetsen hoe verschillende beleidsdoelstellingen op dezelfde hectare gerealiseerd kunnen worden en ervoor te zorgen dat adaptief beleid mogelijk wordt.

4. Verdeel rollen, taken en verhoudingen vanuit de specifieke opgaven

De Rli geeft aan dat het voor beleidsmakers en uitvoerders in het fysieke domein niet altijd duidelijk is wie van hen aan zet is voor het maken van scherpe keuzes over inhoudelijke prioriteiten en verdeling van budgetten. Dit kan ertoe leiden dat keuzes niet tot stand komen.

Het kabinet onderschrijft dat het scherp hebben van rollen, taken en verhoudingen essentieel is en erkent dat hier ruimte voor verbetering is. Uitvoering moet geschieden op basis van duidelijke opdrachten vanuit de beleidsmakers. Dat betekent in ieder geval duidelijkheid over doelstelling, mandaat, tijd, scope, budget en onzekerheden. Om duidelijke afspraken te maken, zal het gesprek tussen beleid en uitvoering beter gevoerd moeten worden. Dit gesprek kan ook weer worden ondersteund door invoerings- en uitvoeringstoetsen.

Een aandachtspunt is dat beleid in de fysieke leefomgeving vaak gebaseerd is op Europese regelgeving. Daarmee moet rekening gehouden worden in het gesprek met de uitvoering. Een ander aandachtspunt is het borgen van de rol van de uitvoering als de beleidsmakers hun beleid toetsen door middel van een pilotproject. De kennis die wordt opgedaan bij pilotprojecten dient ook bij de uitvoering beschikbaar te zijn voor een blijvende meerwaarde. Deze aandachtspunten laten zien dat afspraken nog niet altijd duidelijk genoeg zijn en gesprekken beter gevoerd moeten worden.

5. Organiseer samenwerking zodanig dat uitvoerders zich veilig voelen om beslissingen te nemen, ook in een context van onzekerheden

De Rli stelt dat afspraken nodig zijn over de cultuur van samenwerken, waarin vertrouwen en transparantie centraal moeten staan.

Het kabinet onderschrijft dat goede samenwerking begint bij goed beleid en duidelijke afspraken over de uitvoering. Er is niet voor niets een Code Interbestuurlijke Verhoudingen, die in 2023 nog geactualiseerd is, over de spelregels van het interbestuurlijk samenspel.⁷

Het proces tussen beleid en uitvoering dient adaptief te zijn, met ruimte voor bijstelling van inhoudelijke doelen, waarbij het primaat voor de «grote» beslissingen bij de politiek ligt. Het is belangrijk om ten tijde van de uitvoering transparant te zijn over ontwikkelingen en onzekerheden. In de contacten tussen beleid en uitvoering moeten de gesprekspartners er scherp op zijn dat dit steeds onderwerp van gesprek is, om over en weer begrip en overzicht te houden, ook in een context van onzekerheden.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-2-code-interbestuurlijke-verhoudingen>

6. Zoek manieren om kosten en baten van opgaven in de leefomgeving nauwkeuriger te bepalen en beter te verdelen

In het advies draagt de Rli aan dat onvoldoende kennis en kunde van financiële instrumenten en/of het toepassen ervan, de uitvoering kan belemmeren. De Regionale Investeringsagenda's worden benoemd als veelbelovend instrument voor meer gebiedsgerichte regie op investeringen.

Precies om deze reden wordt voor de 16 NOVEX-gebieden, waar grote ruimtelijke transitie vragen om een apart ontwikkelperspectief, gewerkt met dit instrument: voor elk gebied wordt een uitvoeringsagenda opgesteld met een regionale investeringsagenda.

Grondbeleid wordt in het advies terecht benoemd als een belangrijke factor ten aanzien van kosten en baten van opgaven in de leefomgeving. In mijn brief aan uw Kamer van 19 juni 2023, over de modernisering van het grondbeleid benoem ik de noodzaak om kennisontwikkeling bij gemeenten en provincies op het vakgebied van onder meer grondzaken te stimuleren, en om de aanwezige kennis bij overheden te bundelen.⁸ Hiervoor zijn verschillende onderzoeksopgaven geformuleerd waaraan experts en klankbordgroepen werken. De deelnemers zijn deskundigen die hun praktijkervaring inzetten om het grondbeleid te verbeteren opdat de kosten en baten anders verdeeld worden en daarmee gebiedsontwikkeling sneller van de grond komt.

