

**Van:** secretariaat@rli.nl  
**Onderwerp:** Rli publicatie 'De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid in de fysieke leefomgeving' | 19 december 2023  
**Datum:** dinsdag 19 december 2023 15:31:50  
**Bijlagen:** [image001.png](#)

---

Geachte heer/mevrouw,

Vandaag heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zijn advies 'De uitvoering aan zet' aangeboden aan de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister van Economische Zaken en Klimaat, de minister voor Klimaat en Energie en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

Het digitale advies kunt u downloaden op de website van de Rli via de volgende link:  
[De uitvoering aan zet | Raad voor de leefomgeving en infrastructuur \(rli.nl\)](#)

Met vriendelijke groet,  
Ron Hillebrand,  
algemeen secretaris

M. +31 (0)6 2180 0302  
Bezuidenhoutseweg 30 (B30)  
2594 AV Den Haag

[www.rli.nl](http://www.rli.nl)



---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

# DE UITVOERING AAN ZET

OMGAAN MET  
BELEMMERINGEN BIJ  
DE UITVOERING VAN  
BELEID VOOR DE FYSIEKE  
LEEFOMGEVING

DECEMBER 2023



### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

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

### **Samenstelling Rli**

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Drs. P. (Pallas) Agterberg  
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
J. (Jantine) Kriens  
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers  
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans  
Drs. K.J. (Krijn) Poppe  
Ir. C.M. (Karin) Sluis  
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma  
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef  
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

### **Junior-raadsleden**

J. (Joris) van den Boom MSc  
Y. (Yourai) Mol BPhil

### **Algemeen secretaris**

Dr. R. (Ron) Hillebrand

### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
info@rli.nl  
www.rli.nl



# INHOUDSOPGAVE

<b>SAMENVATTING</b> .....	4
<b>1 INLEIDING</b> .....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Vraagstelling .....	8
1.3 Doelgroep en doel .....	8
1.4 Aanpak .....	9
1.5 Afbakening .....	9
1.6 Leeswijzer .....	10
<b>2 BEVINDINGEN: VIJF BELEMMERENDE FACTOREN ONDER DE LOEP</b> .....	10
2.1 Stapeling, en daardoor ook de complexiteit van beleid .....	10
2.2 Handelingsverlegenheid: terughoudendheid om stappen te zetten .....	12
2.3 Ontoereikende organisatie rond de uitvoering .....	13
2.4 Ongelijke verdeling van kosten en baten .....	14
2.5 Structurele schaarste aan menskracht .....	15
<b>3 SYNTHESE: LESSEN EN INZICHTEN</b> .....	18
3.1 Er is niet één silver bullet .....	18
3.2 Gewenste verhouding tussen beleid en uitvoering: een model voor realisatiekracht .....	18
3.3 Twee clusters van stagnerende factoren .....	20
<b>4 AANBEVELINGEN</b> .....	20
4.1 Hoofdaanbeveling: beleidsuitvoering radicaal herwaarderen .....	22
4.2 Aanbevelingen gericht op werken vanuit de schakel tussen beleid en uitvoering .....	24
4.3 Aanbevelingen gericht op assertief omgaan met uitvoeringsdilemma's .....	28
<b>BIJLAGEN: VIJF BELEMMERINGEN VOOR DE UITVOERING VAN BELEID</b> .....	32
<b>1 BELEMMERENDE FACTOR 1: STAPELING, EN DAARDOOR DE COMPLEXITEIT VAN BELEID</b> .....	32
1.1 Inleiding .....	32
1.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van? .....	33
1.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen? .....	35
<b>2 BELEMMERENDE FACTOR 2: HANDELINGSVERLEGENHEID, TERUGHOUDENDHEID OM STAPPEN TE ZETTEN</b> .....	37
2.1 Inleiding .....	37
2.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van? .....	37
2.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen? .....	39
<b>3 BELEMMERENDE FACTOR 3: ONTOEREIKENDE ORGANISATIE ROND DE UITVOERING</b> .....	41
3.1 Inleiding .....	41
3.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van? .....	41
3.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen? .....	42
<b>4 BELEMMERENDE FACTOR 4: ONGELIJKE VERDELING VAN KOSTEN EN BATEN</b> .....	44
4.1 Inleiding .....	44
4.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van? .....	45
4.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen? .....	46
<b>5 BELEMMERENDE FACTOR 5: STRUCTURELE SCHAARSTE AAN MENSKRACHT</b> .....	48
5.1 Inleiding .....	48
5.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van? .....	48
5.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen? .....	49
<b>LITERATUUR</b> .....	52
<b>TOTSTANDKOMING</b> .....	54
<b>OVERZICHT PUBLICATIES</b> .....	57



# SAMENVATTING

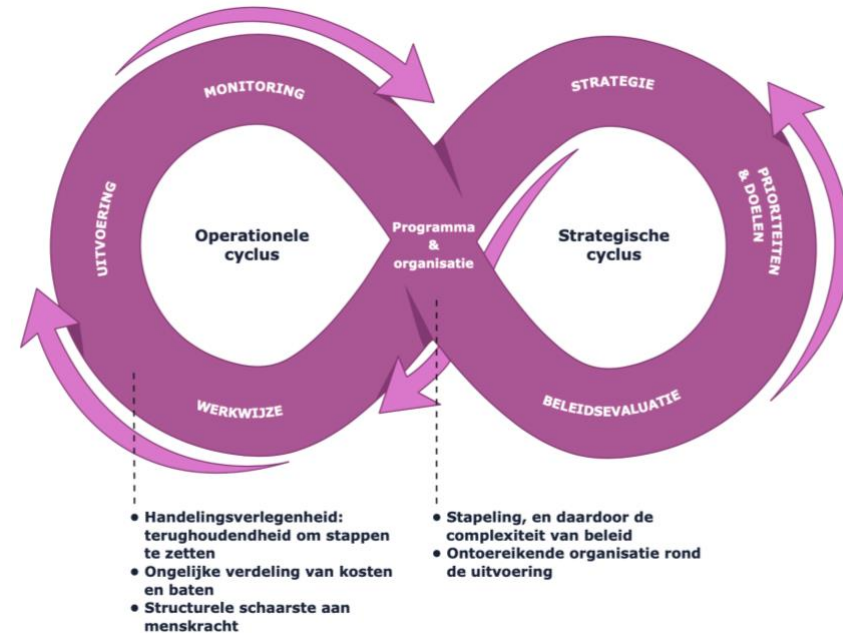
Nederland staat voor grote opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld het bouwen van grote aantallen woningen. Sommige van deze opgaven spelen al decennia. En ze worden urgenter; het woord crisis valt dan ook steeds vaker. Hoewel er op tal van terreinen beleidsdoelen en maatregelen zijn geformuleerd, worden deze vaak niet, niet volledig of niet op tijd, gerealiseerd. Zo blijven de grote maatschappelijke vragen van vandaag voortduren. De beleidsuitvoering hapert op veel terreinen, met als gevolg dat de doelen en ambities van de overheid de laatste jaren maar heel beperkt worden gerealiseerd. Over dat gebleken *gebrek aan uitvoering* gaat dit advies. We richten ons vizier op het (on)vermogen van de overheid en andere betrokken partijen om in de praktijk te realiseren wat beleidsmatig wordt afgesproken.

Het feit dat de overheidsdoelen op zoveel belangrijke beleidsterreinen niet, onvoldoende of niet bijtijds worden gerealiseerd, vraagt om een nadere analyse. Welke belemmeringen spelen er in de uitvoering van het leefomgevingsbeleid? Want als duidelijk is waar de belemmeringen precies zitten, kan aan de juiste knoppen worden gedraaid om tot verbetering te komen.

## Vijf belemmerende factoren

Voor dit advies hebben wij tien casusstudies verricht naar uitvoeringsproblemen binnen het domein van de fysieke leefomgeving. Op basis daarvan hebben wij vijf belemmerende factoren geïdentificeerd, die – vaak tegelijkertijd – de uitvoering van beleid bemoeilijken en vertragen:

1. Stapeling, en daardoor de complexiteit van beleid
2. Handelingsverlegenheid: terughoudendheid om stappen te zetten
3. Ontoereikende organisatie rond de uitvoering
4. Ongelijke verdeling van kosten en baten
5. Structurele schaarste aan menskracht



## Realisatiekracht

We pleiten voor een gelijkschakeling van uitvoering en beleid, want alleen dan worden we in Nederland de problemen in de uitvoering 'de baas'. Daartoe introduceren wij het bovenstaande model voor realisatiekracht: een weergave van de gelijkwaardige relatie tussen beleid en uitvoering.

Wat in onze analyse (en de weergave hierboven) verder opvalt is (a) dat een groot deel van de oorzaken van de stagnerende uitvoeringspraktijk is te vinden op de schakel tussen de operationele uitvoeringscyclus en de strategische beleidscyclus, en (b) dat een ander deel van de oorzaken zich bevindt rond de schakel van werkwijze naar uitvoering. Op deze twee schakels in het model is in de praktijk volgens ons dan ook de grootste winst te behalen bij het versterken van de beleidsuitvoering in de fysieke leefomgeving.



## **Zeven aanbevelingen**

De raad doet zeven aanbevelingen voor het omgaan met deze belemmeringen bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving.

### *Maak beleid en uitvoering gelijkwaardig*

Voorop staat een herwaardering van de uitvoering, waarbij beleidsmakers en uitvoeringspartijen een gelijkwaardige positie hebben. Bij het ontwerpen van beleidsmaatregelen moet maximaal gebruik worden gemaakt van de inzichten vanuit de uitvoeringspraktijk. Uitvoerende partijen moeten met gezag en autoriteit de condities kunnen aangeven waaronder beleid uitvoerbaar is. Deze vraag speelt onder meer als er onvoldoende (structurele) middelen beschikbaar zijn om (politieke) ambities te realiseren.

### *Geef uitvoeringspartijen een structurele positie in de beleidsontwikkeling*

Er zijn acties nodig om de uitvoering als gelijkwaardige partij al vanaf de initiatieffase bij de ontwikkeling van beleid te betrekken. Het is daarom goed dat bij een aantal departementen rijksuitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd zijn in de *Bestuursraad*. Dit moet volgens ons een gangbare praktijk worden bij alle departementen, thans is dat nog niet overal zo. Veel andere partijen die bijdragen aan de uitvoering zijn daar echter niet vertegenwoordigd. Daarom vinden wij dat de *secretaris-generaal* (SG) van elk beleidsdepartement nadrukkelijker zijn verantwoordelijk moet nemen en benutten om erop toe te zien dat de inbreng van alle betrokken uitvoeringspartijen wordt gehoord en betrokken bij de besluitvorming over voorgenomen of aan te passen beleid. Wij zien het gelijkschakelen van beleid en uitvoering als een wezenlijk bestanddeel van de nieuwe bestuurscultuur. Daarmee wordt de SG in de hier beschreven rol ook een belangrijke bewaker van deze nieuwe cultuur.

Wij vragen bovendien speciaal aandacht voor de medeoverheden die veel rijkstaken moeten uitvoeren. Er zijn waarborgen nodig om te voorkomen dat ze uitvoeringstaken krijgen toebedeeld zonder bijvoorbeeld adequate financiering. Dit vereist een sterkere coördinerende bevoegdheid van de minister van BZK bij de taaktoedeling in het decentraal bestuur, zoals een mede-ondertekeningsbevoegdheid om overvraging en

ondervertegenwoordiging van decentrale overheden in beleidsontwikkeling te voorkomen. Omdat veel opgaven en oplossingen in het fysieke domein samenvallen in de regio is het ook belangrijk dat BZK werk maakt van de aanbeveling om de regio voldoende slagkracht te geven, zonder dat dit ten koste gaat van goed gelegitimeerd bestuur.

### *Werk, organiseer en maak een gedeelde agenda vanuit de opgaven*

Stapelning van beleid is een minder groot probleem als de uitvoerende partijen helder voor ogen hebben wat de gezamenlijke ambities en doelen zijn. Een eenduidig verhaal over de opgave helpt bij het ordenen en prioriteren van gestapeld beleid. Op basis daarvan kan een gedeelde agenda worden opgesteld. Het instrument van de omgevingsvisie van de Omgevingswet kan hier uitkomst bieden. In de omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten kan immers bij uitstek het verhaal van een opgave, gebied of regio worden verwoord en kunnen prioriteiten worden gesteld.

### *Verdeel rollen, taken en verhoudingen vanuit de specifieke opgaven*

Het onderliggende probleem bij veel uitvoeringsfalen is dat het voor de beleidsmakers en de uitvoerders niet duidelijk is wie van hen aan zet is als het gaat om het maken van keuzes over de inhoudelijke prioriteiten en de verdeling van budgetten. Het is cruciaal dat er binnen de schakel tussen beleid en uitvoering duidelijke afspraken op deze punten worden gemaakt.

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

Het is belangrijk om een setting te ontwikkelen waarin partijen zich veilig genoeg voelen om, ook als het spannend wordt, oplossingen te zoeken en lastige knopen door te hakken. Dit betekent dat er afspraken nodig zijn over de cultuur van samenwerken. Vertrouwen en transparantie moeten centraal staan in de samenwerking, zodat dilemma's, twijfels en onzekerheden ongehinderd op tafel kunnen komen.



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

Bij het werken aan opgaven in de leefomgeving komen baten vaak terecht bij partijen die niet bijdragen aan een ontwikkeling. Dit belemmert een voortvarende aanpak. Er is meer aandacht nodig voor (het delen van) kennis over de toepassing van instrumenten, zoals voor grondbeleid. Ook is meer aandacht nodig voor innovatieve financieringswijzen van opgaven in de leefomgeving. Zeker als daarmee niet-financiële baten, vermeden kosten en mogelijke toekomstige baten kunnen worden meegewogen.

*Ga slim om met structurele schaarste aan menskracht*

De schaarste aan arbeidskrachten is structureel en onvermijdelijk. Daarom is het nodig om de energie te richten op het slim omgaan met schaarste, waarbij (a) de schaarste zelf kan worden verlicht en (b) de hinder van de schaarste kan worden gereduceerd. Het *poolen* van experts en het (regionaal) delen van kennis en deskundigen kan hier een oplossing bieden. Ook kan meer werk worden gemaakt van het standaardiseren van werkzaamheden.

#### **Tot slot: oproep tot actie!**

Dit Rli-advies bestaat zoals te doen gebruikelijk uit analyses, conclusies en aanbevelingen. Achter de beschaafde taal van deze onderdelen van het advies gaat echter een urgentie schuil, waarvoor wij nadrukkelijk aandacht vragen. De grote maatschappelijke opgaven van onze tijd vereisen actie en die actie komt er alleen als we de uitvoering van beleid werkelijk gelijkwaardig maken aan de ontwikkeling van beleid.

Dit advies is dus een oproep aan alle betrokken partijen om dat te doen. In de Haagse beleidswereld is, zoals we in dit advies hebben geconstateerd, nog te veel sprake van eenrichtingsverkeer als het gaat om de relatie tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Er wordt te vaak besloten over het inzetten van beleid zonder de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk daarbij serieus te betrekken. Dit is opvallend, want vrijwel alle parlementaire enquêtes sinds 1945 betroffen uitvoeringsvraagstukken.

Een doorbreking van dit mechanisme vormt voor ons een belangrijk bestanddeel van de veelbesproken en gewenste 'nieuwe bestuurscultuur'. De omslag naar die nieuwe cultuur mag wat ons betreft niet blijven hangen in papieren voornemens. En dat hoeft ook niet; hij kan per direct vorm krijgen. Ons advies introduceert geen nieuwe plannen of wettelijke regels, geen nieuwe overheidslagen of structuren. Het gaat vooral om ander gedrag, een andere cultuur, met gebruik maken van de beleidsinstrumenten en instanties die er zijn. Wij zijn ons ervan bewust dat onze aanbevelingen noodgedwongen abstract zijn. Dat kan niet anders; de toepassing ervan zal van geval tot geval, afhankelijk van het vraagstuk en de situatie verschillen. Maar dat kan vanaf morgen. Aan de slag dus!

Wij richten ons met deze oproep vooral tot 'Den Haag'. Maar het serieus nemen van de condities voor uitvoerbaarheid van beleid is natuurlijk niet alleen een opdracht aan de Haagse politiek en de ministeries. Het gebrek aan aandacht daarvoor speelt op alle schaalniveaus, en volgens de meeste mensen die wij spraken, net zo hardnekkig. Kortom, bij alle opgaven in de fysieke leefomgeving is aandacht nodig van bestuurders, projectleiders en uitvoerders om ervoor te zorgen dat de kennis en ervaring van de uitvoering doordringt in de wereld van het beleid.



# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van de woningvoorraad, bereikbaarheid, waterkwaliteit, natuurkwaliteit, biodiversiteit, klimaatverandering, grondstoffenschaarste, infrastructuur, energievoorziening en bodemverontreiniging. Sommige van deze opgaven in het domein van de fysieke leefomgeving spelen al decennia. En ze worden urgenter; het woord crisis valt dan ook steeds vaker.

Hoewel er op tal van terreinen beleidsdoelen en maatregelen zijn geformuleerd, worden deze vaak niet, of niet op tijd, gerealiseerd (zie ook Algemene Rekenkamer, 2020). Er is veel nodig, maar er gebeurt en lukt te weinig. Plannen zijn er volop, maar er komt concreet niet veel van terecht. De uitvoering loopt achter of komt niet van de grond. Nederland dreigt krakend tot stilstand te komen.

### Gebrekkige beleidsuitvoering in de praktijk: drie voorbeelden

#### Woningbouwproductie komt onvoldoende op gang

Om het nijpende woningtekort op te lossen heeft de rijksoverheid besloten dat er tussen 2024 en 2030 jaarlijks 100 duizend woningen moeten worden gebouwd. Het kabinet zet hiervoor tal van beleidsinstrumenten in, zoals Verstedelijkingsafspraken, Woondeals, Woningbouwimpuls subsidies en de bouw van snel te produceren flexwoningen. Ook is een 'Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw' opgesteld. Het ziet er echter niet naar uit dat het productiedoel wordt gehaald. Dat is te zien aan de gegevens die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bijhoudt over het aantal verstrekte vergunningen voor nieuwbouwwoningen. Dit ligt ruim onder het aantal dat nodig is (CBS, 2023). En in de eerste drie kwartalen van 2023 is het aantal afgegeven vergunningen nog verder gedaald (Gemeente.nu, 2023).

#### Nederland voldoet niet op tijd aan normen Kaderrichtlijn Water

De Europese Kaderrichtlijn water schrijft voor dat binnen de hele EU, dus ook in Nederland, uiterlijk in 2027 al het oppervlakte- en grondwater van overheidswege wordt beschermd. Nederland werkt hier zo traag aan, dat het redelijkerwijs niet meer zal lukken om op tijd aan de richtlijn te voldoen. Het gaat mis in de uitvoeringspraktijk: Rijkswaterstaat en de waterschappen lopen achter met de uitvoering van maatregelen aan de inrichting en de waterafvoerdynamiek van rivieren, een aantal waterschappen loopt achter met de verplichte intensievere nutriëntenverwijdering bij de rioolwaterzuivering, provincies laten vergunningen voor activiteiten met impact op watersystemen te lang doorlopen, het toezicht en de handhaving schieten tekort. Veel van de betrokken overheden zien wel dat het niet goed loopt, maar als ze elkaar daarop aanspreken heeft dit geen effect. Het gevolg van dit alles is dat het slecht is gesteld met de waterkwaliteit in Nederland. In 2019 overschreed 75% van de oppervlaktewateren de normen voor één of meer verontreinigende stoffen. En in 2020 was bij 90% van de oppervlaktewateren de biologische waterkwaliteit nog niet goed, terwijl bij 92 van de 156 drinkwaterwinningen het grondwater is verontreinigd (Rli, 2023).

#### Natuurdoelen worden niet gehaald

Ook de natuurdoelen waaraan Nederland moet voldoen op grond van bindende internationale afspraken, zijn door gebrekkige uitvoering van het beleid buiten bereik geraakt. Zo worden met de huidige beleidsinzet de afspraken over het beschermen en in stand houden van specifieke soorten en leefgebieden niet gehaald. Een schrijnend voorbeeld is dat het aantal broedparen van grutto's de afgelopen twintig jaar is afgenomen van 60.000 tot 30.000 (Algemene Rekenkamer, 2021). Ook met de verplichte uitbreiding van de natuur in Nederland loopt het niet goed. Het areaal natuur moet in 2027 zijn gegroeid met 80.000 hectare. Met het uitvoeringstempo van de afgelopen jaren wordt dit niet gehaald. Bovendien lukt het niet om de afgesproken aaneengesloten natuurgebieden te realiseren (PBL, 2020; PBL & WUR, 2020).

De Rli brengt doorgaans adviezen uit over het *beleid* voor de fysieke leefomgeving. Onze aanbevelingen zijn dan gericht op het verbeteren van bestaand beleid of het invoeren van nieuw beleid. Welke richting kan de overheid inslaan om tot verbetering te komen, welke accenten moeten worden verlegd, welk nieuw perspectief kan helpen om een bestaand of opkomend probleem van een sterker antwoord te voorzien? Maar dat gaat



dus vooral over het maken van betere plannen en het aanbrengen van slimmere orde. Niet over het daadwerkelijk realiseren daarvan en over de personen en organisaties die de realisatie voor hun rekening nemen. Daarover worden meestal slechts korte opmerkingen gemaakt, vanuit de verwachting dat *de uitvoering* van de voornemens goed geregeld zal worden en geen separaat onderwerp van advisering hoeft te zijn.

Zo'n advies is dit niet. Dit advies gaat over uitvoering en realisatie, niet over plannen, accenten of voornemens. De achterblijvende resultaten in de uitvoering van het beleid maken duidelijk dat er méér nodig is. Aandacht voor beleid en beleidsontwikkeling zet immers geen zoden aan de dijk als in de praktijk blijkt dat de gestelde beleidsdoelen en ambities niet of veel te langzaam tot stand komen. Beleid is zo goed als datgene wat er van gerealiseerd wordt en daarover bestaan grote en groeiende zorgen. De mate van uitvoering van beleid, het in de praktijk realiseren van de gestelde doelen en ambities, is heel beperkt en schiet tekort aan wat er nodig is (en wat er voorgenomen is). Over dat gebleken *gebrek aan uitvoering* gaat dit advies. We richten ons vizier op het (on)vermogen van de overheid en andere betrokken partijen om in de praktijk te realiseren wat beleidsmatig wordt afgesproken. Dit advies gaat over doen wat je zegt, in plaats van alleen te zeggen wat je wil gaan doen.

## 1.2 Vraagstelling

Het feit dat de overheidsdoelen op zoveel belangrijke beleidsterreinen niet, onvoldoende of niet bijtijds worden gerealiseerd, vraagt om nadere analyse. Waarom komen de dingen die beleidsmatig worden afgesproken niet of veel te laat van de grond? Waarom is die uitvoeringspraktijk zo weerbarstig? Als duidelijk is waar de belemmeringen precies zitten, kan aan de juiste knoppen worden gedraaid om tot verbetering te komen. Vanuit deze overweging hebben we de volgende vraagstelling geformuleerd:

*Welke belemmeringen spelen er in de uitvoering van het leefomgevingsbeleid? Hoe kan de uitvoering worden verbeterd om de doelen van het leefomgevingsbeleid te realiseren?*

De term 'uitvoering' in deze vraagstelling vraagt om enige precisering. Wij zien uitvoering in het domein van de fysieke leefomgeving als het *verrichten van activiteiten die nodig zijn om de afgesproken doelen van het leefomgevingsbeleid in de praktijk te realiseren*. Dit realiseren van het beleid omvat niet alleen het bereiken van bepaalde eindresultaten, maar ook: tijdig in beweging komen, op gang blijven, voortgang boeken, tussentijdse resultaten behalen enzovoort. Dit alles behoort tot wat wij in dit advies rekenen tot de uitvoering van het leefomgevingsbeleid.

## 1.3 Doelgroep en doel

### Doelgroep van dit advies

In onze analyse kijken wij niet alleen naar partijen in het domein van de fysieke leefomgeving (overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties) die ieder afzonderlijk belemmeringen ervaren bij de uitvoering van het beleid. Wij kijken ook naar het *samenspel* tussen deze partijen. Ze zijn immers op tal van punten sterk afhankelijk van elkaars functioneren en presteren. Bovendien heeft de overheid voor een succesvolle uitvoeringspraktijk al deze partijen nodig. Denk bijvoorbeeld aan het beleid voor de aanpak van het woningtekort. De overheid bouwt zelf geen woningen en is daarvoor afhankelijk van initiatieven van marktpartijen, corporaties en burger(collectieven). Uitvoering van het beleid vereist hier een effectief samenspel tussen alle betrokkenen, zodat woningen niet alleen op papier worden 'aangekondigd', maar er ook daadwerkelijk komen.

Gegeven het bovenstaande richten wij ons met dit advies aan de rijksoverheid, en nadrukkelijk ook aan alle betrokken partijen in de uitvoering, zoals medeoverheden, marktpartijen, corporaties, maatschappelijke organisaties enzovoort.

### Doel van dit advies

Dit advies is niet gericht op het evalueren van het leefomgevingsbeleid zelf. We focussen op een ander aspect: de realisatie van het beleid in de praktijk. We doen dat door voorbeeldpraktijken te belichten waarvan we vermoeden



dat er lessen uit te trekken zijn over factoren die de uitvoeringspraktijk bevorderen of juist belemmeren. We willen zo achterhalen welke problemen zich in de uitvoeringspraktijk voordoen en zicht krijgen op oplossingsrichtingen daarvoor.

Op basis van deze oplossingsrichtingen doen we in dit advies een aantal aanbevelingen. Omdat dit advies een *agenderend* karakter heeft, zijn deze aanbevelingen op hoofdlijnen geformuleerd. Ze vragen om een nadere uitwerking en toepassing door de direct betrokken partijen uit de uitvoering en het beleid.

## 1.4 Aanpak

We zijn dit adviestraject vertrokken vanuit de praktijk. Daartoe hebben we tien casusstudies laten uitvoeren door adviesbureau BMC. Deze casusstudies bestrijken het brede domein van de fysieke leefomgeving. De casussen zijn door ons geselecteerd op basis van onze verwachting dat er bij de betreffende beleidsonderwerpen het nodige te leren valt over omstandigheden die de uitvoeringspraktijk belemmeren dan wel bevorderen.

### Onderwerpen van de casusstudies

#### Uitvoering geven aan...

- Energiebesparingsplicht voor bedrijven
- Programma aardgasvrije wijken
- Stedelijke verdichting
- Scheiden van huishoudelijk afval
- Windenergie op land
- Mobility as a Service
- Slib- en speciebeleid
- Antiverdrogingsbeleid (natuur)
- Programma Hoogfrequent Spoorvervoer
- Natuurnetwerk Nederland

In de casusstudies bleken vijf belemmerende factoren vaak naar voren te komen als oorzaak van gebrekkige uitvoering: (1) de stapeling, en daardoor

ook de complexiteit van beleid, (2) handelingsverlegenheid, oftewel terughoudendheid om stappen te zetten, (3) een ontoereikende organisatie rond de uitvoering, (4) een ongelijke verdeling tussen kosten en baten en (5) een structurele schaarste aan menskracht.

Wij denken dat er in de uitvoeringspraktijk meer aandacht nodig is voor deze vijf belemmerende factoren. In dit advies geven wij daarvoor een eerste aanzet. We hebben voor elk van deze belemmeringen een verdiepende analyse gemaakt. In deze analyses hebben we gezocht naar (a) welke condities nu precies de beleidsuitvoering in de praktijk bemoeilijken en/of vertragen en (b) wat voor interventies in de praktijk (b)lijken te helpen.

Onze bevindingen zijn grotendeels gebaseerd op rondetafelgesprekken en interviews met betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk, en aangevuld met een analyse van documenten. Uiteraard zijn er meer belemmerende factoren uit de casusstudies naar voren gekomen, maar wij concentreren ons in dit advies op de factoren die veruit het vaakst een rol spelen bij stagnerende beleidsuitvoering.

## 1.5 Afbakening

Tijdens de gesprekken die wij voor dit advies voerden met betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk hebben wij gemerkt dat niet voor iedereen precies vastligt waar 'beleid' overgaat in 'uitvoering'. Het ontbreken van consensus over de precieze grens daartussen leidt weleens tot spraakverwarring. Het maken van een heldere afbakening is dan ook op zijn plaats.

Wij kiezen bij deze afbakening voor het perspectief van de rijksoverheid, omdat onze adviezen betrekking hebben op het rijksbeleid voor de grote opgaven in de leefomgeving. Vanaf het moment dat het Rijk de doelen voor de aanpak van deze opgaven vaststelt, is er sprake van beleid. Zodra dat beleid is vastgesteld in de ministerraad, begint vanuit het rijksperspectief de uitvoering. Het werken aan een regionaal woningbouwprogramma of een regionale woondeal is in het voor dit advies gekozen perspectief onderdeel



van de uitvoering, ook al vereist dat op lokaal niveau dus opnieuw beleid. Waarbij regionaal en lokaal opnieuw de vraag zal spelen hoe dat beleid zich weer verhoudt tot de uitvoering.

Het bovenstaande betekent ook dat wij de uitwerking van rijksbeleid in de vorm van afspraken met partijen 'buiten het Haagse' – denk aan het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), (rijks)uitvoeringsorganisaties, omgevingsdiensten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties – beschouwen als *uitvoering*.

### 1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende eerste hoofdstuk beschrijven we in hoofdstuk 2 onze bevindingen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op onze analyse van vijf factoren die de uitvoering van beleid in de praktijk blijken te belemmeren. In hoofdstuk 3 inventariseren wij bij wijze van synthese de lessen en inzichten die onze bevindingen hebben opgeleverd. In hoofdstuk 4 presenteren we aansluitend onze aanbevelingen.

In bijlage 1 tot en met 5 gaan we dieper in op de vijf belemmerende factoren. Wat zijn in de praktijk de omstandigheden die een vlotte en doortastende uitvoering bemoeilijken, waar gaat het mis? En ook: wat zijn zoal interventies die de uitvoeringspraktijk op gang (b)lijken te helpen?

## 2 BEVINDINGEN: VIJF BELEMMERENDE FACTOREN ONDER DE LOEP

Wij hebben voor dit advies de praktijk van de uitvoering van het beleid voor de leefomgeving geanalyseerd aan de hand van tien casussen. Uit onze analyse kwamen vijf factoren naar voren die de uitvoering van beleid blijken te belemmeren. Bijlagen 1 tot en met 5 van dit advies bevatten een uitvoerige beschrijving van deze vijf factoren én van het soort ingrepen dat (b)lijkt te helpen. In deze paragraaf geven we onze bevindingen, gebaseerd op de uitvoeringspraktijk van de tien casusstudies, verkort weer.

### 2.1 Stapeling, en daardoor ook de complexiteit van beleid

Het Nederlandse rijksbeleid voor de leefomgeving is opgeknipt in diverse beleidsvelden (milieu, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, energie, landbouw, natuur, water, klimaat), die worden behartigd door afzonderlijke bewindspersonen.

Een gevolg van deze sectorale inrichting van het leefomgevingsbeleid is dat er onvermijdelijk een *stapeling van beleid* optreedt. Wij hebben gemerkt dat deze stapeling in de uitvoering als belemmerend wordt ervaren, beleid en regelgeving worden als complex ervaren. Zeker als er sprake is van een gebrek aan samenhang in het beleid of zelfs van onderling strijdige doelen, regels en normen.



Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?	Wat (b)lijkt te helpen?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• de hoeveelheid (snel veranderend) beleid</li> <li>• het gebrek aan inhoudelijke samenhang</li> <li>• Een gedetailleerde uitwerking in soms strijdige doelen, regels en normen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• een eigen agenda rond opgaven als ankerpunt voor het prioriteren van gestapeld beleid</li> <li>• meer ruimte voor maatwerk</li> <li>• een gedegen uitvoeringsprogramma (opgesteld in samenspraak met uitvoerende partijen), koepelprogramma's of een coördinerend bewindspersoon</li> </ul>

### Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

Partijen die zich bezighouden met de uitvoering van het beleid voor de leefomgeving hebben last van het feit dat veel beleid kort na invoering alweer wordt aangepast. Voortdurend veranderende doelen, regels en normen leiden tot inertie. Ook de stapeling van wetten en regels, die vaak allemaal relevant zijn voor de aanpak van een opgave, maakt het moeilijk om het beleid uit te leggen aan uitvoerende partijen, burgers en marktpartijen. Hierdoor ontstaat weerstand en vertraging in de uitvoering.

Partijen in de uitvoeringspraktijk ervaren ook een gebrek aan inhoudelijke samenhang. Uit bijna al onze casusstudies blijkt dat de partijen in de uitvoering te maken hebben met een berg aan beleid en regels, waarin de beleidsdepartementen van het Rijk geen duidelijke rangorde hebben aangebracht, zodat het lastig is om te bepalen wat als eerste moet worden aangepakt.

Partijen in de uitvoeringspraktijk ondervinden daarnaast hinder van het feit dat het rijksbeleid voor de leefomgeving vaak is uitgewerkt in gedetailleerde en onderling strijdige regels en normen. In een van de rondetafelgesprekken die wij hielden kwam in dit verband ter sprake dat ook het streven naar perfectie dat verwoord is in het rijksbeleid, soms verlamdend werkt op de uitvoering. Per beleidsveld wordt er ingezet op het hoogst haalbare, zonder oog voor de bredere maatschappelijke context, waarin tal van factoren de haalbaarheid mede bepalen. Soms biedt de regelgeving wel ruimte voor nadere afweging, maar is er binnen de eigen

organisatie te weinig kennis, draagvlak of (bestuurlijke) durf om die ruimte ook te nemen.

### Wat (b)lijkt te helpen?

Stapelning van beleid wordt in de uitvoeringspraktijk als een gegeven gezien. Beleid wordt immers om goede redenen gemaakt. De complexiteit van de opgaven in de leefomgeving werkt bovendien de stapeling van beleid in de hand. De oplossing komt volgens de door ons geraadpleegde deskundigen dan ook niet dichterbij met een roep om minder beleid. Het is al mooi, en bovendien ook heel nodig, als het Rijk het leefomgevingsbeleid meer *in samenhang* weet te ontwerpen.

De partijen die deelnamen aan ons rondetafelgesprek gaven verder aan dat succesvolle ontwikkelingen niet beginnen bij het rijksbeleid, maar bij het hebben van een *eigen agenda*. Zo'n agenda maakt duidelijk waar de eigen prioriteiten liggen. Van daaruit kan vervolgens slim worden aangehaakt bij programma's en subsidiestromen van het Rijk. Ook een sterk coherent verhaal over de geplande ontwikkeling en de urgentie daarvan helpt bij het binden van mensen aan de opgave.

Verder hebben partijen in de uitvoeringspraktijk, gegeven de complexiteit van het beleid, behoefte aan meer ruimte voor *maatwerk*. Die ruimte kan bijvoorbeeld ontstaan door enige flexibiliteit te hanteren in de normstelling, of door het 'ontschot' inzetten van beschikbare budgetten mogelijk te maken. Het viel ons overigens op dat in de rondetafelgesprekken over dit onderwerp de Omgevingswet niet aan de orde is gekomen. De behoefte aan maatwerk en afwegingsruimte was immers een van de aanleidingen voor deze wet. Mogelijk speelt hierbij een rol dat invoering van de Omgevingswet diverse malen is uitgesteld en ten tijde van onze gesprekken nog steeds niet in werking was getreden. De datum van inwerkingtreding is 1 januari 2024.

Tot slot kwam uit de gesprekken naar voren dat de uitvoeringspraktijk gebaat zou zijn bij een gedegen uitvoeringsprogramma, dat in samenspraak met de partijen in de uitvoering wordt opgesteld, een koepelprogramma of



een coördinerend bewindspersoon. Dit vermindert de ervaren complexiteit en helpt ook bij de prioritering van beleid.

## 2.2 Handelingsverlegenheid: terughoudendheid om stappen te zetten

Bij partijen die een rol vervullen in de uitvoeringspraktijk van het leefomgevingsbeleid signaleren wij terughoudendheid op momenten waarop er moet worden geacteerd. Dit speelt met name (a) bij het inzetten van de beschikbare beleidsinstrumenten en (b) bij het bespreekbaar maken van tegengestelde belangen en meningen. Er is op zulke momenten geregeld sprake van een gebrek aan durf. Dit heeft verschillende oorzaken: publieke en politieke druk, uitvergoting van maatschappelijke weerstand in de (sociale) media, onvoldoende kennis en kunde van de problematiek en de beschikbare beleidsinstrumenten en onvoldoende ruimte om onzekerheden te accepteren. De twijfel en terughoudendheid die dit bij betrokkenen in de uitvoeringspraktijk teweegbrengt, leidt tot vertraging bij het zetten van de benodigde stappen om het beleid in praktijk te brengen.

Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?	Wat (b)lijkt te helpen?
<ul style="list-style-type: none"><li>• druk door negatieve media-aandacht en maatschappelijke weerstand</li><li>• gebrek aan kennis en kunde van specifieke instrumenten</li><li>• toenemende onzekerheden die in de praktijk tot afstraffing kunnen leiden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• een cultuur van leren en anders omgaan met fouten</li><li>• afspraken over spanningsregulatie</li><li>• investeren in opleiding en delen van ervaringen</li></ul>

### Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

Het gebrek aan durf bij beleidsuitvoerders om bepaalde maatregelen door te voeren of het gesprek aan te gaan met tegenstanders van het beleid, staat een voortvarende aanpak van opgaven in de leefomgeving in de weg. Er is in de uitvoeringspraktijk sprake van angst en soms ook van

zelfcensuur, die mede voortkomt uit de toegenomen agressie tegen bestuurders. Zoals bekend dragen vooral sociale media hieraan bij. Maar ook reguliere media geven in toenemende mate aandacht aan strijd en conflict. Maatschappelijke weerstand en negatieve media-aandacht kunnen leiden tot twijfel en uitstelgedrag bij het maken van keuzes.

Wat beleidsuitvoerders ook geregeld parten speelt is dat zij over onvoldoende kennis beschikken over specifieke beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld op het terrein van grondbeleid. Als er op uitvoeringsniveau te weinig deskundigheid is over instrumenten voor (actief) grondbeleid, als grondprijnsbeleid, kostenverhaal, vestiging van voorkeursrecht, toepassing van onteigening, gronduitgifte, en dergelijke, blijft er speelruimte onbenut. Dit speelt ook in het landelijk gebied, waar de bereidheid tot onteigening gering is.

Tot slot vinden partijen in de uitvoeringspraktijk het lastig om goed om te gaan met onzekerheden. Enerzijds wordt van hen verlangd dat ze hun beslissingen baseren op duidelijke, meetbare feiten, terwijl ze anderzijds rekening moeten houden met grillige ontwikkelingen en processen waarover geen zekerheid bestaat. De afrekencultuur die de laatste decennia in Nederland is ontstaan, leidt op bestuurlijk niveau tot angst om fouten te maken. En die angst veroorzaakt paradoxaal genoeg vaak juist fouten en (als gevolg daarvan) vertraging in de uitvoering. De reflex bij bestuurders om aan de voorkant alles grondig te onderzoeken en strikt te reguleren (juridificering) werkt vertragend op de uitvoering.

### Wat (b)lijkt te helpen?

In de uitvoeringspraktijk blijkt veel af te hangen van (a) de cultuur waarin met elkaar wordt samengewerkt en (b) de kennis en kunde van de betrokken personen. De oplossing zit dan ook niet in méér of andere regels. De opgaven in de leefomgeving vragen veeleer om een cultuur waarbinnen professionals niet meteen worden afgerekend op het maken van (onvermijdelijke) fouten. Er moet juist meer ruimte zijn voor openheid over dilemma's, twijfels en onzekerheden.





Het helpt ook om in organisaties (en tussen met elkaar samenwerkende organisaties) goede afspraken te maken over spanningsregulatie. Hoe gaan we om met weerstand?

Tot slot is het belangrijk om te investeren in het opleiden van professionals in de uitvoeringspraktijk en te zorgen dat zij kennis en ervaring met elkaar uitwisselen. Van belang zijn daarbij niet alleen beleidsinhoudelijke kennis en ervaring, maar ook de benodigde competenties voor het omgaan met politieke druk en druk vanuit de media: politieke sensitiviteit, lef, gespreksvaardigheden en de kundigheid om opgaven en oplossingen met elkaar te verbinden.

### 2.3 Ontoereikende organisatie rond de uitvoering

Samenwerking rond een opgave in de leefomgeving begint vaak klein. Vervolgens wordt het proces geleidelijk uitgebouwd, zonder al te veel aandacht voor professionalisering van de gezamenlijke organisatie en het vaststellen van rollen en verantwoordelijkheden. De geïmproviseerde werkwijze die hieruit voortvloeit, leidt niet zelden tot ondoelmatig optreden en verlies van betrokkenheid in de uitvoering. Ook de samenwerkingsrelaties hebben hier dan onder te lijden. Dit geldt zowel voor gebiedsontwikkelingen als voor samenwerkingsrelaties in de keten.

Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?	Wat (b)lijkt te helpen?
<ul style="list-style-type: none"><li>• geen adequate organisatie voor een integrale aanpak van opgaven in de leefomgeving</li><li>• onduidelijkheid over het mandaat en de bevoegdheid om knopen door te hakken</li><li>• geen werkorganisatie die specifiek aan de opgave werkt, waardoor de inzet vanuit deelorganisaties niet vanzelfsprekend is</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• investeren in de organisatie van de samenwerking</li><li>• benutten van instrumenten voor verbeteren en versnellen van de aanpak van opgaven en stroomlijnen van processen</li><li>• aandacht voor een cultuur van samenwerken rond concrete opgaven</li></ul>

#### Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

In de gesprekken die wij voerden met professionals in de uitvoeringspraktijk werd geklaagd over houtje-touwtje improvisaties bij het organiseren van processen, een gebrek aan professionaliteit en een inefficiënte manier van werken, waarbij “iedereen opnieuw het wiel zit uit te vinden”. Er is vaak onvoldoende kennis aanwezig van de betreffende opgave of een gebied, de belangen die er spelen en de daarbij betrokken partijen. Er wordt veel langs elkaar heen gewerkt. Dit bemoeilijkt een integrale aanpak van opgaven.

Verder ondervindt de uitvoeringspraktijk geregeld hinder van de onduidelijkheid die bestaat over de precieze opdracht en het bijbehorende mandaat: wie wordt geacht de knopen door te hakken? Als dit soort zaken niet van tevoren zijn afgesproken, kan dat leiden tot een hoge overlegdruk met een rolverdeling die voortdurend ter discussie staat. Dit beperkt vervolgens de slagkracht van de organisatie. We zien dat dit probleem in het bijzonder speelt bij de uitvoering van opgaven die bestuurlijke grenzen overschrijden, waardoor er nog meer verschillende partijen betrokken zijn.

In de gesprekken kwam tot slot naar voren dat het vaak ontbreekt aan een werkorganisatie die specifiek is gericht op het realiseren van een opgave. Daardoor moet de inzet en capaciteit van professionals steeds bij de verschillende deelorganisaties worden opgehaald en bevochten.

#### Wat (b)lijkt te helpen?

Investeren in de organisatie van de samenwerking is essentieel. Uitvoeringsorganisaties zijn gebaat bij een duidelijke rolverdeling en heldere spelregels. Het helpt bijvoorbeeld als er één uitvoeringsbureau is met doorzettingsmacht, dat direct toegang heeft tot de betrokken bestuurders. Daarmee voorkom je dat besluiten diverse managementlagen moeten passeren.

Wat verder kan helpen is als bestaande en nieuwe instrumenten voor het verbeteren en versnellen van de aanpak van opgaven beter zouden worden benut. Hierbij valt te denken aan de Regionale Investeringsagenda's (RIA's) voor gebiedsprocessen. Daarnaast kan het stroomlijnen van processen door



processtappen parallel in plaats van serieel te laten verlopen, behulpzaam zijn. En ook instrumenten als impulsaanpakken en versnellingsdagen, die op allerlei beleidsterreinen in de uitvoeringspraktijk worden ingezet, zijn bruikbaar ter ondersteuning van de uitvoering van opgaven in de leefomgeving.

Tot slot is het belangrijk om aandacht te geven aan de cultuur van samenwerken. Dat processen bij de aanpak van ene opgave sneller verlopen dan bij de aanpak van een andere opgave, hangt vaak daarmee samen. Onderling vertrouwen is daarbij een sleutelbegrip. Een gedeeld verleden van samenwerken helpt, zo stelde een deelnemer aan ons rondetafelgesprek. Want dan heeft men elkaar al leren kennen en is er minder wantrouwen. Het is dan ook belangrijk om te investeren in relaties om vooringenomen beelden weg te nemen. Zo organiseer je samenwerking op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen.

## 2.4 Ongelijke verdeling van kosten en baten

Vaak zijn bij de uitvoering van beleid voor de leefomgeving de baten en lasten ongelijk verdeeld. Dit kan belemmerend uitwerken op de uitvoeringspraktijk. Want als bij het werken aan opgaven de baten 'weglekken' (bijvoorbeeld doordat bij uitkoop een hoge vergoeding moet worden betaald), of terechtkomen bij omgevingspartijen of ketenpartners die niet bijdragen aan de opgave, frustreert dit de partijen in de uitvoeringspraktijk. Bovendien verhindert het een voortvarende aanpak omdat daardoor de betrokken partijen hun exploitatie moeilijk rond zullen krijgen.

Wat de verhouding tussen kosten baten tot een ingewikkeld gegeven maakt, is dat er niet alleen financiële baten en lasten zijn, maar ook maatschappelijke – en die laatste zijn moeilijker te kwantificeren. Verder is het soms lastig om met alle kosten en baten rekening te houden. Bijvoorbeeld omdat de baten buiten een gebied vallen of verder weg in de toekomst liggen.

Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?	Wat (b)lijkt te helpen?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• baathebbers zijn niet de lastendragers</li> <li>• tijdsverloop tussen moment van kosten en moment van baten</li> <li>• onvoldoende mogelijkheden om maatschappelijke effecten mee te wegen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inzet van innovatieve financiële instrumenten gericht op financiële en maatschappelijke kosten en baten</li> <li>• financiële slagkracht van decentrale overheden</li> <li>• kennis over (toepassen van) instrumenten</li> </ul>

### Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

Een ongelijke verdeling van kosten en baten kan de uitvoering van opgaven in de leefomgeving op verschillende manieren belemmeren. Als degenen die kosten moeten maken tijdens de uitvoering niet de baathebbers zijn (wat vaak zo is), kan de exploitatie van de aanpak van een opgave in het gedrang komen. De haalbaarheid hangt dan af van hoe de lasten worden verdeeld bij de samenwerking van publiek-private partijen. Dit geldt niet alleen voor gebiedsontwikkelingen, maar ook voor hoe lasten en baten verdeeld worden in de keten, zoals bij de casus scheiden huishoudelijk afval.

Dat er meestal maatschappelijke baten tegenover de kosten staan, helpt in veel gevallen niet. Want maatschappelijke baten zijn lastig kwantificeerbaar en ze zijn niet toe te rekenen naar een traditionele exploitatie. Voor een initiatiefnemer levert immers het betrekken van positieve 'externe effecten' geen betere businesscase op, aangezien deze effecten in het dagelijkse economische verkeer geen prijs hebben. Er moet bovendien vaak op korte termijn worden geïnvesteerd voor maatschappelijke baten die pas op langere termijn tot uitdrukking komen. Daarbij spelen onzekerheden over toekomstige (conjuncturele) ontwikkelingen altijd een rol.

Ook het gegeven dat de geldstromen die vanuit het Rijk beschikbaar zijn voor de uitvoering van opgaven in de leefomgeving sectoraal geormerkt zijn, staat een integrale uitvoering door samenwerkende partijen in de weg. Opgaven in de leefomgeving worden bovendien vaak bekostigd vanuit incidentele projectfinanciering, specifieke uitkeringen, subsidies en deals.



Deze vormen van financiering brengen bovendien een hoge verantwoordingslast met zich mee.

### **Wat (b)lijkt te helpen?**

Opgaven in de leefomgeving zijn lastig aan te pakken met het huidige financiële en bestuurlijke instrumentarium. Voor deze opgaven zijn andere sturings-, verantwoordings- en financieringsinstrumenten nodig. Tijdens de casusstudies die wij hebben laten verrichten kwamen diverse innovatieve vormen van financiering ter sprake die beter zouden voldoen.

Een voorbeeld is het ‘socialiseren van grondvergoedingen’, waarbij wordt ingezet op participatie in plaats van compensatie. Voor de financiering van de uitvoering van een opgave worden dan bijvoorbeeld aandelen uitgegeven of omgevingsfondsen opgericht. Hiermee zou ook het probleem kunnen worden aangepakt dat de baathebbers van leefomgevingsbeleid vaak niet de lastendragers zijn. Participatie van omwonenden, en daarmee ‘socialisatie’ van de baten, kan bovendien het plaatselijke draagvlak voor een ontwikkeling vergroten.

Verder is een gebiedsexploitatie een goed alternatief voor de traditionele grondexploitatie. Bij een gebiedsexploitatie kunnen alle soorten opbrengsten en kosten van een project worden opgenomen, inclusief ecologische, economische en sociale waardecreatie. Bruikbare vormen van financiering blijken er dus wel degelijk te zijn, zodra er buiten de gebruikelijke instrumentenkoffer wordt gekeken.

In de rondetafelgesprekken die wij hebben gevoerd werd ook gepleit voor het vergroten van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en financiële slagkracht voor decentrale overheden. Het Rijk moet structurele taken financieren via het Gemeente- of Provinciefonds en niet via specifieke uitkeringen, incidentele subsidies en deals. Dit geeft meer zekerheid aan decentrale overheden, meer ruimte om maatwerk te leveren en minder verantwoordingslast.

Tot slot is voor de uitvoering van ontwikkelingen een gedegen kennis van grondbeleid en financieringsinstrumenten belangrijk. De respondenten in onze casusstudies geven aan dat hier meer in moet worden geïnvesteerd. Het ontbreekt bij de overheid vaak aan kennis van de markt, ook hier moet in geïnvesteerd worden.

## **2.5 Structurele schaarste aan menskracht**

De uitvoering van opgaven in de leefomgeving heeft te lijden onder een structureel tekort aan gekwalificeerde mensen. De vergrijzing speelt hierbij een rol, maar ook de groeiende vraag naar personeel voor opgaven op relatief nieuwe werkerreinen. Daar komt nog bij dat de waardering voor werken in de uitvoering lager is dan voor werken in de beleidsontwikkeling.

<b>Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?</b>	<b>Wat (b)lijkt te helpen?</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• structureel tekort aan personeel en structurele onderschatting van dit tekort</li><li>• verergering van de bestaande schaarste door concurrentie en de wijze van organiseren</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• gezamenlijk organiseren van de uitvoering</li><li>• meer samenwerken en afstemmen om schaarse kennis en capaciteit te delen</li><li>• innovatie en standaardisatie</li><li>• aantrekkelijk maken van werken in/aan de uitvoering</li></ul>

### **Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?**

Personele schaarste is in Nederland (en ook daarbuiten) op dit moment een structureel gegeven. Dit heeft te maken met (a) de uitstroom van de babyboomgeneratie (waardoor voor veel functies wordt gezocht naar *vervanging*) en (b) de groei van de vraag naar arbeid op relatief nieuwe werkerreinen als klimaat, energie en stikstof (waardoor voor nieuwe functies wordt gezocht naar *uitbreiding*). De arbeidsmarkt blijft de komende dertig jaar een belangrijke beperkende factor voor de uitvoering van het kabinetsbeleid, zo heeft recent de Sociaal-Economische Raad geconcludeerd (SER, 2023).



De schaarste aan menskracht leidt tot een onderlinge strijd om personeel tussen overheidsorganisaties en marktpartijen én tussen verschillende sectoren. Ook is er toenemende concurrentie *tussen* overheidsorganisaties, waarbij grotere organisaties doorgaans betere arbeidsvoorwaarden kunnen aanbieden. Maar ook bij grotere organisaties zijn de arbeidsvoorwaarden voor werk in de uitvoering minder goed dan die voor beleidsfuncties. Over de hele linie blijkt werk in de uitvoering een geringere status te hebben dan beleidsmatig werk. Er is dan ook sprake van een relatief groot verloop in de uitvoeringspraktijk. Dit verloop van personeel veroorzaakt discontinuïteit, weglekken van kennis en vertraging van werkprocessen. Ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt tot gebrek aan continuïteit en dat werkt weer belemmerend op (voortgang in) de uitvoering.

De personele schaarste lijkt verder te worden vergroot door de manier waarop de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Zo wordt er nauwelijks regionaal samengewerkt en afgestemd om schaarse kennis en capaciteit te delen.

Tot slot is er in de woningbouw en civiele techniek sprake van een snelle afwisseling van personele overschotten en tekorten. De behoefte aan menskracht wordt hier bepaald door de pieken en dalen in de conjunctuur. Dit maakt (langjarige) strategische personeelsplanning in deze sectoren ingewikkeld.

#### **Wat (b)lijkt te helpen?**

Personele schaarste in de uitvoering is voor een deel op te lossen door de capaciteit binnen een gebied of regio gemeenschappelijk te beheren. Dit vergt afstemming en samenwerking. Het is wel nodig dat daarbij klassieke bezwaren worden geadresseerd; denk aan een gedeeltelijk verlies van regie of een (vermeend) gebrek aan democratische legitimering (bijvoorbeeld doordat raadsleden geen zicht, invloed en controle hebben op de regionale samenwerkingsverbanden). Soms zullen dit soort bezwaren gewoon moeten worden geaccepteerd. Ook moderne manieren van personeelsinzet, zoals *shared service centra*, kunnen helpen om schaarste aan menskracht te beheersen.

Verder kunnen innovatie en standaardisering beter worden benut als middelen om de personeelskrapte in de uitvoeringspraktijk aan te pakken. Met het gebruik van nieuwe technologieën en digitale oplossingen kunnen processen efficiënter en effectiever worden ingericht. Dit kan de druk op de arbeidsmarkt verlichten en zorgen voor een betere benutting van beschikbare capaciteit.

Tot slot is het van belang dat uitvoerende functies beter worden gewaardeerd en beloond. Dit gaat niet alleen over de bestaande salarisverschillen met beleidsfuncties, maar ook over de positie (status) en verantwoordelijkheden die professionals in uitvoerende functies hebben.



## WAAR HEEFT DE UITVOERINGSPRAKTIJK LAST VAN?

1

### Stapeling, en daardoor ook de complexiteit van beleid

- de hoeveelheid (snel veranderend) beleid
- het gebrek aan inhoudelijke samenhang
- een gedetailleerde uitwerking in soms strijdige doelen, regels en normen

2

### Handelingsverlegenheid: terughoudendheid om stappen te zetten

- druk door negatieve media-aandacht en maatschappelijke weerstand
- gebrek aan kennis en kunde van specifieke instrumenten
- toenemende onzekerheden die in de praktijk tot afstraffing kunnen leiden

3

### Ontoereikende organisatie rond de uitvoering

- geen adequate organisatie voor een integrale aanpak van opgaven in de leefomgeving
- onduidelijkheid over het mandaat en de bevoegdheid om knopen door te hakken
- geen werkorganisatie specifiek aan de opgave werkt, waardoor de inzet vanuit deelorganisaties niet vanzelfsprekend is

4

### Ongelijke verdeling van kosten en baten

- baathebbers zijn niet de lastendragers
- tijdsverloop tussen moment van kosten en moment van baten
- onvoldoende mogelijkheden om maatschappelijke effecten mee te wegen

5

### Structurele schaarste aan menskracht

- structureel tekort aan personeel en structurele onderschatting van dit tekort
- verergering van de bestaande schaarste door concurrentie en de wijze van organiseren



## WAT (B)LIJKT TE HELPEN?

- een eigen agenda rond opgaven als ankerpunt voor het prioriteren van gestapeld beleid
- meer ruimte voor maatwerk
- een gedegen uitvoeringsprogramma, koepelprogramma's of een coördinerend bewindspersoon

- een cultuur van leren en anders omgaan met fouten
- afspraken over spanningsregulatie
- investeren in opleiding en delen van ervaringen

- investeren in de organisatie van de samenwerking
- benutten van instrumenten voor verbeteren en versnellen van de aanpak van opgaven en stroomlijnen van processen
- aandacht voor een cultuur van samenwerken rond concrete opgaven

- inzet van innovatieve financiële instrumenten gericht op financiële en maatschappelijke kosten en baten
- financiële slagkracht van decentrale overheden
- kennis over (toepassen van) instrumenten

- gezamenlijk organiseren van de uitvoering
- meer samenwerken en afstemmen om schaarse kennis en capaciteit te delen
- innovatie en standaardisatie
- aantrekkelijk maken van werken in/aan de uitvoering



# 3 SYNTHESE: LESSEN EN INZICHTEN

Dit advies is gebaseerd op een verkenning van de uitvoeringspraktijk. We hebben daartoe zoals gezegd tien studies naar voorbeeldpraktijken laten uitvoeren. Vervolgens hebben we een nadere analyse gemaakt van vijf belemmerende factoren die in veel van de casusstudies aan de orde bleken te zijn. We inventariseerden zo'n vijftien oorzaken voor deze belemmerende factoren. Daarnaast identificeerden we ongeveer evenzoveel interventies die in de uitvoeringspraktijk (b)lijken te helpen. We pretenderen hiermee overigens niet een uitputtend overzicht te presenteren.

De vraag is: welk beeld roept dit overzicht op van de uitvoering van beleid in de fysieke leefomgeving en welke inzichten geeft dit beeld ons om de uitvoeringspraktijk vooruit te helpen?

## 3.1 Er is niet één silver bullet

Het valt op dat de vijf belemmerende factoren nogal ongelijksoortig van aard zijn; appels en peren als het ware. Ze zijn daardoor niet goed te classificeren. De diversiteit aan belemmerende factoren toont ook aan waarom de problematische aansluiting tussen beleid en uitvoering al decennialang onderwerp is van theoretische analyses. Er is niet één *silver bullet* – geen wondermiddel dat in één klap alle problemen in de uitvoering kan wegnemen. De uitvoering van het leefomgevingsbeleid is complex en vergt werk op diverse fronten. Er is over en weer te weinig kennis van elkaars beweegredenen, praktijken, mogelijkheden en beperkingen.

### Samenloop van factoren

De vijf belemmerende factoren zijn vaak tegelijkertijd aan de orde, zo bleek in onze casusstudies. Dit vergroot de complexiteit voor de uitvoering. We zien dit samenvallen van belemmerende factoren met name op het

regionale schaalniveau. Daar is om te beginnen bij uitstek sprake van stapeling van beleid, doordat veel opgaven in het domein van de fysieke leefomgeving de bestuurlijke grenzen overschrijden. De beste oplossing voor de regio pakt niet voor elke gemeente positief uit. Als gevolg hiervan ontstaat regelmatig handelingsverlegenheid bij lokale bestuurders. Hoe verdedig je als wethouder in de gemeenteraad een regionaal besluit dat niet samenvalt met de eigen gemeentelijke belangen?

Verder is er in de regio's vaak geen toereikende organisatie voor de uitvoering van het leefomgevingsbeleid. Bij uitstek in de regio is de verdeling van kosten en baten problematisch. Bovendien zijn gemeenten vanwege de schaarste aan personeel niet snel geneigd medewerkers aan een regionale uitvoeringsorganisatie uit te lenen.

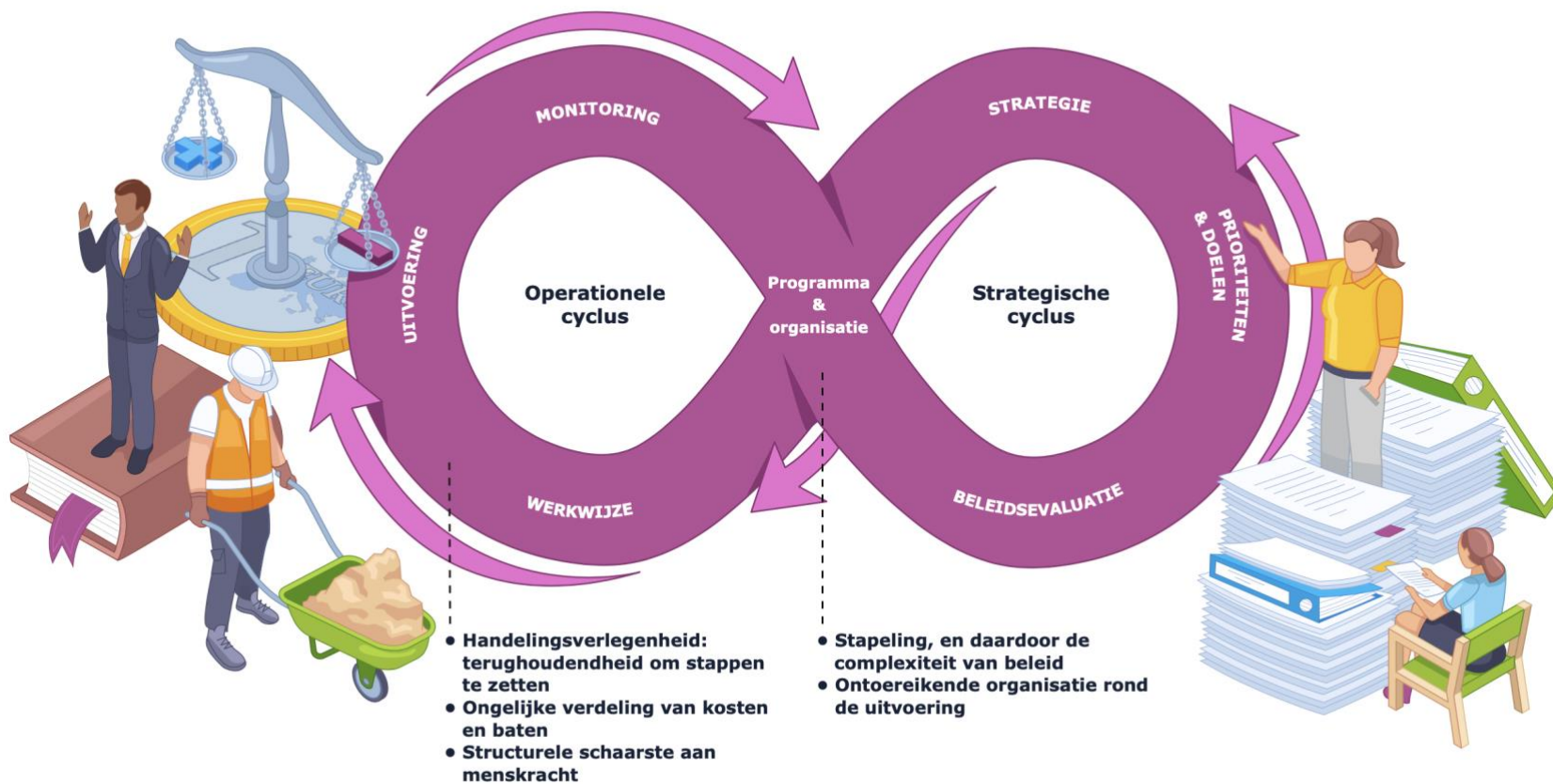
## 3.2 Gewenste verhouding tussen beleid en uitvoering: een model voor realisatiekracht

In dit advies hebben wij gebruikgemaakt van de 'beleidsacht': een weergave van de relatie tussen beleid en uitvoering in de vorm van het getal 8. Daarbij staat beleid bovenin en uitvoering onderin. We hebben dit getal 8 gekanteld, zodat tot uitdrukking komt dat uitvoering van beleid *nevengeschikt* moet zijn aan beleidsontwikkeling en beleid, in plaats van ondergeschikt.

We zien dit model voor realisatiekracht als een betere representatie van de gewenste verhouding tussen beleid en uitvoering dan de meer traditionele beleidscyclus, waarin uitvoering volgt op beleid én waarin beleid dominant is aan uitvoering. In die traditionele opvatting stelt het beleid de richting en de kaders, eventueel met enige inspraak vanuit de uitvoering. Met onze horizontale weergave geven we uitdrukking aan onze visie dat beleid en uitvoering gelijkwaardig zijn aan elkaar. *Beide* zijn in gelijke mate nodig om iets tot stand te brengen, zo laten onze voorbeeldpraktijken zien. Daarom moet elke verbetering van de uitvoering van beleid beginnen bij een denkmodel met deze nevenschikking.



Model voor realisatiekracht: gekantelde beleidsacht met twee clusters van oorzaken voor stagnerende uitvoering



Het model laat verder zien dat er twee cycli relevant zijn voor de realisatie van beleid: de strategische cyclus en de operationele cyclus. Beide cycli staan onder invloed van politieke en maatschappelijke krachten die gevolgen kunnen hebben voor de invulling van de verschillende stappen in het model. De samenleving heeft op de diverse stappen van het model voor realisatiekracht invloed: via democratische processen, via inspraak of als samenwerkingspartner in de uitvoering.

### 3.3 Twee clusters van stagnerende factoren

In het model voor realisatiekracht is te zien dat er twee schakels zijn waar zich de oorzaken bevinden van de stagnerende uitvoeringspraktijk – én de mogelijke oplossingen daarvoor – zoals die we in het vorige hoofdstuk hebben geïdentificeerd. Wat opvalt is (a) dat een groot deel van de oorzaken en mogelijke oplossingen van de stagnerende uitvoeringspraktijk is te vinden op de schakel tussen de operationele uitvoeringscyclus en de strategische beleidscyclus en (b) dat een ander deel van de oorzaken en mogelijke oplossingen zich bevindt rond de schakel tussen werkwijze en uitvoering. In deze twee schakels is volgens ons de grootste winst te behalen bij het versterken van de uitvoering van opgaven in de fysieke leefomgeving.

In het volgende hoofdstuk richten we onze aanbevelingen op de twee besproken schakels in het model. Bij de schakel 'Programma & organisatie' komt de omgang met stapeling van beleid en ontoereikende organisatie aan de orde. Bij de schakel 'Werkwijze & uitvoering' gaan we dieper in op handelingsverlegenheid: de terughoudendheid om stappen te zetten, de ongelijke verdeling van kosten en baten en de structurele schaarste aan menskracht. Als een paraplu boven beide clusters staat onze hoofdaanbeveling die gaat over een herschikking van de verhouding tussen beleid en uitvoering.

## 4 AANBEVELINGEN

Beleidsdoelen in het domein van de leefomgeving worden vaak te laat of niet gerealiseerd, zo hebben we in de inleiding van dit advies vastgesteld. Met de aanbevelingen die we in dit hoofdstuk doen, reiken wij handvatten aan om de uitvoeringspraktijk te versterken en ambities in de fysieke leefomgeving te realiseren. We hanteren daarbij een driedeling:

- We formuleren eerst onze hoofdaanbeveling, die gericht is op het gelijkwaardig maken van beleid en uitvoering (§ 3.1). Deze aanbeveling vormt een soort paraplu boven onze andere aanbevelingen.
- Aansluitend doen wij aanbevelingen die te maken hebben met de verbinding tussen de operationele en de strategische beleidscyclus (§ 3.2).
- Tot slot doen wij aanbevelingen die specifiek zijn gericht op de wereld van uitvoering (§ 3.3).

Omdat dit advies een agenderend karakter heeft, hebben wij onze aanbevelingen op hoofdlijnen geformuleerd. Ze vergen dus nog nadere uitwerking en toepassing door de direct betrokken partijen uit de uitvoering en het beleid. Wij hebben hiervoor gekozen om twee redenen. In de eerste plaats past ons enige bescheidenheid omdat wij als Rli in onze advisering doorgaans op afstand staan van de uitvoeringspraktijk. In de tweede plaats is de variëteit aan beleid en uitvoeringsarrangementen bijzonder groot, waardoor het er per situatie steeds net anders uit zal zien. Het is daarom niet zinvol om aanbevelingen te formuleren met oplossingen-op-maat voor alle uitvoeringsproblemen bij ál het beleid voor de leefomgeving. Wat helpt is een serie aanbevelingen die de noodzakelijke dialoog tussen beleidsmakers en uitvoerende partijen verder kunnen brengen.



**Hoofdaanbeveling: beleidsuitvoering radicaal herwaarderen**

**Aanbeveling 1**  
Maak beleid en uitvoering principieel gelijkwaardig

**Aanbevelingen gericht op werken vanuit de schakel tussen beleid en uitvoering**



**Aanbeveling 2**  
Geef uitvoeringspartijen een structurele positie in de beleidsontwikkeling



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



**Aanbeveling 4**  
Verdeel rollen, taken en verhoudingen vanuit de specifieke opgaven

**Aanbevelingen gericht op assertief omgaan met uitvoeringsdilemma's**



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



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



**Aanbeveling 7:**  
Ga slim om met structurele schaarste aan menskracht



## 4.1 Hoofdaanbeveling: beleidsuitvoering radicaal herwaarderen

### Aanbeveling 1: Maak beleid en uitvoering principieel gelijkwaardig

De uitvoeringspraktijk in Nederland verkeert structureel in een achtergestelde positie ten opzichte van de beleidsontwikkeling en het beleid. Deze achterstelling is naar ons oordeel ongewenst.

De kiem van het probleem zit in het eenrichtingsverkeer dat het denken in de Haagse wereld kenmerkt: er wordt gediscussieerd en besloten over het inzetten van beleid, zonder serieus de gevolgen en de problemen in de uitvoeringspraktijk daarbij te betrekken. Hooguit wordt de vraag gesteld: hoe zorgen we dat de uitvoering zich aanpast op het beleid? De omgekeerde weg wordt niet bewandeld: nagaan wat er in de beleidsontwikkeling nodig is om maatregelen goed uitvoerbaar te laten zijn. Een doorbreking van dit mechanisme vormt een belangrijk bestanddeel van de nieuwe bestuurscultuur waarvan het belang in de politiek breed wordt onderschreven.<sup>1</sup>

### Zorg voor nevenschikking beleid en uitvoering

Wij pleiten voor een radicale herwaardering van de uitvoering, waarbij beleid en uitvoeringspartijen een gelijkwaardige positie hebben. We noemen dit radicaal, omdat de onderwaardering van uitvoering hardnekkig is. Het idee dat beleid en uitvoering gelijkwaardig zijn aan elkaar, is op zichzelf genomen natuurlijk niet radicaal, eerder volstrekt vanzelfsprekend, en ook in lijn met de Kabinetsreactie op de rapporten 'Werk aan uitvoering' (SZW, 2021). Gelijkwaardigheid van beleid en uitvoering betekent dat de schakel tussen de strategische en operationele beleidscyclus niet de plek zou moeten zijn waar de beleidsvormers hun plannen overdragen aan de uitvoering. Het zou veeleer de plek moeten zijn waar beleidspartijen en uitvoeringspartijen *samen* nadenken over de plannen en over de

uitvoerbaarheid daarvan. De schakel vormt idealiter dus niet het overdrachtsmoment, maar de strategische kern: daar gebeurt het.

De uitvoering heeft echter op dit moment nog geen krachtige gezamenlijke stem. Dat heeft verschillende oorzaken. Het veld van partijen in de uitvoering is divers en versnipperd. Het gaat om decentrale overheden, provincies, gemeenten, waterschappen, uitvoeringsorganisaties, omgevingsdiensten, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. De uitvoeringspraktijk kan daarom niet met één mond spreken. Daar komt bij dat kritische kanttekeningen van uitvoerende partijen bij het rijksbeleid vaak als belangenbehartiging worden gezien. Doorgaans zijn het de Haagse beleidsmakers die, omdat het initiatief voor beleidsontwikkeling nu eenmaal bij hen ligt, kiezen met wie, wanneer en waarover ze willen spreken.

Om deze ongelijke relatie tussen beleidsmakers en uitvoerende partijen te doorbreken zijn enkele structurele en culturele voorzieningen nodig om uitvoeringspartijen al vanaf de initiatieffase op een gelijkwaardige manier bij de beleidsontwikkeling te betrekken. De rijksoverheid heeft de afgelopen tijd al twee instrumenten ontwikkeld om rijksbeleid en uitvoering beter op elkaar te laten aansluiten: het Beleidskompas en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (zie kader). De uitvoerbaarheidstoets is specifiek gericht op het tijdig betrekken van medeoverheden. Maar voor alle andere uitvoerende partijen is er (nog) geen sprake van een gelijkwaardige dialoog over de aanpak van een gezamenlijke opgave.

#### Het beleidskompas

Het [Beleidskompas](#) is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid en vervangt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (JenV, 2022). De beleidscyclus bestaat uit vier fases die onderdeel uitmaken van een kwaliteitscirkel (*plan, do, check, act*). In de *plan*-fase gaat het om zorgvuldige beleidsvoorbereiding. In de *do*-fase moet voldoende tijd genomen kunnen worden voor de goede implementatie van wetten en regels en voorlichting daarover. In de *check*-fase gaat de overheid veel meer dan voorheen actief op zoek

<sup>1</sup> Het streven naar een nieuwe bestuurscultuur vormde een belangrijk thema tijdens de Tweede Kamer verkiezingen in 2023. Met deze beoogde nieuwe bestuurscultuur

wordt bedoeld dat de overheid meer moet handelen vanuit vertrouwen in burgers en instellingen en niet vanuit het wantrouwen dat in de laatste decennia gewoon was.



naar knelpunten in de uitvoering. In de *act*-fase komt het beleidsproces weer op gang.

### **Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)**

Met de [Uitvoerbaarheidstoets](#) Decentrale Overheden (UDO) doorlopen Rijk en medeoverheden samen het proces van het ontwikkelen van nieuw beleid. Kunnen gemeenten, provincies en/of waterschappen dit beleid goed uitvoeren, sluit de taak aan op hun bestaande takenpakket en hun deskundigheid, en krijgen ze er genoeg middelen voor van de rijksoverheid? Het gaat hierbij om bestuurlijke en financiële aspecten van nieuw beleid of wijziging van taken en bevoegdheden. De UDO sluit aan bij de eisen die het Beleidskompas stelt aan het proces van totstandkoming van beleid en regelgeving. De UDO en het bijbehorende normenkader interbestuurlijke verhoudingen zijn op 20 januari 2023 vastgesteld door het Kabinet.

Hoewel dit soort instrumenten vanuit goede bedoelingen wordt ontwikkeld, en op zichzelf ook goede pogingen vormen om beleid en uitvoering dichter op elkaar aan te sluiten, veranderen ze niets aan het onderliggende probleem. Ze gaan over het *beter rekening houden met* uitvoering bij het maken van beleid, maar nog onvoldoende over het ontwikkelen van beleid *in samenspraak met* uitvoerende partijen. Het initiatief ligt nog steeds eenzijdig bij de beleidsmakers. Zij maken éérst hun plannen en pas als die er liggen, gaan ze het gesprek aan met uitvoerende partijen. Deze manier van werken leidt tot een terugkerend patroon van te hoge verwachtingen over de uitvoering, tot complexe en lastig uitvoerbare regelgeving, tot tekortschietende budgetten en instrumenten om het gevraagde te realiseren, tot onderling strijdige sturingsfilosofieën, tot onrealistische plannings en tot conflicterende beleidsmaatregelen.

### **Zorg voor regelmatige ‘feedback loops’**

Er moet sprake zijn van een proces waarin voortdurend wordt geschakeld tussen uitvoering en beleidsvorming. Het beleid-in-ontwikkeling wordt dan aangepast op basis van kennis en ervaringen uit de uitvoeringspraktijk of in reactie op een veranderende context of nieuwe inzichten. Het proces speelt zich idealiter dus af binnen de schakel tussen de strategische en

operationele cyclus. Het beleid wordt daar niet alleen ontworpen, maar gaandeweg de uitvoering komen daar ook de opgedane inzichten en ervaringen langs, zodat strategische en operationele bijstellingen kunnen plaatsvinden.

Goed functionerende, van tijd tot tijd terugkerende schakelmomenten (ook wel: *feedback loops*) tussen beleid en uitvoering zijn nodig om te monitoren of het beleid inderdaad tot uitvoering komt en of de doelen worden bereikt. Concreet betekent dit dat professionals in de beleidsontwikkeling met regelmaat aan partijen in de uitvoering om verbetervoorstellen moeten vragen voor de planning, de financiën of de instrumenten. En aan zulke voorstellen moet dan ook gehoor worden gegeven. Ook maatschappelijke ontwikkelingen, marktontwikkelingen, maatschappelijke initiatieven of politieke interventies (zoals moties van de Tweede Kamer) kunnen aanleiding zijn om de feedback loop te doorlopen, oftewel: te schakelen met de uitvoering.<sup>2</sup>

### **Zorg voor gelijkwaardige waardering van functies in de uitvoering en financier de uitvoering op structurele basis**

We zien dat beleidsfuncties op dit moment hoger worden gewaardeerd dan functies in de uitvoering. Het gaat daarbij niet alleen om waardering in status en gezag, maar ook simpelweg om de financiële en materiële beloning. Dat verschil in waardering is niet terecht. Er is topkwaliteit nodig aan beide kanten van het beleid: de ontwikkeling én de uitvoering. De uitvoering is complex en vraagt om zeer specifieke kennis en kunde. Het is immers geen sinecure om gebiedsontwikkelingsprocessen te organiseren, complexe vergunningen te verlenen of (grondbeleids)instrumenten in te zetten. Die specifieke en excellente expertise moet worden gewaardeerd en gehonoreerd.

Wij pleiten daarom voor een betere waardering van de functies in de uitvoering. Het is belangrijk om de uitvoering op dit punt gelijk te trekken met beleidsontwikkeling, zodat goede mensen zonder offers of voorbehoud voor de uitvoeringspraktijk kunnen kiezen. Dit is te bevorderen door te

<sup>2</sup> Een risicoregelreflex moet hierbij worden vermeden. Zie hierover bijlage 1, § 1.2.

zorgen voor arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan de arbeidsvoorwaarden bij de beleidsdepartementen van de rijksoverheid, zowel qua beloning als qua loopbaanperspectief. Immers, om het tweerichtingsverkeer tussen beleid en uitvoering goed te laten verlopen, moet de kwaliteit aan beide kanten goed op orde zijn.

Tegelijkertijd zal de financiële slagkracht van de decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties zélf moeten worden verbeterd. Ook op dat punt is er sprake van een onevenwichtigheid: het beleid voor de structurele opgaven in de leefomgeving moet in de huidige situatie grotendeels worden uitgevoerd met incidentele geldstromen zoals specifieke uitkeringen, tijdelijke subsidies, projectfinanciering en deals. Om het leefomgevingsbeleid goed uitvoerbaar te maken zijn structurele geldstromen nodig. Op die manier is de voortgang beter gewaarborgd. Een nadeel van incidentele financiering is bovendien dat op uitvoeringsniveau veel tijd en menskracht verloren gaat aan de verantwoording die over de besteding van verschillende geldstromen moet worden afgelegd.

## 4.2 Aanbevelingen gericht op werken vanuit de schakel tussen beleid en uitvoering

### **Aanbeveling 2: Geef uitvoeringspartijen een structurele positie in de beleidsontwikkeling**

Uitvoerende partijen hebben op dit moment geen structurele plek aan de tafel waar het beleid wordt ontworpen. Die tafel staat volgens ons in het centrum van het model realisatiekracht uit het vorige hoofdstuk. Dáár zouden decentrale overheden en partijen die werken in de uitvoering hun plek moeten hebben, zodat zij inzichten vanuit de uitvoering kunnen inbrengen in de beleidsontwikkeling. Zij kunnen dan vanuit gezag en autoriteit ter plekke zelf de condities aangeven waaronder beleid kan worden uitgevoerd.

Wij vinden kortom, dat de partijen in de uitvoering veel nadrukkelijker een rol en stem moeten krijgen en nemen bij het tot stand komen van beleid. Alleen dan kan maximaal gebruik worden gemaakt van het inzicht, de

kennis en ook de tegenspraak van partijen uit de uitvoering. Bij deze aanbeveling doen wij een drietal suggesties voor een concrete aanpak.

### **Laat rijksuitvoeringsorganisaties standaard deelnemen aan de Bestuursraad**

Rijksuitvoeringsorganisaties zouden wat ons betreft altijd vertegenwoordigd moeten zijn in de Bestuursraad, het hoogste ambtelijke orgaan waar besluiten worden genomen. In de Bestuursraad kunnen zij input leveren, bijsturen en zo nodig een zwaarwegend (en eventueel ook) negatief advies uitbrengen als beleidsvoorstellen en -maatregelen in hun ogen onuitvoerbaar zijn. Bij veel departementen nemen de grotere – maar dus niet alle – rijksuitvoeringsorganisaties al deel aan de Bestuursraad.

Er zijn echter ook maatschappelijke en private uitvoeringsorganisaties. Hun stem wordt op dit moment niet gehoord in de Bestuursraad. Datzelfde geldt voor de inbreng van provincies, gemeenten en waterschappen (medeoverheden). Let wel, het gaat ons er niet om dat alle uitvoeringsorganisaties in de Bestuursraad *zitting* zouden moeten nemen, maar dat zij een vertegenwoordigende stem hebben in de Bestuursraad. Departementen kunnen daaraan op eigen wijze invulling geven. Het gaat om het structureel inbrengen van de stem van de uitvoering bij beleidsvoornemens. Dat vereist een vorm van structurele vertegenwoordiging, zodat vervolgens de cultuur van gelijkwaardigheid verder vorm kan krijgen.

### **SG's: benut je 'power to convene'**

Om te waarborgen dat ook maatschappelijke en private uitvoeringsorganisaties en medeoverheden in een vroeg stadium worden betrokken bij de beleidsontwikkeling, zou de secretaris-generaal (SG) van elk beleidsdepartement zijn/haar *power to convene* (letterlijk: recht van bijeenroepen) actiever moeten inzetten. We bedoelen hiermee dat de SG erop zou moeten toezien dat de uitvoering niet pas bij de beleidsvorming wordt betrokken *nadat* de prioriteiten van het beleid al zijn vastgesteld. En dat de SG, wanneer deze situatie toch dreigt te ontstaan, de betrokken uitvoeringspartijen actief bijeen roept om deel te nemen aan het overleg over het voorgenomen beleid.



De SG is voor het vervullen van deze rol naar ons oordeel de aangewezen functionaris, omdat hij/zij boven de meer inhoudelijk georiënteerde directeuren-generaals (DG's) staat en vanuit die positie het beste kan beoordelen of het perspectief van de uitvoering afdoende wordt meegewogen. Hiermee bouwen we een expliciete veiligheidsklep in voor het geval dat het gesprek met de uitvoering vanuit de beleidskolom niet vanzelf, adequaat of voldoende breed tot stand komt. Idealiter komt het zover natuurlijk niet, maar de uitvoeringspraktijk van de laatste jaren heeft laten zien dat het in de praktijk *toch* vaak wél nodig is. En daarom beleggen we dit expliciet bij de SG op elk departement.

Wij zien het verbinden van de beleidsontwikkeling aan de uitvoeringspraktijk als een wezenlijk bestanddeel van de nieuwe bestuurscultuur waarover politiek, maatschappelijk en ook ambtelijk wordt gesproken. Realisatiekracht is daarvan een bestanddeel en tegelijkertijd een voorwaarde. Dat is een breed proces, waar iedereen bij betrokken moet zijn, maar juist daarom is het belangrijk om er ook iemand expliciet verantwoordelijk voor te maken. De SG is daarom volgens ons een belangrijke bewaker van deze nieuwe cultuur – ook ten opzichte van zijn/haar politieke opdrachtgevers. Het is aan de SG om te voorkomen dat de ministerraad een beleidsbesluit neemt als niet aan de randvoorwaarden van mensen, middelen en uitvoerbaarheid kan worden voldaan. Als die situatie dreigt te ontstaan, zal de SG met zijn/haar politieke opdrachtgevers in gesprek moeten gaan over de condities waaronder wél aan de randvoorwaarden kan worden voldaan. Ook het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO), als gecombineerd verband van de individuele SG's, kan hierin positie nemen. Ook hier geldt dat idealiter de DG's in deze situaties zelf optreden, of zelf de SG erbij betrekken. Maar wanneer die ideale situatie niet aan de orde is, zou de SG wat ons betreft op eigen titel proactief moeten handelen.

### **Borg belangen van decentrale overheden**

De rol en positie van decentrale overheden bij de uitvoering van rijksbeleid verdienen extra aandacht. Er zijn waarborgen nodig om te voorkomen dat medeoverheden uitvoeringstaken krijgen toebedeeld zonder bijvoorbeeld adequate financiering. Deze waarborgen zijn overigens sinds 2023

opgenomen in de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden, zie aanbeveling 1.

Veel uitvoering vindt in de regio plaats. Opgaven en oplossingen waar overheden samen aan werken vallen steeds vaker op het regionale schaalniveau samen. Regio's beschikken in potentie over veel realisatiekracht. Die realisatiekracht moet wel gepaard gaan met democratische zorgvuldigheid. Elzinga vroeg hier in een advies aan het ministerie van BZK al aandacht voor (2021). Hij pleit in onze ogen terecht voor een beleidskader decentraal bestuur. Dit beleidskader zou ook invulling moeten geven aan regionaal bestuur op een manier die zorgt voor voldoende slagkracht zonder dat dit ten koste gaat van goed gelegitimeerd bestuur. Deze behoefte aan een slagvaardig regionaal bestuur is ook een bevinding uit onze analyse. In 2022 zijn dialoogsessies gevoerd, waaruit blijkt dat medeoverheden ook behoefte hebben aan een dergelijk beleidskader (Berenschot, 2022). Let wel, het gaat hier wat ons betreft om een beleidskader dat dienstbaar is aan de realisatiekracht van regionale verbanden, niet andersom.

Wij vinden ook, in lijn met advisering van onder andere Elzinga, dat de minister van BZK een sterkere coördinerende bevoegdheid moet krijgen bij de taaktoedeling in het decentraal bestuur. Een veiligheidsklep is nodig om overvraging en ondervertegenwoordiging van decentrale overheden in beleidsontwikkeling te voorkomen. De meest zware invulling van deze rol is de optie van een structurele mede-ondertekeningsbevoegdheid van de minister van BZK op dergelijke plannen van vakdepartementen. De praktijk laat namelijk zien dat vakministers soms slordig of selectief omgaan met de belangen van decentrale uitvoeringspartijen. Dit geldt ook voor de norm voor 'voldoende financiering'. Waarborgen zijn nodig om te voorkomen dat medeoverheden enerzijds worden aangetast in hun autonome positie en anderzijds worden opgezadeld met de uitvoering van onrealistische (politieke) ambities.



### **Aanbeveling 3: Werk, organiseer en maak een gedeelde agenda vanuit de opgaven**

Uit de interviews die wij die wij voor dit advies hebben gevoerd met deskundigen, kwam onder meer naar voren dat stapeling van beleid een minder groot probleem is als de uitvoerende partijen helder voor ogen hebben wat de gezamenlijke ambities en doelen zijn. Men is dan beter in staat om gericht en selectief om te gaan met de bulk aan rijksbeleid. En aangezien dan duidelijk is welke zaken met voorrang tijd en aandacht verdienen, kan er succesvoller worden gewerkt aan de uitvoering. Hieruit maken wij op dat niet zozeer de stapeling van beleid zelf het probleem is, maar eerder het vermogen om in die stapeling een coherente lijn te ontdekken en vervolgens een prioritering aan te brengen. Die lijn en de daaruit volgende prioritering komen het beste tot stand als het lukt om een eenduidig verhaal te maken over de opgave die speelt, en op basis daarvan een gedeelde agenda op te stellen: wat gaan we als eerste oppakken en welke acties volgen daarna?

Een aanpak als deze sluit aan bij de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking treedt. Deze wet schrijft immers voor dat gemeenten, provincies en waterschappen een integrale visie op de leefomgeving voor de lange termijn ontwikkelen. In deze omgevingsvisie zullen ze hun inhoudelijke keuzes moeten vastleggen over de ontwikkeling, het beheer, de bescherming en het behoud van de leefomgeving. Oftewel: in de omgevingsvisie kan in veel gevallen het verhaal van een opgave, gebied of regio worden verwoord en kunnen prioriteiten worden gesteld.

Hieronder doen wij drie concrete suggesties die uitvoerende partijen kunnen benutten bij het rangschikken en prioriteren van de beleidsdoelen en regels die vanuit het Rijk op hen afkomen.

---

<sup>3</sup> Ook het Nationaal Programma Landelijk Gebied (N&S, 2022) en de NOVEX-gebieden (BZK, 2022a) zijn te zien als pogingen meer samenhang te creëren in het rijksbeleid. Het Rijk heeft inmiddels een groot aantal programma's geïnitieerd binnen

### **Formuleer eerst de visie, prioriteer daarna de acties**

Onze eerste suggestie hebben we hiervoor al aangestipt: maak een verhaal (i.e. een visie voor het gebied of de regio) en stel op basis daarvan een gedeelde agenda op. Een deel van zo'n verhaal kan bijvoorbeeld zijn: "Dit gebied heeft als opgave om de waterkwaliteit te verbeteren en woningen te realiseren." Dat verhaal oftewel die visie kan vervolgens leidend zijn bij (a) het maken van keuzes over de wijze van uitvoering en de prioritering van acties en (b) het selecteren van de partners die een grotere of kleinere plaats aan de overlegtafel en in het proces moeten krijgen. Ook bij enkelvoudige uitvoeringsopdrachten raden wij deze aanpak aan.

De volgorde van de stappen is wel cruciaal. Het is zaak om éerst het verhaal van de opgave(n) te verwoorden en pas van daaruit de vervolgacties in de juiste ordening in gang te zetten. Dus niet eerst de acties inplannen en daarna het verhaal erbij zoeken. Met die laatste benadering loop je het risico dat bij de betrokken partners het commitment voor het werken aan de opgave op den duur zal afnemen. Het is nu eenmaal lastig om een opgave in de leefomgeving geloofwaardig en met gezag uit te voeren als de onderliggende visie er duidelijk pas achteraf is opgeplakt.

### **Maak gebruik van coördinerende en programmatische structuren**

Eén van de dingen die naar voren kwam in de gesprekken die wij bij uitvoerende organisaties hebben gevoerd, was dat de uitvoeringspraktijk gebaat is bij een koepelprogramma, een coördinerend bewindspersoon, of het werken met brede rijksprogramma's, zoals het Deltaprogramma. Deze lijken te helpen bij het rangschikken en prioriteren van de verschillende beleidsdoelen en regels.<sup>3</sup> Daarmee zou meer ruimte ontstaan voor de uitvoerende organisaties om efficiënt om te gaan met gestapeld beleid, aan de hand van een eigen prioritering van de verschillende beleidsdoelen en regels. De huidige sectorale indeling van het Rijk en het rijksbeleid maakt dat overigens lastig. Want elke bewindspersoon of DG wordt in de nu bestaande constellatie afgerekend op het bereiken van de eigen doelen.

het domein van de fysieke leefomgeving. In een bijlage van het programma NOVEX worden 25 programma's genoemd (BZK, 2022b).

Wij vinden het in dit licht belangrijk dat er op rijksniveau meer en vaker interdepartementaal wordt samengewerkt. Dat kan bijvoorbeeld door het gezamenlijk beheren en verdelen van budgetten.<sup>4</sup>

Het instrument 'programma' zoals omschreven in de Omgevingswet achten wij bij uitstek geschikt als schakel tussen beleid en uitvoering. Een programmatische structuur leent zich goed voor het aanpakken van complexe multi-level-opgaven (met betrokkenheid van verscheidene overheidslagen) en multi-sectorale opgaven (met verscheidene beleidsvelden). In het verlengde hiervan zie wij programmatisch werken als een belangrijk hulpmiddel om opgavegericht de uitvoering gestalte te geven. Bij programmatisch werken zetten wederzijds afhankelijke partijen zich in om gezamenlijk resultaten te bereiken bij een of meer opgaven. Idealiter moet er sprake zijn van een gedeeld opdrachtgeverschap van de betrokken overheden. Ook heldere mandaten en afspraken over opschaling bij problemen zijn van belang.

### **Maak maatwerk mogelijk**

Een bevinding die naar voren is gekomen uit onze casusstudies, is dat beleid lokaal of op gebiedsniveau heel verschillend kan uitpakken. De lokale en regionale verschillen zijn vaak groot en de plaatselijke context kan bepalend zijn voor de effectiviteit van beleidsmaatregelen. Er is daarom in de uitvoering behoefte aan maatwerk. De wijze waarop beleidsmaatregelen op elkaar inwerken is immers in elke situatie net wat anders. Zorg er daarom voor dat beleid, wet- en regelgeving zoveel mogelijk ruimte bevat om op lokaal en regionaal niveau te doen wat voor de aanpak van een specifieke opgave of een gebied nodig is. Overigens biedt de hiervoor al genoemde Omgevingswet hier ook meer ruimte voor. De juiste balans tussen economisch, sociaal en natuurlijk kapitaal is sterk context gebonden. Een breed welvaartspectief kan helpen om lokaal of regionaal de gewenste balans te brengen tussen verschillende sectorale beleidsambities.

---

<sup>4</sup> Incidenteel doen de ministers van IenW en BZK dit al. Zij besluiten bijvoorbeeld gezamenlijk over het budget voor wijkontsluitingen en aanpassingen aan het hoofdwegennet.

### **Aanbeveling 4: Verdeel rollen, taken en verhoudingen vanuit de specifieke opgaven**

Het onderliggende probleem bij veel uitvoeringsfalen is dat het voor de beleidsmakers en de uitvoerders niet duidelijk wie van hen aan zet is als het gaat om het maken van scherpe keuzes over de inhoudelijke prioriteiten en de verdeling van de budgetten. Met als gevolg dat deze keuzes uiteindelijk noch centraal, noch decentraal tot stand komen.

### **Spreek af waar het primaat ligt**

Het is volgens ons cruciaal dat er binnen de schakel tussen beleid en uitvoering per vraagstuk wordt gekozen waar het accent komt te liggen. Kiezen we voor een decentrale invulling van nationale, centrale kaders en ambities, of geven we het beleid vorm als een decentraal proces dat optelt tot de invulling van rijkskaders? Beide is mogelijk, maar het is wel belangrijk dat duidelijk is waar het zwaartepunt ligt. Overigens ligt ten aanzien van een aantal zaken, zoals onteigening, uiteraard vast wie bevoegd gezag is.

Als de decentrale dynamiek leidend is, zal dat betekenen dat de uitvoering van het beleid niet overal hetzelfde verloopt en dat er minder landelijke en bovenregionale regie mogelijk is. Een decentrale aanpak van bijvoorbeeld de aanleg van energie-infrastructuur kan leiden tot versnelling op concrete lokale projecten, maar maakt het tegelijkertijd moeilijk om tot nationale optimalisatie en coördinatie te komen.

Andersom geldt dat nationale regie op de aanleg van energie-infrastructuur met zich meebrengt dat de decentrale uitvoering te maken kan krijgen met centraal gestelde prioriteiten en keuzes die in de concrete situatie ter plaatse niet blijken te passen. Dit kan dan leiden tot weerstand en vertraging. Dit zijn inherente dilemma's, in die zin dat ze niet te voorkomen zijn. Accent leggen op het één betekent automatisch een tekort aan aandacht voor het ander. Maar de inertie die in de uitvoeringspraktijk kan



ontstaan wanneer er überhaupt geen keuze voor het een of het ander is gemaakt, is wél te voorkomen. Wij doen hieronder twee concrete suggesties die hierbij kunnen helpen.

#### **Spreek van tevoren met elkaar door waar de doorzettingsmacht ligt**

Essentieel is dat alle betrokken partijen in de schakel tussen beleid en uitvoering van tevoren met elkaar doorspreken wat de ruimte is die de decentrale uitvoerende partijen zullen hebben: waar ligt de doorzettingsmacht, hoeveel ruimte is er voor lokale onderhandeling en afwijking? Keuzes hierover mogen niet worden opengelaten. Anders is het gevaar groot dat er centraal doelen worden gesteld die met onduidelijke mandaten en verantwoordelijkheden naar de decentrale uitvoering worden overgeheveld. Partijen in de uitvoering weten dan niet wat ze wel en niet kunnen doen. Met als gevolg dat ze hun doorzettingsmacht niet kunnen of willen inzetten. Terwijl de aanpak van grote vraagstukken in de leefomgeving juist vraagt om sterke, deskundige en gezaghebbende organisaties die de uitvoering op zich nemen.

Omdat opgaven in de leefomgeving uiteindelijk altijd gaan over schaarse middelen en schaarse ruimte, is er altijd sprake van een verdelingsvraagstuk. Juist daarom is het belangrijk dat duidelijk is wat ieders verantwoordelijkheid is, welke inhoudelijke keuzes aan de uitvoeringspraktijk worden overgelaten, welke budgettaire verdelingen ze daarbij kunnen maken en welk deel van de geldstromen centraal al geormerkt is.

#### **Laat de specifieke opgave leidend zijn voor de inrichting van de uitvoering**

Het is niet alleen belangrijk dat bij de vormgeving van beleid de rollen, taken en mandaten helder zijn verdeeld, maar ook dat de gezamenlijke keuze hierover *vanuit de specifieke opgaven in de leefomgeving* wordt gemaakt. Het kenmerk van veel vraagstukken in de fysieke leefomgeving is immers dat lokale omstandigheden sterk kunnen verschillen én sterk bepalend kunnen zijn voor de manier waarop de uitvoering het beste vorm kan krijgen. Dit geldt in het bijzonder voor de aanpak van regionale opgaven. De regio is een onderbelicht maar belangrijk schaalniveau voor de uitvoering van veel rijksbeleid.

### **4.3 Aanbevelingen gericht op assertief omgaan met uitvoeringsdilemma's**

We zijn in de door ons onderzochte casussen tal van problemen tegengekomen die zich herhaaldelijk voordoen en die inherent blijken te zijn aan het werken in de uitvoering. We doen in deze paragraaf aanbevelingen voor het omgaan met drie dilemma's die volgens ons (de voortgang in) de uitvoering van het leefomgevingsbeleid het meest hinderen.

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

Of de uitvoering van beleid voor de leefomgeving goed verloopt, blijkt onder meer af te hangen van de cultuur waarbinnen de betrokken professionals samen het werk tot stand brengen. Dat gaat niet vanzelf goed. Wij hebben in de casusstudies gemerkt dat het veel beleidsuitvoerders ontbreekt aan durf om bepaalde maatregelen door te voeren. Er is sprake van angst, zelfcensuur en uitstelgedrag. Dat is ernstig, want het belemmert een voortvarende aanpak van opgaven in de leefomgeving.

Soms speelt politieke en/of maatschappelijke weerstand een rol bij de terughoudendheid van uitvoerders. In andere gevallen gaat het om onvoldoende kennis en kunde van de problematiek en de beschikbare beleidsinstrumenten. Dat laatste is niet gemakkelijk om toe te geven. We zien in de praktijk dat als er wordt verwezen naar wettelijke of financiële beperkingen, het in werkelijkheid vaak eerder gaat over het niet willen of durven benutten van mogelijkheden die er wel degelijk liggen. Terughoudendheid bij het inzetten van beleidsinstrumenten zit meestal niet alleen in een individuele persoon; ook de setting is daarvoor bepalend. Hier is dan ook geen sprake van een schuldvraag. De wijze waarop de samenwerking is georganiseerd bepaalt of individuen hun mogelijkheden ook benutten, of dat ze daar vanuit handelingsverlegenheid van afzien.

Hieronder doen wij twee suggesties om vanuit een beter georganiseerde samenwerking de besluitvaardigheid van beleidsuitvoerders te verbeteren. Het gaat hierbij om een paradigmashift waarin niet controle, maar



vertrouwen en transparantie centraal staan. Zodat dilemma's, twijfels en onzekerheden ongehinderd op tafel kunnen komen.

### **Maak afspraken over de cultuur van samenwerking**

Om tot goede uitvoering te komen is het belangrijk om een setting te ontwikkelen waarin partijen zich veilig genoeg voelen om, ook als het spannend wordt, oplossingen te zoeken en lastige knopen door te hakken. Dit betekent dat er afspraken nodig zijn over de cultuur van samenwerking. Hoe komen we van een afrekencultuur naar een leercultuur als er onvermijdelijk fouten worden gemaakt? Hoe handelen we samen als iemand in een mediastorm terecht komt, of te maken krijgt met grote maatschappelijke ophef? Er zullen afspraken moeten worden gemaakt over het omgaan met dit soort spanningen (Fijbes, 2017). De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in dit verband onlangs geadviseerd om verantwoordingsprocessen in te richten op basis van herstel of verbetering in plaats van afrekening. En om verbeterprocessen in te richten volgens de principes van lerend evalueren (ROB, 2023).

Tegelijkertijd is het belangrijk dat individuen binnen een cultuur van samenwerking scherp blijven en in het gesprek over mogelijke oplossingen een tegengestelde visie naar voren kunnen brengen. Juist dan kan het gezamenlijke antwoord sterker worden. De kunst van goede samenwerking in de uitvoering is dat verschillen van mening eerst scherp op tafel komen, waarna in een proces van gezamenlijkheid keuzes worden gemaakt. Een cultuur van samenwerken betekent dus ook een cultuur van productieve confrontatie. Een cultuur waarin partijen een lastige discussie tijdig aangaan in plaats van deze zo lang mogelijk uit de weg gaan – tot deze zich buiten 'op de grond' uiteindelijk toch manifesteert.

### **Ga productief om met inherente onzekerheden**

Het rijksbeleid voor de leefomgeving gaat uit van een suggestie van planmatige zekerheid. De realiteit van beleidsuitvoering in de fysieke leefomgeving is echter dat het werk vrijwel altijd gepaard gaat met onzekerheden. Dat betekent dat het uitvoeren van maatregelen in de praktijk anders verloopt dan hoe het is vastgelegd in de plannen en blauwdrukken.

Dat het beleid anders wordt uitgevoerd dan was voorzien, wordt vaak gezien als een tekortkoming. Maar dat is niet realistisch en niet productief. Het is belangrijk om te erkennen dat er altijd sprake zal zijn van onzekerheden en als uitvoerende partijen die onzekerheden gezamenlijk aan te gaan en elkaar daarin ook te steunen.

### **Aanbeveling 6: Zoek manieren om kosten en baten van opgaven in de leefomgeving nauwkeuriger te bepalen en beter te verdelen**

Bij het werken aan opgaven in de leefomgeving lekken baten vaak weg (bijvoorbeeld doordat bij uitkoop een hoge vergoeding moet worden betaald) of komen revenuen terecht bij (omgevings)partijen die niet bijdragen aan de (gebieds)ontwikkeling. Dit frustriert niet alleen de partijen die werken aan de uitvoering, het belemmert ook een voortvarende aanpak.

We doen hieronder drie suggesties voor productieve manieren om de kosten en baten van opgaven in de leefomgeving anders te berekenen en te verdelen.

### **Deel kennis en kunde over (innovatieve) financiële arrangementen**

Er is meer aandacht nodig voor het delen van kennis en kunde bij de toepassing van instrumenten voor grondbeleid, zoals het vestigen van voorkeursrecht gemeenten, kostenverhaal en onteigening. Veel gemeenten zijn na de financiële crisis overgaan van een actief naar een faciliterend grondbeleid en zijn daarmee expertise op het terrein van grondbeleid kwijtgeraakt. Terwijl juist de inzet van grondbeleidsinstrumenten van nut kan zijn bij de financiering van projecten in de leefomgeving.

Ook is meer aandacht nodig voor het ontwikkelen van kennis over innovatieve financiële arrangementen. De kennis op dit gebied lijkt zich niet snel te verspreiden. De koepelorganisaties IPO, VNG en UvW zouden hier wat ons betreft een grotere rol in moeten nemen, samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De Regionale Investeringsagenda's lijken een veelbelovend instrument om te komen tot meer regionale regie op investeringen. We zijn in onze casusstudies ook positieve voorbeelden tegengekomen waarbij wordt gewerkt met financiële participatie van bewoners in gebiedscorporaties (onder meer bij windenergieprojecten) of



waarbij partijen zich verbinden aan een ontwikkeling in de vorm van mede-eigenaarschap of aandeelhouderschap (onder meer bij projecten voor aardgasvrije wijken).

### **Zet waardevermeerdering van grond in voor ruimtelijke ontwikkelingen**

Voor een betere verdeling van kosten en baten bij gebiedsontwikkeling vinden wij het belangrijk dat waardevermeerdering van grond beter kan worden ingezet om ruimtelijke ontwikkelingen betaalbaar te maken en publieke tekorten te verminderen. Het Ministerie van BZK laat hiertoe een verkenning uitvoeren naar het verbeteren van de baatbelasting en de mogelijkheden voor het invoeren van een heffing om speculatieve grondhandel te voorkomen (spoor 3 van 'Modernisering van het grondbeleid', BZK, 2023).

### **Kijk ook naar niet-financiële baten, vermeden kosten en mogelijke toekomstige baten**

Wij vinden het belangrijk dat er bij (gebieds)ontwikkelingen niet alleen naar de directe financiële kosten en baten wordt gekeken. Ook niet-financiële baten, vermeden kosten en mogelijke toekomstige baten moeten kunnen worden meegewogen. Zoals Isaac Roeterink (2023) het treffend stelt: het gaat om een gebiedsexploitatie en niet om een grondexploitatie. Breng daarom als gebiedsteam bij de start zowel de financiële als de niet-financiële kosten en baten in beeld en formuleer principes waarop deze kosten en baten worden verdeeld over de betrokken partijen ('we wegen zowel financiële als niet-financiële kosten en baten', 'we streven ernaar dat financiële en niet-financiële baten in het gebied blijven', 'we streven ernaar dat belanghebbenden naar rato delen in de kosten en baten'). Het is belangrijk om ook arrangementen te ontwikkelen voor het inprijzen van externe kosten, het verdisconteren of socialiseren van opbrengsten en daar sluitende afspraken over te maken.

Interessant zijn in dit verband de vijf lessen aan de hand waarvan het Centraal Planbureau (CPB) in een recente publicatie illustreert hoe bij gebiedsontwikkeling het perspectief van brede welvaart de maatschappelijke kosten-batenanalyse kan aanvullen en versterken. Door te kijken vanuit het perspectief van brede welvaart ontstaat een meer

evenwichtige analyse van de effecten van integrale gebiedsontwikkeling. Zo'n perspectief neemt niet alleen financieel-economische maar ook sociaal-culturele en ruimtelijk-ecologische effecten mee. Ook wordt rekening gehouden met verdelingseffecten voor het hier en nu, voor toekomstige generaties en in andere regio's en landen. Een analyse vanuit het oogpunt van brede welvaart geeft de verschillende effecten naast elkaar weer en maakt zo de bijbehorende dilemma's voor beslissers expliciet (CPB, 2023).

### **Aanbeveling 7: Ga slim om met structurele schaarste aan menskracht**

In alle delen van de uitvoeringspraktijk speelt het probleem van schaarste aan menskracht. En dat probleem zal de komende jaren eerder toenemen dan afnemen. Daarom is het nodig om de energie te richten op het slim omgaan met schaarste, waarbij de schaarste zelf wat verlicht kan worden én het mogelijk is om de hinder van de schaarste sterk te reduceren. Wij doen hiervoor drie concrete suggesties.

#### **Maak gebruik van pooling en expertisevertegenwoordiging**

Een goede manier om met structurele personele schaarste om te gaan is door deskundigheid slimmer te *poolen* en door te werken met *expertisevertegenwoordiging*.

Bij *poolen* wordt deskundigheid die her en der bij individuele uitvoeringsorganisaties zit, ondergebracht in een gemeenschappelijke, (landelijke of regionale) *pool* van experts. Organisaties die te kampen hebben met niet te vervullen functies en bijvoorbeeld een specialist nodig hebben op het gebied van grondbeleid, kunnen vanuit zo'n *pool* iemand inhuren voor specifieke projecten. Tekorten die voor uitvoeringspraktijken vaak directe en onoverkomelijke bottlenecks veroorzaken, kunnen op deze manier worden opgelost.

*Expertisevertegenwoordiging* is een manier om te voorkomen dat er onnodig te veel deskundigen tegelijk voor een project worden ingezet. Het idee hierbij is om bijvoorbeeld niet vijf ecologen in een projectteam te zetten (van elke betrokken uitvoeringsorganisatie één), maar één die



namens alle organisaties het specifieke expertisegebied vertegenwoordigt en daarin de invalshoeken van de verschillende organisaties meeneemt en inbrengt.

#### **Verlicht personeelsschaarste door het werk slimmer in te richten**

Schaarste aan menskracht is vaak ook deels een gevolg van hoe er wordt gewerkt. Daarom is het van belang dat uitvoeringspartijen kritisch zijn op de manier waarop zij hun werkprocessen hebben ingericht. Die zijn vaak onnodig arbeidsintensief. Allerlei overleggen lijken eerder de onderlinge belangenstrijd tussen organisaties te dienen dan het uiteindelijke maatschappelijke resultaat in de leefomgeving.

Dat maatschappelijke resultaat moet steeds de toetssteen zijn voor de zin van een proces, een overleg of een andere besteding van kostbare tijd. Vanuit dat perspectief kan het stellen van simpele, kritische vragen helpen bij het verlichten van schaarste: kunnen we snoeien in het aantal of de frequentie van overleggen, kunnen we de duur van overleggen bekorten door te zorgen voor een duidelijke agenda met stukken, kunnen we herhaaldelijk terugkerende bespreekpunten voorkomen door afspraken beter vast te leggen en opvolging te geven?

Uitvoeringspartijen hebben een grote behoefte aan een vermindering van de verantwoordingslast. Met name de verantwoording bij incidentele financiering en specifieke uitkeringen is bijzonder arbeidsintensief. Het werken met structurele financiering via het Gemeente- of Provinciefonds draagt aanzienlijk bij aan het verminderen van de verantwoordingslast.

In een gesprek dat wij voerden over onze casusstudie naar de uitvoering van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer kwam ter sprake dat er veel menskracht nodig is voor het begeleiden van aanbestedingen. Dit komt door de manier waarop de aanbestedingstrajecten zijn georganiseerd. Sommige marktpartijen zijn zo'n 30% van hun tijd en kosten kwijt aan offertetrajecten. Er zou op kosten en menskracht kunnen worden bespaard door meer gebruik te maken van raamcontracten en dergelijke. Bij aanbestedingen zou ook de onderaanneming kunnen worden ingeperkt door daar expliciet eisen aan te stellen. Het sluiten van subcontracten

brengt bovendien administratieve rompslomp met zich mee en leidt tot onnodig tijd- en kwaliteitsverlies.

#### **Benut mogelijkheden van standaardisatie**

Uit de gesprekken die wij in het kader van de casusstudies voerden met uitvoerende partijen kwam ook nog naar voren dat er veel meer gebruik kan worden gemaakt van standaardisatie. We doen vaak alsof elke opgave uniek is, maar veel werkzaamheden zijn repeterend van aard.



# BIJLAGEN: VIJF BELEMMERINGEN VOOR DE UITVOERING VAN BELEID

## 1 BELEMMERENDE FACTOR 1: STAPELING, EN DAARDOOR DE COMPLEXITEIT VAN BELEID

“Een mooie functie”, dacht zij. Beleidsmedewerker wonen in een kleine gemeente. Lekker overzichtelijk. Weinig gedoe met collega’s en veel ruimte voor eigen initiatief. Maar nu. Ze moet namens haar gemeente inbreng leveren voor de verstedelijkingsstrategie van het stedelijk netwerk en het verstedelijkingsakkoord. Haar regionale wooncollega’s willen ook een gezamenlijke input voor de provinciale Agenda Wonen en het nieuwe provinciaal Beleidskader Leefomgeving. En ze moet informatie aanleveren voor de Woondeal en de Woningbouwimpuls. “Hoeveel beleid kun je eigenlijk maken over wie waar wat gaat bouwen?”

### 1.1 Inleiding

Uit onze casusstudies blijkt dat de stapeling van beleid een belangrijke belemmerende factor vormt bij de uitvoering van beleid in het domein van de fysieke leefomgeving. Stapeling van beleid is tot op zekere hoogte een onontkoombaar gevolg van de wijze waarop de rijksoverheid is georganiseerd: het beleid wordt per sector ontwikkeld binnen afzonderlijke departementen. In de uitvoeringspraktijk ontstaan hierdoor echter problemen. Het beleid vertoont een gebrek aan samenhang en zit daardoor ingewikkeld in elkaar. Het komt regelmatig voor dat beleidsdoelen zo zijn





geformuleerd en uitgewerkt dat ze niet op elkaar aansluiten, of zelfs tegen elkaar in werken.

## 1.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

### 1. Hoeveelheid (snel veranderend) beleid

De respondenten in onze casusstudies signaleren dat stapeling van beleidsmaatregelen, beleidsdoelen en beleidsinstrumenten verwarring teweegbrengt bij degenen die het beleid moeten uitvoeren: zij kunnen het allemaal niet meer overzien. Dit leidt in de uitvoeringspraktijk regelmatig tot uitstelgedrag. Een voorbeeld dat vaker wordt genoemd in dit verband is de realisatie van de ambitieuze woningbouwopgave, die stagneert als gevolg van de huidige stikstofregels. Maar we hebben het ook gesignaleerd in ons casuonderzoek naar het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW, 2021). Veel gemeenteraden blijken geen goed inzicht te hebben in de problematiek rond het aardgasvrij maken van wijken. Het is ingewikkeld en de ambtelijke kennis is veelal niet toereikend. Ook het subsidielandschap is complex en versnipperd. Bovendien is het lastig of zelfs onmogelijk om de beschikbare budgetten ontschot in te zetten. Deze problemen en de trage voortgang van het proces hebben ertoe geleid dat de ambitie van het programma inmiddels is verlegd van het realiseren van aardgasvrije wijken naar een kennis- en leerprogramma over hoe aardgasvrije wijken aan te leggen.

Ook het feit dat beleidskaders en -regels voortdurend veranderen leidt tot inertie. Regelmatig wordt bestaand beleid onder druk van maatschappelijke en politieke processen of als gevolg van rechterlijke uitspraken bijgesteld of doorontwikkeld. Organisaties in de uitvoering moeten zich dan aanpassen en zich opnieuw verdiepen in de regels. Dat resulteert soms in een afwachtende houding. We hebben dat bijvoorbeeld geconstateerd in ons casuonderzoek naar de wettelijke energiebesparingsplicht voor bedrijven. De betrokken uitvoerende organisaties, in dit geval omgevingsdiensten, ondervinden hinder van het feit dat de Erkende Maatregelenlijst (EML) voortdurend van rijkswege wordt aangepast. Tegelijkertijd is het beleidspakket voor de energiebesparingsplicht volgens een deelnemer aan

ons rondetafelgesprek strijdig met andere nationale regels en met Europese regels.

Een laatste voorbeeld dat we hier noemen komt uit onze casusstudie naar windenergieprojecten op land. Het beleidspakket is hier vastgelegd in een omvangrijke hoeveelheid wet- en regelgeving en (formele en informele) plannen. Er is in dit dossier sprake van een bijna onafzienbare reeks van interbestuurlijke akkoorden: het Energieakkoord, het Klimaatakkoord, het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën, de Regionale Energiestrategieën, het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat, de provinciale programma's voor regionale energie-infrastructuur en het Beleidsprogramma Klimaat. Dit omvangrijke beleidspakket heeft in de uitvoeringspraktijk voor onzekerheid gezorgd. De stapeling van plannen (akkoorden, regionale energiestrategieën en dergelijke) draagt volgens onze respondenten bij aan onduidelijkheid en gebrek aan binding. Daar komt nog bij dat een uitspraak van de Raad van State (het zogenoemde Nevele-arrest uit 2021) heeft geleid tot extra vertraging van de uitvoering, omdat er volgens het Europees recht een uitgebreid milieuonderzoek moet plaatsvinden voordat het Rijk een besluit mag nemen over het plaatsen van windparken.

De Rli staat niet alleen in de waarneming dat de stapeling en voortdurende aanpassing van beleid een belemmering vormt voor de uitvoeringspraktijk. Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) erkent dat de hoeveelheid wetten en regels is toegenomen en dat ze ook complexer en gedetailleerder zijn geworden (BZK, 2020). Friso de Zeeuw noemt het beleidsobesitas. "Complexiteit met steeds nieuw beleid, torenhoge ambities en beperkte, versnipperde middelen staan de uitvoering en de dienstverlening in de weg" (De Zeeuw, 2023). Door de stapeling van wetten en regels, die vaak allemaal relevant zijn voor een gebied, is het beleid steeds lastiger uit te leggen aan uitvoerende partijen, burgers en marktpartijen. Dit leidt tot weerstand en tot vertraging in de uitvoering. De SER (2023) signaleerde onlangs dat de complexiteit mede toeneemt door de diversiteit aan sturingsvormen, die soms met elkaar conflicteren. Ook dit draagt niet bij aan een doelmatige uitvoering.



## 2. Gebrek aan inhoudelijke samenhang

Uit bijna al onze casusstudies blijkt dat partijen die uitvoering geven aan het rijksbeleid voor de leefomgeving te maken hebben met grote hoeveelheden beleid en regels, waarbij het lastig prioriteren is. Alles lijkt urgent. En de schotten tussen de verschillende betrokken ministeries maken dat nog ingewikkelder.

Voorbeelden kwamen wij tegen in onze casusstudies naar de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid en de realisatie van Natuurnetwerk Nederland. In beide casussen spraken onze respondenten over verkokering die de uitvoering in de weg zit. Er is in deze dossiers niet alleen sprake van véél regels, maar ook van onderling strijdige regels. Ook in onze casusstudie naar de realisatie van stedelijke verdichting kwam het gebrek aan inhoudelijke samenhang in het beleid naar boven. Onze respondenten gaven aan dat de minister voor VRO de afgelopen twee jaar meer dan een dozijn verschillende trajecten heeft geïnitieerd, zonder prioritering. Alles moet tegelijkertijd en alles heeft politieke urgentie. Decentrale overheden weten amper hoe ze hun capaciteit moeten verdelen over de vele urgente beleidsdossiers binnen het woondomein. De prioriteit gaat dan al snel uit naar de dossiers waaraan concrete financiering is verbonden, zoals de woningbouwimpuls.

Uit onze casusstudies blijkt dat regionale partijen verwachten dat het Rijk meer samenhang creëert in het beleid van de verschillende departementen. Het Rijk ziet dat juist vaak (impliciet) als een opdracht voor de regio. Een voorbeeld hiervan is het Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving (BZK, 2022a). Het Rijk heeft hierin provincies gevraagd om opgaven bij elkaar te brengen en te kijken hoe een en ander past en samenvalt in de ruimtelijke context (BZK, 2022c).<sup>5</sup>

In het rijksbeleid ontbreekt vaak zicht op de realiteit van de uitvoeringspraktijk. Een voorbeeld hiervan kwamen wij tegen in onze casusstudie naar de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid. In de

beleidsbrief 'Water en bodem sturend' die de minister van IenW over dit onderwerp opstelde (IenW, 2022) ontbreekt een handelingsperspectief, waardoor de formulering van het beleid vragen oproept als: hoe verhoudt zich dit beleid tot de verstedelijkingsopgave, het stikstofbeleid enzovoort? Ook in het rondetafelgesprek dat wij hielden over stapeling van beleid kwam aan de orde dat de rijksoverheid uit verschillende sectorale werelden bestaat, waartussen geen afstemming plaatsvindt. Dit leidt tot beleidsconcurrentie. En omdat er vanuit het Rijk geen prioritering is, komt dit probleem op het bord van de uitvoerende partijen terecht. Er is bovendien vaak sprake van inconsistentie in de sturingsaanpak: het ene ministerie hanteert een sectorale centralistische aanpak, het andere benadert de uitvoeringspraktijk juist met een decentrale, gebiedsgerichte en integrale aanpak.

Als er al ruimte is om beleid van verschillende departementen in samenhang op te pakken, ontstaan er vaak problemen bij de financiële verantwoording achteraf. De strikt sectorale verantwoording waar het Ministerie van Financiën om vraagt, maakt namelijk het schuiven met budgetten – in de tijd en over posten – problematisch. Geldstromen kunnen daardoor niet ontschot worden ingezet. Zo zijn de budgetten voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer expliciet bestemd voor aanpassingen aan de infrastructuur. De uitvoerende partijen kunnen dit geld niet gebruiken voor investeringen in gebiedskwaliteit ten behoeve van een betere ruimtelijk inpassing van spoorprojecten.

Wij constateerden ook in een eerder advies al dat er sprake is van een gebrek aan samenhang in het beleid voor de leefomgeving (Rli, 2019). In dat advies stelden we vast dat de wijze waarop de politiek reageert op incidenten hieraan mede debet is. Vaak prevaleert een snelle aanpak boven een doordachte analyse van het probleem in zijn bredere context. Interventies die vanuit een 'risicoregelreflex' worden ingezet, ontberen vrijwel altijd een deugdelijke analyse van kosten, baten, alternatieven en schadelijke neveneffecten of de impact op aanpalend beleid (ROB, 2023).

<sup>5</sup> Friso de Zeeuw hekelt dit verzoek, omdat provincies hiermee in zijn ogen worden opgezadeld met een schier onmogelijke opdracht (De Zeeuw, 2023).

### 3. **Weinig ruimte voor lokale afwegingen en onderling strijdige regels en normen**

Uit onze casusstudies blijkt dat er bij de uitvoering van beleid voor de leefomgeving vaak weinig ruimte is voor het maken van lokale afwegingen. Terwijl die ruimte nodig kan zijn om tot een goed resultaat te komen. Soms is bijvoorbeeld een iets soepeler omgang met milieunormen onvermijdelijk om een woningbouwcomplex te realiseren, of is een tijdelijke extra stikstofbelasting nodig om een maatschappelijk zeer wenselijke ontwikkeling mogelijk te maken.

In onze casusstudie naar de energiebesparingsplicht voor bedrijven signaleerden wij dit probleem bij grote supermarktketens. Deze hanteren een onderhouds- en/of vernieuwingscyclus van tien jaar voor al hun filialen, verspreid over het hele land. Als filialen niet ver meer af zitten van de geplande vernieuwing van hun winkelinterieur, kiezen ze er uit efficiencyoverwegingen voor om allerlei ingrepen, zoals het plaatsen van ledverlichting, daarin mee te nemen. Maar de decentraal georganiseerde omgevingsdiensten blijken niet toegerust om hiermee rekening te houden, en zo worden boetes uitgedeeld vanwege het ontbreken van ledverlichting. Dit vergt een betere instructie van de omgevingsdiensten vanuit het bevoegd gezag.

Ook onderling strijdige regels en normen maken deel uit van het probleem rond de stapeling van beleid. In onze casusstudie naar de realisatie van Natuurnetwerk Nederland stuiten wij op diverse voorbeelden. Maatregelen die worden ingezet om de landbouw te stimuleren bijvoorbeeld, zoals subsidies voor een bepaald type stallen (in 2023 afgeschaft), hebben een negatief effect op de natuur en doorkruisen zo de door het Rijk beoogde verbetering van de natuurkwaliteit.

#### 1.3 **Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen?**

Stapeling van beleid wordt in de uitvoeringspraktijk als een gegeven gezien. De complexiteit van opgaven in de leefomgeving werkt de stapeling van beleid nu eenmaal in de hand. Het is volgens de door ons geraadpleegde deskundigen dan ook niet zinvol om te pleiten voor minder beleid of voor een moratorium op nieuw beleid (Kosterman & Van Schoonhoven, 2023).

Het zou al mooi zijn als de ministeries het rijksbeleid meer in samenhang zouden weten te ontwerpen. Maar decentrale overheden hebben daar weinig vertrouwen in, gegeven de sterke verkokering in Den Haag en de heersende moraal onder beleidsambtenaren om alleen de eigen bewindspersoon te dienen.

#### 1. **Eigen agenda rond opgaven als ankerpunt voor prioriteren van beleid**

Verschillende deelnemers aan de door ons georganiseerde rondetafelgesprekken gaven aan dat succesvolle gebiedsontwikkelingen niet beginnen bij het rijksbeleid dat in Den Haag wordt bedacht, maar bij het hebben van een lokale of regionale agenda voor de leefomgeving. Met die agenda worden de eigen prioriteiten duidelijk; vervolgens kan slim worden aangehaakt bij programma's en subsidiestromen van het Rijk. Een voorbeeld dat in dit verband tijdens één van de rondetafelgesprekken positief werd besproken, betreft [Almere 2.0](#): een programma dat wordt uitgevoerd door een op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie met slagkracht en mandaat om de schaa sprong van Almere te organiseren. Een ander voorbeeld dat werd genoemd betreft de gemeente Zwolle. Deze gemeente kon aanvankelijk niet uit de voeten met de lawine aan beleidsmaatregelen en -programma's die vanuit het Rijk werd ontwikkeld voor het aanjagen van de woningbouw. Maar door te gaan werken vanuit een agenda voor de eigen opgaven en de relevante programma's en geldstromen daarbij te betrekken, kreeg Zwolle weer vat op de uitvoering, wat uiteindelijk ook rendement opleverde (Concilium Zwolle, 2021). Het maken van een eigen agenda als manier om grip te krijgen op gestapeld beleid betekent in feite: keuzes maken. Handvatten voor dat proces zijn recent opgesteld door het College van rijksadviseurs (CRA, 2023).

Ook een sterk narratief over (de urgentie van) een gewenste ontwikkeling kan helpen bij het binden van mensen aan opgaven, zo kwam naar voren uit een van onze rondetafelgesprekken. Onze casusstudie naar de realisatie van Natuurnetwerk Nederland bevestigt dit. Daar merkten we dat het draagvlak voor integrale gebiedsontwikkeling groter is dan het draagvlak voor sectoraal natuurbeleid. Er ontstaat pas steun voor het beleid als natuurdoelen worden verknoopt met doelen voor landbouw, waterberging, economie en verstedelijking en als de gebiedsgerichte samenhang zichtbaar



wordt gemaakt. Dan ontstaat een *verhaal* waarbij mensen zich betrokken kunnen (gaan) voelen. Belangrijk is ook dat bij integrale gebiedsontwikkeling verschillende sectoren, partijen en instrumenten samenkomen. Dat schept kansen voor krachtenbundeling en daarmee voor het versterken van de uitvoering.

## 2. Ruimte maken voor (gebiedsgericht) maatwerk

Om uit de voeten te kunnen met complex rijksbeleid hebben uitvoerende partijen behoefte aan maatwerk, zo merkten we tijdens de gesprekken die wij hadden over stapeling van beleid. Soms is bijvoorbeeld flexibiliteit in de normstelling nodig, of de mogelijkheid om beschikbare budgetten ontschot in te zetten. Vooral bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid bestaat behoefte aan maatwerk. De kaders moeten zodanig worden geformuleerd dat ze professionals helpen bij het combineren van uiteenlopende doelen.<sup>6</sup> Deze conclusie wordt breder gedeeld, bijvoorbeeld door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB, 2022a). De rijkskaders moeten een hulpmiddel zijn voor decentrale overheden, zodat zij alle belangen goed kunnen afwegen – vooral wanneer er impopulaire beslissingen moeten worden genomen (Rli, 2021).

Ook in een manifest dat vlak voor de verkiezingen van 2021 is uitgebracht door de VNG, de UvW en het IPO, wordt benadrukt dat de leefomgeving voor inwoners één geheel is en dat de verschillende complexe opgaven niet afzonderlijk zijn aan te pakken (VNG, UvW & IPO, 2021). Maar een gezamenlijke aanpak vergt wel een gebiedsgerichte vertaling van de opgaven (VNG, UvW & IPO, 2022). Ook het Rijk zelf ziet in dat een gebiedsgerichte aanpak nodig is. Belangrijk is volgens onze gesprekspartners wel dat het Rijk actief meedoet aan het maken van de benodigde afwegingen. Voorkomen moet worden dat de regio een bulk sectorale beleidsvoornemens krijgt toegestuurd, met het verzoek om daar

---

<sup>6</sup> Het is ons opgevallen dat er in de rondetafelgesprekken geen melding werd gemaakt van de mogelijkheden die de nieuwe Omgevingswet biedt. De behoefte aan maatwerk en afwegingsruimte was een van de aanleidingen voor het opstellen van deze wet, die per 1 januari 2024 in werking treedt.

zelf chocola van te maken, zoals is gebeurd bij het eerder genoemde Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving (zie bijlage 1, § 1.2).

## 3. Gedegen uitvoeringsprogramma, koepelprogramma's en coördinerend bewindspersoon

Spkend over stapeling van beleid waren onze respondenten in de casusstudies naar de realisatie van Natuurnetwerk Nederland en de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid positief over het Deltaprogramma en hoopvol over het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ook het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie wordt als voorbeeld gezien van een goed functionerend koepelprogramma met gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dit soort koepelprogramma's nopen tot interne afstemming binnen het Rijk en dat is gunstig. Ook rond het klimaatbeleid wordt er goed over de departementen heen samengewerkt, mede doordat er een coördinerend minister is.<sup>7</sup>

In het rondetafelgesprek werd verder gewezen op het belang van een gedegen uitvoeringsprogramma. Als de rijksoverheid in samenspraak met partijen uit de uitvoeringspraktijk vroegtijdig een vertaalslag maakt van beleid naar uitvoering, komen eventuele tegenstrijdigheden in het beleid en eventuele tegengestelde bewegingen die gaande zijn in de uitvoering, bijtijds aan het licht. Er moet ook tijd worden gemaakt voor het opstellen van de uitvoeringsstrategie, met een reëel beeld van de tijd die nodig is voor het proces.

<sup>7</sup> In het rondetafelgesprek plaatsen uitvoerende partijen in dit verband wel de kanttekening dat zij huiverig zijn voor extra bestuurs- of beslislagen.

## 2 BELEMMERENDE FACTOR 2: ANDELINGS- VERLEGENHEID, TERUGHOUDENDHEID OM STAPPEN TE ZETTEN

Natuurlijk kent hij de standaardoplossingen voor zijn dilemma. Hij kan extra onderzoek laten uitvoeren, of een adviescommissie instellen. Hij kan wat vertraging organiseren in het proces, zodat het besluit over zijn bestuursperiode heen wordt getild. Maar zo'n bestuurder zou hij toch niet worden...? En toch. De dreigementen op zijn twitterfeed, die woedende bewoners op de inspraakavond, zijn kinderen die op school worden uitgescholden. Hij is er klaar mee. Hij wil weer rustig kunnen slapen. Dan nog maar even geen windturbines in zijn gemeente.

### 2.1 Inleiding

We hebben in onze casusstudies gesignaleerd dat partijen die uitvoering geven aan beleid voor de leefomgeving regelmatig terughoudend zijn met het nemen van lastige beslissingen, het inzetten van beleidsinstrumenten en het bespreekbaar maken van fricties. Er is sprake van angst, zelfcensuur en uitstelgedrag, onder meer als gevolg van politieke druk en maatschappelijke weerstand, die wordt uitvergroot in de media. Handelingsverlegenheid bij beleidsuitvoerders staat een voortvarende

aanpak van opgaven in de leefomgeving in de weg. Hieronder beschrijven we wat in de praktijk precies de belemmerende factoren zijn en wat daartegen (b)lijkt te helpen.

### 2.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

#### 1. Druk door negatieve media-aandacht en maatschappelijke weerstand

In al onze casusstudies kwam ter sprake dat bepaalde opgaven in de leefomgeving niet voortvarend ter hand worden genomen omdat het bestuurders en professionals in het openbaar bestuur ontbrak aan een doortastend optreden. Een aantal kenmerkende voorbeelden:

- Soms zijn beleidsinstrumenten wel beschikbaar, maar is er schroom om ze toe te passen. Zo vinden uitvoerende partijen het lastig om het instrument onteigening in te zetten bij opgaven in het landelijk gebied.
- Soms leidt maatschappelijke weerstand, bijvoorbeeld tegen de plaatsing van windturbines, tot een terugtrekkende beweging bij volksvertegenwoordigers en bestuurders.
- Soms is er bij overheden te weinig zicht op de problematiek omdat ze niet durven te monitoren uit angst voor negatieve reacties van direct betrokkenen. Om die reden ontbreekt in sommige provincies bijvoorbeeld inzicht in grondwateronttrekkingen door de agrarische sector.

Een belangrijke oorzaak van terughoudendheid en uitstelgedrag onder bestuurders en professionals in het openbaar bestuur is de toegenomen agressie en intimidatie die zij ondervinden. Het aantal politici dat te maken heeft gehad met agressie en intimidatie is de afgelopen tien jaar verdubbeld. Het aandeel ernstige bedreigingen neemt gestaag toe (Dashboard Staat van het Bestuur, 2022).

Volgens de deelnemers aan onze rondetafelgesprekken neemt de schroom om benodigde maatregelen te nemen toe door de manier waarop maatschappelijke weerstand wordt aangejaagd in de sociale media. Maar ook de reguliere media zouden meer dan voorheen op zoek zijn naar strijd





en conflict. Dit fenomeen speelt vaak al bij de totstandkoming van het omgevingsbeleid. Maar vooral bij de uitvoering ervan, omdat dan voor de burger zichtbaar wordt wat de consequenties zijn van het beleid. Maatschappelijk protest en media-aandacht kunnen op uitvoerend niveau leiden tot twijfel over gemaakte keuzes. Ook kan dan pijnlijk duidelijk worden dat de uitvoerende partijen onvoldoende hebben geïnvesteerd in hun onderlinge loyaliteit, zeker als er (vaak onvermijdelijke) fouten worden gemaakt in de uitvoering. Men houdt dan bij tegenwind niet langer elkaars hand vast.

Zowel de media als de politiek leggen de laatste jaren steeds meer het vergrootglas op de uitvoering in verschillende domeinen (BZK, 2020). Een aantal incidenten heeft ertoe geleid dat kritischer wordt gekeken naar uitvoeringsorganisaties (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021). Door de toegenomen druk durven medewerkers niet meer af te wijken van standaardbepalingen (BZK, 2020). Er blijft dan minder ruimte over om te werken vanuit de intentie van het beleid. Dit vergroot vervolgens weer de kans op incidenten, waardoor de durf om voortvarend op te treden nog verder afneemt. Betrokkenen bij de proeftuinen van aardgasvrije wijken lieten ons weten dat er juist ruimte nodig is om van knellende regels af te wijken en per situatie een passende inschatting te maken. Vooral 'regelruimte' bepaalt immers het succes van de uitvoering (Kwinkgroep, 2022).

## **2. Gebrek aan kennis en kunde van specifieke beleidsinstrumenten**

In een aantal casusstudies merkten wij op dat terughoudendheid in het optreden van beleidsuitvoerders ook te maken kan hebben met het ontbreken van relevante kennis en kunde. Onze respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat dit aan de orde is bij de inzet van het huidige grondbeleidsinstrumentarium. Sinds de financiële crisis (2008-2011) zijn gemeenten voorzichtig geworden met het inzetten van actief grondbeleid en het innemen van grondposities. Daardoor is binnen ambtelijke organisaties kennis en kunde verloren gegaan. Politiek is er bovendien veel weerstand tegen onteigening. Het vergt dus bestuurlijke lef om van dit instrument gebruik te maken. De respondenten in onze casusstudie naar de realisatie van stedelijke verdichting gaven aan weinig heil te zien in een

verdere modernisering van het grondbeleid zoals aangekondigd door het ministerie van BZK (BZK, 2023). Zij vragen vooral aandacht voor beter gebruik van bestaande instrumenten. Gebrek aan kennis en kunde leidt er op dit moment toe dat de beschikbare beleidsinstrumenten voor de uitvoering van grondbeleid om stedelijke verdichting te realiseren niet optimaal worden toegepast. Beslissingen worden daardoor vooruitgeschoven.

Speelruimte blijft dus geregeld onbenut door gebrek aan kennis en kunde bij de toepassing van beleidsinstrumenten zoals onteigening. Maar ook een gebrek aan bestuurlijke moed speelt mee, vooral in het landelijk gebied, waar de bereidheid tot onteigening gering is, zo kwam naar voren uit onze casusstudies naar de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid en de realisatie van Natuurnetwerk Nederland. Een factor die de inzet van onteigening extra bemoeilijkt is dat het vaak lastig aantoonbaar is dat het realiseren van natuur niet op een andere plek kan.

## **3. Toenemende onzekerheden die tot afstraffing kunnen leiden**

Een laatste oorzaak voor het gebrek aan durf om in de uitvoering te doen wat nodig is, houdt verband met de onzekerheid die vaak bestaat over de precieze aard en ernst van bepaalde problemen (CPB et al., 2007).

Onzekerheid over de omvang en ernst van PFAS-verontreiniging in de bodem bijvoorbeeld, heeft geleid tot een terughoudende opstelling bij zowel de overheid als marktpartijen, zo kwam naar voren uit onze casusstudie naar de uitvoering van het slib- en speciebeleid. De omvang van de verontreiniging was onbekend, de effecten ervan op de gezondheid van mensen is nog steeds onbekend. Als onduidelijk is in hoeverre PFAS een reële bedreiging vormt, vergt het moed om een aanpak in werking te zetten waarmee hoge kosten zijn gemoeid – met de kans daar mogelijk op te worden afgerekend als het achteraf toch niet nodig bleek. En die moed hebben lang niet alle beleidsuitvoerders.

Gebrek aan durf bij beleidsuitvoerders is volgens de deelnemers aan het rondetafelgesprek dat wij over dit onderwerp organiseerden niet alleen aan de orde in het domein van de fysieke leefomgeving. Het speelt ook in



andere beleidssectoren. Maar het leefomgevingsbeleid heeft vrijwel altijd ingrijpende consequenties voor de leefwereld van burgers en ondernemers. En het gaat vaak om grote investeringen met langetermijnconsequenties. Ook neemt de complexiteit van de opgaven de laatste jaren toe, net als de onderlinge afhankelijkheden, waardoor het moeilijk is om te overzien wat de exacte gevolgen zijn van bepaalde keuzes.

Dit alles werkt verlamdend en vertragend op de besluitvorming. Door de toenemende complexiteit is vaak niet meer duidelijk wat de 'juiste keuze' is. Het gaat op een gegeven moment zelfs niet meer om de juiste keuze, maar alleen nog om een 'te verdedigen keuze': een keuze die onderbouwd is genomen. De wijze waarop een besluit is genomen moet te verantwoorden zijn.

In het rondetafelgesprek dat wij hielden over handelingsverlegenheid is in dit verband ook gesproken over de angst om fouten te maken. Die angst veroorzaakt paradoxaal genoeg vaak juist het maken fouten – met oponthoud of zelfs stagnatie tot gevolg. Daarnaast kan een risicomijdende opstelling belemmerend werken voor innovatie, flexibiliteit en adaptief vermogen, terwijl die juist essentieel zijn om effectief te kunnen inspelen op de ingewikkelde en snel veranderende opgaven binnen het fysieke domein. Ook de reflex om aan de voorkant alles grondig te onderzoeken en strikt te reguleren (oftewel de neiging tot juridificering) werkt vertragend op de uitvoering.

### 2.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen?

#### 1. Een cultuur van leren en anders omgaan met fouten

Diverse deelnemers aan onze rondetafelgesprekken wezen erop dat het gebrek aan besluitvaardig optreden bij uitvoerders van leefomgevingsbeleid niet kan worden opgelost met meer of andere regels. Veel belangrijker is dat de afrekencultuur waarvan sprake is zodra iemand in de uitvoering fouten maakt, plaatsmaakt voor een *leercultuur*. Want fouten worden bij het realiseren van opgaven in de leefomgeving nu eenmaal gemaakt.

Dit aspect van het probleem kan in de uitvoeringspraktijk zelf worden opgepakt. Door te erkennen dat 'waar gehakt wordt, spaanders vallen' en hierover aan de voorkant afspraken te maken. Dit vraagt om een paradigmashift waarin 'minder controle' en 'meer vertrouwen' centraal staan. Het werk zal moeten worden georganiseerd op basis van transparantie en vertrouwen. Dat betekent: open zijn over dilemma's, twijfels en onzekerheden. Gevoelens van twijfel, onzekerheid en angst om te handelen zijn geen eenvoudige onderwerpen om bespreekbaar te maken. Zeker niet als er sprake is van een zekere angstcultuur in een organisatie. Toch moet er ruimte zijn voor het gesprek over schroom om te handelen en de bijbehorende gevoelens. Dit is van groot belang om voortvarend optreden in de uitvoeringspraktijk te bevorderen en het gebrek aan durf bij beleidsuitvoerders tegen te gaan (Saris et al., 2022).

#### 2. Afspraken over spanningsregulatie

Deelnemers aan onze rondetafelgesprekken wezen ook op het belang van spanningsregulatie. Het gaat daarbij om de vraag: hoe wordt aandacht dan wel dreiging van buitenaf opgevangen door mensen in een organisatie? Als de maatschappelijke weerstand tegen bepaalde maatregelen wordt uitvergroot in de media, nodigt dit uit om mee te gaan in een negatieve teneur. Bestaat in de uitvoeringsorganisatie dan de reflex om meteen alles op losse schroeven te zetten, of overheerst standvastigheid en onderlinge solidariteit?

Spanningsregulatie betekent onder meer: accepteren dat weerstand erbij hoort. Het is belangrijk om vormen van weerstand niet weg te drukken, maar te laten zien dat in de besluitvorming alle belangen aan bod zijn geweest en een adequate plek hebben gekregen. Tegelijkertijd is het cruciaal om niet te accepteren dat bestuurders, gekozen vertegenwoordigers en ambtenaren worden bedreigd en geïntimideerd. Mensen op sleutelposities in organisaties hebben bij het vormgeven van de cultuur binnen de organisatie een voorbeeldrol. Hun moreel kompas is van invloed op de organisatie. Als zij niet adequaat handelen in situaties waar dat wel nodig is, volgt de organisatie dat voorbeeld. Zulke organisaties lopen het risico in een neerwaartse spiraal te komen, waarin in toenemende mate niet-handelend wordt opgetreden. Kenmerkend voor deze spiraal is



uitstelgedrag, bijvoorbeeld in de vorm van overmatig onderzoek en overleg, of een vlucht naar wijziging van systemen in plaats van het culturele aspect centraal te stellen.

Afspraken over spanningsregulatie zijn ook nodig om te voorkomen dat de bij het leefomgevingsbeleid betrokken partijen tegen elkaar worden uitgespeeld. In het domein van de leefomgeving worden besluiten genomen op verscheidene niveaus (Rijk-regio-lokaal) en door verscheidene spelers (overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties). Het organiseren van bestuurskracht in dergelijke settings vraagt om onderlinge loyaliteit. Hoe bouwen we aan gezamenlijk vertrouwen? Hoeveel ruimte gunnen we onszelf om elkaar te leren kennen? Hoe gaan we om met fouten die worden gemaakt? Hoe gaan we om met twijfel en onzekerheden?

### **3. Investeren in opleiding en delen van ervaringen**

Een derde oplossingsrichting voor het tegengaan van terughoudendheid bij het nemen van besluiten die nodig zijn, is volgens de deelnemers aan ons rondetafelgesprek het investeren in kennis en kundigheid van professionals. Omgaan met politieke druk en druk vanuit de media vraagt immers om vaardigheden zoals politieke sensitiviteit, lef, goede gespreksvaardigheden en de kundigheid om opgaven en oplossingen aan elkaar te verbinden.

Ook bestuurders kunnen baat hebben bij het ontwikkelen van de nodige kennis en kundigheid bij het omgaan met druk. Zo hebben bestuurders die betrokken waren bij de proeftuinen van aardgasvrije wijken ervaren hoezeer het kan helpen om ervaringen uit te wisselen in het omgaan met weerstand (Kwinkgroep, 2022). Het ontwikkelen én onderhouden van kennis en begrip van de aard en omvang van de problematiek is belangrijk. Dit gaat verder dan informatie alleen: het echt zien en begrijpen, niet wegstijven, integraal kunnen duiden van maatschappelijke fenomenen en de achterliggende, bestuurlijk relevante oorzaken (BMC Advies, 2017).

Het anders omgaan met risico's en fouten stuurt de psychologische veiligheid binnen een organisatie. Mogen we twijfel voelen bij complexe keuzes? Zeker! Het CPB pleit in dit verband voor 'onzekerheidstolerantie' (CPB et al., 2007). Ook onzekerheidsinformatie kan worden beschouwd als kennis. Als keuzes eenmaal onderbouwd tot stand zijn gekomen, is

standvastigheid geboden. Maar erkennen dat er van tevoren twijfel was over het nemen van een groot besluit, kan goed zijn. De NSOB spreekt in dit verband over 'bewust onzeker durven en kunnen zijn'. Hoe meer we weten, hoe meer we doorzien hoe onvoorspelbaar en verrassend de omgeving is en zal zijn. Organisaties worden zich er dan van bewust dat verrassing onvermijdelijk is (NSOB, 2022b).



# 3 BELEMMERENDE FACTOR 3: ONTOEREIKENDE ORGANISATIE ROND DE UITVOERING

“Wie is precies mijn opdrachtgever en wat is nu echt mijn opdracht?” vraagt de projectleider zich af. Ze is met geld van de provincie ingehuurd door een stichting die zich inzet voor het behoud van natuur in een veenweidegebied. Ze moet een gebiedsplan maken, samen met alle betrokkenen. Maar de stichting die haar heeft ingehuurd, de boeren, de provincie, de gemeenten, het waterschap, Natuurbescherming Nederland en de bewoners hebben allemaal eigen ideeën over wat er met hun gebied moet gebeuren. Wat zijn nu de kaders waar het plan aan moet voldoen? Is er wel geld om het plan ook uit te voeren? En wie neemt daar straks eigenlijk de verantwoordelijkheid voor?

## 3.1 Inleiding

Uit onze casusstudies kwam naar voren dat de organisatie rond complexe omgevingsopgaven voor verbetering vatbaar is. De aanpak van een opgave begint vaak klein. De samenwerking wordt vervolgens geleidelijk uitgebouwd, zonder al te veel aandacht voor het professionaliseren van de

<sup>8</sup>Wij zijn onze verdieping op dit thema gestart met een focus op gebiedsontwikkeling, maar trekken onze bevindingen breder naar alle vormen van samenwerking in de uitvoering, zoals bijvoorbeeld in de (afval)keten.

organisatie en het vaststellen van rollen en verantwoordelijkheden. De geïmproviseerde werkwijze die hieruit voortvloeit rond de aanpak van opgaven leidt niet zelden tot ondoelmatig optreden en verlies aan draagvlak en betrokkenheid in de uitvoering. Ook de afstemming tussen sectoren en tussen de (bestuurlijke) schaalniveaus heeft daar dan onder te lijden. Hieronder beschrijven we wat in de praktijk precies de belemmerende factoren zijn en wat daartegen (b)lijkt te helpen.<sup>8</sup>

## 3.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

### 1. Geen adequate organisatie voor de aanpak van opgaven

Vooraf in onze casusstudies rond gebiedsontwikkeling signaleerden wij problemen die te maken hadden met de wijze waarop de uitvoering was georganiseerd. In de gesprekken die wij voerden werd geklaagd over houtje-touwtje improvisaties bij het organiseren van processen, een gebrek aan professionaliteit en een inefficiënte manier van werken, waarbij “iedereen opnieuw het wiel zit uit te vinden”. De betrokken overheden hebben vaak onvoldoende kennis van het gebied, de spelers en de belangen die er spelen. In de casusstudies naar de realisatie van Natuurnetwerk Nederland en de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid werden met name het gemis van de gebiedskennis en expertise van de voormalige Dienst Landelijk Gebied genoemd.

Veel leefomgevingsopgaven worden binnen één specifieke sector uitgevoerd. Dat leidt ertoe dat er veel langs elkaar heen wordt gewerkt. Vaak weten partijen niet van elkaar dat ze in hetzelfde gebied actief zijn. Gebiedsgericht organiseren betekent een integrale benadering waarbij partijen en belanghebbenden vanuit verschillende beleidsdomeinen met elkaar samenwerken. Als dit niet adequaat wordt georganiseerd, ontstaat er versnippering, wat leidt tot suboptimale oplossingen. Bovendien worden dan kansen gemist om lokale en regionale kennis en expertise te benutten.



Dit was ook een van de bevindingen uit onze casusstudie naar de uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken.

## **2. Onduidelijkheid over mandaat en bevoegdheid om knopen door te hakken**

Uitvoeringsorganisaties die zich bezighouden met opgaven in de leefomgeving ontwikkelen zich veelal organisch. Men begint met een kleine opgave, vervolgens komen er opgaven bij en groeit het aantal betrokken partijen. Op den duur kan er onduidelijkheid ontstaan over de precieze opdracht en het bijbehorende mandaat: wie wordt geacht de knopen door te hakken?

Als dit soort zaken niet van tevoren zijn afgesproken, kan dat leiden tot een hoge overlegdruk met een rolverdeling die voortdurend ter discussie staat. Dit beperkt vervolgens de slagkracht van de organisatie. Omdat onduidelijk is wie, wanneer en waarover kan besluiten, wordt er onnodig veel vergaderd en wordt de organisatie steeds complexer. Een pregnant voorbeeld hiervan kwamen we tegen in onze casusstudie naar de realisatie van stedelijke verdichting, waar melding werd gemaakt van 37 vergaderingen met 144 personen om tot een besluit te komen.

Onduidelijkheid over de vraag wie op welk niveau knopen kan doorhakken speelt in het bijzonder bij de uitvoering van opgaven die provinciale en/of gemeentelijke grenzen overschrijden. Dit komt doordat er dan verschillende gebiedsbesturen bij de uitvoering betrokken zijn. Ook kunnen er spanningen ontstaan tussen de uitvoeringsorganisatie en de lijnorganisaties, zeker als de lijn later het beheer van een gebied moet overnemen.

## **3. Geen 'dedicated' werkorganisatie die vanuit de opgaven werkt**

We hebben in onze casusstudies vastgesteld dat het vaak ontbreekt aan een werkorganisatie die specifiek is gericht op het realiseren van een opgave. Daardoor moet de inzet en capaciteit van professionals steeds bij de verschillende deelorganisaties worden opgehaald en bevochten.

Het ontbreken van zo'n 'dedicated' werkorganisatie speelt in het bijzonder bij regionale samenwerking. De niet-optimale inrichting van regionale samenwerking is terug te voeren op het gegeven dat de regio geen formele

bestuurslaag vormt. Het Rijk hecht weliswaar belang aan regionale samenwerking en bundeling van (financiële) slagkracht, maar de geldstromen van het Rijk zijn niet ingericht op taakgerichte regionale samenwerking met verscheidene partijen. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan een adequate uitkeringsvorm. En ook voor de verantwoording van rijksgeld is er op dit moment geen systematiek die is toegesneden op budgetten die worden besteed door publiek-private samenwerkingsverbanden in regio's zonder een formele wettelijke structuur (ROB, 2021).

## **3.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen?**

### **1. Investeren in de organisatie van de samenwerking in gebieden**

Het slagvaardig aanpakken van opgaven vraagt om een duidelijke rolverdeling en spelregels. Want als er onvoldoende mandaat is, moet er voor elke beslissing worden geschakeld met managers en bestuurders van alle deelnemende partijen. Het helpt dan ook om vooraf met de betrokken partijen afspraken te maken over de organisatie van de samenwerking. Het is wel van belang om daarbij geen zwaar bestuurlijk construct op te tuigen, zo stelden de deelnemers aan ons rondetafelgesprek. Het beste is om te zorgen voor één uitvoeringsbureau met doorzettingsmacht, dat direct toegang heeft tot bestuurders. Daarmee voorkom je dat besluiten diverse managementlagen moeten passeren. Het uitvoeringsbureau moet mandaat en vertrouwen krijgen. Duidelijke kaders op hoofdlijnen, met ruimte voor maatwerk in de uitvoering: dat werkt in de praktijk het beste.

Onze gesprekspartners benadrukten ook dat het belangrijk is dat uitvoerende overheden:

- investeren in hun gebiedskennis, duurzame relaties opbouwen met de betrokken partijen en kennis hebben van de belangen die spelen bij de aanpak van een opgave in een gebied;
- voorkomen dat kennis weglekt bij personele wisselingen;
- zorgen voor dossieropbouw en bijhouden welke afspraken zijn gemaakt met ondernemers en burgers over de aanpak van de opgave (omgevingsmanagement).





Ook de koepelorganisaties VNG, UvW en IPO benadrukken het belang van het investeren in een gebiedsgerichte organisatie. Er moet worden samengewerkt als één overheid, vinden zij. De koepelorganisaties hebben daarvoor uitgangspunten geformuleerd (VNG, UvW & IPO, 2022). In een manifest dat vlak voor de verkiezingen van 2021 is uitgebracht, bepleitten zij bovendien om de verschillende complexe opgaven in de leefomgeving niet te benaderen als afzonderlijke opgaven, maar gebiedsgericht op te pakken. Voor inwoners vormt de leefomgeving immers één geheel (VNG, UvW & IPO, 2021).

## 2. Benutten van instrumenten en stroomlijnen processen

De deelnemers aan onze rondetafelgesprekken noemden verschillende voorbeelden van nieuwe instrumenten die kunnen helpen om de gezamenlijke aanpak van opgaven te verbeteren en te versnellen, zoals impulsaanpakken, versnellingsdagen en dergelijke.

Een voorbeeld van een nieuw instrument op regionaal niveau is de Regionale Investeringsagenda (RIA): gericht op het verbinden van bovenlokale projecten, plannen, programma's en geldstromen, zowel publiek als privaat. Dit creëert samenhang tussen de verkokerde opgaven. Regio's worden aangemoedigd om op basis van hun eigen regionale agenda te onderzoeken hoe ze kunnen samenwerken aan opgaven en hoe deze kunnen worden gefinancierd. Lokale bestuurders kunnen hiervoor samenwerkingen aangaan en gemeenteraden moeten daarbij worden betrokken door de colleges van B&W, net als bij regionale visies.

Een ander voorbeeld is het parallel schakelen van processtappen. Dat is veel efficiënter dan het achter elkaar uitvoeren van processtappen. Dit laatste leidt namelijk vaak tot vertragingen in de uitvoering, zo bleek uit onze casusstudie naar de realisatie van stedelijke verdichting. Want bij een stap-voor-stap-werkwijze duurt het ontwikkelproces lang en is de kans op veranderende omstandigheden groot. Dit komt ook naar voren uit onderzoek van Fakton en ThePositiveLab in opdracht van het ministerie van BZK. Het parallel zetten van stappen kan forse tijdswinst opleveren. Het planproces zou op die manier in te dikken zijn van zes naar twee jaar. Daarmee wordt ook nog eens tussen de 25 tot 50% aan capaciteit bespaard.

Dit herontwerpen van de manier van werken blijkt mogelijk zonder juridische bezwaren (Rooyakkers, 2023).

## 3. Aandacht voor cultuur van samenwerken en delen van capaciteit rond opgaven

In het rondetafelgesprek dat wij hielden over de ontoereikende organisatie rond veel leefomgevingsopgaven kwam tot slot ook de cultuur van samenwerken aan de orde. Waarom gaan processen sneller bij de ene aanpak van een opgave, en langzamer in een ander?

Een gedeeld verleden van samenwerken helpt, zo stelde een gespreksdeelnemer, want dan heeft men elkaar al leren kennen en is er minder wantrouwen. In dit verband werd een bekend adagium in de ruimtelijke ontwikkeling aangehaald: "Alleen ga je sneller, samen ga je verder". Oftewel: samenwerken kost tijd, maar in die samenwerking krijg je wel meer voor elkaar: doelen verknopen, kwaliteit verhogen.

In het rondetafelgesprek werd in dit verband gewezen op de Zwolse aanpak. Hier is een routekaart gemaakt voor hoe partijen met elkaar kunnen samenwerken, inclusief de zachte kant daarvan (Concilium Zwolle, 2021). De les is hier: organiseer het werken aan een opgave op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Daarvoor is het nodig om te investeren in relaties. Vaak zijn er wederzijds vooringenomen beelden en die kun je op deze manier wegnemen.

Ook de koepelorganisaties VNG, UvW & IPO benadrukken het belang van het culturele aspect in de manier van werken aan opgaven in regio's en gebieden. Daarbij komen vaardigheden kijken als 'omdenken' en 'creativiteit'. Overheden hebben deze vaardigheden nodig om de verschillende domeinen te overzien en de overlap in de problematiek te herkennen en aan elkaar te koppelen. Het is belangrijk dat de verschillende partijen met uiteenlopende belangen écht met elkaar in gesprek gaan en ontdekken wat de ander beweegt, waarom er bepaalde belangen zijn en welke ruimte voor onderhandeling er is (VNG, UvW & IPO, 2022).



In bijlage 2 hebben we al besproken dat het belangrijk is om in de uitvoeringspraktijk onderling afspraken te maken over hoe om te gaan met fouten, mediadruk en weerstand. Het is raadzaam om de samenwerking zodanig in te richten dat omgaan met onzekerheden en het maken van fouten onderdeel zijn van het proces en niet leiden tot sancties of hick-ups in de samenwerking. Dit vereist een verschuiving naar een cultuur waarin het leren van fouten en het experimenteren met nieuwe benaderingen wordt aangemoedigd. Bestuurders en professionals hebben dan meer ruimte om te anticiperen op onzekerheden en effectieve oplossingen te ontwikkelen.

## 4 BELEMMERENDE FACTOR 4: ONGELIJKE VERDELING VAN KOSTEN EN BATEN

Hij zucht. Hij krijgt de grondexploitatie maar niet rond. Het project kan gewoon niet uit. Zo jammer, want de transformatie van deze woonwijk heeft veel voordelen. Een investering in duurzaamheid, behoud van de sociale cohesie, een kwaliteitssprong voor de openbare ruimte. Je kunt er gewoon niet op tegen zijn. Zo komt de winst in het verduurzamen van de corporatiewoningen de huurders ten goede die een lagere energierekening krijgen. Maar die baten kan hij niet naar zijn grondexploitatie toerekenen.

### 4.1 Inleiding

In deze bijlage bespreken we de ongelijke verdeling van kosten en baten waarvan bij de uitvoering van beleid voor de leefomgeving vaak sprake is. In veel van de casussen die wij hebben onderzocht blijkt deze ongelijke verdeling belemmerend te werken op de uitvoering. Soms zijn de baten en lasten ongelijk verdeeld over de uitvoerende partijen. In andere gevallen zijn de baten en lasten ongelijk verdeeld in de tijd: de kosten dienen zich in het hier-en-nu aan, terwijl de baten buiten het werkgebied vallen of verder weg in de toekomst liggen. Daar komt bij dat er doorgaans niet alleen financiële baten en lasten in het spel zijn, maar ook maatschappelijke – en die laatste zijn moeilijker te kwantificeren. Hieronder beschrijven we wat in de praktijk precies de belemmerende factoren zijn en wat daartegen (b)lijkt te helpen.



## 4.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

### 1. Baathebbers zijn niet de lastendragers

Wanneer degenen die moeten investeren om de leefomgeving te verbeteren niet de baathebbers zijn van het resultaat, kunnen de lastendragers dit als onrechtvaardig ervaren. Een bekend voorbeeld dat in dit verband vaak wordt aangehaald betreft de investeringen (kosten) die verhuurders kwijt zijn aan het verduurzamen van een huis en de lagere energiekosten (baten) waarvan huurders vervolgens profiteren. (Dit wordt ook wel een split incentive genoemd). Vergelijkbare gevallen kwamen wij tegen in ons casusonderzoek naar de uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken en de realisatie van stedelijke verdichting.

Ook de aanleg van publieke voorzieningen leidt soms tot een waardevermeerdering van vastgoed in de directe nabijheid (RVO, 2021). De eigenaren van dit vastgoed hebben doorgaans geen bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de voorzieningen. We kwamen dit dilemma ook tegen in de door ons onderzochte uitvoering van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer.

In al dit soort gevallen is er sprake van een ongelijke verdeling in kosten en baten in de letterlijke vorm: de kosten worden gemaakt door de ene partij (kostendragers), terwijl de andere partij hiervan profiteert (baathebbers) (SABRGR, 2020). Dit leidt tot enige frustratie bij de lastendragers en draagt niet bij aan de bereidheid tot investeren.

### 2. Tijdsverloop tussen moment van kosten en moment van baten

Een ander lastig aspect dat aan de orde kan zijn bij de uitvoering van opgaven in de leefomgeving, is dat er op korte termijn moet worden geïnvesteerd ten behoeve van maatschappelijke baten die pas op de langere termijn tot uitdrukking komen.

Dit soort opgaven 'van lange adem' richt zich vaak op een meervoudige transformatie (klimaatbestendigheid, verduurzaming, brede regionale welvaart, woningbouw). Ze vergen langdurige inzet van veel uitvoeringspartners en ze kennen een onzekere dynamiek en uitkomst.

Vanwege deze onzekerheden is een goede afweging tussen kosten en baten niet goed mogelijk. Dit constateert ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2021). Wij signaleerden dit dilemma onder meer in onze casusstudies naar de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid, de realisatie van Natuurnetwerk Nederland en de totstandkoming van stedelijke verdichting.

### 3. Onvoldoende mogelijkheden om maatschappelijke effecten mee te wegen

De onevenwichtige verdeling van de kosten en baten van de uitvoering wordt vaak verergerd doordat veel van de maatschappelijke kosten en baten van een leefomgevingsopgave moeilijk kwantificeerbaar zijn. Kosten door milieuvervuiling, gezondheidsschade of baten van een betere bereikbaarheid worden daardoor onvoldoende meegewogen in de besluitvorming. Dit soort kosten en baten heeft in het dagelijks economische verkeer immers geen prijs.

In het rondetafelgesprek dat wij hielden over ongelijke verdeling lasten en baten kwam ter sprake dat de balans nog lastiger te bewaken is als de baten van kortetermijninvesteringen afhankelijk zijn van onzekere toekomstige ontwikkelingen, zoals aan de orde was bij de aanpak van de PFAS-problematiek. We bespraken al in bijlage 2 dat op dit moment de omvang van deze verontreiniging onbekend is, evenals de effecten ervan op de gezondheid van mensen.

Er is in de uitvoeringspraktijk vaak sprake van een gat tussen de moeilijk kwantificeerbare maatschappelijke baten van een opgave op de langere termijn en de direct zichtbare projectkosten op de korte termijn. De maatschappelijke positieve effecten van een uitgevoerd project zijn, zoals gezegd, doorgaans lastig uit te drukken in termen van financiële baten (PBL & CPB, 2022). Voor een initiatiefnemer levert het betrekken van positieve maatschappelijke baten zodoende veelal geen betere businesscase op.



## 4.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen?

### 1. Inzet innovatieve financiële instrumenten

In de casusstudies komen diverse innovatieve vormen van financiering ter sprake, die we hieronder toelichten.

#### *Financiële participatie*

Hoe belanghebbenden aankijken tegen de verdeling van kosten en baten van projecten in de leefomgeving is te beïnvloeden door baathebbers van meet af aan, dus al bij de start van een programma of de aanpak van een opgave, goed te betrekken. De diverse baathebbers (soms kleine en overzichtelijke groepen in een wijk, soms grotere groepen in een regio) moeten duidelijke uitleg krijgen over hun eigen kosten én de baten die daar tegenover staan. Het gaat hierbij om zowel de financiële als de maatschappelijke kosten en baten. Een helder verhaal hierover is ook nodig om de onzekerheid bij mensen weg te nemen (TNO, 2020).

In onze casusstudies zijn wij diverse innovatieve vormen van financiering tegengekomen om dit 'beter betrekken' van belanghebbenden concreet vorm te geven. Bij windenergieprojecten op land wordt bijvoorbeeld gewerkt met het 'socialiseren van grondvergoedingen'. Daarmee wordt bedoeld dat de compensatie die omwonenden krijgen voor de overlast die windturbines veroorzaken, de vorm krijgt van *participatie*. De ervaring met de plaatsing van windturbines leert dat de acceptatie toeneemt wanneer de omgeving goed wordt betrokken in het proces en vooral wanneer de omgeving financieel participeert, bijvoorbeeld door middel van een gebiedsfonds. De participatie van omwonenden bij de exploitatie van windturbines is een voorbeeld van 'socialisatie' van baten, die mogelijk ook van toepassing is in andere sectoren.

In sommige casussen die wij hebben onderzocht wordt ook geëxperimenteerd met andere vormen van financiële participatie, zoals het uitgeven van aandelen of het oprichten van omgevingsfondsen. Een voorbeeld hiervan is het oprichten van bewonerscollectieven bij het aardgasvrij maken van wijken. Met zulke constructies zou ook het eerder genoemde probleem van split incentives kunnen worden aangepakt.

#### *Fondsen voor uitvoering van langjarige transformatieve opgaven*

In het rondetafelgesprek dat wij hielden over het kostenverdelingsvraagstuk kwam verder aan de orde dat de aanpak van transformatieve opgaven wordt bemoeilijkt door de wijze waarop de sturing, financiering en verantwoording op dit moment van rijkswege zijn ingericht. Voor de uitvoering van langjarige opgaven in de leefomgeving is een andere systematiek nodig. *Fondsvorming* kan in dit verband een belangrijk instrument zijn, zo vindt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Met als kernelementen: gezamenlijke beschikkingsmacht van de uitvoerende partijen over een gezamenlijk fonds, gevuld met bijdragen naar rato. De bijdragen die de afzonderlijke partners leveren aan het fonds moeten democratisch zijn gelegitimeerd. Tegelijkertijd moet er sprake zijn van een leerproces en moet bijsturing mogelijk zijn. Fondsvorming moet als instrument experimenteeruimte toelaten en langjarige zekerheden bieden, met een vorm van governance die het vertrouwen tussen de partners bevordert (ROB, 2021).

#### *Transparantie over spelregels van het gebiedsontwikkelingsproces*

Een aantal van onze respondenten, betrokken bij de totstandkoming van stedelijke verdichting, gaf aan dat het ook belangrijk is om bij de uitvoering van opgaven in de leefomgeving tijdig het gesprek aan te gaan over de *spelregels* van het gebiedsontwikkelingsproces. Hiermee zou veel onrust rond kostenverdelingsvraagstukken op voorhand kunnen worden weggenomen. Tot deze spelregels behoren dan bijvoorbeeld afspraken over de inzet van instrumenten als onteigening en vestiging van voorkeursrecht, over de omgang met inbrengwaarde en over grond-, vastgoed- en beheerexploitaties en bovenwijkse kosten.

#### *Gebiedsexploitatie in plaats van grondexploitatie*

In recent onderzoek wordt nog de mogelijkheid geopperd om bij de uitvoering van opgaven in de leefomgeving niet te kiezen voor een traditionele grondexploitatie, maar voor een *gebiedsexploitatie* die alle typen opbrengsten en kosten van het project overziet, inclusief ecologische, economische en sociale waardecreatie (denk aan CO<sub>2</sub>-reductie en landschappelijke ontwikkeling). Dit maakt het mogelijk om de verschillende geldstromen die vanuit het Rijk, provincies, gemeenten en marktpartijen



beschikbaar zijn samen te brengen en toe te wijzen aan een specifieke gebiedsontwikkeling (Roeterink, 2023).

### *Literatuur*

Ook in de literatuur gaat de aandacht uit naar innovatieve investeringsarrangementen voor een betere verdeling van kosten en baten. De Regionale Investeringsagenda is al besproken in bijlage 3, § 3.2. De website [Financierinnenetwerken.nl](https://Financierinnenetwerken.nl) geeft inzicht in financieringsinstrumenten voor de publieke financiering van maatschappelijke projecten (2023). De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen geeft een aantal suggesties over het inbouwen van financiële prikkels in regelgeving voor het verduurzamen of energieneutraal maken van woningen, om zo kosten en baten meer in balans te brengen (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020).

## **2. Financiële slagkracht decentrale overheden**

In het rondetafelgesprek dat wij hebben gevoerd over de verdeling van kosten en baten werd ook gepleit voor het vergroten van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de financiële slagkracht van decentrale overheden. Dit kan helpen om (a) de verdeling van financiële kosten en baten (meer) gelijk te trekken, en/of (b) beter in te spelen op het verschil tussen kortetermijnkosten en langetermijnbaten. Ook de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) vindt dat gemeenten, provincies en regio's nadrukkelijker aan het roer moeten komen en meer vrijheid moeten krijgen om bijvoorbeeld bereikbaarheidsprojecten of grondexploitaties samen te voegen. Met het schaarse geld dat beschikbaar is kunnen zij dan kijken waar financiële prikkels het meest nodig zijn om tot een goede verdeling van kosten en baten te komen.

Verder kan het helpen wanneer het Rijk voortaan structurele taken in de leefomgeving zou financieren via het Gemeente- of Provinciefonds en niet meer via specifieke uitkeringen, incidentele subsidies en deals. Het Rijk kan zo voorkomen dat decentrale overheden pas in een laat stadium duidelijkheid krijgen over de budgetten die zij kunnen inzetten voor de uitvoering van taken in de leefomgeving. Onduidelijkheid hierover maakt

het in de huidige situatie moeilijk om realistisch te begroten binnen de kaders van de gemeentelijke c.q. provinciale begrotingscyclus. Structurele financiering via het Gemeente- of Provinciefonds biedt overheden meer vrijheid om maatwerk te leveren en het draagt bovendien aanzienlijk bij aan het verminderen van de verantwoordingslast.

## **3. Kennis over (toepassen van) beleidsinstrumenten**

Voor de uitvoering van gebiedsontwikkelingen is gedegen kennis van beleidsinstrumenten belangrijk. Volgens onze respondenten zou hierin meer moeten worden geïnvesteerd. Het ontbreekt de overheid vaak ook aan kennis van de markt. Het project Mobility as a Service (MaaS) illustreert dit. Dit project is gestrand omdat marktpartijen niet bereid bleken hun data-eigendom met de overheid te delen.

Vooraf de inzet van instrumenten voor gebiedsontwikkeling vereist specifieke kennis op het gebied van grondbeleid. Als uitvoerende overheid dien je bijvoorbeeld te weten onder welke condities je voorkeursrecht kunt vestigen (een verplichting voor eigenaren om grond bij verkoop eerst aan de overheid aan te bieden), wanneer je kunt overgaan tot onteigening, tot het ruilen van grond door herverkaveling of vrijwillige ruilverkaveling, enzovoort. Ook kennis over de instrumenten die overheden kunnen inzetten wanneer ze privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan is essentieel. Denk hierbij aan grondverwerving, grondexploitatie en diverse vormen van publiek-private samenwerking zoals tenders en bouwclaims.

Onze respondenten lieten ons desgevraagd weten aan dat kennis over deze en andere instrumenten bij veel gemeenten onvoldoende is. Dit verklaart waarschijnlijk waarom de professionals die wij spraken in onze casusstudie naar de realisatie van stedelijke verdichting vooral pleiten voor een beter gebruik van de bestaande grondbeleidsinstrumenten en weinig verwachten van een verdere modernisering van het grondbeleid (zie bijlage 2, § 2.2). De gereedschapskist is al goed gevuld; hij wordt vooral onvoldoende benut.



# 5 BELEMMERENDE FACTOR 5: STRUCTURELE SCHAARSTE AAN MENSKRACHT

“Kunnen wij ProRail niet onteigenen?” vraagt de nieuwe wethouder aan een van haar ambtenaren. “Een medeoverheid onteigenen?” denkt de ambtenaar, “is zoiets wel mogelijk?” Op de afdeling grondzaken zit al jaren niemand meer die daar echt verstand van heeft. De ambtenaar vouwt het woningbouwplan voor het in onbruik geraakte rangeerterrein dicht en kijkt naar de deur. Stond hij maar weer buiten.

## 5.1 Inleiding

Uit onze casusstudies blijkt dat de uitvoering van opgaven in het domein van de fysieke leefomgeving wordt belemmerd door structurele schaarste aan menskracht. Over de hele linie leidt het tekort aan gekwalificeerd personeel tot problemen. Hieronder beschrijven we wat in de praktijk precies de belemmerende factoren zijn en wat daartegen (b)lijkt te helpen.

## 5.2 Waar heeft de uitvoeringspraktijk last van?

### 1. Structureel tekort aan personeel én structurele onderschatting van dit tekort

Uit onze casusstudies blijkt dat de uitvoering van beleid in het domein van de fysieke leefomgeving over de volle breedte wordt belemmerd door schaarste aan personeel. Het gevolg ervan is dat ontwerpen moeten

worden aangepast, dat besluiten anders moeten worden geprioriteerd, dat er vertragingen optreden, dat er fouten moeten worden hersteld en *last but not least*: dat er kennis weglekt.

De arbeidsmarkt zal de komende dertig jaar een belangrijke beperkende factor blijven voor de uitvoering van het kabinetsbeleid, zo concludeerde de SER in een recent rapport (SER, 2023). Personele schaarste is dus een structureel gegeven. Dit heeft te maken met (a) de uitstroom van de babyboomgeneratie (waardoor voor veel functies wordt gezocht naar *vervanging*) en (b) de groei van de vraag naar arbeid op relatief nieuwe werkerterreinen als klimaat, energie en stikstof (waardoor voor nieuwe functies wordt gezocht naar *uitbreiding*) (SCP, 2023). De groeiende tekorten aan specifieke expertise op tal van beleidsvelden heeft grote consequenties voor de uitvoering van beleid gericht op de grote opgaven in de leefomgeving.

Uit onze casusstudies blijkt dat de schaarste aan menskracht leidt tot een onderlinge strijd om personeel tussen overheden en marktpartijen én tussen verschillende sectoren. Zo heeft de energietransitie technisch geschoold personeel weggetrokken uit gebiedsontwikkelingsprojecten. Installatiebedrijven bieden betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zo kwam naar voren uit onze casusstudie naar het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Het is voor werknemers aantrekkelijker om overdag zonnepanelen te installeren dan 's avonds en 's nachts aan infrastructurele projecten te werken. En in een krappe arbeidsmarkt is loyaliteit aan een werkgever minder vanzelfsprekend.

Tot slot is er in de woningbouw en civiele techniek sprake van een snelle afwisseling van personele overschotten en tekorten. De behoefte aan menskracht wordt hier bepaald door de pieken en dalen in de conjunctuur. Dit maakt (langjarige) strategische personeelsplanning in deze sectoren ingewikkeld. Het grillige conjuncturele patroon zorgt er daarnaast voor dat er fors gebruik wordt gemaakt van flexibele vormen van arbeid: zzp'ers, uitzendkrachten, oproepkrachten en payrolling. In de gesprekken die wij voerden in het kader van onze casusstudies werd meermaals opgemerkt dat de flexibilisering leidt tot een gebrek aan continuïteit en dat dit de (voortgang in) de uitvoering belemmert.



## 2. Verergering van de bestaande schaarste door concurrentie en wijze van organiseren

In diverse gesprekken die wij voerden in het kader van onze casusstudies kwam aan de orde dat de strijd om personeel leidt tot concurrentie tussen overheden. De grotere overheidsorganisaties winnen die strijd, doordat ze betere arbeidsvoorwaarden kunnen bieden. Zo heeft de rijksoverheid voor de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied mensen aangetrokken vanuit de provincies. Hoewel beperkt in aantal, zijn het wel de mensen met kennis en competenties die de provincies zélf nodig hebben voor het opstellen van de gebiedsprogramma's waarin ze vastleggen hoe ze de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat willen gaan halen. Ook trekken grotere gemeenten personeel weg bij kleinere gemeenten.

Het salaris bij het Rijk en de provincies is over de hele linie hoger dan bij gemeenten. Daar komt nog bij dat de beloning en de maatschappelijke status van beleidsmatig werk hoger is dan voor werk in de uitvoering. Zodoende stappen veel mensen die werkzaam zijn in de uitvoering op een gegeven moment, vanwege een gebrek aan een passende loopbaanontwikkeling, over naar beleidsfuncties.

De combinatie van de zojuist geschetste factoren leidt volgens onze gesprekspartners tot minder animo voor functies in de uitvoering van beleid voor de leefomgeving. Dat is jammer, want de uitvoering wordt steeds complexer en vraagt juist om deskundige medewerkers die vorm kunnen geven aan complexe opgaven, gebiedsprocessen en transitievraagstukken.

De personele schaarste in de uitvoeringspraktijk lijkt verder te worden vergroot door de manier waarop de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Zo kregen wij in onze casusstudie naar de uitvoering van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer te horen dat bij infrastructurele projecten de werkzaamheden vaak meermaals worden onderaanbesteed, tot soms wel vijf lagen van subcontractanten. Dit leidt tot administratieve rompslomp en tot tijd- en kwaliteitsverlies. Verder vernamen wij van respondenten die werkten aan de uitvoering van de energiebesparingsplicht voor bedrijven dat samenwerkingsconstructies om schaarse kennis en capaciteit te delen moeizaam tot stand komen. Ditzelfde kwam naar voren uit onze casusstudie

naar de uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken. In het spanningsveld tussen bottom-up- en top-downsturing delft regionale samenwerking vaak het onderspit.

In ons casusonderzoek naar de uitvoering van het slib- en speciebeleid ten slotte, vertelden respondenten ons dat het PFAS-probleem lang is blijven liggen doordat overheden, vanuit het idee dat de bodemsanering 'klaar' zou zijn, niet meer hadden geïnvesteerd in ambtelijke capaciteit.

## 5.3 Wat (b)lijkt in de praktijk vaak te helpen?

### 1. Gezamenlijk organiseren van de uitvoering

Verscheidene gesprekspartners uit onze casusstudies opperden dat de personele schaarste in de uitvoering van leefomgevingsbeleid voor een deel is op lossen door meer samen te werken. Het helpt om de capaciteit in de uitvoering gemeenschappelijk te beheren. Uitvoeringsorganisaties hoeven immers niet elk afzonderlijk alle benodigde deskundigheden zelf in huis te hebben; ze kunnen voor bepaalde functies ook *gezamenlijk* iemand in dienst nemen. Het is bijvoorbeeld niet per se nodig om vijf ecologen in een projectteam te zetten (van elke betrokken organisatie één). Dat kan er ook één zijn die namens alle uitvoeringsorganisaties het expertisegebied vertegenwoordigt en daarin de invalshoeken van de verschillende organisaties meeneemt en inbrengt.

Ook de al bestaande praktijk van het delen van kennis en de inzet van tijdelijke expertteams – zoals de aanjaagteams woningbouw – kan verder worden uitgebouwd. Hierbij wordt kennis en capaciteit gedeeld tussen overheden en ook tussen overheden en marktpartijen. Een positief voorbeeld in dit verband, afkomstig uit onze casusstudies, is de organisatie Prolander, waarbinnen de provincies Drenthe en Groningen samenwerken aan gebieds- en plattelandsontwikkeling. Prolander heeft het werk van de voormalige Dienst Landelijk Gebied voortgezet en werkt in beide provincies onder meer aan de realisatie van Natuurnetwerk Nederland, de Kaderrichtlijn Water en landbouwstructuurversterking. Ook de Stadsregio



Parkstad Limburg wordt geregeld genoemd als voorbeeld van een goed functionerend regionaal samenwerkingsverband.

## **2. Meer samenwerken en afstemmen om schaarse kennis capaciteit regionaal te delen**

De samenwerking tussen overheden in het domein van de fysieke leefomgeving beperkt zich op dit moment meestal tot afstemming. Deze afstemming is bovendien hoofdzakelijk gericht op beleidsontwikkeling; samenwerking in de uitvoering vindt nog relatief beperkt plaats.

Om samenwerking in de uitvoeringspraktijk te versterken zullen klassieke belemmeringen en vooroordelen moeten worden geadresseerd, zoals een gedeeltelijk verlies van regie of een (vermeend) gebrek aan democratische legitimering (doordat raadsleden en/of Statenleden geen zicht, invloed en controle hebben op de regionale samenwerkingsverbanden). Soms zullen dit soort bezwaren gewoon moeten worden geaccepteerd.

Ook moderne manieren van personeelsinzet, zoals *shared service centra*, kunnen helpen om schaarste aan menskracht te beheersen. De omgevingsdiensten zijn een goed voorbeeld van organisaties die zijn opgericht voor een effectieve en efficiënte inzet van schaarse kennis en capaciteit. Tegelijkertijd worden ook daar de genoemde bestuurlijke en politieke van beperkingen gevoeld (Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving, 2021).

## **3. Innovatie en standaardisatie**

In het rondetafelgesprek dat wij hielden over de schaarste aan menskracht kwam ter sprake dat innovatie en standaardisering nog onvoldoende worden benut als middelen om de personeelskrapte in de uitvoeringspraktijk aan te pakken. Met het gebruik van nieuwe technologieën en digitale oplossingen kunnen processen efficiënter en effectiever worden ingericht. Dit kan de druk op de arbeidsmarkt verlichten en zorgen voor een betere benutting van beschikbare capaciteit. Op het gebied van robotisering is nog veel winst te boeken in bijvoorbeeld de civiele bouw, met name voor repeterende werkzaamheden.

Innovatie kan ook worden benut om de *vraag* naar arbeid te verminderen, zo vertelden respondenten ons in de casusstudie naar de uitvoering van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Denk bijvoorbeeld aan het toepassen van andere vormen van bouwen. Dit komt echter nog maar moeizaam van de grond.

De vraag naar arbeid kan voorts worden verminderd door niet altijd maatwerk te willen leveren. In dit verband werd in een van onze gesprekken de aanpak van de kades in Amsterdam genoemd. Elke kade wordt in dat project als uniek beschouwd, terwijl bij standaardisatie aanzienlijk minder menskracht nodig zou zijn. Dat hiervoor niet is gekozen, komt doordat in opleidingen nog wordt geleerd dat elk civiel werk uniek is – wat dus niet zo hoeft te zijn. Ook overheden benaderen elk gebied c.q. elke opgave in de leefomgeving als uniek. Dat leidt ertoe dat ze geneigd zijn om voortdurend ‘zelf het wiel uit te vinden’, waardoor veel vermijdbaar werk wordt verricht.

## **4. Aantrekkelijk maken van werken in/aan de uitvoering**

In verschillende gesprekken die wij voerden naar aanleiding van onze casusstudies gaven onze gesprekspartners aan dat het zo jammer is dat uitvoerende functies minder worden gewaardeerd dan beleids- en managementfuncties. Dit verschil in waardering betreft in de eerste plaats salarisverschillen, maar het betreft ook de status die uitvoerende functies hebben in de beleidscyclus. Waarom spreekt bijvoorbeeld een wethouder wel frequent met beleidsambtenaren en vrijwel nooit met professionals uit de uitvoering?

Werkgevers zouden er met het oog op de schaarste aan menskracht verstandig aan doen om werken in en aan de uitvoering van opgaven in de leefomgeving ook op andere punten dan alleen het salaris aantrekkelijk te maken. Ze kunnen werknemers bijvoorbeeld meer ruimte geven en ondernemerschap en eigenaarschap stimuleren. Veel jonge mensen zijn namelijk sterk gericht op de eigen professionele ontwikkeling. Ze zijn daarnaast vaak maatschappelijk gedreven en willen bijdragen aan actuele opgaven. Dit is een van de bevindingen uit ons rondetafelgesprek over de schaarste aan arbeidskrachten. Belangrijk is verder om professionals niet



alleen inhoudelijk meer vrijheden te geven, maar ook praktisch. Flexibele werktijden worden belangrijk gevonden.

Als het werk in de uitvoering in deze opzichten aantrekkelijker wordt, zullen meer (jonge) medewerkers zich er voor langere tijd aan verbinden.



# LITERATUUR

- Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (2021). *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Commissie Van Aartsen. Amersfoort: Lysias Advies.
- Algemene Rekenkamer (2020). *Onderzoeken Algemene Rekenkamer naar uitvoering van beleid*. Factsheet. Geraadpleegd op 24 oktober 2023 via <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/uitvoering-van-rijksbeleid/documenten/brochures/2021/02/24/uitvoering-van-beleid>
- Algemene Rekenkamer (2021). *Waar is de grutto? Aanpak bescherming weidevogels werkt niet*. Den Haag.
- Berenschot Groep B.V. (2022). *Eindverslag dialoogsessies: beleidskader decentraal bestuur*. Utrecht.
- BMC Advies (2017). *Ondertussen in het buitengebied Bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit*. In opdracht van de Vereniging Brabantse Gemeenten en de Provincie Noord-Brabant. Den Haag.
- BZK (2020). *Werk aan uitvoering fase 1: probleemanalyse*. Den Haag.
- BZK (2022a). *NOVEX: aanpak per gebied*. Geraadpleegd op 26 september 2023, via <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/novex/aanpak+per+gebied/default.aspx>
- BZK (2022b). *Programma NOVEX*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bijlage 1040560 bij brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening d.d. 6 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 682, nr. 100.
- BZK (2022). *Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening d.d. 12 december 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 682, nr. 107.
- BZK (2023). *Modernisering van het grondbeleid*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 19 juni 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 682, nr. 164.
- CBS (2023). *Minder vergunde nieuwbouwwoningen in 2022*. Geraadpleegd op 18 oktober 2023 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/07/minder-vergunde-nieuwbouwwoningen-in-2022>
- Concilium Zwolle (2021). *De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling: afspraken en spelregels tussen markt en overheid in het samen werken aan de ontwikkeling van complexe (binnen)stedelijke opgaven*. Zwolle.
- CPB, MNP & Rand Europe (2007). *Omgaan met Onzekerheid in Beleid*. Eindverslag. Den Haag: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau & Rand Europe.
- CPB (2023). *Brede welvaart bij integrale gebiedsontwikkeling: vijf lessen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CRa (2023). *De 22e eeuw begint nu: zestien adviezen voor een waardevolle leefomgeving*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Dashboard Staat van het Bestuur (2022). *Agressie tegen politici*. Geraadpleegd op 13 juni 2023, via <https://staatvanhetbestuurdashboard.nl/dashboard/9/31>
- Elzinga, D.J. (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur: bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*. Winsum.
- Fijbes, P. (2017). *Angstcultuur: krijg grip op angst in organisaties*. Meppel: Koninklijke Boom uitgeverij b.v.
- Financierennetwerken.nl (2023). *Financieren in netwerken: het startpunt voor iedereen die meer wil weten over de mogelijkheden om de publieke financiering van maatschappelijke projecten vorm te geven*. Geraadpleegd op 21 november 2023, via <https://www.financierennetwerken.nl/>
- Gemeente.nu (2023). *Aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen blijft dalen*. Geraadpleegd op 18 oktober 2023, via <https://www.gemeente.nu/bedrijfsvoering/vergunningen/aantal-vergunningen-voor-nieuwbouwwoningen-blijft-dalen/>
- lenW (2022). *Water en bodem sturend*. Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.
- JenV (2022). *Het kompas voor kwaliteit in de beleidsvoorbereiding: IAK wordt Beleidskompas*. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 20 oktober 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925-VI, nr. 124.

- Kosterman, R. & Schoonhoven, G. van (2023). Arno Visser: 'We hebben Nederland veel te ingewikkeld gemaakt'. *EW Magazine*, 7 januari 2023, p. 14-19.
- Kwinkgroep (2022). *Evaluatie programma Aardgasvrije Wijken*. Den Haag.
- N&S (2022). *Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 682, nr. 105.
- NSOB (2022a). *Maatwerk als standaard?* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- NSOB (2022b). *Omgaan met signalen: naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- PAW (2021). *Samen leren door te doen: Programmaplan 2021-2024*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.
- PBL (2020). *Referentiescenario's natuur: tussenrapportage Natuurverkenning 2050*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & CPB (2022). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart: een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving & Centraal Planbureau.
- PBL & WUR (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University and Research.
- Rli (2019). *Som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2021). *Geef richting, maak ruimte!* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2023). *Goed water goed geregeld*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- ROB (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat: evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2023). *Vallen, opstaan en weer doorgaan: ruimte voor leren in transitities*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roeterink, I. (2023). *Van integrale naar meervoudige gebiedsontwikkeling: een verkennend onderzoek naar het leveren van meervoudige prestaties in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland*. Scriptie. Amsterdam School of Real Estate.
- Rooyackers, E. (2023). 'Met een slim planproces win je jaren': gebiedsontwikkelaar Annius Hoornstra. *Aedes Magazine*, 1, p. 8. Geraadpleegd op 26 september 2023, via <https://www.aedesmagazine.nl/1-2023/met-een-slimmer-planproces-win-je-jaren>
- RVO (2021). *Van split incentive naar shared incentive*. Den Haag. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- SABRGR (2020). *Bekostiging door baathebbers*. Den Haag: Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling.
- Saris, I., Andriessen, I., Leenders, H. & Vrielink, J. (2022). *Macht en handelingsverlegenheid*. Tilburg: Fontys Hogeschool Pedagogiek.
- SCP (2023). *Kennisnotitie Arbeidsmarktkrapte*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid: slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag.
- SZW (2021). *Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 5 maart 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 362, nr. 290.
- Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid: parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TNO (2020). *Aardgasvrij wonen: drijfveren en barrière van bewoners*. Amsterdam: Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek.
- VNG, UvW & IPO (2021). *Krachtig en groen herstel van Nederland*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen & Interprovinciaal Overleg.
- VNG, UvW & IPO (2022). *Handreiking gebiedsgericht werken: regie en samenhang in ruimtelijke keuzes*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen & Interprovinciaal Overleg.
- Zeeuw, F. de (2023). BBB, stop de beleidsobesitas: laat de opmars van de BoerBurgerbeweging de stortvloed aan onwerkbaar documenten stoppen die vanuit het rijk worden afgevuurd. Column. *Binnenlands Bestuur*, 21 maart 2023.



# TOTSTANDKOMING

## **Samenstelling raadscommissie**

Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen, raadslid Rli en commissievoorzitter  
J.A.L. (Joris) van den Boom MSc, junior-raadslid Rli  
Mr. drs. E.M. (Evelien) van Everdingen, extern commissielid (directeur Prolander)  
Ir. C.M. (Karin) Sluis, raadslid Rli  
Prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen, extern commissielid (co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en hoogleraar Erasmus Universiteit)

## **Samenstelling projectteam**

Dr. T.H.C. (Tim) Zwanikken, Tim Zwanikken Advies, projectleider vanaf 13 april 2023  
S.L. (Sophie) Alkema, projectmedewerker, tot 1 september 2023  
Drs. L. (Luc) Boot, projectleider tot 13 april 2023  
S.A.H. (Sonja) Middendorp, projectondersteuner, vanaf 1 september 2023

## **Geraadpleegde personen en instanties**

Davied van Berlo, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Eppy Boschma, Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Jolinda van der Endt, BIJ12  
Saskia Ferf Jentink, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Marjolein Jansen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Jelle van Nuland, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Cora Smelik, Kadaster  
Frank Stevens van Abbe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Magdeleen Sturm, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

## **Rondetafelgesprekken - fase 1**

*Wind op Land - 23 februari 2023*  
Adriaan Bennen, Provincie Overijssel

Bregje Tettelaar-van Nunen, Gemeente Houten  
Frederieke Grube, Provincie Noord-Brabant  
Geert Ardon, Eneco  
Gerben de Vries, Natuur-en Milieufederaties  
Marcel Dommissie, HVC Groep  
Monica Kwakkelstein, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Puck Sanders, NVDE  
Rik Harmsen, Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA)  
Rob Rietveld, Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW)

## *Energiebesparingsplicht - 2 maart 2023*

Boris Alers, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied  
Ruben van Brenk, Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Frans Heerens, Albert Heijn  
Nuschka Holtkamp, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid  
Damian Jorritsma, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied  
Robert Langman, Jumbo  
Ronald Lazet, ING  
Marijke Menkveld, TNO  
Frerik van de Pas, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Michiel Steerneman, Blue Terra & FedEC  
Pieter-Jan van Zanten, Omgevingsdienst IJsselland

## *Huishoudelijk afval – 2 maart 2023*

Addie Weenk, Rijkswaterstaat  
Frans Föllings, HVC Groep  
Ilse van der Grift, NVRD  
Jacob Vermeulen, ARN  
Johannes Lijzen, RIVM  
Rik Hardenberg, ROVA  
Rob Versfeld, Milieu Centraal

## *Mobility as a Service – 6 maart 2023*

Joep van Ewijk, Gemeente Helmond  
Chrétienne Hoek, Rebel Group





Caspar de Jonge, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Martijn van de Leur, Mobycon  
Marcel van Lieshout, Gemeente Amsterdam  
Henk Meurs, Radboud Universiteit  
Eric Mink, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Hans Stevens, Gemeente Rotterdam  
Jaap Sytsma, MuConsult  
Marjon van der Valk, PON

*Hoogfrequent spoorvervoer – 7 maart 2023*

Jaap Balkenende, Prorail  
Paul Bolt, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Bonny Donders, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Jaap de Groot, Nationale Spoorwegen  
Koen Ingels, Movares  
Marc Maartens, Dagvoorzitter en OV-magazine  
Fons Meijer, Gemeente Vught  
Hans Versteegen, Prorail

*Natuurnetwerk Nederland – 7 maart 2023*

Wilfred Alblas, Stichting Limburgs Landschap  
John Arkes, Provincie Noord-Holland  
Hank Bartelink, LandschappenNL  
Evelien van Everdingen, Prolander  
Simon Hofstra, Brabantse Delta  
Chris Kalden, Staatsbosbeheer  
Gerbrand van 't Klooster, Federatie Particulier Grondbezit (FPG)  
Wiebren Kuindersma, Wageningen University & Research (WUR)

*Slib- en speciebeleid – 9 maart 2023*

Arne Alphenaar, TTE Consultants  
Jochem Bloemendaal, Vereniging van Waterbouwers  
Pieter de Boer, Rijkswaterstaat  
Michiel Gadella, Rijkswaterstaat  
Jaap Willem Hutter, SGS-labs  
Leonard Osté, Deltares

Mathijs van de Waardt, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Arjen Wintersen, RIVM  
Gerben Zijlstra, Cumela  
*Programma Aardgasvrije Wijken – 14 maart 2023*  
Jan van Beuningen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Hendrik Jan Erkens, Gemeente Drimmelen  
Lydia Hameeteman, Gemeente Rotterdam  
Anke Lodder, Weusthuis en partners  
Julia Sondermeijer, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Frits Verheij, TNO  
Jaspert Verplanke, Gemeente Purmerend  
Michiel Vight, WarmteTransitieMakers

*Anti-verdrogingsbeleid – 14 maart 2023*

Renée van Assema, Vitens  
Ciska Blom, De Stichtse Rijnlanden  
Rini Bulterman, Provincie Overijssel  
Arjen van Hinsberg, Planbureau voor de Leefomgeving  
Allard van Leerdam, Staatsbosbeheer  
Sietske de Regt, Provincie Noord-Brabant  
Rolf-Jan Sielcken, Rijkswaterstaat

*Stedelijke verdichting – 28 maart 2023*

Heleen Aarts, Amvest/NEPROM  
Henk Berends, Ryse  
Lex Brans, Provincie Noord-Holland  
Helen van Duin, Gemeente Almere  
Arjan Harbers, Planbureau voor de Leefomgeving  
Maarten Hoorn, Platform31  
Nicole Maarsen, Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting bij BZK  
Reimar von Meding, KAW architecten  
Reinard Noordergraaf, Provincie Zuid-Holland  
Nicole Plasschaert, Vastgoedverbinding  
Bob van Ree, De Alliantie



Desiree Uitzetter, BPD/NEPROM  
Caroline Wareman, Gemeente Den Haag

## **Gesprekken – fase 2**

### *Ongelijke verdeling kosten en baten – 25 mei 2023*

Patrick Esveld, Akro Consult  
Saskia Ferf Jentink, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Rik Harmsen, Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA)  
Arno Jansen, SADC

### *Stapelning van beleid – 31 mei 2023*

Ed Anker, zelfstandig, oud-wethouder  
Jan van Beuningen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Mary Fiers, Provincie Brabant  
Marleen Hermans, TU Delft  
Christine Lammerts, Staatsbosbeheer  
Bob van der Zande, Balthasar & Partners B.V.

### *Gebrekkige gebiedsgerichte organisatie – 6 juni 2023*

Henk Berends, RYSE  
Anton Bos, BMC  
Jop Fackeldey, Fackwerk Management & Advies  
Annius Hoornstra, Zelfstandig adviseur gebiedsontwikkeling  
Ruben Vlaander, Omgevingsdienst Regio Arnhem

### *Structurele schaarste - 30 mei 2023 en 8 juni 2023*

Gijsbert Boggia, A&O fonds Gemeenten  
Marc Hamelers, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Roland Marx, Dunavie  
Sophie Neve, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Tjark de Vries, Strukton Rail Nederland

### *Handelingsverlegenheid - 6 en 7 juni 2023*

Marcel Boogers, Universiteit Utrecht  
Peter Fijbes, Zelfstandig organisatieadviseur en trainer  
Sigrid Hoekstra, WoonFriesland  
Ingeborg de Jong, Timpaan

## **Externe referenten**

Jop Fackeldey, Fackwerk Management & Advies  
Martine Stouten, Stout Groep  
Roger Mol, Rijkswaterstaat



# OVERZICHT PUBLICATIES

## 2023

- Adviezen in beeld. December 2023 (2023/06)
- Weg van de wegwerpmaatschappij. November 2023 (2023/05)
- Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen. Oktober 2023 (2023/04)
- Adviezen in beeld. Juni 2023 (2023/03)
- Goed water goed geregeld. Mei 2023 (2023/02)
- Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Maart 2023 (2023/01)

## 2022

- Financiering in transitie: naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie. December 2022 (2022/05)
- Towards a sustainable food system: a position paper on the framework law. December 2022 (Rli/EEAC)
- Splijtstof?: Besluiten over kernenergie vanuit waarden. September 2022 (2022/04)
- Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties. Mei 2022 (2022/03)
- Adviezen in beeld. April 2022 (2022/02)
- Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen. Maart 2022 (2022/01)

## 2021

- Boeren met toekomst. December 2021 (Rli 2021/06)
- Geef richting, maak ruimte! November 2021 (Rli 2021/05)
- Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (Rli 2021/04)
- Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (Rli 2021/03)
- Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)
- Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (Rli 2021/01)

## 2020

- Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. September 2020 (Rli 2020/06)
- Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld. September 2020 (Rli 2020/05)
- Groen uit de crisis. Juli 2020 (Rli 2020/04)
- Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein. Juli 2020 (Rli 2020/03)
- De bodem bereikt?! Juni 2020 (Rli 2020/02)
- Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (Rli 2020/01)

## 2019

- Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities. November 2019 (Rli 2019/05)
- Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. September 2019 (Rli 2019/04)
- Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw. Mei 2019 (Rli 2019/03)
- Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute. April 2019 (Rli 2019/02)
- De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio. Maart 2019 (Rli 2019/01)

## 2018

- Warm aanbevolen: CO<sub>2</sub>-arme verwarming van de gebouwde omgeving. December 2018 (Rli 2018/07)
- Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor de Omgevingswet. November 2018 (Rli 2018/06)
- Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit. Juni 2018 (Rli 2018/05)
- Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst. Mei 2018 (Rli 2018/04)
- De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid. April 2018 (Rli 2018/03)
- Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem. Maart 2018 (Rli 2018/02)
- Stroomvoorziening onder digitale spanning. Februari 2018 (Rli 2018/01)



# COLOFON

**Tekst**

Tim Zwanikken, Tim Zwanikken Advies

**Tekstredactie**

Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

**Infographics**

Optima Forma, Voorburg

**Fotoverantwoording**

Cover: Robin Utrecht / ANP

**Publicatie Rli 2023/07**

December 2023

**Bronvermelding**

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

ISBN 978-90-77323-42-7

NUR740