Het kabinet onderschrijft dat veranderingen in de (fysieke) leefomgeving over meer gaan dan alleen financiële kosten en baten. We wonen, recreëren, werken en beleven onze leefomgeving. Eerder en ook recent onderzoek wijst uit dat belangrijke bouwstenen voor de tevredenheid met leven in Nederland (juist ook) gaan over gezondheid, veiligheidsgevoel en hoe we ons verhouden tot onze medemens. Dit past in de opvatting van het kabinet om beleid meer vanuit brede welvaart te beoordelen, in ogenschouw nemend wat mensen van waarde vinden. Immers, transities worden ook door deze mensen in gang gezet, uitgevoerd en gedragen.⁹ Het hierboven genoemde Beleidskompas helpt om vroegtijdig vanuit deze brede blik te vertrekken door onder meer samen met alle relevante stakeholders de op brede welvaart en SDG's¹⁰ gebaseerde gevolgenscan¹¹ toe te passen.

7. Ga slim om met structurele schaarste aan menskracht

De structurele schaarste aan menskracht is een grote zorg, die ook de dienstverlening van de overheid raakt. Om te komen tot een efficiëntere inzet van de beschikbare capaciteit en expertise voor de uitvoering van de diverse transitieopgaven waar we met elkaar voor staan, wordt in het fysieke domein nu al gebruik gemaakt van pooling en expertteams, zoals de Rli aanbeveelt. Een voorbeeld is de flexpoolregeling die het Rijk beschikbaar heeft gesteld. Via deze regeling kunnen gemeenten en provincies tijdelijke capaciteit en expertise inschakelen in de voorfase van woningbouw en herstructurering.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/19/kamerbrief-modernisering-van-het-grondbeleid>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/12/kabinetreactie-op-het-adviesrapport-elke-regio-telt>

¹⁰ De Sustainable Development Goals (SDG's) of Duurzame Ontwikkelingsdoelen zijn in 2015 aangenomen door alle lidstaten van de VN. Het is een set doelen gericht op een duurzame en inclusieve wereld in 2030.

¹¹ De gevolgenscan is te vinden op: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties#hulpmiddelen>

Om het vraagstuk van structurele schaarste aan menskracht breder te kunnen adresseren is de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in 2023 het adviesproject «De deskundige overheid» gestart, waarin de vraag centraal welke kennis en competenties de overheid (weer) in huis moet hebben, gezien de grote opgaven waarvoor overheid en samenleving staan.

Vanuit organisatiekundig perspectief wordt onderzocht hoe de inrichting van de rijksoverheid aangepast kan worden om stappen te kunnen zetten bij het opgavegericht werken, binnen en over de grenzen van Rijksorganisaties heen. Het reeds genoemde adviesproject «De deskundige overheid» zal in de komende maanden een advies opleveren met aanbevelingen om personeelsschaarste te verlichten door slim te werken.

Een van de aanbevelingen ziet op een flexibele schil en mogelijkheden voor interne detachering. Het Ministerie van Defensie werkt al met een adaptieve krijgsmacht. Binnen de adaptieve krijgsmacht kan men menskracht delen, materieel delen en diensten en kennis delen met civiele partners. Gekeken wordt hoe een dergelijke werkwijze breder toe te passen is binnen de rijksoverheid.

Feit blijft dat er sprake is van concurrentie tussen de verschillende domeinen die alle vragen om menskracht, zoals woningbouw, energietransitie en infrastructuur. Er is geen quick-fix om dit op te lossen. Er moet nadrukkelijk naar de langere termijn gekeken worden. Het maken van keuzes op de lange termijn kan stabiliteit in de uitvoering opleveren en maken dat de inzet van arbeidskracht beter te plannen is.

Het advies van de Rli laat goed zien dat onderlinge samenhang en samenwerking tussen beleid en uitvoering essentieel is om de benodigde transitie in het fysieke domein te kunnen realiseren. Het kabinet heeft hiervoor al stappen gezet, zoals hierboven uiteengezet, en ziet het advies als een ondersteuning van de aanpak die is ingezet. De Rli motiveert ons met dit advies om te blijven inzetten op verdere concrete stappen om belemmeringen weg te nemen bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving over de periode van dit kabinet heen. Het kabinet geeft dit als boodschap mee aan een volgend kabinet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge