

# Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Rotterdam, 4 november 2020





# Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Michel Briene  
Elvira Meurs  
Danny Schipper

Rotterdam, 4 november 2020



# Inhoudsopgave

Samenvatting	7
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Aanleiding en doelstelling beleidsdoorlichting	17
1.2 Methodologie	18
1.3 Aanpak onderzoek	19
1.4 Afbakening van de doorlichting	20
1.5 Leeswijzer	23
<b>2 Beleidstheorie</b>	<b>25</b>
2.1 Inleiding	25
2.2 Het beleid voor ruimtelijke ordening	25
2.3 Artikel 5.1 binnen de ruimtelijke ordening	29
2.4 Raakvlakken aanpalend beleid	31
2.5 Schematische weergave beleidstheorie	33
<b>3 Geo-informatie</b>	<b>37</b>
3.1 Inleiding	37
3.2 Instrumenten, inzet en evaluaties	37
3.3 Doeltreffendheid	38
3.3.1 (Basisregistratie) Kadaster	38
3.3.2 Basisregistratie Ondergrond (BRO):	39
3.3.3 Geo-informatie	40
3.3.4 Algemeen beeld doeltreffendheid vanuit de deskstudie	41
3.3.5 Resultaten doeltreffendheid vanuit de interviews	42
3.3.6 Conclusie doeltreffendheid	42
3.4 Doelmatigheid	43
<b>4 Gebiedsontwikkeling</b>	<b>44</b>
4.1 Inleiding	44
4.2 Instrumenten, inzet en evaluaties	44
4.3 Doeltreffendheid	46
4.3.1 Bevindingen doeltreffendheid per instrument vanuit de deskstudie	46
4.3.2 Algemeen beeld doeltreffendheid vanuit de deskstudie	49
4.3.3 Resultaten doeltreffendheid vanuit de interviews	49
4.3.4 Conclusie doeltreffendheid gebiedsontwikkeling	50
4.4 Doelmatigheid	51

5	Ruimtelijk instrumentarium	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Instrumenten, inzet en evaluaties	53
5.3	Doeltreffendheid	55
5.3.1	Bevindingen doeltreffendheid per instrument vanuit de deskstudie	55
5.3.2	Algemeen beeld doeltreffendheid vanuit de deskstudie	57
5.3.3	Resultaten vanuit de interviews	58
5.3.4	Conclusie doeltreffendheid ruimtelijk instrumentarium	58
5.4	Doelmatigheid	59
6	Intensivering en extensivering	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Bepaling van de grondslag	61
6.3	Extensivering: 20% minder middelen	62
6.4	Intensivering	64
7	Slotbeschouwing	67
7.1	Beleidsdoorlichting in breder perspectief	67
7.2	Aanbevelingen	68
	Geraadpleegde bronnen	71
	Bijlage 1: Onderzoeksvragen RPE	75
	Bijlage 2: Uitgaven artikel 5.1	77

# Samenvatting

## Inleiding

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)<sup>1</sup> dient elk beleidsartikel van de Rijksbegroting periodiek doorgelicht te worden. In deze rapportage staan de bevindingen centraal van de beleidsdoorlichting van artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Doel van deze beleidsdoorlichting is inzicht te geven in doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het gevoerde beleid van artikel 5.1, over de periode 2014 tot en met 2019. Het beleid van artikel 5.1 was in deze periode gericht op het realiseren van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit met uiteindelijk doel “het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk”.

Voor de uitvoering van het beleid zijn de volgende financiële instrumenten onder artikel 5.1 ingezet: subsidies, opdrachten en bijdragen aan ZBO's en RWT's, medeoverheden en agentschappen. Deze zijn ingezet via hoofdlijnen die door de evaluatoren als volgt zijn onderscheiden:

- **Geo-informatie:** voornamelijk via bijdragen aan het Kadaster en Geonovum om de basisregistraties te realiseren en beheren;
- **Gebiedsontwikkeling:** vooral inzet van subsidies voor integrale gebiedsontwikkelingen, bijdragen aan het Rijksvastgoedbedrijf en opdrachten ten behoeve van gebiedsontwikkeling;
- **Ruimtelijk instrumentarium:** met name opdrachten en subsidies ten behoeve van het Programma Ruimtelijk ontwerp en bijdragen aan ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie.

Naast financiële instrumenten worden ook andere beleidsinstrumenten ingezet, waaronder opbouw van kennis en het maken van bestuurlijke afspraken. De hiervoor noodzakelijke middelen hebben vooral betrekking op de inzet van mensen. De activiteiten van de ambtelijke organisatie van het ministerie dragen dan ook logischerwijs bij aan de realisatie van de genoemde doelstelling. De impact van deze inzet komt niet tot uitdrukking in de financiële omvang van het artikel.

Artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening heeft een beperkte omvang ten opzichte van de gehele Rijksbegroting. Het artikel omvatte in 2019 een bedrag van ruim € 58 miljoen, waarvan het grootste gedeelte naar het onderdeel geo-informatie gaat. De financiële omvang betekent evenwel niet dat dit artikel minder relevant is. Als stelselverantwoordelijke draagt BZK binnen dit artikel bij aan de algehele kwaliteit van de ruimtelijke ordening in het Nederland en aan de informatievoorziening richting medeoverheden en andere partijen op het gebied van geo-informatie. Gezien de omvang van het artikel heeft BZK hierbij vooral een faciliterende, ondersteunende, coördinerende en stimulerende rol. Maar met het ondersteunen van gerichte initiatieven heeft BZK in het verleden (met de inzet van NSP, BIRK en Nota Ruimte gelden) en nu (via subsidies van de Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp (verder ARO) en projecten (bij de RVB) ook invloed op de inrichting van de fysieke ruimte van Nederland.

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

## Werkwijze

Deze evaluatie bouwt (conform RPE-richtlijnen) voort op de uitkomsten van eerdere deelevaluaties. Genoemde uitkomsten zijn verwerkt in deze beleidsdoorlichting en aangevuld met interviews om de resultaten vanuit de eerdere evaluaties te toetsen en te duiden. Voor een aantal onderdelen waren geen evaluaties beschikbaar.

Voor de opzet en invulling van de beleidstheorie zijn een drietal werksessies georganiseerd met vertegenwoordigers van de betreffende beleidsvelden. Tenslotte is een werksessie georganiseerd om inzicht te krijgen in mogelijke beleidsopties, in een situatie waarbij substantieel minder of juist meer middelen beschikbaar zijn.

## Context

Artikel 5.1 kent een bijzondere achtergrond waarmee voor een goede interpretatie en duiding van de resultaten rekening moet worden gehouden. Een belangrijk aandachtspunt is de overgang tijdens de in beschouwing genomen periode (2014-2019) van (een deel van) het ruimtelijke orderingsbeleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (toen nog artikel 13) naar artikel 5.1 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit de uitgevoerde analyse komt naar voren dat deze overgang door veel van de ondervraagde beleidsmakers als logisch wordt ervaren, maar vanwege verschillen in benadering, organisatie en aanpak tussen de ministeries ook weerslag heeft gehad op de uitvoering van het RO-beleid.

Een ander belangrijk onderscheidend kenmerk in vergelijking met andere beleidsterreinen is de constatering dat ruimtelijk orderingsbeleid strategisch beleid behelst en hiermee niet exclusief aan artikel 5.1 van de begroting van BZK is voorbehouden, maar waaraan ook wordt bijgedragen door andere ministeries (onder de vlag dus van andere begrotingsartikelen) en andere overheden.

*“Strategisch beleid onderscheidt zich van structurend, tactisch en operationeel beleid. Het overstijgt een lokaal of provinciaal collegeprogramma of een regeerakkoord doordat het een coherente en consistente toekomstvisie is op de relatie met de omgeving; een herkenningspunt tracht te zijn voor de samenleving, en ook voor ambtenaren en politici.”<sup>2</sup>*

Voor het ruimtelijke orderingsbeleid geldt verder dat het strategische beleid de verschillende sectorale benaderingen van de departementen overstijgt en tracht tot een integrale benadering te komen waarbij nationale belangen optimaal geborgd worden. BZK speelt hierbinnen met name een rol als het nationale belang in het geding blijkt te komen, of als meerdere sectorale belangen een ruimteclaim op hetzelfde gebied indienen. Omdat ook andere aanverwante instellingen betrokken zijn bij het ruimtelijke orderingsbeleid of daarop invloed hebben, is het in de praktijk vaak moeilijk om vast te stellen of een plan er al was of zich gaandeweg heeft gevormd en wie hierop specifiek invloed heeft gehad. In theorie zou de rol van BZK voor meerwaarde moeten zorgen in het planproces. Hiervoor zijn echter in deze beleidsevaluatie slechts beperkt indicaties gevonden in de literatuur, hetgeen ook komt door de huidige wijze van monitoren en te evalueren. Bij de aanbevelingen komen we hierop nog terug.

Als laatste moet worden benoemd dat in de beschouwing genomen periode sprake is geweest van een belangrijke verandering in scope. Relevant hierbij is de Omgevingswet die alle wetten voor de leefomgeving bundelt en moderniseert. Invoering van de nieuwe wet is bedoeld om minder en overzichtelijke regels te stellen, een samenhangende benadering van de leefomgeving te bieden

<sup>2</sup> Braak, H.J.M. ter en W.J.H. van 't Spijker, 1993, 'Overheid en strategie: Een introductie'. Bestuurskunde, 1: 2-8; Uit: Verdaas C. en Arts, G (1999), 'Strategisch beleid: een nadere verkenning van een diffuus begrip.



met ruimte voor lokaal maatwerk en te komen tot een betere en snellere besluitvorming. Vooruitlopend op de daadwerkelijke invoering van de Omgevingswet heeft het Rijk een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgesteld die in september 2020 is verschenen. Met de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie die hieruit is voortgekomen, is een nieuwe weg in het ruimtelijke ordeningsbeleid ingeslagen. Dit onderstreept het belang om in deze beleidsdoorlichting niet alleen terug te kijken, maar ook te kijken naar de vraag op welke wijze gevolg kan worden gegeven aan het ruimtelijke ordeningsbeleid in de komende jaren en op welke wijze dit beleid kan worden gemonitord en geëvalueerd.

### Financieel verloop

De middelen voor artikel 5.1 lopen af van 92,4 miljoen in 2014 tot 58,4 miljoen in 2019, waarbij de grootste afname zichtbaar is in de periode 2017/2018. Deze afname hangt samen met de overgang van I&M naar BZK. Het merendeel van de instrumenten ten behoeve van ruimtegebruik bodem is daarbij op de begroting van IenW blijven staan. De grootste inzet van middelen is in de periode 2014-2019 ten behoeve van geo-informatie geweest. Een deel van de bijdragen aan geo-informatie verloopt echter via overboekingen aan andere ministeries en zijn als zodanig niet opgenomen in artikel 5.1.

**Tabel 1 Ingezette middelen Ruimtelijke Ordening (2014-2019) naar doel in mln. euro's**

Onderdeel/instrument	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Systeem van ruimtelijke ordening</b>						
Ruimtelijk Instrumentarium	7,7	12,1	8,3	10,8	4,6	5,8
Geo-informatie	42,6	51,6	47,8	33,7	30,9	38,8
<b>Ruimtelijke investeringen</b>						
Gebiedsontwikkeling	13,6	3,4	7,7	9,5	6,1	7,3
Ruimtegebruik bodem	28,4	32,4	25,7	18,7	7,7	6,5
<b>Totaal per jaar</b>	<b>92,4</b>	<b>99,4</b>	<b>89,5</b>	<b>72,7</b>	<b>49,2</b>	<b>58,4</b>

### Beleidstheorie

De RPE verplicht een beleidsdoorlichting aan de hand van een beleidstheorie. In een beleidstheorie wordt uiteengezet welke achterliggende veronderstellingen ten grondslag hebben gelegen aan het beleid. Daarmee wordt duidelijk wat de relatie is tussen de problematiek en de beleidsinstrumenten en het beleid, op welke manier de instrumenten bijdragen aan het realiseren van het geformuleerde beleidsdoel en hoe de beleidsinstrumenten onderling samenhangen.

Bij aanvang van de beleidsdoorlichting was al geconstateerd dat er geen (goede) beleidstheorie voor artikel 5.1 voorhanden was. Overigens is deze constatering niet nieuw. Ook in de eerder uitgevoerde beleidsdoorlichting (2014) werd al aanbevolen dat meer focus en samenhang aangebracht moest worden in het beleidsartikel<sup>3</sup>. De evaluatoren hebben om die reden in de eerste periode van het onderzoek, samen met de medewerkers van BZK een beleidstheorie opgesteld die is opgenomen in de hoofdtekst. Een goede beleidstheorie is noodzakelijk om activiteiten en de daarbij ingezette middelen te kunnen toetsen. Bij de herziening van het beleid vanwege de komst van de Omgevingswet en NOVI zal binnen afzienbare tijd ook een aangepaste beleidstheorie moeten worden opgesteld om de toekomstige activiteiten op een goede en afdoende manier te kunnen toetsen.

<sup>3</sup> Twijnstra Gudde (2014). Beleidsdoorlichting artikel 13. Ruimtelijke Ordening

## Doeltreffendheid

Voor de beleidsdoorlichting van artikel 5.1 is het geldende beleidskader vanuit de SVIR uitgangspunt van de analyse. Er zijn vanuit de uitgevoerde beleidsdoorlichting signalen dat het gevoerde beleid positief heeft bijgedragen aan het bereiken van de algemene doelstelling vanuit de SVIR. Hierbij moet worden opgemerkt dat de beoogde impact die bereikt dient te worden met het artikel, niet enkel bereikt wordt met het ingezette beleid onder artikel 5.1, maar waarop veel meer beleidsinstrumenten worden ingezet. In de eerdere beleidsdoorlichting van 2014 werd deze constatering ook gedaan. Destijds werd geadviseerd om een robuuste set betekenisvolle indicatoren op te stellen die het monitoren van de ontwikkeling op operationeel niveau mogelijk zou moeten maken. Dit bleek in de praktijk lastig, met als gevolg dat er weinig gemonitord is op de verschillende onderdelen binnen de bestaande evaluaties op het impactniveau.

Met deze kanttekening in gedachten wordt nu nader ingegaan op de doeltreffendheid en de doelmatigheid aan de hand van de drie onderscheiden onderdelen van het ruimtelijke ordeningsbeleid en de verschillende niveaus waarop een uitspraak kan worden gedaan (output, outcome en impact).

## Geo-informatie

Het grootste deel van het budget van artikel 5.1 wordt ingezet voor geo-informatie. Een belangrijke reden om in te zetten op geo-informatie (basisregistraties) is vooral om meer efficiëntie te bewerkstelligen in het overheidsbeleid (eenvoudig inwinnen, meervoudig gebruiken) en om een gedeeld beeld van de werkelijkheid te verkrijgen om ander beleid op te baseren. Geo-informatie is bovendien instrumentarium om invulling te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van BZK. De beoogde output, resultaat en impact zijn weergegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 2 Beoogde doorwerking op hoofdlijnen**

Indicatoren	
Output	Het opzetten en beheren van een systeem van basisregistraties met als doel: <ul style="list-style-type: none"><li>• Databeschikbaarheid voor overheid, burgers en bedrijfsleven.</li><li>• Betere kennisbasis en uniformiteit.</li><li>• Verhoogde efficiëntie overheid.</li><li>• Ondersteuning en bevordering van economische activiteiten.</li></ul>
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een uniforme basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving.</li></ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"><li>• "Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk."</li></ul>

In de periode van de beleidsdoorlichting zijn forse investeringen gedaan om het stelsel van de geobasisregistraties op te zetten en in gebruik te nemen. Nederland heeft nu de beschikking over een stelsel van hoge kwaliteit die een snel groeiend aantal afnemers kent. De basisregistraties vervullen een zeer belangrijke (maar niet altijd direct zichtbare) rol in de werkprocessen van overheden, bedrijven en burgers en dragen zo bij aan een efficiëntere overheid en de ondersteuning van economische activiteiten. Geo-informatie heeft hiermee zowel zijn output, als zijn resultaat grotendeels behaald en kan hiermee als doeltreffend worden beoordeeld, met de kanttekening dat er nog verbeteringen mogelijk zijn.

Hoewel de baten niet gekwantificeerd zijn, kunnen we op basis van de gebruikerservaringen ervanuit gaan dat de basisregistraties nu al een belangrijke besparing opleveren in de

werkprocessen van de verschillende partijen. Dit draagt bij aan een efficiëntere overheid (o.a. door dingen niet dubbel te doen of onnodig schade aan te richten bij graafwerkzaamheden) en stimuleert economische activiteiten. Geo-informatie draagt hiermee logischerwijs bij aan de totstandkoming van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, doordat overheden belangen beter kunnen afwegen. De mate waarin dit plaatsvindt is echter moeilijk te duiden op basis van de beschikbare literatuur.

Daarbij dient vanuit de interviews opgetekend te worden dat de basisregistraties nog niet allemaal volledig op orde zijn, er nog veel meer koppelingen mogelijk zijn en alle effecten dus ook pas in de toekomst volledig zichtbaar zullen zijn. Bovendien vormt ook de keuze in de doorontwikkeling van de systemen een belangrijke factor voor de mate waarin er in de toekomst geprofiteerd kan worden van de infrastructuur van de geo-basisregistraties. Gelet op het voorafgaande is het wenselijk om ook in de toekomst te blijven inzetten op geo-informatie en op deze wijze optimaal te kunnen profiteren van de mogelijkheden van de systemen.

### *Gebiedsontwikkeling*

Gebiedsontwikkeling wordt ingezet om invulling te geven aan het borgen van de randvoorwaarden van nationaal belang in gebiedsontwikkelingen voor een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland (=doelstelling SVIR). In de onderzochte periode is daarbij de focus verschoven van een gebiedsgerichte inzet van de middelen, naar een meer samenwerkende rol voor de rijksoverheid met minder inzet van middelen en meer inzet van kennis en kunde vanuit BZK. Voor de begrotingspost zien we daarom vooral de middelen vanuit het verleden prominent naar voren komen. De doorwerking van het onderdeel gebiedsontwikkeling is op hoofdlijnen in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 3 Beoogde doorwerking op hoofdlijnen**

Indicatoren	
Output	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogere ruimtelijke kwaliteit.</li> <li>• Betere bereikbaarheid.</li> <li>• Krachtigere steden en vitaal platteland.</li> <li>• Verbeterd vestigingsklimaat en exportmogelijkheden.</li> </ul>
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Borgen van de randvoorwaarden van nationaal belang in gebiedsontwikkeling voor een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland.</li> </ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk.”</li> </ul>

Een aantal van de gebiedsontwikkelingsprojecten die nu nog op de begroting staan van het ministerie van BZK zijn al meer dan tien jaar geleden gestart. Dit heeft betrekking op de projecten die zijn uitgevoerd als onderdeel van de programma's: Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK), Nationale Sleutel Projecten (NSP) en Nota Ruimte Budget (NRB). Dit zijn projecten die nog voortkomen uit de Vijfde Nota en Nota Ruimte en dus elk hun eigen aanleiding en doelstelling kennen. In de eerdere NSP-projecten waren de kwaliteitseisen van de subsidies (kwaliteitsdragers) niet opgenomen in de beschikking. In de latere programma's (BIRK en NRB) is dit wel gedaan en kan vanwege het explicieter benoemen van kwaliteitsdragers daarom ook beter worden gezien of de output zijn behaald. Er is derhalve sprake van een leercurve. Over het geheel genomen is de conclusie dat de geëvalueerde projecten een positieve bijdrage hebben geleverd aan nationaal

belang 1 uit de SVIR<sup>4</sup>. De ruimtelijke kwaliteit in de gebieden is door de financiële bijdrage van het Rijk verhoogd en daarmee het vestigings- en leefklimaat versterkt.

Ook het programma Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) zorgt, door de combinatie van doelstellingen rond economie en leefbaarheid in het Rijnmondgebied, voor een belangrijke bijdrage aan het versterken van de ruimtelijke-economische structuur van Nederland. De inzet van rijks gelden door middel van fysieke investeringen, heeft hiermee bijdragen aan het doelbereik en kan als doeltreffend gezien worden.

De hiervoor genoemde projecten zijn, zoals al benoemd, in feite een erfenis uit het verleden. Daarnaast heeft BZK in de periode 2014-2019 een stimulerende en regisserende rol ten aanzien van gebiedsontwikkeling gehad. Zoals het zorgdragen voor een gestructureerde afstemming met de regio over afgestemde acties en investeringsbeslissingen (MIRT), en het – via de omgevingsagenda's – in kaart brengen van de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende onderdelen van het ruimtelijk-fysieke domein (o.a. woningbouw, bereikbaarheid, economie, energie, natuur en waterveiligheid). Deze rol en het bijbehorend instrumentarium is ook nu nog in ontwikkeling, waarbij er steeds meer gezocht wordt naar een regierol.

Omdat op dit moment nog weinig informatie beschikbaar is over de behaalde resultaten met de nieuwe regierol kan nog geen goed oordeel worden geveld over de doeltreffendheid. Om in staat te zijn om in dit verband uitspraken te doen over doeltreffendheid is het bovendien wenselijk om in het vervolg niet alleen resultaatdoelstellingen te formuleren, maar ook meer strategische doelstellingen te formuleren waarmee de output en resultaten beter navolgbaar zijn.

#### *Ruimtelijk instrumentarium*

De minister van BZK heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het goed laten verlopen van processen op het gebied van omgevingsbeleid en de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. In de SVIR is de doelstelling geformuleerd dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (nationaal belang 13). De doorwerking van het onderdeel ruimtelijk instrumentarium is op hoofdlijnen in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 4 Beoogde doorwerking op hoofdlijnen**

Indicatoren	
Output	<ul style="list-style-type: none"><li>• Heldere en duidelijke randvoorwaarden voor uitvoering huidig en toekomstig ruimtelijk beleid.</li><li>• Randvoorwaarden voor (de)centrale overheden.</li><li>• Oplossen van conflicterende ruimteclaims/belangen.</li><li>• Implementatie Europese Wetgeving.</li></ul>
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het optimaal functioneren van het systeem van ruimtelijke ordening (zorgvuldige en transparante besluitvorming).</li></ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"><li>• "Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk."</li></ul>

<sup>4</sup> Nationaal belang 1: Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren

Over het geheel kan worden geconcludeerd dat het ruimtelijk instrumentarium doeltreffend is geweest in het laten functioneren van het systeem van de ruimtelijke ordening volgens de sturingsfilosofie van de SVIR. Dit wordt onder andere zichtbaar in het doelbereik op de indicator “gebruik van de Ladder van Duurzame Verstedelijking”.

Het instrumentarium heeft eraan bijgedragen dat het Rijk taken heeft kunnen decentraliseren naar medeoverheden zonder de grip te verliezen op nationale belangen. Met de Omgevingswet en de NOVI wordt een nieuwe weg in geslagen om te komen tot een meer integrale, snelle en betere besluitvorming en hiermee de efficiëntie te verhogen. Hierbij past ook een andere sturingsfilosofie vanuit het Rijk die meer gericht is op governance. Dit ruimtelijk instrumentarium moet zich in de komende jaren gaan bewijzen. Vanuit het Rijk wordt daarom vanuit artikel 5.1 ingezet op monitoring en evaluatie van de NOVI.

### **Doelmatigheid**

Het beleidsveld ruimtelijke ordening kenmerkt zich door een gedeelde verantwoordelijkheid. Of het nu gaat over de ontwikkeling van geo-informatie met verschillende bronhouders, om project ontwikkeling of om de samenstelling van bijvoorbeeld de gebiedsagenda's, steeds zijn er meerdere partijen bij betrokken wat kenmerkend is voor het strategische beleid van de ruimtelijke ordening. Dit gegeven zorgt er bij de beoordeling van de doelmatigheid (en in mindere mate bij de doeltreffendheid) voor dat het loskoppelen van de financieringsstromen van artikel 5.1 en de bijdragen van andere (mede-)overheden en private partijen lastig is. Met deze constatering in gedachte, gaan we in onderstaande sectie in op de verschillende hoofdcategorieën van artikel 5.1.

### *Geo-informatie*

De investeringen in de geo-basisregistraties en beheerskosten zijn door een groot aantal partijen gefinancierd. Het is op basis van deze complexe financieringsstromen lastig om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van geo-informatie voor de ingezette middelen uit artikel 5.1. Op basis van de gehouden gesprekken (zie bijlage) komt wel de algehele conclusie naar voren dat de middelen doelmatig zijn besteed. De systemen zijn binnen de beschikbare budgetten opgeleverd. Ook zorgt het toenemende gebruik van de basisregistraties en de ontwikkeling van nieuwe toepassingen ervoor dat een verhoging van de doelmatigheid plausibel is – immers het eerder ontwikkelde systeem, wordt veelvuldiger toegepast.

### *Gebiedsontwikkeling*

Met een relatief beperkte bijdrage vanuit het Rijk is gezorgd voor een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit van de gebiedsontwikkelingsprojecten uit de NSP, BIRK en NRB. Deze conclusie werd ook al in de voorgaande beleidsdoorlichting getrokken, hoewel veel projecten toen nog niet afgerond waren. Uit de evaluatie Gebiedsontwikkeling (2020) komt daarnaast naar voren dat de Rijksbetrokkenheid heeft gezorgd voor een vliegwieleffect door het aantrekken van aanvullende (risicovolle) investeringen en de Rijksbijdrage voor gemeenten een belangrijke reden was om de ontwikkeling van het gebied door te zetten ten tijde van de financiële crisis. De hoogte van de rijksbijdrage lijkt daarbij niet een doorslaggevende rol gespeeld te hebben, maar eerder de erkenning die een project krijgt als het gehonoreerd wordt voor een subsidie. Het is gegeven de complexe financieringsstromen echter niet mogelijk exact vast te stellen hoe groot de toename van de ruimtelijke kwaliteit is door de (financiële) betrokkenheid van het Rijk.

Voor BRG komt uit de evaluatie naar voren dat de middelen efficiënt zijn ingezet. Door een efficiënte uitvoering en flexibele invulling was het mogelijk om met de inzet van de gereserveerde middelen meer projecten uit te voeren en zo meer resultaat te boeken. Hierbij geldt overigens wel

dat het lastig is om een uitspraak te doen over de specifieke bijdrage van de ingezette middelen van BZK binnen het grotere geheel.

### *Ruimtelijk instrumentarium*

Omdat de ingezette middelen binnen het ruimtelijk instrumentarium zeer verspreid zijn ingezet, is er bewust voor gekozen om deze instrumenten niet separaat te evalueren. Vanuit de evaluaties van de instrumenten is er dan ook weinig informatie beschikbaar om voor het onderdeel ruimtelijke instrumentarium een uitspraak te doen over de doelmatigheid van het beleid. Binnen het programma ARO wordt wel geconcludeerd dat het programma heeft geresulteerd in diverse, maar versnipperde bijdragen aan maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke component. De doelmatigheid van het programma had vergroot kunnen worden door meer bundeling, borging en opschaling van de verschillende initiatieven en methoden: feitelijk dus meer exploitatie dan exploratie. Buiten ARO wordt met een relatief klein budget een ruimtelijk instrumentarium onderhouden dat een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK volgens de sturingsfilosofie van de SVIR.

### **Intensivering en extensivering**

In de RPE is opgenomen dat elke beleidsdoorlichting een beschrijving moet bevatten van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is (extensivering). Hiermee wordt een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toegevoegd. Daarnaast is er door het toevoegen van deze redeneerlijn een relatie met het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Naast de situatie waarbij sprake is van significant minder middelen hebben wij in hoofdstuk 6 van dit rapport ook een optie toegevoegd waarin 20% meer middelen beschikbaar zijn (intensivering).

In de gevoerde gesprekken en de werksessie die hierover is gehouden, kwam naar voren dat een extensivering zonder meer gevolgen heeft voor de mate waarin de verschillende beleidsdoelen kunnen worden nagestreefd. Aangegeven werd, dat vooral op het gebied van gebiedsontwikkeling en geo-informatie al aanzienlijk minder budgetten beschikbaar zijn dan een aantal jaren geleden. Desalniettemin is wel een aantal onderwerpen benoemd waarmee de extensiveringsopgave ingevuld zou kunnen worden. Hierbij werd overigens opgemerkt, dat een extensiveringsopgave in dit artikel geen bezuiniging oplevert, maar een verschuiving van middelen naar andere partijen. In de hoofdtekst worden de verschillende opties voor extensivering uitgewerkt.

Daar waar extensivering minder ruimte biedt om activiteiten te ontplooiën biedt intensivering hiervoor juist meer ruimte. Uit de werksessie met de betrokkenen is hiervoor een aantal beleidsopties naar voren gekomen die eveneens in de hoofdtekst verder worden uitgewerkt.

### **Aanbevelingen**

#### **1) (Her)formuleer de beleidsdoelstellingen**

Tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting is veel discussie geweest over de beleidstheorie en hoe te komen tot een gezamenlijk gedeelde visie op hoe het beleid zijn doelstellingen bereikt. De achtergrond van deze discussie heeft in belangrijke mate te maken met de eerder genoemde overgang van (een deel van) het ruimtelijke ordeningsbeleid van I&W naar BZK. Door deze overgang zijn verschillende onderdelen om de doelstellingen vanuit de SVIR te bereiken ondergebracht bij verschillende ministeries (I&W en BZK). Daarnaast is de bijdrage van artikel 5.1 aan de hoofddoelstellingen uit de SVIR niet altijd voor iedereen duidelijk. Daarnaast speelt de beleidsverandering met de NOVI mee in veel keuzes die de afgelopen

jaren gemaakt zijn. Nu de definitieve NOVI is gepubliceerd tezamen met de uitvoeringsagenda, wordt het ook zaak om de hoofdcategorieën van artikel 5.1 aan de NOVI te koppelen. Aanbevolen wordt om hiervoor tijdig een goede beleidstheorie te ontwikkelen en navenant monitoring en evaluatie van de NOVI toe te passen om dit nieuwe beleid later ook te kunnen beoordelen en zo nodig bij te sturen.

## 2) *Blijf inzetten op geo-informatie als belangrijke basis voor invulling systeemverantwoordelijkheid*

Conform begroting heeft de minister van BZK “een systeemverantwoordelijkheid voor het goed laten verlopen van processen op het gebied van omgevingsbeleid en de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd”. Vanuit deze rolopvatting is BZK eerstverantwoordelijke om in samenwerking met het bedrijfsleven en wetenschap de gezamenlijk opgestelde toekomstvisie GeoSamen te realiseren en de samenhang in het geo-informatiebeleid te realiseren. Om dit te bewerkstelligen wordt een belangrijk deel van het nu beschikbare budget van artikel 5.1 ingezet ten behoeve van geo-informatie. Uit de analyse komt naar voren dat het gevoerde beleid redelijk doeltreffend was en potentie heeft om verder geoptimaliseerd te worden. Ook vanuit de gevoerde gesprekken met beleidsmakers komt naar voren dat de inzet vanuit BZK op het gebied van geo-informatie ook in de komende jaren moet blijven voortbestaan, bijv. om het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) verder vorm te geven. Daarbij wordt onder andere gewezen op de effecten die de beschikbaarheid van geo-informatie heeft op het effectief laten verlopen van besluitvormingsprocessen en bijdraagt aan een goede invulling en uitwerking van ruimtelijke processen en plannen. De vraag of dit ook doelmatiger gebeurt is nu niet goed te beantwoorden en is ook onderwerp van de evaluatie van het Kadaster die vanuit BZK in het najaar van 2020 wordt uitgevoerd. Van de beschikbare middelen voor geo-informatie gaat het merendeel naar deze organisatie.

Meer inhoudelijk kan wel de vraag worden gesteld of het huidige subdoel (functionerende basisregistraties) bijgesteld zou moeten worden. Uit de gesprekken en de uitgevoerde analyse komt naar voren gekomen dat de systemen nu vrijwel allemaal functioneren, maar dat de voortschrijdende technologische mogelijkheden en koppelingen ervoor zorgen dat investeren op dit onderdeel noodzakelijk blijven. Het subdoel van het beleid zal moeten verschuiven van ontwikkeling naar onderhouden en wellicht door ontwikkelen van de systemen om bepaalde doelen vanuit de NOVI te bereiken (bijv. het realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige connectiviteit).

## 3) *Zoek naar een geschikte mix van bijpassend instrumentarium*

Met de invoering van de Omgevingswet en de daaruit voorkomende Nationale Omgevingsvisie is in het ruimtelijke ordeningsbeleid een nieuwe koers ingeslagen. Op basis van de gesprekken concluderen wij dat er breed draagvlak is om deze koers verder in te zetten en te vervolgen. De keuzes en strategieën uit de definitieve NOVI vragen om een goede (bestuurlijke) samenwerking en de inzet van een bijpassend instrumentarium. Zonder een passend instrumentarium is het immers lastig om de ambities uit de NOVI waar te maken.

Vanuit de analyse, de gevoerde gesprekken en de werksessie zijn de volgende denkrichtingen naar voren gekomen:

- **Blijven inzetten op de procesrol en sterker inzetten op een regierol van BZK:** Vanuit de taken en verantwoordelijkheden mag worden verwacht dat BZK ook in de toekomst een belangrijke procesrol kan en moet vervullen om de nationale belangen in de regio's te borgen. Gelet op de verdere opbouw en invulling van de procesrol is het denkbaar om juist de beschikbaarheid van eigen (inhoudelijke) kennis in te zetten in een regierol om een sterkere positie te verkrijgen in



het samenspel met andere overheden en partijen. Dit kan vorm krijgen door in eigen huis meer aandacht te besteden aan het behoud en ontwikkeling van kennis en hiervoor ook (extra) middelen vrij te maken.

- **Directe inzet van financiële instrumenten om beleidsdoelen te behalen:** In het verleden is ingezet op gebiedsontwikkelingen door bijdragen aan gebiedsontwikkelingen (BIRK, NSP Nota Ruimtebudget). Vanuit de evaluaties blijkt dat deze inzet succesvol is geweest in het (mede) behalen van de doelstellingen van de nationale overheid. Bij de verdere invulling van de NOVI kan worden overwogen om eveneens fysiek te investeren, of op andere wijze financiële instrumenten in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld door als rijk een actiever grondbeleid te voeren. Door de breedheid van het ruimtelijke ordeningsbeleid hoeven deze financiële instrumenten overigens niet noodzakelijkerwijs via artikel 5.1 te worden geborgd.

Aan BZK is nu de taak om de juiste mix aan instrumenten verder vorm te geven en nader uit te werken.

#### 4) *Erken dat doelmatigheid RO-beleid ook in de toekomst lastig meetbaar blijft en zorg voor een ander type evaluatie voor strategische processen*

Tot slot moet worden benadrukt dat het beleidsveld van de ruimtelijke ordening en dan met name de onderdelen waar het Rijk een systeemverantwoordelijkheid heeft, erg strategisch, indicatief en richtinggevend is. Doordat de strategie anderen aanspoort tot handelen en meestal niet het handelen zelf financiert, is het bepalen van de doelmatigheid per definitie uitdagend. De moeilijkheid in de praktijk is hierbij de meetbaarheid van strategisch beleid.

Het enkel meten op resultaten van het beleid is hierbij niet genoeg. Er zou ook gekeken moeten worden naar wat de doorwerking van het gedachtegoed dat wordt uitgedragen is, bij overige beleidsmakers<sup>5</sup>. Hierbij gaat het volgens Faludi om een tweetal zaken die geëvalueerd moeten worden:

1. Kennen de operationele beleidsmakers het plan?
2. Nemen zij het plan mee bij het nemen van operationele beslissingen?

Er zijn hierbij twee uitkomsten mogelijk: beslissingen worden volgens het plan genomen, of beslissingen worden niet volgens het plan genomen. Bij het laatste kan het overigens alsnog zijn dat het plan wel is overwogen.

Het voorafgaande vraagt om een andere benadering van doeltreffendheid van het beleid, hetgeen in toekomstige evaluaties moet worden meegenomen. Bovendien kenmerkt het RO-beleid zich door een groot aantal betrokkenen en financiering door een groot aantal stakeholders. Dit gegeven zorgt er bij de beoordeling van de doelmatigheid voor dat het loskoppelen van de financieringsstromen lastig is, waardoor een oordeel op alleen de doelmatigheid van de middelen vanuit artikel 5.1 bemoeilijkt wordt. Gezien de taken van BZK op de verschillende toekomstige terreinen blijft dit ook in de toekomst een lastige opgave. Het is goed om dit te erkennen en na te denken over hoe de meerwaarde beter kan worden aangetoond.

---

<sup>5</sup> Faludi, A. (2000). The performance of Spatial Planning. Article in Planning Practice and Research - November 2000.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doelstelling beleidsdoorlichting

### Periodieke doorlichting beleidsartikelen rijksbegroting

Het nieuwe Rijksbeleid komt elke jaar met Prinsjesdag uit in de vorm van de Miljoenennota. Op de departementale begrotingen staan artikelen met een budget en een omschrijving van het doel en de bijbehorende instrumenten. Deze begrotingen worden met de Tweede Kamer besproken en vormen het sturingsinstrument om het beleid in relatie met de budgettaire consequenties te beoordelen. Met het oog op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid worden alle beleidsartikelen van de rijksbegroting periodiek (tussen de vier en zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Dit is verplicht gesteld in artikel 20 van de Comptabiliteitswet, die ministers verplicht om de beleidsartikelen in de rijksbegroting periodiek te onderzoeken in een beleidsdoorlichting.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening en het stimuleren van (de kwaliteit van) ruimtelijke investeringen. Het huidige Rijksbeleid voor ruimtelijke ordening is beschreven in de in 2012 vastgestelde Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Hiervoor is BZK deels resultaatverantwoordelijk en deels systeemverantwoordelijk. Het ministerie van BZK is ook verantwoordelijk voor de stelselherziening die aanstaande is, met de introductie van de nieuwe Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Om de beleidsdoelstellingen van het Rijk voor de ruimtelijke ordening te realiseren zet het ministerie van BZK verscheidene instrumenten in die zijn opgenomen in artikel 5 van de begroting van het ministerie. Het financiële beleidsinstrumentarium bevat subsidies, opdrachten, bijdragen aan medeoverheden, zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met een wettelijke taak en bijdragen voor agentschappen. In deze begroting van het ministerie van BZK is aangekondigd dat in 2020 een beleidsdoorlichting over artikel 5 'Ruimtelijke ordening en Omgevingswet' over de periode 2014 tot en met 2019 naar de Kamer gestuurd zal worden<sup>6</sup>.

### Voorliggende beleidsdoorlichting gericht op artikel 5.1

Het gevoerde beleid binnen artikel 5 kan opgesplitst worden in artikel 5.1 Ruimtelijke ordening en artikel 5.2 Omgevingswet.

Omdat de Omgevingswet nog in ontwikkeling is, is ervoor gekozen om voor de doorlichting van artikel 5.2 een andere opzet en vraagstelling te formuleren en daarom ook om de beleidsdoorlichtingen van artikelen 5.1 en 5.2 los van elkaar uit te voeren<sup>7</sup>. Deze beleidsdoorlichting heeft dan ook alleen betrekking op artikel 5.1. De samenhang tussen de doorlichting van beide beleidsartikelen wordt echter bewaakt door een gezamenlijke communicatie naar de Kamer, goede afstemming van de doorlichtingen in de klankbordgroep en één onafhankelijk adviseur.

<sup>6</sup> Kamerstuk 35 000 VII-2, bijlage D.

<sup>7</sup> Zie hiervoor ook de Onderzoeksopzet Beleidsdoorlichting Ruimtelijke Ordening (Ministerie van BZK, 2019).

## Doel- en vraagstelling

Doel van de voorliggende beleidsdoorlichting is inzicht te geven in doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het gevoerde beleid van artikel 5.1 Ruimtelijke ordening, over de periode 2014 tot en met 2019, conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Genoemd beleid was gericht op het realiseren van 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit met als uiteindelijk doel het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk'.

De centrale vraag bij deze doorlichting luidt:

*"Is het ruimtelijk ordeningsbeleid doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2014 tot en met 2019?"*

## 1.2 Methodologie

De Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek (RPE, 2018) van het ministerie van Financiën omvat de regels en eisen voor beleidsdoorlichtingen. De beleidsdoorlichting is primair bedoeld om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting ten doel concrete en relevante sturingsinformatie op te leveren voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk in de toekomst. De beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek. Dit betekent dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid binnen artikel 5.1 bepaald wordt door te kijken naar de ingezette instrumenten in samenhang en er gebruik wordt gemaakt van al uitgevoerde evaluatieonderzoeken.

In de RPE wordt onder doeltreffendheid en doelmatigheid verstaan:

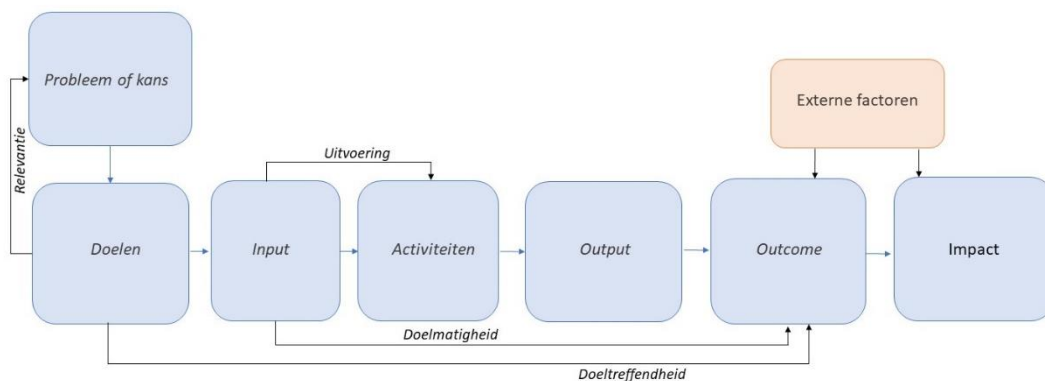
- **Doeltreffendheid van het beleid:** de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd;
- **Doelmatigheid van het beleid:** de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

Om de begrippen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) nog beter te duiden, wordt gebruik gemaakt van onderstaand evaluatiekader. Dit evaluatiekader staat centraal in de beleidsdoorlichting en sluit aan bij de RPE 2018. In het evaluatiekader is een levenscyclus van beleid te zien. Deze begint in het algemeen met de erkenning van een probleem of kans in de samenleving. Bijvoorbeeld inefficiënt ruimtegebruik. Vervolgens worden er doelen geformuleerd voor dit probleem of de kans. Om deze doelen te realiseren zijn inputs nodig in de vorm van mensen en middelen die gebruikt worden om bepaalde activiteiten in te ontplooiën, oftewel de inzet van verschillende beleidsinstrumenten. Denk aan een motiveringsvereiste als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk gemaakt worden, zoals geldt via de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De ingezette instrumenten leiden tot een bepaalde output, in het geval van de Ladder voor duurzame verstedelijking zou dit bijvoorbeeld betere plannen kunnen zijn. Deze betere plannen zouden weer moeten leiden tot efficiënter ruimtegebruik en dat is de impact van het beleid. Bovenstaande definitie van doeltreffendheid laat echter zien dat voor het aantonen van de doeltreffendheid van beleid sprake moet zijn van causaliteit tussen beleid en effecten. Er kunnen ook andere externe factoren zijn die geleid hebben tot de gevonden effecten. Hier dient dus rekening mee gehouden te worden in de analyse. Bij doelmatigheid wordt gekeken of de output in goede verhouding staat tot de ingezette middelen. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Beleid wat

niet doeltreffend is, kan per definitie niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet per definitie doelmatig.

**Figuur 1.1** Evaluatiekader doorlichting artikel 5.1



De RPE schrijft voor wat er in een beleidsdoorlichting moet komen te staan. Voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting is een kader opgesteld met onderdelen die behandeld moeten worden en de daarbij behorende vijftien onderzoeksvragen. In bijlage 1 zijn de thema's en onderzoeksvragen weergegeven. Deze onderzoeksvragen vormen de leidraad voor de opbouw van de beleidsdoorlichting.

### 1.3 Aanpak onderzoek

Voor de uitvoering van de doorlichting zijn verschillende stappen doorlopen. De doorlichting is begeleid door een speciaal daarvoor ingestelde commissie onder leiding van het ministerie van BZK met daarin vertegenwoordigers van de Directie Ruimtelijke Ordening, Woningmarkt, DG Omgevingswet, Inspectie der Rijksfinanciën, Financieel-Economische Zaken en het ministerie van IenW.

#### Fase 1: Voorbereiding

In de eerste stap van het onderzoek is de afbakening en scope nader gespecificeerd met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van de financiële instrumenten die meegenomen worden in de doorlichting, inclusief relevante wet- en regelgeving. In de eerste bijeenkomst met de begeleidingscommissie is ook de rol van interviews in de doorlichting besproken en een eerste aanzet gemaakt voor een lijst met respondenten.

#### Fase 2: Literatuuronderzoek

In deze fase zijn de beschikbare evaluaties verzameld voor elk van de instrumenten en is er aan de hand van een witte vlekkenanalyse gekeken of er voldoende evaluaties beschikbaar zijn om tot gefundeerde uitspraken te komen (zie hoofdstuk 4 t/m 6 voor een overzicht van de beschikbare evaluaties). Voor elk van de instrumenten zijn de beschikbare evaluaties geanalyseerd aan de hand van fiches met onderzoeksvragen. Deze fiches zorgen voor structuur en consistentie in de analyse van de evaluaties en maken snel inzichtelijk waar informatie ontbreekt of onvolledig is. Tegelijk met de documentanalyse is er gewerkt aan het creëren van een financieel overzicht, om de ontwikkeling van de inzet van middelen binnen artikel 5.1 inzichtelijk te maken.

### Fase 3: Beleidstheorie

Een belangrijke stap binnen een beleidsdoorlichting is het opstellen van de beleidstheorie, waarmee zichtbaar wordt gemaakt welke doelstellingen worden nagestreefd, hoe deze doelstellingen samenhangen en op welke wijze vanuit het beleid wordt getracht om deze doelstellingen te behalen (inzet van instrumenten en uitgaven). Deze beleidstheorie vormt daarmee de onderlegger voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Door Ecorys is een beleidstheorie opgesteld, inclusief schematische uitwerking. Deze beleidstheorie is vervolgens getoetst bij beleidsmedewerkers en daar waar nodig aangescherpt of aangepast. Vanwege de coronacrisis zijn er drie digitale werksessies georganiseerd, zodat een brede afvaardiging van beleidsmedewerkers op de beleidstheorie kon reageren. De beleidstheorie is ook besproken met de begeleidingscommissie.

### Fase 4: Interviews

De interviews hadden tot doel om de bevindingen uit het literatuuronderzoek te toetsen en in te kleuren. Aan het einde van dit rapport is een lijst opgenomen met geïnterviewde personen. Deze lijst is afgestemd met de begeleidingscommissie.

### Fase 5: Synthese en beleidsaanbevelingen

Na afronding van de documentanalyse en interviews vond de synthese- en analysefase plaats. Hierbij is, op basis van de in fase 2 en 3 opgehaalde informatie een overzicht gemaakt van de uitkomsten uit de evaluatieonderzoeken en de interviews ter beantwoording van de vragen omtrent de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 5.1 (vragen 11 t/m 13 van de RPE). Op basis van deze conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd om het beleid verder te verbeteren. Deze conclusies en aanbevelingen zijn besproken met beleidsmedewerkers. Specifiek ging daarbij de aandacht uit naar de beleidsopties bij 20% meer of minder middelen. Tenslotte is een werksessie georganiseerd om inzicht te krijgen in mogelijke beleidsopties, in een situatie waarbij substantieel minder of juist meer middelen beschikbaar zijn.

### Fase 6: Rapportage

De laatste fase van de doorlichting stond in het teken van het opstellen van een eindrapport. In dit rapport wordt een antwoord gegeven op alle vijftien vragen uit de RPE, waarmee een oordeel wordt gegeven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van relevante beleid in relatie tot artikel 5.1. Het concept eindrapport is besproken in de begeleidingscommissie. De uiteindelijke beoordeling van de doorlichting is verricht door de onafhankelijk deskundige prof. dr. Edwin Buitelaar.

## 1.4 Afbakening van de doorlichting

In de periode 2011 tot en met 2017 stond de ruimtelijke ordening op de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu na een fusie van de voormalige ministeries van Verkeer en Waterstaat en delen van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In 2013 vond een herziening van de begroting van I&M plaats en werd ruimtelijke ordening onder artikel 13 geplaatst en Ruimtelijke Ontwikkeling genoemd. Beleidsartikel 13 kende één centrale doelstelling:

'Een ruimtelijk beleid voor een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland, waarin sprake is van regionaal maatwerk, waarin de gebruiker voorop staat, waarin investeringen scherp geprioriteerd worden en waarin ruimtelijke ontwikkelingen, milieu en mobiliteit met elkaar zijn verbonden<sup>8</sup>.'

<sup>8</sup> Rijksbegroting I&M 2014, artikel 13.

Als gevolg van het regeerakkoord Rutte-III heeft er een herindeling plaatsgevonden tussen BZK en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en het Kadaster. Conform het koninklijk besluit (no. 2017001806) is de minister van BZK nu belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en het Kadaster. De hiermee samenhangende budgetten op artikel 13 zijn overgegaan naar de begroting van BZK<sup>9</sup>. Dit heeft geleid tot de toevoeging van artikel 5 Ruimte en omgeving aan de begroting van BZK voor het jaar 2018 (in 2019 is artikel 5 hernoemd naar Ruimtelijke Ordening en Omgevingswet)<sup>10</sup>. Om onduidelijkheden te voorkomen is tevens de naam van artikel 13 van IenW gewijzigd van Ruimtelijke Ontwikkeling naar Bodem en Ondergrond.

Door de overgang naar het ministerie van BZK is ook de structuur van de begroting flink gewijzigd. Waar de begroting in de periode 2014-2017 nog een vaste indeling kende langs de vijf beleidsonderwerpen (i.e. ruimtelijk instrumentarium, gebiedsontwikkeling, geo-informatie, Bodemgebruik en Eenvoudig Beter), bestaat de huidige begroting nog maar uit twee artikelonderdelen: Ruimtelijke ordening (artikel 5.1) en Omgevingswet (5.2). Alle instrumenten ten behoeve van de Omgevingswet (waaronder Eenvoudig Beter) zijn ondergebracht onder artikel 5.2. De instrumenten onder het artikelonderdeel Ruimtelijke Ordening zijn gegroepeerd naar type (opdracht, subsidie of bijdrage). Instrumenten zijn dus niet meer toebedeeld aan een specifiek beleidsonderwerp, zoals het geval was in de begroting van IenM. Dit maakt het lastig om een vergelijking te maken tussen de gerealiseerde uitgaven in de periode 2014-2017 en die van 2018-2019. In navolgende tabel is daarom een vertaling gemaakt van de gerealiseerde uitgaven binnen artikel 5 van 2018 en 2019 naar de IenM structuur.

**Tabel 1.1 Gerealiseerde uitgaven uit de begroting van artikelen 13 en 5.1**

Onderdeel/instrument	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Systeem van ruimtelijke ordening</b>						
Ruimtelijk Instrumentarium	7,7	12,1	8,3	10,8	4,6	5,8
Geo-informatie	42,6	51,6	47,8	33,7	30,9	38,8
<i>Eenvoudig Beter</i> <i>(Omgevingswet)</i> <sup>11</sup>	5,8	12,6	25,1	63,8	58,2	64,8
<b>Ruimtelijke investeringen</b>						
Gebiedsontwikkeling	13,6	3,4	7,7	9,5	6,1	7,3
Ruimtegebruik bodem	28,4	32,4	25,7	18,7	7,7	6,5
<b>Totaal per jaar</b> <b>(excl. Eenvoudig Beter)</b>	<b>92,4</b>	<b>99,4</b>	<b>89,5</b>	<b>72,7</b>	<b>49,2</b>	<b>58,4</b>

Bron: Onderzoeksopzet doorlichting artikel 5.1 en Jaarverslag BZK 2019

De middelen voor artikel 5.1 lopen af van 92,4 miljoen in 2014 tot 58,4 miljoen in 2019, waarbij de grootste afname zichtbaar is in de periode 2017/2018. Deze afname hangt samen met de overgang van I&M naar BZK. Het merendeel van de instrumenten ten behoeve van ruimtegebruik bodem is daarbij op de begroting van I&W blijven staan. De grootste inzet van middelen is in de periode 2014-2019 ten behoeve van geo-informatie geweest. Een deel van de bijdragen aan geo-informatie

<sup>9</sup> Vastgesteld in de Derde Nota van Wijziging TK 2017–2018, 34 775 XII, nr. 63

<sup>10</sup> Kamerstuk 34775 XII, nr. 63.

<sup>11</sup> Binnen de interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter (EB) werd gewerkt aan de stelselherziening van het omgevingsrecht en de implementatie van de Crisis- en herstelwet (Chw). De stelselherziening is erop gericht om te komen tot minder regels en het vergroten van de inzichtelijkheid, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, meer ruimte voor decentrale afweging, en het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten. Gelet op de grote financiële belangen is voor Eenvoudig Beter een apart artikelonderdeel gecreëerd, zodat de uitgaven voor Eenvoudig Beter zichtbaar en navolgbaar zijn. Eenvoudig beter is later overgegaan naar artikel 5.2 en wordt in deze beleidsdoorlichting daarom verder buiten beschouwing gelaten.

verloopt echter via overboekingen aan andere ministeries en zijn zodanig niet opgenomen in artikel 5.1.

### Onderdelen en instrumenten Artikel 5.1

Voor de jaren 2018 en 2019 is nog wat dieper ingezoomd op de begrotingsonderdelen van artikel 5.1 en de gerealiseerde uitgaven (zie tabel 1.2). Ook hier is voor de vergelijking met de voorgaande jaren en voor de verdere structurering van de doorlichting (zie ook de beleidstheorie in hoofdstuk 2) vastgehouden aan de begrotingsstructuur van lenM. Aangezien de NOVI op de begroting van BZK onderdeel uitmaakt van artikel 5.1, is deze geplaatst onder het artikelonderdeel ruimtelijk instrumentarium. Een overzicht van de gerealiseerde uitgaven conform de huidige structuur van de begroting is opgenomen in Bijlage 2.

**Tabel 1.2 Gerealiseerde uitgaven uit de begroting van artikel 5.1 in 2018 en 2019 in miljoen euro's**

Onderdeel/instrument	2018	2019
<b>Ruimtelijk Instrumentarium</b>	<b>4,6</b>	<b>5,8</b>
<b>Opdrachten</b>	<b>2,1</b>	<b>2,9</b>
• Programma Ruimtelijk Ontwerp	1,2	1,3
• NOVI	0,4	1,0
• Ruimtelijk Instrumentarium (diversen)	0,8	0,6
<b>Subsidies</b>	<b>1,5</b>	<b>2,3</b>
• Programma Ruimtelijk Ontwerp	1,4	1,6
• Ruimtelijk Instrumentarium (diversen)	0,1	0,7
<b>Bijdragen</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
• Uitvoering RO	0,4	-
• Ruimtelijk ontwerp	0,2	-
• Ruimtelijk Instrumentarium (diversen)	-	0,5
• NOVI	-	0,1
<b>Geo-informatie</b>	<b>30,9</b>	<b>38,8</b>
<b>Opdrachten</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>
• Basisregistratie Ondergrond (BRO)	2,0	0,8
• Geo-informatie	0,2	0,1
<b>Subsidies</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>
• Basisregistraties (diversen)	0,7	0,8
• Basisregistratie Ondergrond (BRO)	-	0,1
<b>Bijdragen</b>	<b>28,0</b>	<b>37,0</b>
• Kadaster (basisregistraties)	22,9	28,7
• Geo-informatie (diversen)	3,2	3,6
• Basisregistratie Ondergrond (BRO)	1,9	4,7
<b>Gebiedsontwikkeling</b>	<b>6,1</b>	<b>7,3</b>
<b>Opdrachten</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>Subsidies</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
<b>Bijdragen</b>	<b>5,6</b>	<b>6,8</b>
• Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)	2,6	2,6
• RIVM	-	0,1
• Rijksvastgoedbedrijf (RVB)	3,0	4,0
• Gebiedsontwikkeling	-	0,1

Onderdeel/instrument	2018	2019
<b>Ruimtegebruik bodem</b>	<b>7,7</b>	<b>6,5</b>
<b>Opdrachten</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
• Ruimtegebruik bodem (diversen)	0,0	0,1
<b>Subsidies</b>	-	-
<b>Bijdragen</b>	<b>7,7</b>	<b>6,4</b>
• RWS (Leefomgeving) <sup>12</sup>	7,5	6,4
• Uitvoering bodem	0,2	-
<b>Totaal</b>	<b>49,2</b>	<b>58,4</b>

Bron: Jaarverslag BZK (2019)

De doorlichting van artikel 5.1 richt zich specifiek op de in het begrotingsartikel van 2019 opgenomen financiële instrumenten en beschouwd deze over de periode 2014-2019 (i.c. de begrotingen van het ministerie van IenM voor de periode 2014-2018, en de begroting van het ministerie van BZK voor 2018-2019). Andere ruimtelijke, relevante financiële instrumenten zijn opgenomen in begrotingsartikelen van andere departementen en maken geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting. De onderdelen die niet over zijn gegaan staan op beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond en artikel 11 Integraal waterbeleid van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)<sup>13</sup>. Dit betreft de verantwoordelijkheden op het gebied van bodem en ondergrond, ruimtelijke adaptatie, de gebiedsagenda's Grote Wateren en Regiecollege Waddengebied.

Naast financiële instrumenten worden ook andere beleidsinstrumenten ingezet, waaronder opbouw van kennis en het maken van bestuurlijke afspraken. De hiervoor noodzakelijke middelen hebben vooral betrekking op de inzet van mensen. De activiteiten van de ambtelijke organisatie van het ministerie dragen dan ook logischerwijs bij aan de realisatie van de genoemde doelstelling. De impact van deze inzet komt niet tot uitdrukking in de financiële omvang van het artikel.

## 1.5 Leeswijzer

- In **hoofdstuk 2** wordt nader ingegaan op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid. Met de verwoording van de beleidstheorie wordt nader ingegaan op de motivering voor het beleid, de met het beleid beoogde doelen en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven en worden **de vragen 3 t/m 7 uit de RPE** derhalve beantwoord.
- In **hoofdstuk 3, 4 en 5** staan de drie onderdelen successievelijk centraal die gezamenlijk het ruimtelijk ordeningsbeleid bepalen. Dit zijn: geo-informatie, gebiedsontwikkeling en ruimtelijk instrumentarium. Voor elk van deze onderdelen wordt een overzicht gegeven van het ingezette instrumentarium, de daarbij behorende inzet van middelen en de evaluaties die zijn uitgevoerd naar de genoemde instrumenten (**vraag 8, 9 en 10 uit de RPE**). Vervolgens wordt gekeken naar de effecten van het gevoerde beleid en wordt een analyse en beoordeling gegeven van de

<sup>12</sup> Rijkswaterstaat verricht activiteiten voor het ministerie van BZK in het kader van de BeleidsOndersteuning- en Advisering (BOA). Zo ontvangt het een jaarlijkse bijdrage voor het beheer en onderhoud van het Omgevingsloket-online (OLO2), levert RWS een ketenmanager voor de BRO, wordt advies en ondersteuning geleverd bij de Structuurvisie Buisleidingen, Windenergie op Zee en Land en duurzame verstedelijking. Hoewel de bijdrage aan RWS, volgens de structuur van de IenM-begroting, onder Ruimtegebruik Bodem is ingedeeld, kan geconcludeerd worden dat de activiteiten van RWS betrekking hebben op alle beleidsthema's. De daadwerkelijke inzet van middelen specifiek bedoeld voor Ruimtegebruik Bodem is dus nog maar zeer klein binnen artikel 5.1 en wordt niet separaat in deze doorlichting besproken.

<sup>13</sup> Bron: Bijlage onderzoeksopzet beleidsdoorlichting artikel 5 BZK

doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende onderdeel uit het ruimtelijke ordeningsbeleid ([vraag 11 t/m 13 uit de RPE](#)).

- **Hoofdstuk 6** geeft een beschrijving van de beleidsopties indien er significant minder middelen (- 20%) beschikbaar zijn. Daarnaast wordt ook gekeken naar de opties indien juist meer middelen (+20%) beschikbaar zijn. Met deze beschrijving wordt een antwoord geformuleerd op [vraag 15 uit de RPE](#).
- **Hoofdstuk 7** bevat een slotbeschouwing waarbij de uitgevoerde beleidsdoorlichting in een breder perspectief wordt geplaatst en op basis van de uitgevoerde analyse aanbevelingen worden gedaan om het beleid verder te verbeteren ([vraag 14 uit de RPE](#)).
- Dit rapport wordt voorafgegaan door een **samenvatting** waarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. De **geraadpleegde bronnen** zijn aan het einde van dit rapport opgenomen.



## 2 Beleidstheorie

### 2.1 Inleiding

In een beleidstheorie wordt uiteengezet welke achterliggende veronderstellingen ten grondslag hebben gelegen aan het beleid. Daarmee wordt duidelijk wat de relatie is tussen de problematiek, de beleidsinstrumenten en het beleidsdoel, op welke manier de instrumenten bijdragen aan het realiseren van het beleidsdoel en de onderlinge samenhang tussen beleidsinstrumenten. Deze beleidstheorie vormt de basis voor de uit te voeren doorlichting.

Niet voor ieder beleidsartikel is een beleidstheorie geformuleerd. In dat geval is het zaak om deze te reconstrueren. Geconstateerd is dat artikel 5.1 geen heldere beleidstheorie kent die expliciet is beschreven in het begrotingsartikel of andere beleidsstukken. Daarom is voor deze doorlichting de beleidstheorie voor artikel 5.1, voor zover mogelijk, gereconstrueerd op basis van beleidsdocumenten, evaluaties van instrumenten die onder het beleidsartikel vallen en interviews. Een belangrijke eerste stap voor het opstellen van de beleidstheorie is al gezet in de Startnotitie Beleidsdoorlichting Ruimtelijke ordening (2019).

In de startnotitie wordt geconcludeerd dat, door het nog steeds vigerend zijn van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), de beleidstheorie van de voorgaande beleidsdoorlichting voor een groot deel nog steeds staat. Doelen en nationale belangen zijn immers nog steeds actueel. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat met de overgang van het ruimtelijk beleid van het ministerie van IenM (artikel 13) naar BZK (artikel 5) een grote verandering heeft plaats gevonden in de structuur van de begroting en de inzet van instrumenten. Zo zijn een aantal onderdelen in het ruimtelijk beleid op de begroting van het ministerie van IenW blijven staan, zoals taken op het gebied van Bodem en Ondergrond, ruimtelijke adaptatie, gebiedsagenda's Grote Wateren en het Regiecollege Waddengebied.

Bovendien is er in de periode van deze doorlichting begonnen met een stelselherziening die moet resulteren in de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet (naar verwachting 2022) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI, gepubliceerd in september 2020). Deze stelselherziening heeft niet expliciet betrekking op deze beleidsdoorlichting en daarmee ook niet op de daarvoor te hanteren beleidstheorie (met als uitzondering dat de voorbereidingen voor de Omgevingswet en NOVI wel in artikel 5 belegd waren). Tegelijk is duidelijk dat de 'bedoeling' van de stelselherziening - de 'geest' van de Omgevingswet - nadrukkelijk impact heeft gehad op het handelen in de periode van deze doorlichting.

Daarom was het voor deze beleidsdoorlichting belangrijk om de beleidstheorie uit de vorige doorlichting te actualiseren en aan te vullen.

### 2.2 Het beleid voor ruimtelijke ordening

#### Waarom ruimtelijk ordeningsbeleid in Nederland

Nederland is één van de dichtstbevolkte landen ter wereld. Bijna 17,5 miljoen mensen wonen, werken en recreëren in een gebied van iets meer dan 41.000 vierkante kilometer. Nederland vervult daarnaast ook een belangrijke internationale rol in de doorvoer van goederen en als landbouw-exporteur. De rol van Nederland als doorvoerland vraagt om een goede bereikbaarheid,

bedrijventerreinen en havens. Tot slot, staat Nederland voor grote maatschappelijke uitdagingen op het gebied van energie en klimaat die zorgen voor een nieuwe ruimtevraag.

Doordat ruimte in Nederland schaars is zijn functies vaak met elkaar in conflict en concurrentie. Niet alles kan en niet alles kan overal. De druk vanuit allerlei sectoren (wonen, landbouw, natuur, water, luchtvaart, bereikbaarheid, duurzame economie, energie & klimaat, defensie) op de fysieke leefomgeving loopt op. Dit betekent dat er een afweging moet worden gemaakt tussen de verschillende individuele en gezamenlijke belangen. De Nederlandse ruimtelijke ordening is al decennia gericht op het zorgvuldig en duurzaam ruimte bieden aan functies en activiteiten. Ruimtelijke ordening omvat het zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op de langere termijn.<sup>14</sup> Door ruimtelijke ordening kan worden gezorgd voor een slimme inrichting van de ruimte, met de juiste functie of combinatie van functies op de juiste plek.

Doordat ruimtelijke ordening de verschillende ruimteclaims met elkaar in verband brengt, wordt voorkomen dat gekozen wordt voor suboptimale oplossingen en desinvesteringen. Er wordt steeds naar het grotere geheel en de langere termijn gekeken om te voorkomen dat huidige keuzes gewenste toekomstige ontwikkelingen onmogelijk maken<sup>15</sup>. Ruimtelijke ontwikkelingen vergen immers vaak meerdere jaren en zijn slechts langzaam bij te sturen. Daarbij komt dat ingrepen in de ruimtelijke omgeving meestal een zeer langdurig effect hebben en moeilijk zijn terug te draaien. Om die reden vraagt ruimtelijke ordening ook om een lange planningshorizon en een duidelijk beeld van de ontwikkelingen waarmee het land op de lange termijn te maken krijgt.

De wijze waarop ruimtelijke planning plaats vindt, is in de afgelopen decennia echter aan verandering onderhevig volgend op de maatschappelijke ontwikkeling, ervaringen uit het verleden en nieuwe (wetenschappelijke) inzichten.

### **Betrokkenheid Rijksoverheid bij ruimtelijke ordening**

Voor de legitimering van het beleid gericht op ruimtelijke ontwikkeling wordt in de vorige beleidsdoorlichting (2014) onderscheid gemaakt in criteria voor de legitimering van overheidsingrijpen in zijn algemeenheid en de verantwoordelijkheid van het Rijk in het bijzonder.

Voor rechtvaardiging van overheidsingrijpen zijn enkele criteria aan de welvaartstheorie ontleend:

- Onvolledige marktwerking. De overheid stelt regels op om de marktwerking te verbeteren en een 'level playing field' te garanderen;
- Externe effecten. Externe effecten op bewoners kunnen verminderd worden door een overheid die bijvoorbeeld wonen en bedrijvigheid zodanig bestemt dat ze elkaar niet in de weg zitten;
- Publieke goederen. Hierbij kan gedacht worden aan opgaven (bijvoorbeeld de aanleg van wegen) die niet gerealiseerd worden wanneer de overheid die niet voor haar rekening neemt;
- Coördinatieproblemen. Dit is van toepassing in situaties dat het voor het individu loont om niets te doen (bijvoorbeeld in de stadsvernieuwing en herstructurering van bedrijventerreinen). Dit wordt het 'prisoners' dilemma genoemd. De overheid kan dergelijke coördinatieproblemen verhelpen door bijvoorbeeld de behoefte aan bedrijventerreinen regionaal af te stemmen.

Vanuit de bestuurskundetheorie en het subsidiariteitsbeginsel van de Europese Unie is aan te geven waarom de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het beleid van ruimtelijke ontwikkeling:

- Wanneer het Rijk internationale verplichtingen is aangegaan. Voorbeelden van verplichtingen zijn onder andere flora- en faunabescherming (Natura 2000) en milieueisen (water- en luchtkwaliteit);

<sup>14</sup> Spit & Zoete (2003). Gepland Nederland. Sdu Uitgevers.

<sup>15</sup> Twynstra Gudde (2013). Beleidsdoorlichting Artikel 13 RO

- Bij ruimteclaims die regio- of provinciegrens overstijgend zijn. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om provincie overstijgende publieke goederen zoals het hoofdwegennet, maar ook beslissingen over grootschalige verstedelijking met duidelijke grensoverschrijdende effecten;
- Om eerder geïnvesteerde rijks gelden (bijvoorbeeld in hoofdinfrastructuur) en de gepleegde inzet van het rijk te laten renderen. Het is bijvoorbeeld wenselijk om verstedelijking te laten aansluiten op geplande of aanwezige infrastructuur;
- Wanneer ruimtelijke functies/ruimteclaims van evident belang zijn voor de nationale welvaart en het nationale welzijn.
- Wanneer er sprake is van beperkte bestuurlijk daadkracht bij andere overheden, bijvoorbeeld vanwege de grote hoeveelheid belangen die bovendien tegenstrijdig kunnen zijn.

### Veranderende rol en verantwoordelijkheid rijksoverheid

De rol van de (rijks)overheid binnen de ruimtelijke ordening is in de afgelopen decennia sterk veranderd. In de wederopbouwperiode werd een centrale planning algemeen aanvaard als instrument om de economie te herstellen en de schaarse middelen te verdelen. Tot in de jaren zestig en zeventig werd door de rijksoverheid via blauwdruk- en sectorplanning Nederland ingericht. Het ging hierbij om de ontwikkeling van allesomvattende en ambitieuze plannen en kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland over een periode van tien jaar. Deze plannen werden veelal binnen de verschillende sectoren gemaakt, zoals infrastructuur, landbouw en woningbouw. Geleidelijk verdween echter het ideaal van een door de overheid maakbare samenleving en ruimte. Het spreidingsbeleid uit de jaren zestig en zeventig had geleid tot een verzwakking van de grote steden en groeiende vraagstukken op het gebied van mobiliteit en milieu.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kwam er dan ook veel meer aandacht voor de economische positie van de steden en in het bijzonder die van de randstad. Daarbij werd het idee van controle en beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling losgelaten en werd door de overheid ingezet op een faciliterende rol als partner binnen een breed netwerk van stakeholders. Steeds vaker wordt de samenwerking opgezocht met private partijen in de vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS). Ook heeft de overheid te maken met burgers en maatschappelijke organisaties die zich steeds actiever opstellen bij de vormgeving van hun woonomgeving en waarvan ook steeds meer zelforganiserend vermogen wordt gevraagd. Hierdoor is een groot aantal partijen betrokken bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, elk met hun eigen kijk hebben op de inrichting van de ruimte. Samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven werd als noodzakelijk gezien om de complexe maatschappelijke problemen effectief aan te pakken en kansen te benutten.

### Nota Ruimte en SVIR

Ook de rol van de rijksoverheid veranderde sterk door het afstand nemen van het geloof in centralistische en kaderstellende planning. Hier is een begin mee gemaakt in de Nota Ruimte en verder doorgevoerd in de SVIR. In de Nota Ruimte werd de nadruk gelegd op ruimtelijke ontwikkeling en kregen decentrale overheden meer ruimte om regionale maatwerk toe te passen. Centraal in de nota stond het motto: "Decentraal wat kan, centraal wat moet." Dit betekende dat zoveel mogelijk ruimte werd gelaten aan decentrale overheden en het Rijk alleen zou sturen op de gebieden en netwerken die onderdeel uitmaakten van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). Wel werden in de Nota Ruimte enkele regels opgenomen die moesten zorgen voor een basiskwaliteit voor de ruimte in heel Nederland. Om de verantwoordelijkheidsverdeling beter te duiden wordt in de nota een onderscheid gemaakt tussen resultaatverantwoordelijkheid (nationale belangen) en systeemverantwoordelijkheid (zorgen voor een basiskwaliteit). Om te sturen op de nationale belangen was het Rijk onder andere direct betrokken bij integrale gebiedsontwikkelingen via het Nota Ruimte Budget.

Met het kabinet Rutte I is de decentralisatie van de nationale ruimtelijke ordening verder doorgevoerd. Volgens het Rijk was een omslag in de ruimtelijke ordening nodig als antwoord op maatschappelijke uitdagingen zoals de economische crisis, klimaatverandering en regionale ongelijkheid. Bestuurlijke drukte, regeldruk en een sectorale blik zouden een effectieve aanpak van deze uitdagingen in de weg staan. Om dit te keren, bracht het Rijk de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven), liet het meer over aan gemeenten en provincies ('decentraal, tenzij...') en kwam de gebruiker centraal te staan.

Vertrouwen in medeoverheden werd de basis voor het bepalen van verantwoordelijkheden, regelgeving en rijksbetrokkenheid. Gemeenten en provincies werden door hun regionale kennis en onderlinge samenwerkingsverbanden in staat geacht om opgaven integraal, doeltreffend en met kwaliteit aan te pakken<sup>16</sup> Het Rijk koos voor een selectieve inzet op 13 nationale belangen en de in de SVIR uiteengezette 9 stedelijke regio's van nationale betekenis met daarin de mainports, brainport, greenports en de valleys. In tegenstelling tot de gebiedsontwikkeling ten tijde van de Nota Ruimte was er geen apart budget beschikbaar. Om de gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen zocht het Rijk naar nieuwe vormen van samenwerking en financiering met medeoverheden en marktpartijen.

### *NOVI en Omgevingswet*

Met de komst van de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie zal er veel veranderen. Gelet op belangrijke uitdagingen op het gebied van klimaatadaptatie en energietransitie en regionale economische verschillen, alsmede knelpunten in het huidige omgevingsrecht (e.g. complexe en versnipperde regelgeving), wordt ingezet op een meer integrale benadering. De scheiding tussen centraal en decentraal wordt daarbij minder rigide. De specifieke opgave wordt juist leidend in het bepalen welke partijen betrokken zijn, met welke verantwoordelijkheden en middelen. Aan de hand van een integrale nationale visie, moeten keuzes op de verschillende beleidsterreinen beter op elkaar worden afgestemd. Hierin heeft de minister van BZK zowel een stimulerende als een regisserende rol.

In de NOVI, geeft de minister aan dat oplopende druk op de fysieke leefomgeving vraagt om meer regie vanuit het Rijk. Dit betekent niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden, maar het richting geven bij grote opgaven en regie voeren op een goed samenspel tussen publieke en private partijen. Het werken als één overheid, integraal en gebiedsgericht staat daarbij centraal. Het Rijk bewaakt daarin de nationale belangen en stuurt op de ontwikkeling van het hele Stedelijk Netwerk Nederland.

### **Doelstellingen vigerend beleid:**

#### *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*

Het huidige beleid voor ruimtelijke ontwikkeling is vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012). In de SVIR beschrijft het Rijk drie doelen en dertien nationale belangen om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden voor de middellange termijn (2028):

#### **Doel 1: Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland (welvaart en welzijn) door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland:**

1. Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren;
2. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en energietransitie;

---

<sup>16</sup> Rijksbegroting IenM (2014)

3. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen;
4. Efficiënt gebruik van de ondergrond.

**Doel 2: Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat:**

5. Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen;
6. Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem;
7. Het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen.

**Doel 3: Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn:**

8. Verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's;
9. Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling;
10. Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten;
11. Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten;
12. Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten.

Naast de twaalf inhoudelijke nationale belangen, is er één belang dat gaat over de verantwoordelijkheid van het Rijk voor een goed systeem van ruimtelijke ordening (systeemverantwoordelijkheid). Nationaal belang 13 streeft een "zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten" na.

### *NOVI*

In de onderzochte beleidsperiode was de NOVI nog niet officieel in werking getreden, maar werd er wel al veel in de 'geest van' de nieuwe visie gewerkt. De omgevingsvisies die gemeenten, provincies en het Rijk opstellen, zorgen ervoor dat er meer samenhang in het beleid op de fysieke leefomgeving komt. In heel Nederland worden al plannen gemaakt, wordt er geëxperimenteerd en samengewerkt. In de concept NOVI worden vier prioriteiten benoemd: ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, duurzaam economisch potentieel, sterke en gezonde steden en regio's, toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Aan deze prioriteiten zijn 21 nationale belangen gekoppeld.

## 2.3 Artikel 5.1 binnen de ruimtelijke ordening

Vele ministeries, departementen, medeoverheden en andere partijen dragen bij aan het bereiken van de nationale belangen, zoals geformuleerd in de SVIR en straks de NOVI. Beleidsartikel 5.1 draagt hier ook aan bij. Hierbij is één centrale doelstelling opgenomen:

"Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk."

In het beleidsartikel worden twee rollen en verantwoordelijkheden omschreven die de minister van BZK heeft in het ruimtelijke orderingsbeleid:

- Het **stimuleren**; een selectieve beleidsinzet op de nationale belangen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-III en de Nationale Omgevingsvisie (na vaststelling).
- Het **regisseren**; het goed laten verlopen van processen op het gebied van omgevingsbeleid en de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd.

### Stimuleren

Bij het stimuleren is de minister van BZK (mede)verantwoordelijk voor:

- Het zorgdragen voor een gestructureerde afstemming met de regio in de vorm van het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), waarin het Rijk en de regio afspraken kunnen maken over afgestemde acties en investeringsbeslissingen;
- Het – via de gebiedsagenda's – in kaart brengen van de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende onderdelen van het ruimtelijk-fysieke domein (o.a. woningbouw, bereikbaarheid, economie, energie, natuur en waterveiligheid).
- Het ontwikkelen van nationale ruimtelijke visies, zoals een visie op de ruimtelijke vertaling voor duurzame energieopwekking, -opslag en -transport in 2050 en een visie op verstedelijking en krimp;
- De inhoudelijke inbreng vanuit het ruimtelijk beleid, een aspect van de fysieke leefomgeving, in de Nationale Omgevingsvisie;
- De inbreng van ontwerp in ruimtelijke projecten en programma's bij het ministerie van BZK en het stimuleren van ontwerp bij projecten en programma's, zowel interdepartementaal als bij andere overheden.

Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor de stelselherziening Omgevingsrecht.

### Regisseren

De minister van BZK is vanuit deze rolopvatting eerstverantwoordelijk voor:

- De uitvoering van de SVIR en voor het beheer en onderhoud van het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- Het opstellen, onderhouden en coördineren van nationale en Europese kaders en wet- en regelgeving op ruimtelijk gebied en ten aanzien van interbestuurlijke geo-informatie en de bijbehorende informatievoorziening;
- Het vertalen en implementeren van relevante Europese beleidskaders;
- Het samenwerken met het bedrijfsleven en wetenschap in een topteam geo-informatie om de gezamenlijke opgestelde toekomstvisie GeoSamen te realiseren. En het versterken van de samenhang in het geo-informatiebeleid;
- Het zorg dragen voor zorgvuldige ruimtelijke keuzes en de structurele verankering van het ruimtelijk ontwerp in de beleidsprocessen en projecten van de ruimtelijke ontwikkeling van medeoverheden;
- De verdere ontwikkeling van kennis van de fysieke leefomgeving ten behoeve van beleid in relatie tot maatschappelijke opgaven en het faciliteren van de toepassing daarvan door de andere overheden.

Meer inhoudelijk kan gesteld worden dat artikel 5.1 zich (vergelijkbaar met de begrotingsstructuur van artikel 13 van IenM) richt op<sup>17</sup>:

- Het systeem van de ruimtelijke ordening: via de onderdelen ruimtelijk instrumentarium (programma Ruimtelijk Ontwerp, NOVI) en geo-informatie (basisregistraties);

<sup>17</sup> RHDHV (2019) – Doorlichting Ruimtelijke Ordening 2014-2019 – Fase 1 – Beleidstheorie en Quick Scan

- Ruimtelijke investeringen; via het onderdeel gebiedsontwikkeling (projecten BIRK, Nota Ruimte, BRG en gebiedsagenda's).

Voor beide onderdelen is een relatie te leggen met de nationale belangen uit de SVIR en de eerder beschreven rollen van de minister. Voor het systeem van de ruimtelijke ordening is een duidelijk verband zichtbaar met nationaal belang 13 (zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten) en is veel raakvlak met de regisserende rol van de minister om te zorgen voor: *“het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd”*. Via de meer stimulerende rol worden juist ruimtelijke investeringen en de kwaliteit daarvan bevordert. De onderdelen van artikel 5.1 en de beide rollen van de minister dragen gezamenlijk (gedeeltelijk) bij aan:

- **Nationaal belang 1:** een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren.
- **Nationaal belang 2:** ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en energietransitie.
- **Nationaal belang 3:** ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen.
- **Nationaal belang 4:** efficiënt gebruik van de ondergrond.
- **Nationaal belang 8:** verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's
- **Nationaal belang 10:** ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten
- **Nationaal belang 11:** ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora en faunasoorten
- **Nationaal belang 12:** ruimte voor militaire terreinen en activiteiten
- **Nationaal belang 13:** zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten

## 2.4 Raakvlakken aanpalend beleid

Voor de beleidsdoorlichting van artikel 5.1 is het geldende beleidskader vanuit de SVIR uitgangspunt van de analyse. Artikel 5.1 heeft een resultaatverantwoordelijkheid voor enkele onderwerpen, maar voornamelijk een systeemverantwoordelijkheid voor de realisatie van de SVIR. Hierbij moet worden opgemerkt dat de beoogde impact die bereikt dient te worden met het artikel, niet enkel bereikt wordt met het ingezette beleid onder artikel 5.1. Diverse beleidsartikelen van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en diverse beleidsartikelen van begrotingen van andere departementen dragen hier bijvoorbeeld ook aan bij. Hieronder volgt een kort, niet volledig, overzicht van de raakvlakken met aanpalend beleid.

- **Horizontaal bij andere ministeries:**
  - Een belangrijk deel van de taken op het gebied van bodem en ondergrond, ruimtelijke adaptatie, de gebiedsagenda's Grote Wateren, en het Regiecollege Waddengebied zijn ondergebracht bij I&W. De taken op het gebied van bodem en ondergrond vallen onder beleidsartikel 13 en de overige genoemde taken onder beleidsartikel 11. Daarnaast speelt het ministerie van I&W een zeer belangrijke rol op het gebied van bereikbaarheid.
  - Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voert innovatiebeleid. Het stimuleren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat is daar één van de beleidslijnen, die onder andere is terug te vinden in het Topsectorenbeleid. Daarnaast is sprake van een link met het digitale



beleid van dit ministerie (denk aan datacentra, beleid gericht op economische versterking, etc.).

- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) richt zich met het motto 'Nederland gezond en wel' op de gezondheid van de samenleving. Een goede inrichting van de fysieke ruimte is hierbij onder andere van grote invloed.
  - Het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij maakt beleid voor de agrarische sector. Er zijn diverse raakvlakken met onder meer het efficiënt gebruik van de bodem en de ondergrond en het thema Stikstof.
  - Samen met andere betrokken departementen werkt het ministerie van BZK aan het opstellen van nieuwe Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze zal het kader vormen voor het omgevingsbeleid en de aanpak kenmerkt zich als integraal en gebiedsgericht. Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijk voor de NOVI, waaronder kennisontwikkeling voor de uitvoering en de monitoring van de NOVI.
- **Verticaal bij andere overheden en in de maatschappij:**
    - Het Rijksbeleid op het thema "geo-informatie" staat onder sterke invloed van Europees beleid (INSPIRE). De normeringen worden hier vastgesteld, financieel zijn er geen consequenties.
    - Het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid geeft juridische kaders voor provincies en gemeenten en zet daarnaast in op bestuurlijke samenwerking, stimulering, et cetera. Deze medeoverheden zijn uiteindelijk grotendeels verantwoordelijk voor de implementatie van dit beleid en hebben hiervoor ook hun eigen instrumenten en middelen.
    - Bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid zijn ook allerlei andere partijen betrokken zoals, private partijen, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties en burgers.

Kortom het beleid voor ruimtelijke ordening in artikel 5.1 kent een nauwe samenhang met beleid van andere partijen en is dus ook sterk afhankelijk van het handelen van deze partijen. In de eerdere beleidsdoorlichting van 2014 werd deze constatering ook gedaan. Destijds werd geadviseerd om een robuuste set betekenisvolle indicatoren op te stellen die het monitoren van de ontwikkeling op operationeel niveau mogelijk zou moeten maken. Dit bleek in de praktijk lastig, met als gevolg dat er weinig gemonitord is op de verschillende onderdelen binnen de bestaande evaluaties op het impactniveau.

Deze laatste constatering is van belang bij de duiding van de resultaten van deze beleidsdoorlichting. In vergelijking met andere beleidsterreinen is het ruimtelijk ordeningsbeleid veel meer strategisch van aard en is bovendien niet exclusief aan artikel 5.1 van de begroting van BZK voorbehouden. Ook andere ministeries (onder de vlag dus van andere begrotingsartikelen) en andere overheden dragen bij aan het ruimtelijke ordeningsbeleid.

"Strategisch beleid onderscheidt zich van structurerend, tactisch en operationeel beleid. Het overstijgt een lokaal of provinciaal collegeprogramma of een regeerakkoord doordat het een coherente en consistente toekomstvisie is op de relatie met de omgeving; een herkenningspunt tracht te zijn voor de samenleving, en ook voor ambtenaren en politici."

Voor het ruimtelijke ordeningsbeleid geldt verder dat het strategische beleid de verschillende sectorale benaderingen van de departementen overstijgt en tracht tot een integrale benadering te komen waarbij nationale belangen optimaal geborgd worden. BZK speelt hierbinnen met name een rol als het nationale belang in het geding blijkt te komen, of als meerdere sectorale belangen een ruimteclaim op hetzelfde gebied indienen. Omdat ook andere aanverwante instellingen betrokken zijn bij het ruimtelijkeordeningsbeleid of daarop invloed hebben, is het in de praktijk vaak moeilijk om vast te stellen of een plan er al was of zich gaandeweg heeft gevormd en wie hierop specifiek



invloed heeft gehad. In theorie zou de rol van BZK voor meerwaarde moeten zorgen in het planproces. Hiervoor zijn echter in deze beleidsevaluatie slechts beperkt indicaties gevonden in de literatuur, hetgeen ook komt door de huidige wijze van monitoren en te evalueren. Bij de aanbevelingen komen we hierop nog terug.

## 2.5 Schematische weergave beleidstheorie

Op de volgende pagina (Figuur 2.1) is de beleidstheorie schematisch weergegeven. Dit schema geeft op een overzichtelijke wijze de relatie tussen doelen en instrumenten weer en volgt daarbij de stappen van het evaluatiekader, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1. De stippellijn om een vakje geeft aan dat BZK een gedeelde verantwoordelijkheid draagt voor de beoogde output en resultaat. Het figuur wordt op de daaropvolgende pagina's verder toegelicht.

### Probleem en kans: motieven voor overheidsingrijpen

Als startpunt voor het beleid (dus voor de doelstelling en de input) is er een probleem of kans. Dit is het motief voor overheidsingrijpen. Eerder zijn we al ingegaan op de noodzaak van ruimtelijke ordening en de rol van de (rijks)overheid hierin. In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de problematiek per hoofdcategorie (geo-informatie, gebiedsontwikkeling en ruimtelijk instrumentarium).

### Doelen

Voor artikel 5.1 is de volgende algemene doelstelling geformuleerd:

“Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk.”

### Input

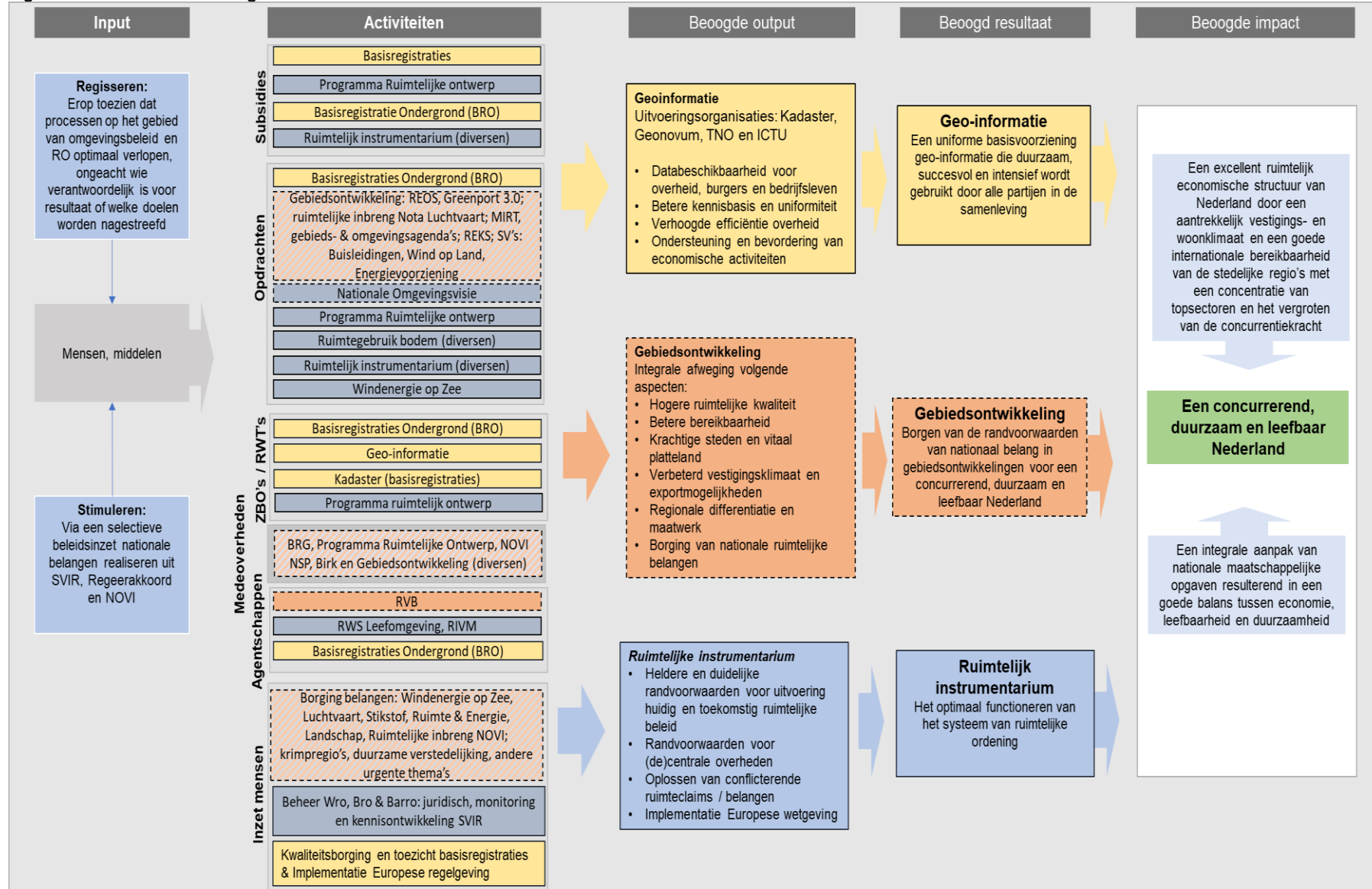
Het onderdeel input bevat zowel de ingezette middelen als de ingezette fte's. In het vorige hoofdstuk is reeds uitgebreid ingegaan op de ingezette middelen. In deze beleidsdoorlichting worden echter alleen de financiële instrumenten meegenomen. In de periode 2014-2019 is in totaal 461,6 miljoen euro aan middelen ingezet voor ruimtelijke ordening in de artikelen 13 (exclusief Eenvoudig Beter) en artikel 5.1. Tabel 2.1 geeft inzicht in de verdeling van de middelen voor ruimtelijke ordening over de hoofdcategorieën.

Tabel 2.1 Ingezette middelen Ruimtelijke Ordening (2014-2019) naar doel in mln. euro's

Onderdeel/instrument	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Systeem van ruimtelijke ordening</b>						
Ruimtelijk Instrumentarium	7,7	12,1	8,3	10,8	4,6	5,8
Geo-informatie	42,6	51,6	47,8	33,7	30,9	38,8
<b>Ruimtelijke investeringen</b>						
Gebiedsontwikkeling	13,6	3,4	7,7	9,5	6,1	7,3
Ruimtegebruik bodem	28,4	32,4	25,7	18,7	7,7	6,5
<b>Totaal per jaar</b>	<b>92,4</b>	<b>99,4</b>	<b>89,5</b>	<b>72,7</b>	<b>49,2</b>	<b>58,4</b>

Daarnaast is er nog menskracht ingezet, met name om te stimuleren en nationale ruimtelijke belangen af te stemmen met medeoverheden en andere partijen. Hoewel deze apparaatskosten niet worden meegenomen in de beleidsdoorlichting, is het wel het vermelden waard dat deze inzet ook heeft bijgedragen aan het doelbereik. In totaal gaat het om ca. 100 fte in de beleidsdirectie.

Figuur 2.1 Schematische weergave beleidstheorie artikel 5.1 BZK



## Activiteiten

Voor de uitvoering van het beleid zijn de volgende financiële instrumenten ingezet: subsidies, opdrachten en bijdragen aan ZBO's en RWT's, medeoverheden en agentschappen. Deze zijn ingezet via hoofdlijnen die door de evaluatoren zijn onderscheiden als:

- **Geo-informatie:** voornamelijk via bijdragen aan het Kadaster en Geonovum om de basisregistraties te realiseren en beheren;
- **Gebiedsontwikkeling:** vooral inzet van subsidies voor integrale gebiedsontwikkelingen, bijdragen aan het Rijksvastgoedbedrijf en opdrachten ten behoeve van gebiedsontwikkeling;
- **Ruimtelijk instrumentarium:** met name opdrachten en subsidies ten behoeve van het Programma Ruimtelijk ontwerp en bijdragen aan ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie.

In de volgende hoofdstukken 3 tot en met 5 worden deze onderdelen successievelijk verder uitgewerkt en toegelicht.

Naast financiële instrumenten worden ook andere instrumenten ingezet waaronder opbouw van kennis, het maken van bestuurlijke afspraken, e.d.. De hiervoor noodzakelijke middelen hebben vooral betrekking op de inzet van mensen.

## Beoogde Output

De onderstaande tabel geeft op hoofdlijnen de beoogde output van de verschillende activiteiten weer. Voor de beschrijving van de output is onder andere gekeken naar de betreffende informatie uit de begroting, de uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties van individuele instrumenten en de resultaten van de verschillende werksessies.

**Tabel 2.2 Beoogde output op hoofdlijnen**

Onderdeel	Output
Geo-informatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Databeschikbaarheid voor overheid, burgers en bedrijfsleven (opzetten en beheer basisregistraties)</li><li>• Betere kennisbasis en uniformiteit (opzetten en beheer basisregistraties)</li><li>• Verhoogde efficiëntie overheid (opzetten en beheer basisregistraties)</li><li>• Ondersteuning en bevordering van economische activiteiten (opzetten en beheer basisregistraties)</li></ul>
Gebieds-ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hogere ruimtelijke kwaliteit (investeringen gebiedsontwikkeling)</li><li>• Betere bereikbaarheid (investeringen gebiedsontwikkeling)</li><li>• Krachtige steden en vitaal platteland (investeringen gebiedsontwikkeling)</li><li>• Verbeterd vestigingsklimaat en exportmogelijkheden (investeringen gebiedsontwikkeling)</li><li>• Regionale differentiatie en maatwerk (afstemming in gebiedsontwikkelingen)</li><li>• Borging van nationale ruimtelijke belangen (afstemming in gebiedsontwikkelingen)</li><li>•</li></ul>
Ruimtelijk instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"><li>• Heldere en duidelijke randvoorwaarden voor uitvoering huidig en toekomstig ruimtelijk beleid (onderhoud en beheer wet- en regelgeving)</li><li>• Randvoorwaarden voor (de)centrale overheden (onderhoud en beheer wet- en regelgeving)</li><li>• Kennisontwikkeling (onderzoek en verkenningen), Evaluaties (monitoring en evaluatie)</li><li>• Implementatie Europese wetgeving (onderhoud en beheer wet- en regelgeving)</li></ul>

### Beoogd resultaat

In het schema zijn beoogde resultaten van de activiteiten op verschillende niveaus zichtbaar voor geo-informatie, de gebiedsontwikkeling en het ruimtelijk instrumentarium.

Tabel 2.3 Beoogde resultaat

Onderdeel	Resultaat
Geo-informatie	Een uniforme basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving
Gebiedsontwikkeling	Borgen van de randvoorwaarden van nationaal belang in gebiedsontwikkelingen voor een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland
Ruimtelijk instrumentarium	Het optimaal functioneren van het systeem van ruimtelijke ordening

### Beoogde Impact

Uiteindelijk leiden de investeringen, wanneer we de lijnen van de beleidstheorie volgen, idealiter tot het realiseren van een [concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland](#). Hierbij zijn echter andere zaken van belang die ook moeten worden meegenomen in de beschrijving van de effectiviteit van het beleid. Het gaat hierbij om de context. Zo hebben aanpalend beleid, beleidsmatige herschikkingen en externe invloeden (bijv. klimaat, economische omstandigheden en pandemieën) invloed op het doelbereik van de activiteiten). In de volgende hoofdstukken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid komen we hierop nog terug.

## 3 Geo-informatie

### 3.1 Inleiding

Binnen Geo-informatie was er lang sprake van een gebrekkige coördinatie en het ontbreken van nationale richtlijnen. Dit had als gevolg dat er sprake was van versnippering en relatief hoge gebruikskosten<sup>18</sup>. Op basis van het besluit Informatievoorziening Rijksoverheid uit 1990 is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk voor de coördinatie op het gebied van de informatievoorziening in de openbare sector als geheel. Daarom werd ingezet op een basisvoorziening Geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving.

Een deel van deze informatie ligt vast in wettelijk geregelde basisregistraties waarin gegevens over onder andere personen, bedrijven, gebouwen en voertuigen worden vastgelegd. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met gegevens die door alle overheidsinstellingen verplicht worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Achterliggende beleidsdoelen zijn onder meer: het beperken van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, maar ook het realiseren van kwaliteitsverbeteringen en kostenbesparingen bij de overheid. Uitgangspunt van het stelsel van basisregistraties is dat gegevens eenmalig worden ingewonnen en daarna meervoudig worden gebruikt.

### 3.2 Instrumenten, inzet en evaluaties

In navolgende tabel is informatie weergegeven over de ingezette instrumenten, het type instrument, de hoogte van de gerealiseerde uitgaven (zie tabel 1.2 voor een volledig overzicht) en de beschikbare evaluaties/bronnen. Uit de tabel blijkt dat er veel onderzoek op het gebied van geo-informatie plaatsvindt. Op dit moment (oktober 2020) vindt er ook een nieuwe evaluatie van het Kadaster plaats. Deze was ten tijde van deze beleidsevaluatie nog niet beschikbaar.

Tabel 3.1 Beschikbare evaluaties geo-informatie

Onderdeel/ instrument	Type instrument	Realisatie	Beschikbare evaluaties/bronnen
<b>Geo-informatie</b>		<b>2019</b>	
<i>Kadaster (basis- registraties)</i>	<b>Bijdrage Kadaster voor:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Beheer en ontwikkeling landelijke voorziening basisregistraties</li><li>• Actualisering van basisregistraties</li><li>• Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK)</li><li>• Nationaal GeoRegister (NGR) i.r.t. INSPIRE</li><li>• Beheerkosten van landelijk portaal ruimtelijke plannen</li></ul>	28,7	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluatie Kadaster, Werken aan maatschappelijke meerwaarde binnen de context van een open overheid, AEF, 30 oktober 2015</li><li>• Kamerbrief 25 268 Zelfstandige bestuursorganen, Nr. 129, 17 december 2015</li><li>• Derde externe audit van Basisregistratie Kadaster, WUR 2019</li></ul>

<sup>18</sup> Twynstra Gudde (2014) - Beleidsdoorlichting Artikel 13 Ruimtelijke Ontwikkeling

Onderdeel/ instrument	Type instrument	Realisatie	Beschikbare evaluaties/bronnen
Basis- registratie Ondergrond (BRO)	<b>Opdrachten, subsidies en bijdragen aan ICTU, Kadaster, Geonovum en TNO voor:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheer en ontwikkeling landelijke voorzieningen en standaarden</li> <li>• Onderzoeken, kosten-batenanalyses, prototypen, batenmanagement</li> </ul>	5,6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CIO-oordeel Basisregistratie Ondergrond (BRO), ministerie van Infrastructuur en Milieu, 7 september 2017</li> <li>• Advies Bureau ICT-toetsing (BIT) Over Basisregistratie Ondergrond, 23 januari 2019</li> <li>• Basisregistratie Ondergrond: Ketenarchitectuur BRO, 2019</li> </ul>
Geo- informatie (diversen)	<b>Bijdragen en opdrachten Geonovum en ICTU i.h.k.v.:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling basisregistraties en andere standaardisatie geo-domein</li> <li>• Begeleiding Europese richtlijn Inspire</li> <li>• Ontwikkeling van visie op doorontwikkeling</li> </ul>	4,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke Audit Basisregistratie Topografie 2017, Wageningen University &amp; Research, mei 2018</li> <li>• Gebruikersonderzoek Basisregistraties, 2020, Berenschot en Statisfact, april 2020</li> <li>• Evaluatie Wet BAG (2014), De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen, Auditdienst Rijk.</li> <li>• Kamerbrief 33 926 Evaluatie wet basisregistraties adressen en gebouwen, 25 april 2014</li> <li>• Rapportage BAG tevredenheidsonderzoek afnemers 2018</li> </ul>
<b>Totaal</b>		<b>38,8</b>	

### 3.3 Doeltreffendheid

#### 3.3.1 (Basisregistratie) Kadaster

De grootste bijdrage vanuit geo-informatie gaat naar de begrotingspost Kadaster. De bijdrage is bestemd voor beheer en ontwikkeling van de landelijke voorzieningen van basisregistraties en in enkele gevallen ook het actueel houden van de inhoud. Tevens gaat het om beheer en ontwikkeling van de gezamenlijke verstrekkingvoorziening voor geo-informatie: Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK), het Nationaal GeoRegister (NGR) in relatie tot Europese richtlijn INSPIRE en de beheerkosten van het landelijke online portaal voor ruimtelijke plannen.

Het Kadaster voert dan ook diverse wettelijke taken uit, zoals:

- Het bijhouden van de openbare registers en de kadastrale registratie en kaart (Basisregistratie Kadaster, BRK) en het daaruit verstrekken van informatie;
- Het registreren en verstrekken van topografische informatie (Basisregistratie Topografie, BRT en Basisregistratie Grootchalige Topografie, BGT);
- Het beheren van de Landelijke Voorziening voor adressen en gebouwen (BAG)
- Het beheren van de Landelijke Voorziening WOZ.

Op basis van de Kaderwet zbo's moet elke vijf jaar verslag gedaan worden van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het Kadaster. De laatste evaluatie is uitgevoerd in

2015 uitgevoerd door AEF. AEF constateerde dat de doeltreffendheid van het Kadaster zich positief ontwikkeld heeft en dat de organisatie zijn maatschappelijke meerwaarde binnen het domein van zowel rechtszekerheid als geo-informatie heeft vergroot. Een belangrijke graadmeter hiervoor is de toegenomen tevredenheid van afnemers over de dienstverlening van het Kadaster. Wel ziet AEF verbetering noodzakelijk op het gebied van positivering van het stelsel van registergoederenregistratie (dat wil zeggen: derde partijen moeten volledig op de juistheid van de registers kunnen vertrouwen, juridisch-inhoudelijk); balans tussen innoveren en stabiele dienstverlening; sturing op de onderlinge samenhang tussen de wettelijke taken die worden uitgevoerd.

Naast de evaluatie naar het functioneren van het Kadaster, is in 2012, 2015 en 2019 ook een externe audit uitgevoerd op de kwaliteit van de authentieke gegevens van de Basisregistratie Kadaster. Uit de audit komt naar voren dat de objectverwijzingen net niet (99,9 procent, bij norm van 100 procent) voldoen aan de norm. Bij de overige criteria wordt wel voldaan aan de norm.

### 3.3.2 *Basisregistratie Ondergrond (BRO):*

Vanaf 1 januari 2018 is de Wet Basisregistratie Ondergrond (Bro) van kracht. De Wet Basisregistratie Ondergrond (Wet BRO) regelt de instelling van een basisregistratie met gegevens over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, ondergrondse constructies, gebruiksrechten en authentieke modellen in relatie tot de ondergrond. Met de BRO moet er eenduidigheid ontstaan in de opslag en uitwisseling van ondergrondgegevens. Er is gekozen voor een gefaseerde invoering, waarbij in vier verschillende tranches in totaal 25 registratieobjecten moeten worden opgenomen in de BRO.

Ten behoeve van de Basisregistratie Ondergrond (BRO) worden bijdragen verstrekt aan onder andere ICTU, Kadaster, Geonovum en TNO. Het gaat hierbij om beheer en ontwikkeling van landelijke voorzieningen en standaarden. De opdrachten onder Basisregistratie Ondergrond (BRO) betreffen de realisatie van delen van deze basisregistratie. Het gaat hierbij o.a. om onderzoeken, kosten-batenanalyses, prototypen, batenmanagement.

Er heeft nog geen integrale evaluatie van de Wet BRO plaatsgevonden. Er is wel een BIT-toets (Bureau ICT-toetsing, 2019) verschenen die ingaat op het programma BRO. Die meldt over doeltreffendheid:

- Het programma wil zo vergaand standaardiseren dat niet alle relevante beschikbare gegevens opgenomen kunnen worden in de BRO. Standaardisatie in de vakgebieden die werken met de ondergrond is lastig door de vele specialisaties met ieder een eigen taal.
- Het is onzeker welke registratieobjecten (RO's) het programma BRO concreet gaat opleveren tot 2022. Van RO's die wel onderdeel uitmaken van het programma is niet helder hoeveel werk het is om deze te realiseren.
- Er is nog onvoldoende geregeld voor het beheer en de doorontwikkeling van IT en standaarden.

De minister heeft in de kamerbrief van 25 februari 2019<sup>19</sup> aangegeven dat zij met de aanbevelingen aan de slag zal gaan. Zo zal het programma het pragmatisme (vanuit het perspectief van de gebruiker) nadrukkelijker een plaats geven en worden afspraken gemaakt over beheer en doorontwikkeling.

<sup>19</sup> Kamerbrief: Aanbieden definitief BIT-advies inclusief bestuurlijke reactie, 25 februari 2019



### 3.3.3 Geo-informatie

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het stelsel van basisregistraties en voor 6 van de 10 basisregistraties. Om deze reden worden er onder geo-informatie diversen bijdragen versterkt aan onder andere Geonovum en ICTU in het kader van ontwikkeling van de geo-basisregistraties en andere standaardisatie in het geo-domein. Deze betreffen beheer en ontwikkeling van standaarden, begeleiding van de Europese richtlijn Inspire en de ontwikkeling van een visie op doorontwikkeling. De overige basisregistraties vallen onder verantwoordelijkheid van de ministers van Economische Zaken en Klimaat (HR), Financiën (WOZ, BRI) en Infrastructuur en Waterstaat (BRV). Gemeenten spelen in het stelsel van basisregistraties een belangrijke rol als eerste loket voor burgers en bedrijven, maar ook als bronhouder en bij het verzamelen van gegevens<sup>20</sup>. In totaal zijn er vijf basisregistraties op het gebied van geo-informatie.

Deze geo-basisregistraties zijn echter nooit als één stelsel opgericht. Zij zijn in de loop van de afgelopen decennia ontstaan. De wettelijke grondslag, de verantwoordelijkheden, sturing, bekostiging en de uitvoering was dan ook verschillend<sup>21</sup>. Hoewel er pogingen gedaan zijn om meer samenhang tot stand te brengen in de basisregistraties, heeft dit nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. De Rekenkamer concludeerde in 2014 dan ook dat er sprake is van verkokering en te weinig regie op de samenhang binnen het stelsel. Dat staat optimale synergie in sturing, bekostiging, inwinning, kwaliteitsbeheer en gebruik in de weg. De minister van BZK heeft daarom het initiatief genomen om de geo-basisregistraties in gezamenlijkheid door te ontwikkelen tot één samenhangende geo-informatie infrastructuur.

Voor verschillende basisregistraties is informatie beschikbaar over het functioneren. Deze zijn hieronder opgenomen. Voor de leesbaarheid van het rapport hebben we deze in kaders geplaatst.

#### **Basisregistratie Topografie (BRT):**

De BRT is een digitale kaart van Nederland. Het doel van de BRT is het beschikbaar stellen van geo-informatie aan alle relevante gebruikers in Nederland. Sinds 2012 is de BRT beschikbaar als open data. Dat betekent dat de BRT door het Kadaster kosteloos beschikbaar wordt gesteld aan eenieder. De inhoud van de BRT wordt eenmaal in de drie jaar onafhankelijk gecontroleerd met een externe audit. De audits beoordelen de doeltreffendheid van de BRT niet. De audits gaan in op de aspecten actualiteit en kwaliteit. De derde audit heeft plaatsgevonden in 2017. In 2020 start de vierde audit. Het Kadaster controleert zelf permanent de kwaliteit op basis van streekproeven en publiceert die in het BRT Kwaliteitsdashboard.

De uitkomst van de meest recente externe audit (WUR, 2017) is dat de actualiteit aan de norm (maximaal 2 jaar) voldoet. Alle gegevens zijn recenter dan de norm. In de vorige audit was dat 64,65%. De kwaliteit is volgens de audit van 2017 verslechterd ten opzichte van 2014. De volgende aspecten voldeden niet aan de normen uit het Kwaliteitshandvest:

De logische consistentie van de objectklassen van reliëf en waterdeel;

De positionele nauwkeurigheid van de objectklassen registratief gebied, reliëf en spoorbaanddeel;

De thematische nauwkeurigheid van alle objectklassen.

#### **Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT):**

BGT is een nieuwe grootchalige digitale kaart van Nederland. Voor BGT is nog geen afzonderlijke evaluatie beschikbaar. Wel is in het gebruikersonderzoek van de basisregistratie uit 2020 ingezoomd op het functioneren van de BGT. De gebruikers beoordelen BGT daarin met een 7,3. Een sterk punt van BGT is het als open data beschikbaar stellen van één landsdekkende, nauwkeurige, gevalideerde en redelijk actuele geografische basis. Wel komt naar voren dat er nog knelpunten zijn in opbouw, beheer en gebruik. Zo zijn inhoud en mogelijkheden van BGT nog relatief onbekend, laat de actualiteit (sterk) te wensen over

<sup>20</sup> Algemene Rekenkamer (2019): Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven

<sup>21</sup> Waarderingskamer (2019). Geo-basisregistraties, toezicht en kwaliteit: een verkenning



en de gekozen formaten en services voor de BGT (GML) sluiten niet aan bij het type systemen die veel gebruikersorganisaties gebruiken.

#### **Basisregistraties Adressen en Gebouwen:**

De wet BAG is in 2009 in werking getreden en heeft ertoe geleid dat er een registratie van adressen en gebouwen (de BAG) operationeel is. De belangrijkste doelstelling van de Wet BAG is het realiseren van een landelijk uniforme afbakening en benoeming van gebouwen om de onderlinge uitwisselbaarheid van gebouwinformatie te ondersteunen. Deze gegevens hebben bestuursorganen nodig voor een goede uitoefening van hun publiekrechtelijke taak<sup>22</sup>. In 2014 is de wet BAG geëvalueerd. Hierin werd geconcludeerd dat de uitvoering van de BAG al behoorlijk doeltreffend en doelmatig te noemen is, maar het nodig is om de BAG verder te verbeteren en breder te gebruiken. Zo bleek de feitelijke juistheid van de gegevens in BAG nog niet optimaal en stond het creatief en innovatief gebruik van de gegevens in BAG, door ze te koppelen met andere (basis)registraties, nog in de kinderschoenen. In de evaluatie werd onder andere aanbevolen om de kwaliteit van de BAG te verbeteren middels een herijking van het inspectie-instrumentarium en het versterken van de terugmeldingen.

Op basis van de evaluatie is besloten om de wet- en regelgeving van de BAG te wijzigen. In de BAG 2.0 (inwerkingtreding 1 juli 2018) is een nieuw kwaliteits- en toezichtregime ingericht. Het Kadaster is verantwoordelijk voor het kwaliteitsmanagement BAG en heeft daar een dashboard voor ingericht. Het dashboard toont fouten en andere opvallende signalen die volgen uit de maandelijkse controle op de Landelijke Voorziening BAG. Daarnaast wordt door de bronhouders jaarlijks een vragenlijst ingevuld voor de BAG-zelfcontrole. Tot slot, wordt er om de drie jaar een afnemersonderzoek uitgevoerd. Het gebruik van de BAG is gestegen tot circa 10 miljoen bevragingen per dag. De tevredenheid over de BAG nam daarbij toe, van een rapportcijfer 7,2 in 2015 naar ene 7,4 in 2018. De afnemers geven aan dat de BAG leidt tot betere dienstverlening naar klant/burger, efficiënter werken en eenduidige communicatie met andere partijen. Wel vindt 21% dat de kwaliteit van de gegevens over het gebruiksoppervlak omhoog moet en 14% is ontevreden over de juistheid van de bouwjaaren.

#### **3.3.4 Algemeen beeld doeltreffendheid vanuit de deskstudie**

De wettelijke taken op het gebied van geo-informatie en het ontwikkelen van een eenduidige registratie zijn of worden opgezet. Hiermee wordt aan de wettelijke verplichting voldaan. Er is een systeem van basisregistraties opgezet die door een snel groeiend aantal overheden, burgers en bedrijven wordt gebruikt en die over het algemeen goed voldoen en de partijen helpt om hun werk en processen uit te voeren<sup>23</sup>. Uit de evaluaties komt naar voren dat er gewerkt is aan een beter toezicht en meer sturing op de kwaliteit van de gegevens. Dezelfde evaluaties laten ook zien dat er nog winst te behalen valt op het gebied van gegevenskwaliteit en gebruiksgemak.

Wat de evaluaties van de afzonderlijke instrumenten niet direct laten zien, is dat een belangrijke winst te behalen is bij het combineren van data uit de basisregistraties en met andere databronnen. Een gebrek aan samenhang en eenduidigheid is een belangrijk knelpunt die gebruikers op dit moment ervaren. Zoals de Rekenkamer (2019) ook concludeert: "Hoewel verbeteringen zichtbaar zijn in alle basisregistraties, is er minder sprake van gemeenschappelijkheid en gestandaardiseerd kwaliteitsmanagement dan je zou verwachten als je kijkt naar de beoogde opzet en werking van het stelsel van basisregistraties." Deze versnippering zorgt ervoor dat de toegevoegde waarde van het stelsel onvoldoende benut wordt door de verschillende partijen. Inmiddels wordt nadrukkelijker ingezet om de meerwaarde van een goede afstemming te optimaliseren.

<sup>22</sup> Auditdienst Rijk (2014). De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen.

<sup>23</sup> Zie ook Gebruikersonderzoek Basisregistratie (2020).

### 3.3.5 Resultaten doeltreffendheid vanuit de interviews

Er is in de periode van de beleidsdoorlichting veel energie en tijd gestoken in het op orde brengen van het systeem van de basisregistraties. Niet alleen vanuit het Rijk, maar ook door de andere stakeholders. Het grootste deel van de realisatie van de basisregistraties heeft plaatsgevonden in I&M tijd. De overgang van I&M naar BZK heeft ervoor gezorgd dat de basisregistraties overzichtelijker zijn geworden en meer samenhang vertonen. Zes van de tien basisregistraties kwamen immers onder verantwoording van de minister van BZK te vallen. Tegelijkertijd heeft de overgang ook gezorgd voor vertragingen in het beleidsveld (bijv. afstemming met Kadaster en andere bronhouders), doordat er geen structurele middelen beschikbaar waren voor het beheer van de systemen. Bij I&M was er een investeringsbedrag gereserveerd om de systemen op te zetten, maar de middelen voor beheervergoeding waren niet structureel belegd. Door het ontbreken van financiële middelen was het voor BZK ook lastig om een regierol op zich te nemen.

Nu de basisregistraties langzaam allemaal gerealiseerd en in gebruik zijn genomen, wordt het tijd om vooruit te kijken. Geo-informatie is namelijk een terrein dat steeds in ontwikkeling is en nooit af is. Nieuwe complexe maatschappelijke uitdagingen dienen zich aan en vragen om de invoer van nieuwe basisgegevens en aanvullende gebruikersbehoeften. Daarom moet er geïnnoveerd worden met de beschikbare data. Zo ontstaan door het combineren van gegevens en/of registratie in 3D allerlei nieuwe mogelijkheden, waardoor je als overheid efficiënter kan werken. Denk aan gegevens uit de BAG en het Handelregister bij de opsporing van ondermijning. Wel wordt ook in de interviews benadrukt dat er nog wel belangrijke uitdagingen zijn op het gebied van het verbeteren van de inhoud van de basisregistraties en het door ontwikkelen van de voorzieningen, zodat een integraal beeld wordt ondersteund. In de toekomst zullen dan ook aanzienlijke investeringen plaats moeten vinden voor de doorontwikkeling van de systemen om zo de potentie van de gegevens ten volle te benutten. Een voorbeeld vanuit de werksessie was het koppelen van gegevens uit de Bag met andere gegevens in het kader van bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding. De middelen voor deze innovaties zijn alleen nog niet gereserveerd. Een belangrijke uitdaging voor de komende jaren vormt dan ook het zoeken naar een goede balans tussen een stabiele dienstverlening en innovatie.

### 3.3.6 Conclusie doeltreffendheid

Redenen om in te zetten op geo-informatie (basisregistraties) zijn vooral om meer efficiëntie te bewerkstelligen in het overheidsbeleid (eenvoudig inwinnen, meervoudig gebruiken) en om een gedeeld beeld van de werkelijkheid te verkrijgen om ander beleid op te baseren. Geo-informatie is bovendien instrumentarium om invulling te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van BZK. De beoogde output, resultaat en impact zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3.2 Beoogde doorwerking op hoofdlijnen

Indicatoren	
Output	Het opzetten en beheren van een systeem van basisregistraties met als doel: <ul style="list-style-type: none"><li>• Databeschikbaarheid voor overheid, burgers en bedrijfsleven</li><li>• Betere kennisbasis en uniformiteit</li><li>• Verhoogde efficiëntie overheid</li><li>• Ondersteuning en bevordering van economische activiteiten</li></ul>
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een uniforme basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving</li></ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"><li>• "Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk."</li></ul>

In de periode van de beleidsdoorlichting zijn forse investeringen gedaan om het stelsel van de geo-basisregistraties op te zetten en in gebruik te nemen. Nederland heeft nu de beschikking over een stelsel van hoge kwaliteit die een snel groeiend aantal afnemers kent. Hiermee is het systeem op orde gebracht. In de beschikbare evaluaties wordt vooral gekeken naar de gegevenskwaliteit en de gebruikerservaringen van de afzonderlijke basisregistraties. Deze laten zien dat ze behoorlijk functioneren en veelvuldig geraadpleegd worden, maar dat er op bepaalde punten nog verbeteringen mogelijk zijn. De basisregistraties vervullen een zeer belangrijke (maar niet altijd direct zichtbare) rol in de werkprocessen van overheden, bedrijven en burgers en dragen zo bij aan een efficiëntere overheid en de ondersteuning van economische activiteiten. Het instrument heeft hiermee zowel zijn output, als zijn resultaat grotendeels behaald en kan hiermee doeltreffend worden beoordeeld, met de kanttekening dat er nog verbeteringen mogelijk zijn.

Nut en noodzaak van geo-informatie staat niet ter discussie. Hoewel de baten niet gekwantificeerd zijn, kunnen we op basis van de gebruikerservaringen ervanuit gaan dat de basisregistraties nu reeds al een belangrijke besparing opleveren in de werkprocessen van de verschillende partijen. Dit draagt bij aan een efficiëntere overheid (o.a. door dingen niet dubbel te doen of onnodig schade aan te richten bij graafwerkzaamheden) en stimuleert economische activiteiten.

Het instrument draagt logischerwijs bij aan de totstandkoming van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, doordat overheden belangen beter kunnen afwegen. De mate waarin dit plaatsvindt is echter moeilijk te duiden op basis van de beschikbare literatuur. Daarbij dient vanuit de interviews opgetekend te worden dat de basisregistraties nog niet allemaal volledig op orde zijn, er nog veel meer koppelingen mogelijk zijn en effecten dus ook pas in de toekomst zichtbaar zullen zijn. Bovendien vormt ook de keuze in de doorontwikkeling van de systemen een belangrijke factor voor de mate waarin er in de toekomst geprofiteerd kan worden van de infrastructuur van de geo-basisregistraties.

### 3.4 Doelmatigheid

De investeringen in de geo-basisregistraties en beheerskosten zijn door een groot aantal partijen gefinancierd. Het is op basis van deze complexe financieringsstromen zeer lastig om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van geo-informatie op basis van de ingezette middelen uit artikel 5.1.

Op basis van de gehouden gesprekken (zie bijlage) komt wel de algehele conclusie naar voren dat de middelen doelmatig zijn besteed. De systemen zijn binnen de beschikbare budgetten opgeleverd. Ook is het plausibel dat door het toenemende gebruik van de basisregistraties en de ontwikkeling van nieuwe toepassingen een verhoging van de doelmatigheid wordt bewerkstelligd. Het eerder ontwikkelde systeem, wordt immers veelvuldiger toegepast.

De doelmatigheid had naar ons idee wellicht in theorie vergroot kunnen worden door de basisregistraties soberder uit te voeren, maar hiervoor is niet gekozen. En dit zou bovendien invloed hebben gehad op de kwaliteit en continuïteit van de systemen. Wel zijn er volgens AEF mogelijkheden om de doelmatigheid te vergroten door een efficiëntere taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties. Tegelijkertijd concludeerde AEF (2015) in de evaluatie van het Kadaster al dat de doelmatigheid van de zbo verbeterd was in de voorgaande jaren. Door een groot aantal initiatieven is het Kadaster in staat geweest om zijn takenpakket tegen lagere kosten uit te voeren. Dit is, gezien het vaste karakter van een substantieel deel van de kosten, niet zozeer een gevolg van een conjuncturele aanpassing op de korte termijn, maar meer een structurele beweging op de lange termijn.

## 4 Gebiedsontwikkeling

### 4.1 Inleiding

Onder gebiedsontwikkeling wordt verstaan, conform definitie Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling aan de TU Delft: “*de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied*”. Gebiedsontwikkeling is bij uitstek een integraal proces, waarbij niet naar één enkel omgevingsaspect wordt gekeken, maar aspecten in samenhang, integraal tegen elkaar afgewogen worden. Het uiteindelijke resultaat moet voldoen aan een goede ruimtelijke ordening.<sup>24</sup>

De inzet van BZK bij deze gebiedsontwikkeling vindt op verschillende plaatsen in de beleidscyclus plaats. Het kan hier gaan om ex ante en ex durante onderzoeken en het maken van verbindingen tussen partijen, maar ook om ruimtelijke investeringen in gebiedsontwikkelingen.

In de SVIR is gekozen voor een prioritering ten aanzien gebiedsontwikkeling vanwege de beperkte financiële middelen voor ruimtelijke ontwikkeling ten tijde van de financiële crisis. Daarom gaf het Rijk prioriteit aan de ontwikkeling van de stedelijke regio's van de mainports, brainport, greenports en valleys die een concentratie van topsectoren kennen. Daarbij werd vooral ingezet op een optimale (internationale) bereikbaarheid van deze regio's en een aantrekkelijk vestigingsklimaat (quality of life). Provincies en gemeenten waren verantwoordelijk voor de programmering van de verstedelijkingsopgaven in combinatie met het versterken van het vestigingsklimaat. Zelf richtte het kabinet zich op belangen en vraagstukken die louter op nationaal niveau konden worden opgelost, zoals het oplossen van mobiliteitsknelpunten. Voor gebiedsontwikkeling zelf waren geen rijksbudgetten beschikbaar. Deze selectieve inzet op deze belangrijke centra moest de ruimtelijke economische structuur van geheel Nederland versterken en daarmee de concurrentiekracht (doelstelling 1 SVIR).

Tijdens de uitvoering van de SVIR is het Rijk op zoek gegaan naar andere vormen van financiering en samenwerking om integrale gebiedsontwikkeling te stimuleren en heeft langzaam onder invloed van de nieuwe gedachtewijze vanuit de NOVI ook steeds meer een bemiddelende rol gevoerd in de samenwerking met andere overheden in gebiedsprocessen. Dit moest bijdragen aan het doorbreken van sectoraal en verkokerd denken en een voortvarende aanpak van grote maatschappelijk opgaven. Hiermee is veel ervaring opgedaan in de MIRT-gebiedsagenda's, waarin door Rijk en regio gezamenlijke ambities worden geformuleerd rond de verschillende onderdelen van het fysiek-ruimtelijke domein en knelpunten geïdentificeerd. Het oplossen van deze knelpunten is de opgave voor vervolgacties. Deze gezamenlijk aanpak wordt verder uitgebouwd met de uitwerking van regionale integrale verstedelijkingsstrategieën, de Omgevingsagenda's om uitvoering te geven aan de gebiedsgerichte opgaven uit de NOVI en het aanwijzen van NOVI-gebieden om grote, complexe en urgente opgaven in de fysieke leefomgeving op te pakken.

### 4.2 Instrumenten, inzet en evaluaties

In Tabel 4.1 is informatie weergegeven over de ingezette instrumenten, het type instrument, gerealiseerde uitgaven en de beschikbare evaluaties. Vanuit de tabel blijkt dat er voor de inzet van de middelen naar het Rijksvastgoedbedrijf geen evaluaties beschikbaar zijn. Voor de overige

<sup>24</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/introductie-proces/>

instrumenten zijn er wel evaluaties beschikbaar om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

**Tabel 4.1 Beschikbare evaluaties gebiedsontwikkeling**

	Type instrument	Realisatie	Beschikbare evaluaties/bronnen
<b>Gebiedsontwikkeling</b>		<b>2019</b>	
Rijksvastgoedbedrijf (RVB)	<b>Bijdrage aan de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV) voor:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Het slimmer gebruik maken van rijksvastgoed in het licht van maatschappelijke opgaven.</li> <li>Bekostiging van projectleiding en programma uitgaven voor deze projecten</li> </ul>	4,0	Geen
Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)	<b>Bijdrage aan gemeente voor:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Leefbaarheidsprojecten in regio Rijnmond</li> </ul>	2,6	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eindevaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Ecorys, 2020</li> </ul>
BIRK, Nota Ruimte en NSP	<b>Bijdrage aan gemeenten voor:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Integrale gebiedsontwikkelingsprojecten</li> </ul>	0,0 <sup>25</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beleidsevaluatie Gebiedsontwikkeling, Ecorys, 2020</li> </ul>
Gebiedsontwikkeling (bestuurlijke afspraken en kennisontwikkeling)	<b>Opdrachten en bijdragen t.b.v.:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Omgevingsagenda's</li> <li>Greenports 3.0<sup>26</sup></li> <li>REOS</li> <li>Inbreng MIRT</li> <li>Verstedelijkingsstrategieën</li> <li>Beleidsinhoudelijke onderzoeksopdrachten en evaluaties op het gebied van energie en klimaat</li> </ul>	0,6	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pilot Omgevingsagenda-Oost: Leren van Oost, RHDHV, 2019</li> <li>Monitor Infrastructuur en Ruimte (gedurende de uitvoeringsperiode)</li> <li>Vernieuwing MIRT: door ontwikkelen in cultuur én professionalisering, RHDHV, 2016</li> <li>Evaluatie herziene MIRT Spelregels, RHDHV, 2019</li> </ul>
RIVM	<b>Bijdrage aan RIVM voor:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kennisoverdracht Elektromagnetische velden en opbouw Expertisenetwerk Windenergie</li> </ul>	0,1	Geen
<b>Totaal</b>		<b>7,3</b>	

<sup>25</sup> In 2019 is er geen financiële bijdrage geleverd aan deze projecten, doordat er geen subsidievaststelling plaats vond. Aangezien projecten nog in uitvoering zijn, staan er voor de komende jaren nog financiële bijdragen op de begroting.

<sup>26</sup> Voor Greenports 3.0 en REOS is (nog) geen evaluatie beschikbaar. De rijkscoördinatie van Greenports 3.0 valt nu onder LNV en daarom is er voor gekozen om niet vanuit BZK een evaluatie plaats te laten vinden. Voor REOS heeft een interne terugblik plaatsgevonden. Op basis hiervan is gekozen voor een andere invulling te geven aan REOS en pas later een evaluatie plaats te laten vinden.

## 4.3 Doeltreffendheid

### 4.3.1 Bevindingen doeltreffendheid per instrument vanuit de deskstudie

#### **Bijdrage aan het Rijksvastgoedbedrijf RVB**

Het ICRV-budget was tot 2019 gekoppeld aan projecten, met het oogmerk om met rijksvastgoed expliciet een bijdrage te leveren aan maatschappelijke opgaven. Dat heeft een scala aan gebiedsgerichte projecten opgeleverd waarmee beleidsdoelen worden ondersteund. Vanaf 2019 stuurt BZK met het voormalige ICRV budget op het niveau van thema's en niet meer op het niveau van afzonderlijke projecten. De lopende en voorgenomen projecten en werkzaamheden van het RVB in 2019 bedienen in hoofdzaak de beleidsthema's: duurzaamheid (energietransitie, klimaatadaptatie, circulariteit), woningbouw, stedelijke ontwikkeling en bodemkwaliteit. Om nader te sturen op de thema's voerde het RVB in 2019 een studie uit naar onder welke voorwaarden de rol van het RVB als uitvoeringsorganisatie om beleidsdoelen mee te ondersteunen, verder uitgebreid kan worden.

#### **Mainportontwikkeling Rotterdam (BRG)**

Binnen Project Mainportontwikkeling Rotterdam is via een dubbele doelstelling ingezet op het combineren van de aanleg van Maasvlakte 2 met een verbetering van de leefomgeving. Het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) bestaat uit een verzameling lokale projecten die moeten bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond (leefbaarheidsprojecten) en het bestaande havengebied (intensiveringsprojecten). Voor BRG zijn vier rijksdoelstellingen geformuleerd:

- Het oplossen van het ruimtetekort in het bestaande havengebied;
- Het geven van een impuls aan het verbeteren van de milieukwaliteit;
- Het geven van een impuls aan het aanbod en de kwaliteit van natuur en recreatiegebied;
- Het verbeteren van de regionale ruimtelijke kwaliteit

De eerste rijksdoelstelling is uitgewerkt in een meetbare doelstelling van 200 hectare nieuw uitgeefbaar haventerrein. Al in 2009 was 228 hectare ruimtewinst gerealiseerd. Voor de andere rijksdoelstellingen zijn meer dan honderd projecten opgestart. De samenvattende conclusie is dat de meeste gereedgekomen projecten in het Bestaand Rotterdams Gebied op lokale schaal positieve effecten hebben opgeleverd die in lijn zijn met de rijksdoelen en projectambities.

#### **Gebiedsontwikkeling en opdrachten (diversen)**

In de SVIR heeft het Rijk wel aangegeven dat de 9 stedelijke regio's van de mainports, brainport, greenports en de valleys van nationale betekenis zijn voor de ruimtelijk-economische structuur. Om de gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen is het Rijk met marktpartijen en medeoverheden op zoek gegaan naar nieuwe vormen van samenwerking en financiering. Middelen zijn onder andere ingezet voor:

- Uitvoeringsagenda Ruimtelijke Economische Ontwikkelingsstrategie (REOS)
- Onderzoeken ten behoeve van MIRT en bijdragen aan regionale MIRT's.
- Regiecollege Waddenzeegebied (RCW): een strategisch overleg- en afstemmingsorgaan voor het Waddengebied.
- Bijdrage aan het Rijksvastgoedbedrijf

### **Monitor Infrastructuur en Ruimte:**

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven heeft het Rijk doormiddel van gebiedsontwikkeling primair willen bijdragen aan nationaal belang 1 uit de SVIR: een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren. In de Monitor Infrastructuur en Ruimte heeft het PBL aan de hand van zeven indicatoren sinds 2010 gemonitord in hoeverre de effecten van de SVIR gerealiseerd zijn. Niet elke indicator is geschikt gebleken om kwantitatief weer te geven. Op provinciaal niveau was wel een vergelijking mogelijk. Hieruit kwam naar voren dat de Nederlandse provincies slecht scoren op agglomeratieomvang en de aanwezige private kennis ten opzichte van Europese metropool-regio's met vaak grote omvang en dichtheden. De agglomeratieomvang nam wel toe door een concentratie van wonen en werken in de stedelijke regio's. De belangrijkste groei vond echter voornamelijk aan de stadsranden plaats. De quality of living (QoL) van Nederland is bovengemiddeld goed in vergelijking met die van andere Europese regio's, zelfs in vergelijking met de 25 Europese regio's met het hoogste bruto binnenlands product (bbp) per inwoner. Over het geheel genomen is er een gematigd positief beeld te zien ten aanzien van de ontwikkeling van nationaal belang 1.

### **MIRT-Gebiedsagenda's:**

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gaat uit van een intensieve samenwerking tussen Rijk, medeoverheden, waterschappen, bedrijfsleven en andere betrokken partijen. Om dit te faciliteren is er het bestuurlijke overleg MIRT (BO MIRT). De MIRT Gebiedsagenda's vormden de basis voor het bespreken van onderwerpen in de BO's MIRT en het maken van concrete (financiële) afspraken. Uit de evaluaties van het MIRT komt naar voren dat de gebiedsagenda's in de afgelopen jaren een transformatie hebben doorgemaakt. De nieuwe generatie gebiedsagenda's kenden een meer integrale benadering, een focus op opgaven in plaats van oplossingen en waren meer gebiedsgericht. Er zijn nieuwe vormen van afspraken ontstaan in de vorm van meer adaptieve programma's waarin langjarige bestuurlijke afspraken werden gemaakt tussen een groot aantal partijen over de aanpak van opgaven en projecten. Wel zijn er aandachtspunten. Zo kwam de verankering van duurzaamheidsopgaven onvoldoende van de grond en bleef de verbinding tussen overheid en bedrijfsleven achter. Ook bleken de stappen tussen de gebiedsagenda's en de MIRT-fasen niet altijd even sterk en stuitte de flexibele en adaptieve benadering op (financiële) beperkingen.

### **Omgevingsagenda Pilot-Oost:**

De Omgevingsagenda wordt de basis voor de bestuurlijke samenwerking tussen Rijk en regio voor de fysieke leefomgeving en de huidige MIRT-gebiedsagenda's gaan hierin op. Landsdeel Oost is in 2018 gestart als pilot en daar is recent een rapport over verschenen. Dit betreft geen officiële evaluatie, maar vormt een document met daarin lessen uit de pilot. Er is dan ook geen informatie beschikbaar over de resultaten die geleverd zijn middels het werken met de omgevingsagenda. Welk kan iets gezegd worden over de meerwaarde van het werken met de omgevingsagenda. Deze meerwaarde zit hem vooral in:

- Een gedeelde visie van rijk en regio op de ontwikkeling van het landsdeel;
- Definiëren van de gezamenlijke (rijk-regio) opgaven;
- Gezamenlijk uitwerken van deze opgaven en keuzes maken (prioriteren);
- Handelingsperspectief op deze integrale opgaven: invloed op de (programmering van de) uitvoering door het formuleren van afspraken, acties, etc.

Naast de inhoudelijke meerwaarde, wordt ook de betere samenwerking tussen Rijk en regio door met name de regiopartijen als waardevol ervaren. Door elkaar mee te nemen in ieders visies en ambities, ontstaat meer begrip voor elkaars standpunten en de noodzaak om gezamenlijk op te trekken. Deze samenwerking vraagt ook dat het Rijk meer als één overheid opereert.



### Relevante posten niet op de begroting in 2019

Voor gebiedsontwikkeling zijn voor de komende jaren nog resterende middelen opgenomen die voortvloeien uit andere ruimtelijke nota's (Vijfde Nota en Nota Ruimte). Denk hierbij aan de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), Nota Ruimte Budget en Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK). Deze programma's en projecten kennen elk hun eigen aanleiding en doelstellingen. Toch is er wel sprake van enig overlap in de doelstellingen van deze integrale gebiedsontwikkelingen. Zo dienen ze allemaal in meer of mindere mate bij te dragen aan:

- Een hogere ruimtelijke kwaliteit (balans tussen gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde);
- Versterken internationale concurrentiepositie stedelijke regio's en Nederland;
- Hoogwaardige bereikbaarheid;
- Krachtige steden en vitaal platteland;
- Wegnemen fysieke barrières en veiligheidsrisico's.

Deze staan voor 2019 niet op de begroting, maar worden hieronder toch kort benoemd omdat zij in begrotingen voor de komende jaren wel weer een plaats zullen krijgen. Voor de leesbaarheid zijn ook hier kaderteksten opgenomen.

#### Beleidsevaluatie Gebiedsontwikkeling (NSP, BIRK en NRB):

Een aantal van de gebiedsontwikkelingsprojecten die nu nog op de begroting staan van het ministerie van BZK zijn al meer dan 10 jaar geleden gestart (BIRK, NSP en Nota Ruimte Budget). Dit betreffen projecten die nog voortkomen uit de Vijfde Nota en Nota Ruimte en dus elk hun eigen aanleiding en doelstelling kennen. Zij dragen dus slechts indirect bij aan het huidige beleid voor gebiedsontwikkeling, zoals uiteengezet in de SVIR.

In de evaluatie uit 2020 is een zevental projecten uit de NSP-, BIRK en NRB-regeling geëvalueerd. Voor al deze projecten was de subsidie vastgesteld in de periode 2014-2019. In deze evaluatie konden dus geen uitspraken gedaan worden over het functioneren van de regelingen zelf en veel projecten waren nog niet afgerond. Desondanks was het mogelijk om op basis van de zeven projecten kwalitatieve conclusies te trekken over de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling en de meerwaarde van rijksbetrokkenheid bij deze gebiedsontwikkeling.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de ruimtelijke kwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) verhoogd is door de integrale gebiedsontwikkeling en dat de Rijksbijdrage een positief effect heeft gehad. De zeven projectontwikkelingen scoren over het algemeen op zowel gebruikswaarde als op belevingswaarde (zeer) positief. Op het gebied van toekomstwaarde is dit effect minder goed zichtbaar. De precieze hoogte van de kwaliteitstoename door de bijdrage van het Rijk is echter niet vast te stellen doordat deze mede tot stand komt door de bijdrage van een groot aantal andere partijen en er geen referentiesituatie is zonder betrokkenheid van het Rijk.

De projecten leveren ook een bijdrage aan de realisatie van de rijksdoelstellingen uit de SVIR. Zo vormen de stationslocaties Rotterdam en Arnhem aantrekkelijke en goed bereikbare vestigingslocaties. Het wegnemen van barrières, milieuproblematiek en veiligheidsrisico's heeft een verdere verdichting van gebieden mogelijk gemaakt en daarmee wonen en werken dicht bij elkaar gebracht en de leefkwaliteit vergroot.



#### 4.3.2 Algemeen beeld doeltreffendheid vanuit de deskstudie

Voor het onderdeel gebiedsontwikkeling is de focus verschoven van een gebiedsgerichte aanpak naar het meer meedenken van het Rijk in gebiedsontwikkelingsprocessen. Voor de gebiedsgerichte aanpak zijn evaluaties beschikbaar<sup>27</sup>. Deze evaluaties concluderen voor de projecten gericht op fysieke investeringen mede gedaan door het Rijk, dat:

1. De Rijksdoelstellingen aan de voorkant van gebiedsontwikkelingen konden worden meegenomen en dat deze dus ook (vaak) gerealiseerd zijn;
2. De ruimtelijke kwaliteit in deze gebieden veelal vergroot is en de milieukwaliteit is verbeterd. Hierdoor is de leefbaarheid in de gebieden vergroot;
3. Er een vliegwieleffect is ontstaan in de investeringen en zodoende er meer vertrouwen kwam vanuit andere partners om in gebieden te investeren.

Wanneer gekeken wordt naar de bijdrage aan de doelstellingen vanuit de SVIR lijkt hiermee inderdaad bijgedragen te worden aan nationaal belang 1. Tegelijkertijd is er voor de nieuwe focus van de aanpak: een meer regisserende rol te weinig informatie beschikbaar om een oordeel over de doeltreffendheid te geven. De eerste indicaties vanuit bijvoorbeeld de Pilot-Oost laten wel zien dat Rijksbetrokkenheid in potentie meerwaarde kan hebben door het gezamenlijk formuleren van opgaven en een gezamenlijke integrale uitwerking van oplossingen.

#### 4.3.3 Resultaten doeltreffendheid vanuit de interviews

Uit de interviews kwam naar voren dat voor veel mensen het fundament van gebiedsontwikkeling nog altijd wordt gevormd door NSP, BIRK en Nota Ruimte-projecten. Vanuit het Rijk is er tevredenheid over de behaalde resultaten met de projecten en de samenwerking met de verschillende partners. Wel wordt geconcludeerd dat de starre subsidiebeschikkingen niet altijd pasten bij het dynamische en langdurige proces dat gebiedsontwikkeling kenmerkt.

Ondanks het enthousiasme, is er (noodgedwongen) gekozen voor een andere beleidsrichting. Voor gebiedsontwikkeling zelf waren geen Rijksbudgetten meer beschikbaar. De beperkte betrokkenheid van het Rijk bij gebiedsontwikkeling, zoals uiteengezet in de SVIR, kwam echter steeds meer onder druk te staan door grote maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, energietransitie en klimaat. Deze verschillende belangen en de schaarse ruimte vragen om een integrale aanpak. Daarom is het Rijk steeds meer regie gaan voeren op gebiedsontwikkeling door partijen samen aan tafel te brengen, gezamenlijke opgaven, ambities en prioriteiten te formuleren. En hierdoor de middelen vanuit verschillende partijen (en niet vanuit artikel 5.1 sec) optimaal te activeren. Deze aanpak heeft erin geresulteerd dat het Rijk veel meer gebiedsgeoriënteerd is gaan werken en partijen elkaar steeds makkelijker vinden. Deze omslag in denken en handelen is inmiddels verankerd in de Omgevingswet en de NOVI.

Ook is het Rijk steeds meer in gaan zetten op het benutten van het ontwikkelpotentieel van heel Nederland. Hierbij wordt onder andere gestuurd op de ontwikkeling van het hele Stedelijk Netwerk Nederland en het verbeteren van de verbindingen met alle landsdelen. Dit heeft ook consequenties gehad voor reeds bestaande instrumenten, waaronder REOS. REOS betrof een agenda voor de Randstad en Eindhoven en kreeg door de verschuivende aandacht van het kabinet voor het ontwikkelpotentieel van heel Nederland steeds minder aandacht. Daarom is ervoor gekozen om vanuit REOS een ruimtelijk economische agenda op te stellen voor stedelijk netwerk Nederland.

---

<sup>27</sup> Ecorys (2020), Evaluatie Gebiedsontwikkeling & Ecorys (2020) Evaluatie Project Mainport Rotterdam.

#### 4.3.4 Conclusie doeltreffendheid gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling wordt ingezet om invulling te geven aan het borgen van de randvoorwaarden van nationaal belang in gebiedsontwikkelingen voor een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland. In de onderzochte periode is daarbij de focus verschoven van een gebiedsgerichte inzet van de middelen, naar een meer samenwerkende rol voor de rijksoverheid met minder inzet van middelen en meer inzet van kennis en kunde vanuit BZK. Voor de begrotingspost zien we daarom vooral de middelen vanuit het verleden prominent naar voren komen. De doorwerking van het onderdeel gebiedsontwikkeling is op hoofdlijnen in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.2 Beoogde doorwerking op hoofdlijnen

Indicatoren	
Output	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hogere ruimtelijke kwaliteit</li><li>• Betere bereikbaarheid</li><li>• Krachtigere steden en vitaal platteland</li><li>• Verbeterd vestigingsklimaat en exportmogelijkheden</li></ul>
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Borgen van de randvoorwaarden van nationaal belang in gebiedsontwikkeling voor een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland</li></ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"><li>• “Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk.”</li></ul>

Een aantal van de gebiedsontwikkelingsprojecten die nu nog op de begroting staan van het ministerie van BZK zijn al meer dan tien jaar geleden gestart. Dit heeft betrekking op de projecten die zijn uitgevoerd als onderdeel van de programma's: Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK), Nationale Sleutel Projecten (NSP) en Nota Ruimte Budget (NRB). Dit zijn projecten die nog voortkomen uit de Vijfde Nota en Nota Ruimte en dus elk hun eigen aanleiding en doelstelling kennen. In de eerdere projecten waren de kaders van de subsidies minder helder dan in de latere programma's. Zo waren in de eerste en tweede generatie NSP projecten (1988 en 1998) de kwaliteitseisen weliswaar uitgewerkt in een onderliggende overeenkomst, maar niet in de beschikking. In de latere programma's (Nota Ruimte en BIRK) kan vanwege het explicieter benoemen van kwaliteitsdragers en het in de beschikking koppelen van een bedrag aan deze kwaliteitsdragers ook beter worden gezien of de output is behaald dan in de eerdere programma's. Er is derhalve sprake van een leercurve. Ondanks deze opmerking is de conclusie dat de geëvalueerde projecten een positieve bijdrage hebben geleverd aan nationaal belang 1 uit de SVIR. De ruimtelijke kwaliteit in de gebieden is door de financiële bijdrage van het Rijk verhoogd en daarmee het vestigings- en leefklimaat versterkt.

Ook het programma Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) zorgt, door de combinatie van doelstellingen rond economie en leefbaarheid in het Rijnmondgebied, voor een belangrijke bijdrage aan het versterken van de ruimtelijke-economische structuur van Nederland. De inzet van rijksmiddelen door middel van fysieke investeringen, heeft hiermee bijdragen aan het doelbereik en kan als doeltreffend gezien worden, met de opmerking dat de latere projecten hierbij meer meetbaar aan bijdroegen dan de eerdere projecten.

De hiervoor genoemde projecten zijn, zoals al benoemd, in feite een erfenis uit het verleden en vormen geen goede afspiegeling van de huidige rol van het Rijk bij gebiedsontwikkeling. Deze nieuwe regierol en bijbehorend instrumentarium is nog niet verankerd in begrotingsartikel 5.1. Het gaat hierbij vooral om personele inzet voor het samenbrengen van partijen en het in goede banen leiden van fysieke investeringen in gebiedsontwikkeling (en financiering). Dit in het kader van de geformuleerde prioriteiten uit de NOVI. Deze prioriteiten zijn veel breder dan nationaal belang 1 uit

de SVIR. Uit de interviews (en beperkte literatuur) komt naar voren dat de huidige procesmatige rol binnen gebiedsontwikkeling in potentie tot positieve resultaten leidt, maar ook zorgt voor capaciteitsproblemen. Daarnaast is de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit, wat zeer van belang is in de ruimtelijke ordening, aan politieke invulling onderhevig.

Omdat op dit moment nog weinig informatie beschikbaar is over de behaalde resultaten met de nieuwe regierol kan nog geen goed oordeel worden geveld over de doeltreffendheid. Om in staat te zijn om in dit verband uitspraken te doen over doeltreffendheid is het wenselijk om in het vervolg niet alleen resultaatdoelstellingen te formuleren, maar ook meer strategische doelstellingen te formuleren waarmee de output en resultaten beter navolgbaar zijn.

#### 4.4 Doelmatigheid

Overeenkomstig met het onderdeel geo-informatie, kennen ook de gebiedsontwikkelingsprojecten complexe financieringsstromen door de betrokkenheid van een groot aantal partijen. Het is daarom niet mogelijk om vast te stellen wat de toename van de ruimtelijke kwaliteit is door de betrokkenheid van het Rijk en in welke mate de toename is toe te schrijven aan de financiële bijdrage van het Rijk. Hierdoor is het lastig om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid.

Voor BRG komt uit de evaluatie naar voren dat de middelen efficiënt zijn ingezet. Door een efficiënte uitvoering en flexibele invulling was het mogelijk om met de inzet van de gereserveerde middelen meer projecten uit te voeren en zo meer resultaat te boeken. Hierbij geldt overigens wel dat het lastig is om een uitspraak te doen over de specifieke bijdrage van de ingezette middelen van BZK binnen het grotere geheel.

Wel kan worden geconcludeerd dat met een relatief beperkte bijdrage vanuit het Rijk gezorgd is voor een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit. Uit de evaluatie komt ook naar voren dat de Rijksbetrokkenheid gezorgd heeft voor een vliegwieleffect door het aantrekken van aanvullende (risicovolle) investeringen en de Rijksbijdrage voor gemeenten een belangrijke reden was om de ontwikkeling van het gebied door te zetten ten tijde van de financiële crisis. De hoogte van de rijksbijdrage lijkt daarbij niet een doorslaggevende rol gespeeld te hebben, maar eerder de erkenning die een project krijgt als het gehonoreerd wordt voor een subsidie.



## 5 Ruimtelijk instrumentarium

### 5.1 Inleiding

De minister van BZK heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het goed laten verlopen van processen op het gebied van omgevingsbeleid en de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Dat betekent dat het systeem zo ingericht moet zijn dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk is en dat bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Om dit te bereiken zet het rijk een verzameling instrumenten in onder de noemer Ruimtelijk Instrumentarium.

In de SVIR is de doelstelling geformuleerd dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (nationaal belang 13): *“zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten.”* Dit betekent dat het systeem zo ingericht moet zijn dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk is en dat bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen.

### 5.2 Instrumenten, inzet en evaluaties

In onderstaande tabel is informatie weergegeven over de ingezette instrumenten, het type instrument, gerealiseerde uitgaven en de beschikbare evaluaties. Vanuit de tabel blijkt dat er op de verschillende onderdelen evaluaties zijn uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

**Tabel 5.1 Beschikbare evaluaties ruimtelijk instrumentarium**

Onderdeel/instrument	Instrumentarium	Realisatie 2019	Beschikbare evaluaties/bronnen
<b>Ruimtelijk Instrumentarium</b>		<b>5,8</b>	
Programma Ruimtelijk Ontwerp	<b>Opdrachten en subsidies ter:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Stimulering van inzet ruimtelijk ontwerp bij maatschappelijke opgaven</li> </ul>	2,9	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluatie Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp 2013-2016, Royal HaskoningDHV, 2016</li> <li>Evaluatie Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020, Lysias Advies, 2020</li> <li>Voortgangsrapportage AARO, I&amp;M, 2016</li> </ul>
NOVI	<b>Opdrachten en bijdragen aan:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Communicatie, participatie, drukwerk (creëren van kaartmateriaal), opstellen van plan MER en het proces rond de afwikkeling van zienswijzen op het ontwerp-NOVI.</li> </ul>	1,1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naar een samenhangende nationale omgevingsvisie, PBL, 2018</li> <li>Nu de koers is bepaald: Ex ante evaluatie ontwerp-Nationale Omgevingsvisie, PBL, 2019</li> <li>Kamerbrief over nadere keuzes in het kader van de Nationale Omgevingsvisie, Minister van BZK, 23 april 2020</li> </ul>

Onderdeel/instrument	Instrumentarium	Realisatie 2019	Beschikbare evaluaties/bronnen
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorgdragen voor kennisontwikkeling t.b.v. de uitvoering van NOVI</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale Omgevingsvisie (NOVI), hoofddocument en aanbiedingsbrief (2020)</li> </ul>
Ruimtelijk Instrumentarium (beheer wet en regelgeving en kennisontwikkeling)	<p><b>Opdrachten, subsidies en bijdragen voor:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beheer en onderhoud stelsel van wettelijke kaders ruimtelijke planvorming (Wro/Bro/Wabo/Barro/Rarro, Wvg en Chw)</li> <li>Vitaal en bereikbaar houden van krimpregio's</li> <li>Zicht te blijven houden op realisatie SVIR en ontwikkeling kennis</li> <li>Ladder voor duurzame verstedelijking</li> </ul>	1,8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitor Infrastructuur en Ruimte, PBL, 2014, 2016 en 2018</li> <li>Balans van de Leefomgeving, PBL 2014 t/m 2018</li> <li>Evaluatie SVIR, RIGO en Berenschot, 2016</li> <li>Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage, PBL, 2012</li> <li>W@bo. Een evaluatie van gebruikers-ervaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online, AT Osborne, 2012</li> <li>Actieplan Bevolkingsdaling, BZK, 2016</li> <li>Voortgangsrapportage Actieplan Bevolkingsdaling, Berenschot, 2017</li> <li>Tweede voortgangsrapportage Bevolkingsdaling, BZK, 2018</li> <li>Derde voortgangsrapportage Bevolkingsdaling, Birch, 2019</li> <li>Monitor Infrastructuur en Ruimte, PBL, 2014, 2016 en 2018</li> <li>Gemeenten op de Ladder, PBL, 2016</li> <li>Evaluatie Ladder voor duurzame verstedelijking wonen, Bureau Stedelijke Planning, 2019</li> <li>Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, SRA Consulting en Van der Heijden Grondbeleid, 2015</li> <li>Marseille, et al (2014). Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen. Rijksuniversiteit Groningen &amp; Universiteit van Tilburg.</li> <li>Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2016-2017 &amp; 2017-2018, ministerie BZK.</li> </ul>

## 5.3 Doeltreffendheid

### 5.3.1 Bevindingen doeltreffendheid per instrument vanuit de deskstudie

#### **Programma ruimtelijk ontwerp**

Met de Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp (ARO) 2017-2020 hebben de ministeries van BZK en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) hun inzet meerjarig bepaald. Doel is de kracht van ontwerpend onderzoek bij urgente maatschappelijke vraagstukken effectief in te zetten, onder meer bij het opstellen van omgevingsvisies en –plannen. Het moet daarbij een brug slaan tussen het omgevingsbeleid en het cultuurbeleid.

Met de ARO moet een bijdrage geleverd worden aan complexe maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke component, middels de inzet van ontwerpmethoden, denk en werkwijzen. De eerste Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (AARO) 2013-2016 diende daarnaast ook steun te leveren aan de culturele (ontwerp)sector. Uit de evaluatie van de eerste actieagenda kwam naar voren dat het instrument had geleid tot een verdere doorontwikkeling van ontwerp als proces- en onderzoekinstrument om opgaven te agenderen en aan te pakken. Uit de evaluatie bleek echter ook dat de effectiviteit kon worden vergroot als er een sterkere programmatische sturing was geweest.

Het programma van de Actieagenda 2017-2020 heeft als doel om met de inzet van ontwerp een concrete bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dit gebeurt aan de hand van tien programmaonderdelen. Uit de evaluatie uit 2020 blijkt dat voor de meerderheid van de programmaonderdelen de effecten nog niet inzichtelijk zijn gemaakt en betrokkenen het lastig vinden om hier een oordeel over te vellen. In de evaluatie wordt wel geconcludeerd dat het belang van ontwerp onder de aandacht is gebracht en er middels de programma's direct en indirect een meerwaarde geleverd is aan maatschappelijk opgaven. De omvang van de effecten op maatschappelijke opgaven is echter nog relatief versnipperd en beperkt in verhouding tot de totale omvang van de opgaven. In de evaluatie wordt daarom een bredere inzet van de methodieken aanbevolen.

#### **NOVI**

Met de NOVI wordt een nieuwe koers ingeslagen. Hieruit vloeit voort dat dit ook op een andere manier gemonitord en geëvalueerd dient te worden. De voorbereidingen hiervoor worden onder artikel 5.1 bekostigd. De uitwerking hiervan kan pas in een later stadium geëvalueerd worden, wanneer de inhoud en eisen vanuit de NOVI zelf duidelijk zijn. Op dit moment kunnen hierover geen uitspraken gedaan worden op het gebied van doeltreffendheid of doelmatigheid. Het proces van de totstandkoming van de NOVI wordt overigens separaat geëvalueerd. De resultaten zullen eind 2020 beschikbaar komen.

#### **Ruimtelijk instrumentarium (diversen)**

Onder het ruimtelijk instrumentarium (diversen) geeft BZK invulling aan haar systeemverantwoordelijkheid. Dit gebeurt door inzet van verschillende instrumenten. Een aantal hiervan is de afgelopen periode geëvalueerd. Een kort overzicht van de inhoud van deze evaluaties is hieronder weergegeven.

##### **Ladder voor duurzame verstedelijking:**

Doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking is een optimale benutting van de schaarse ruimte door een motiveringseis op te nemen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Sinds oktober 2012 is het verplicht de Ladder toe te passen op alle plannen waarin nieuwe verstedelijking wordt voorzien. Deze toepassing dient in de toelichting van het plan te staan. De Ladder voor duurzame verstedelijking is vastgelegd in

artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit artikel schreef in eerste instantie voor dat alle plannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken eerst drie stappen moesten doorlopen. De eerste stap (of 'trede' op de Ladder) verplichtte overheden te beschrijven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorzag in een actuele regionale behoefte. De tweede stap verplichtte overheden te beschrijven in hoeverre in die behoefte kon worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied. Wanneer dat niet kon, moest worden beschreven in hoeverre werd voorzien in die behoefte op multimodale locaties. In de praktijk werd de toepassing van de Ladder als lastig ervaren door overheden, planologen en juristen en bleef vaak achterwege. In 2017 is het artikel daarom aangepast. Belangrijkste veranderingen zijn het schrappen van de derde trede en het samenvoegen van de eerste twee treden. Hierdoor is de drietrapsstructuur losgelaten. Tevens zijn de bijvoeglijke naamwoorden 'actueel' en 'regionaal' verdwenen bij 'behoefte'.

De toepassing van de Ladder is opgenomen als indicator voor de monitoring van nationaal belang 13 uit de SVIR. Daarbij heeft het PBL zowel gekeken naar de naleving van de Ladder (kwantitatief) alsmede de toepassing (kwalitatief). Bij de nulmeting in 2014 werd nog geconstateerd dat de Ladder bij slechts 8 procent van de ladderplichtige plannen volledig was toegepast en bij 72 procent helemaal niet. In 2018 was de Ladder in ruim de helft van de bestemmingsplannen (56 procent) volledig toegepast. In slechts 6 procent van de plannen was de Ladder helemaal niet toegepast.

In een evaluatie van het PBL (2016) naar de effecten van de Ladder kwam naar voren dat ongeveer een derde van de gemeenten meent dat de Ladder leidt tot inhoudelijk betere plannen. In het algemeen is de invloed van de Ladder op de inhoud van plannen echter niet erg groot, die is meer incidenteel dan structureel te noemen. Ruim 85 procent van de respondenten ziet een sterk verband tussen de Ladder en goed systeem van ruimtelijke ordening. Deze groep ziet de Ladder in het algemeen als goed sturend instrument. Ook in de evaluatie van de toepassing van de Ladder voor wonen uit 2019 blijken zowel de gemeenten als provincies over het algemeen positief over de Ladder. Vooral omdat dit het bouwen in binnenstedelijk gebied heeft bevorderd. Het ontwikkelen in binnenstedelijk gebied is bij veel gemeenten en provincies echter het beleid. Een deel van de gemeenten twijfelt hierdoor aan de toegevoegde waarde van de Ladder op dit onderdeel.

#### **Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg):**

De Wvg is bedoeld om gemeenten een betere uitgangspositie te geven op de grondmarkt. De wet is in 2015 op drie doelstellingen geëvalueerd. Geconcludeerd werd dat de doelstelling om de regisserende rol van de gemeente te versterken is gerealiseerd doordat gemeenten vroegtijdig een plaats aan de onderhandelingstafel bemachtigen. Zij kunnen hiermee sturen op doorlooptijd en op ruimtelijke kwaliteit. De tweede doelstelling, het vergroten van het inzicht in de grondmarkt, is deels gerealiseerd, doordat grondeigenaren overeenkomsten met derden uit het zicht van de overheid houden. Tot slot, werd geconcludeerd dat het doel de grondprijzen te beheersen deels gerealiseerd. Grondprijzen kunnen niet worden beheerst doormiddel van de Wvg, maar oververhitting van de markt kan wel worden voorkomen.

#### **Crisis en herstelwet**

De crisis- en herstelwet (Chw) heeft als doel de uitvoering van projecten op het terrein van de infrastructuur, bouw, duurzaamheid, energie en innovatie te versnellen, door bijvoorbeeld kortere (aanvraag)procedures. Het ging om projecten die vastgelopen waren in de financiële en economische crisis van omstreeks 2008. Uit de tweede evaluatie naar de werking van de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet (2014) kwam naar voren dat de Chw positieve gevolgen heeft voor de snelheid waarmee de bestuursrechter zaken afdoet, maar dat de versnelling beperkt tot zeer beperkt is. Een belangrijke bevinding van het onderzoek dat zich dus enkel richtte op vereenvoudiging van de ruimtelijke besluitvorming (bestuursprocesrecht) is derhalve dat de snelheid waarmee de procedure bij de bestuursrechter wordt afgerond in beperkte mate relevant is voor de snelheid waarmee het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De Chw heeft naast het versnellen van projecten, belangrijke aanvullende resultaten geleverd op het gebied van vlottrekken van projecten en experimenteren met de



nieuwe wet- en regelgeving. Zo biedt de Chw gemeenten de mogelijkheid om te experimenteren op het gebied van techniek, bouw en regelgeving en vormt zo een middel om te oefenen met de mogelijkheden van de Omgevingswet.

### **Krimpbeleid**

De minister van BZK draagt de verantwoordelijkheid voor de integrale aansturing van krimpbeleid binnen het Rijk en heeft de regiefunctie op de gebiedsspecifieke aanpak van krimppogaven. Het programma bevolkingsdaling heeft als doel om gezamenlijk met provincies en krimp- en anticipeerregio's de leefbaarheid op peil te houden in gebieden die te maken hebben of krijgen met substantiële bevolkingsdaling en andere demografische ontwikkelingen. Voor dit programma zijn verschillende voortgangsrapportages opgesteld die vooral inzicht geven in uitgezette acties, samenwerking en beleidsmatige verankering en minder in de behaalde effecten. De Leefbaarometer geeft wel inzicht in de ontwikkeling van de leefbaarheid. De ontwikkeling in krimpgebieden is voor de periode 2016-2018 positief ten opzichte van het Nederlands gemiddelde, maar over de gehele periode 2012-2018 nog steeds licht negatief. De ongunstige ontwikkelingen in krimpregio's hangen samen met ongunstige ontwikkelingen op de dimensie Voorzieningen, maar ook met een inhaalslag (sterkere verbetering) in de rest van Nederland op de dimensie Veiligheid. Het is op basis van de Leefbaarometer echter niet vast te stellen in hoeverre het krimpbeleid heeft bijgedragen aan het op peil houden van de leefbaarheid.

### *5.3.2 Algemeen beeld doeltreffendheid vanuit de deskstudie*

Het grootste deel van de middelen onder artikel 5.1 Ruimtelijk instrumentarium gaat naar de bijdrage aan het Programma Ruimtelijk Ontwerp. De subsidies ondersteunen onderwijsprogramma's die de rol van ontwerp als onderzoeksinstrument belichten, platforms die innovatieve praktijken en onderzoeken verbinden en ondersteunen, alsmede programma's die in een actieve kennisoverdracht naar de lokale en regionale praktijk voorzien. Uit de evaluatie uit 2020 blijkt dat voor de meerderheid van de programmaonderdelen de effecten nog niet inzichtelijk zijn gemaakt en betrokkenen het lastig vinden om hier een oordeel over te vellen. In de evaluatie wordt wel geconcludeerd dat het belang van ontwerp onder de aandacht is gebracht en er middels de programma's direct en indirect een meerwaarde geleverd is aan maatschappelijke opgaven. De omvang van de effecten op maatschappelijke opgaven is echter nog relatief versnipperd en beperkt in verhouding tot de totale omvang van de opgaven. Inmiddels is er voor de programmaperiode 2021-2024 een geactualiseerd Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp opgesteld.

Voor de NOVI wordt een separate evaluatie uitgevoerd. Hierin zullen ook de onderdelen monitoring en evaluatie naar verwachting worden meegenomen. In deze doorlichting wordt hier dan ook geen oordeel over gegeven.

Het geheel aan ruimtelijke ordeningsinstrumenten heeft op de begroting slechts een bescheiden post. Omdat de ingezette middelen bovendien zeer verspreid zijn ingezet, is er bewust voor gekozen om deze instrumenten niet separaat te evalueren. Er zijn wel een groot aantal evaluaties uitgevoerd naar met name de wetgeving en de doorwerking van deze wetgeving. Vanuit de Ladder van Duurzame verstedelijking kan worden geconcludeerd dat deze doorwerking richting medeoverheden positief is geweest. Een groot deel van de gemeenten voert de Ladder van Duurzame verstedelijking uit, en een groot aantal respondenten in de uitgevoerde onderzoeken geeft aan dit een indicator te vinden voor goed ruimtelijk beleid. De toepassing van de Ladder is opgenomen als indicator voor de monitoring van nationaal belang 13 uit de SVIR. Een positief resultaat kan daarom gezien worden als een positieve invloed van het beleid op deze indicator en op het systeem van ruimtelijke ordening. Daarnaast wordt in de overige evaluaties opgemerkt dat het versterken van de regisserende rol van mede-overheden positief uitpakt op de resultaten van gebiedsontwikkelingen.

### 5.3.3 Resultaten vanuit de interviews

De basis van de SVIR was vertrouwen in andere overheden en decentralisatie van beleid. Met de SVIR heeft het Rijk een duidelijke positie gekozen ten aanzien van rol, belangen en taken op het gebied van ruimte en infrastructuur. Medeoverheden kregen door een decentralisatie van bevoegdheden en deregulering veel meer beleidsvrijheid. Het ruimtelijk instrumentarium uit artikel 5.1 is erop gericht geweest om medeoverheden in positie te brengen, zodat zij invulling konden geven aan de taken die het Rijk had losgelaten. Tegelijkertijd werd met de wet- en regelgeving er ook voor gezorgd dat de doorwerking van beleid werd versterkt. De positie van Rijk en provincie was eigenlijk al voor de SVIR versterkt in de nieuwe Wro. Waar de structuurvisies niet bindend zijn voor andere overheidslagen, kunnen Rijk en provincies zelf bestemmingsplannen vaststellen via inpassingsplannen en via een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en specifieke aanwijzingen eisen stellen aan ruimtelijke besluiten van lagere overheden. Zo worden via de Barro en de Rarro via algemene regels de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen geborgd.

Naast deze klassieke vorm van sturing is steeds meer nadruk komen te liggen op governance om complexe problemen aan te pakken. Een strikte afbakening van taken en verantwoordelijkheden (zowel horizontaal als verticaal) bleek niet effectief bij aanpak van deze problematiek. Met de komst van de Omgevingswet/NOVI wordt er gekozen voor een meer integrale benadering en is samenwerking en vertrouwen het uitgangspunt. Via de NOVI wordt voorzien in een nationaal perspectief op de ontwikkeling van Nederland voor de fysieke leefomgeving. De NOVI vloeit voort uit de nieuwe Omgevingswet. Het omgevingsrecht bestaat uit een divers en complex geheel van wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Ondanks aanpassingen en aanvullingen aan deze wet- en regelgeving heeft dit niet geleid tot een inzichtelijk, samenhangend en toekomstbestendig stelsel van omgevingsrecht<sup>28</sup>. Zo past het omgevingsrecht in onvoldoende mate bij de aanpak van de huidige dynamische en complexe maatschappelijke opgaven op het gebied van o.a. klimaat en energietransitie. De nieuwe Omgevingswet bundelt en vereenvoudigt de regels, wat moet leiden tot een integrale benadering, meer maatwerk & lokaal initiatief en snellere & betere besluitvorming.

### 5.3.4 Conclusie doeltreffendheid ruimtelijk instrumentarium

De minister van BZK heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het goed laten verlopen van processen op het gebied van omgevingsbeleid en de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. In de SVIR is de doelstelling geformuleerd dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (nationaal belang 13).

De doorwerking van het onderdeel ruimtelijk instrumentarium is op hoofdlijnen in onderstaande tabel weergegeven.

---

<sup>28</sup> Zie ook: Eenvoudig Beter: Waarom een Omgevingswet?

**Tabel 5.2 Beoogde doorwerking op hoofdlijnen**

Indicatoren	
Output	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heldere en duidelijke randvoorwaarden voor uitvoering huidig en toekomstig ruimtelijk beleid</li> <li>• Randvoorwaarden voor (de)centrale overheden</li> <li>• Oplossen van conflicterende ruimteclaims/belangen</li> <li>• Implementatie Europese Wetgeving</li> </ul>
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het optimaal functioneren van het systeem van ruimtelijke ordening</li> </ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gericht op het realiseren van een concurrerend, duurzaam en leefbaar Nederland, waarin sprake is van regionale differentiatie en maatwerk.”</li> </ul>

Over het geheel kan geconcludeerd worden dat het ruimtelijk instrumentarium doeltreffend is geweest in het laten functioneren van het systeem van de ruimtelijke ordening volgens de sturingsfilosofie van de SVIR. Dit wordt onder andere zichtbaar in het doelbereik op de indicator “gebruik van de Ladder van Duurzame Verstedelijking”.

Het instrumentarium heeft er aan bijgedragen dat het Rijk taken heeft kunnen decentraliseren naar medeoverheden zonder de grip te verliezen op nationale belangen. Met de Omgevingswet en de NOVI wordt een nieuwe weg in geslagen om te komen tot een meer integrale, snelle en betere besluitvorming en hiermee de efficiëntie te verhogen. Hier past ook een andere sturingsfilosofie bij vanuit het Rijk meer gericht op governance. Dit ruimtelijk instrumentarium moet zich in de komende jaren gaan bewijzen, vanuit het Rijk wordt daarom vanuit artikel 5.1 ingezet op monitoring en evaluatie van dit nieuwe beleid.

## 5.4 Doelmatigheid

Vanuit de evaluaties van de instrumenten is er zeer weinig informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van het beleid. Binnen het programma ARO wordt wel geconcludeerd dat het programma heeft geresulteerd in diverse, maar versnipperde bijdragen aan maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke component. De doelmatigheid van het programma had vergroot kunnen worden door meer bundeling, borging en opschaling van de verschillende initiatieven en methoden. Feitelijk dus meer exploitatie dan exploratie. Buiten ARO wordt met een klein budget een ruimtelijk instrumentarium onderhouden die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK volgens de sturingsfilosofie van de SVIR.



## 6 Intensivering en extensivering

### 6.1 Inleiding

In de RPE is opgenomen dat elke beleidsdoorlichting een beschrijving moet bevatten van beleidsalternatieven voor het geval er significant minder budget beschikbaar is (extensivering). Hiermee wordt een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toegevoegd. Daarnaast is er door het toevoegen van deze redeneerlijn een relatie met het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Belangrijke redeneerlijn hiervoor is dat als de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleid te wensen over laat, hier ingegrepen zou moeten worden om deze te verbeteren. In het strategische beleidsveld van de ruimtelijke ordening, is de doeltreffendheid van het beleid echter niet alleen afhankelijk van het functioneren van de instrumenten van artikel 5.1 alleen. Het beleidsveld van de ruimtelijke ordening is met zijn procesverantwoordelijkheid anders van aard dan beleid met een sterkere focus op een resultaatverantwoordelijkheid. Hierdoor is het lastiger om posten op de begroting op basis van de beleidsdoorlichting gemotiveerd te onderwerpen aan de besparingsvariant. Hieronder wordt dit verder toegelicht.

Met de systeemverantwoordelijkheid bij het ruimtelijk instrumentarium en bij geo-informatie, voorziet BZK in de randvoorwaarden waarbinnen andere overheden en departementen efficiënter kunnen opereren. Het ingezette beleid is dan ook strategisch en indicatief van aard en het resultaat afhankelijk van de mate van de doorwerking bij andere overheden. Daarom kan bij deze twee onderdelen (ruimtelijk instrumentarium en geo-informatie) ook niet eenduidig worden aangetoond of deze verminderd doeltreffend zijn en op welke onderdelen dit dan precies betrekking zou hebben (zie ook paragraaf 3.3 en 5.3). Het argument dat er op deze twee onderdelen vanwege verminderde doeltreffendheid bespaard kan worden vervalt dan ook grotendeels.

Het onderdeel gebiedsontwikkeling kent projecten die eerder geïmmitteerd zijn, en de komende jaren zullen worden uitbetaald. Het gaat hierbij om eerder juridisch vastgelegde betalingen. Theoretisch gezien zou er van deze betalingen afgeweken kunnen worden, of zelfs besloten kunnen worden deze helemaal niet uit te betalen. Het is echter de vraag hoe realistisch dit in werkelijkheid is.

In dit hoofdstuk wordt conform de RPE toch een aantal (theoretische) denkrichtingen voor besparingen benoemd. Deze theoretische denkrichtingen zijn met beleidsambtenaren besproken in een werksessie om de consequenties in kaart te brengen en verder uitgewerkt in dit hoofdstuk. Omdat in onze optiek niet enkel gekeken moet worden naar wat er bereikt kan worden met minder middelen, maar ook of het beleid effectiever kan zijn met meer middelen, hebben wij ook een optie toegevoegd waarin 20% meer middelen beschikbaar zijn (intensivering). Na de bepaling van de opgave, wordt achtereenvolgens in dit hoofdstuk ingegaan op extensivering en intensivering van het begrotingsartikel.

### 6.2 Bepaling van de grondslag

De grondslag voor de berekening van een 20%-variant bestaat uit de meest recente begrotingen. In dit geval beslaat de budgettaire reeks de periode 2020 tot en met 2023.

Tabel 6.1 Begrotingscijfers artikel 5.1 (2019-2023)

Onderdeel/instrument	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Systeem van ruimtelijke ordening</b>					
Ruimtelijk Instrumentarium	5,8	5,9	5,1	4,8	4,7
Geo-informatie	38,8	39,6	36,3	29,6	28,6
<b>Ruimtelijke investeringen</b>					
Gebiedsontwikkeling	7,3	13,7	7,1	9,9	7,7
Ruimtegebruik bodem	6,5	6,6	6,6	6,6	6,6
<b>Totaal per jaar</b>	<b>58,4</b>	<b>65,8</b>	<b>55,1</b>	<b>51,0</b>	<b>47,7</b>
<b>Min 20 procent</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>11,0</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>

De extensiveringsopgave op basis van het beleidsartikel bedraagt 20% van het totaal per jaar en bedraagt tussen de 11,7 en de 9,5 miljoen euro.

### 6.3 Extensivering: 20% minder middelen

#### Maatregel 1: Extensiveren van de geo-informatie

De middelen die nu beschikbaar zijn onder artikel 5.1, gaan voor het grootste deel naar de uitbesteding van werkzaamheden aan het Kadaster voor met name het beheer en ontwikkeling van de landelijke voorzieningen van basisregistraties en in enkele gevallen ook voor het actueel houden van de inhoud. De vraag is in hoeverre het Kadaster in staat is om met veel minder middelen vanuit BZK hetzelfde resultaat te bereiken. In de beleidsdoorlichting zijn geen aanwijzingen gevonden dat de doeltreffendheid en doelmatigheid op het gebied van geo-informatie op dit moment te wensen overlaat. Dit betekent theoretisch dat er keuzes gemaakt zullen moeten worden in wat er nog wél en wat er niet meer door het Kadaster kan worden uitgevoerd in de basisregistraties wanneer er een besparing op de middelen plaats zal vinden. Exacte invulling daarvan zal dan in overleg met het Kadaster moeten plaatsvinden.

Tabel 6.2 Theoretische besparingsmaatregelen

Onderdeel/instrument	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Min 20 procent</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>11,0</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>
Maatregel 1: Extensiveren van geo-informatie	11,7	13,2	11,0	10,2	9,5
Maatregel 2: Extensiveren gebiedsontwikkeling	-	-	-	-	-
Maatregel 3: Extensiveren bij ruimtelijk instrumentarium	-	-	-	-	-

De verwachting van de aanwezigen bij de werksessie is, dat het Kadaster reeds een efficiëntieslag gemaakt heeft, en dat, mocht er minder financiering komen vanuit BZK, zij op zoek moeten gaan naar alternatieve financiering voor de misgelopen vergoedingen voor basisregistraties vanuit andere middelen. Dit kan bekostigd worden vanuit andere (mede) overheden, of vanuit private partijen. Er zou dan meer gebruik gemaakt moeten worden van het principe: de gebruiker betaalt. Diensten zouden niet meer vrij of tegen gereduceerd tarief beschikbaar zijn, maar tegen een (hogere) vergoeding beschikbaar gesteld moeten worden. De kosten voor de basisregistraties landen dan ergens anders, maar moeten nog steeds door de maatschappij betaald worden.

Vanuit de interviews die gehouden werden, werd gesteld dat extensivering op het onderdeel geo-informatie ook bereikt kan worden door het verschuiven van een deel van de uitvoering naar marktpartijen. Overigens moet het maken van de kaders en de normen wel bij de overheid liggen. Voor de invulling kan de overheid echter grip op de inhoud verliezen, invulling en actualisering van

de informatie. Een goede toezichhoudersrol wordt hierbij van groter belang. Een exacte inschatting van de te besparen kosten kan hiervan ook niet gemaakt worden.

### Maatregel 2: Extensiveren van de gebiedsontwikkeling

De middelen op de begroting van BZK die staan bij het onderdeel gebiedsontwikkeling hebben met name betrekking op eerder aangegane juridische verbintenissen. Deze juridische verbintenissen lopen nog door tot in ieder geval 2024. Theoretisch kan besloten worden deze posten niet meer uit te betalen. Echter, omdat het hier om juridische verbintenissen gaat, zal er waarschijnlijk een veel kleiner budget beschikbaar zijn en kan bij de rechter bepaald worden dat er toch tot uitbetaling overgegaan dient te worden.

Daarnaast staan er middelen op de begroting voor gebiedsgerichte projecten bij het RVB. Deze projecten worden door BZK gestuurd op de beleidsthema's duurzaamheid (energietransitie, klimaatadaptatie, circulatie), woningbouw, stedelijke ontwikkeling en bodemkwaliteit. Opvallend is dus dat er bij deze projecten wel nog via de RVB wordt geïnvesteerd op gebiedsgerichte projecten. Op de totale begroting van het RVB zijn de middelen vanuit artikel 5.1 minimaal te noemen. Een politieke keuze kan dan ook zijn om niet meer direct te investeren in deze gebiedsgerichte projecten. Overigens zijn er geen aanwijzingen binnen deze beleidsdoorlichting dat de doeltreffendheid of de doelmatigheid in het geding is. De besparingen die hiermee gedaan kunnen worden zijn in onderstaande tabel weergegeven. Zichtbaar is, dat er naast besparingen op de bijdrage op RVB ook nog besparingen elders dienen plaats te vinden om de totale besparing van 20 procent waar te kunnen maken. Dit zal bij geo-informatie of bij het ruimtelijk instrumentarium moeten plaatsvinden.

Tabel 6.3 Theoretische besparingsmaatregelen

Onderdeel/instrument	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Min 20 procent</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>11,0</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>
Maatregel 1: Extensiveren van geo-informatie	-	-	-	-	-
Maatregel 2: Extensiveren gebiedsontwikkeling	4,0	2,4	2,4	2,4	2,4
Maatregel 3: Extensiveren bij ruimtelijk instrumentarium	-	-	-	-	-

Voor de 'zachtere' kant van de gebiedsontwikkelingsopgave zijn vrijwel geen budgetten op de begroting opgenomen. Het gaat hierbij vooral om personele inzet voor het samenbrengen van partijen en het in goede banen leiden van fysieke investeringen in gebiedsontwikkeling (en financiering) van anderen. Hiermee wordt door BZK vooral ingezet op het samen op een goede manier tot uitvoering brengen van projecten van anderen.

### Maatregel 3: Extensiveren bij ruimtelijk instrumentarium

Naast personele inzet voor het opstellen en beheren van de wet- en regelgeving, zijn voor het ruimtelijk instrumentarium op de begroting vooral middelen opgenomen voor het programma ruimtelijk ontwerp en de doorontwikkeling van de NOVI. Bij het eerste onderwerp (programma ruimtelijk ontwerp) zijn vragen te stellen over de doeltreffendheid van het instrument (zie paragraaf 5.3). Het zou daarom een keuze kunnen zijn om dit instrument stop te zetten en hiermee te besparen. De volgende besparing kan hiermee worden bereikt.

Tabel 6.4 Theoretische besparingsmaatregelen

Onderdeel/instrument	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Min 20 procent</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>11,0</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>
Maatregel 1: Extensiveren van geo-informatie	-	-	-	-	-
Maatregel 2: Extensiveren gebiedsontwikkeling	-	-	-	-	-
Maatregel 3: Extensiveren bij ruimtelijk instrumentarium	2,9	3,5	3,0	3,0	3,0

Bij de doorontwikkeling van de NOVI zijn (beperkt) gelden beschikbaar voor ontwerpen en onderzoeken. Binnen de kaders en maatschappelijke thema's die van belang zijn binnen de NOVI kunnen medewerkers van BZK (directie gebiedsontwikkeling) hiervoor gelden beschikbaar stellen.

In de werksessie kwam naar voren dat een (forse) bezuiniging op het ruimtelijk instrumentarium zou betekenen dat de systeemverantwoordelijkheid losgelaten wordt. Een deregulatie zou het gevolg zijn, waarbij er verantwoordelijkheden worden doorgeschoven naar andere departementen en medeoverheden.

Een eventuele besparing op het ruimtelijk instrumentarium alleen, zou overigens lang niet voldoende zijn om de extensiveringsopgave volledig te ondervangen. Andere keuzes zullen dan ook aanvullend gemaakt moeten worden om deze besparingsdoelstelling te behalen. Een voorzet voor een dergelijke besparingsvariant om alle facetten af te dekken is hieronder opgenomen in tabel 6.5. Hierin is een combinatie gemaakt van de eerder genoemde besparingsmaatregelen en dit levert het volgende beeld op:

**Tabel 6.5 Theoretische besparingsmaatregelen**

Onderdeel/instrument	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Min 20 procent</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>11,0</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>
Maatregel 1: Extensiveren van geo-informatie	4,8	7,3	5,6	4,8	4,1
Maatregel 2: Extensiveren gebiedsontwikkeling	4,0	2,4	2,4	2,4	2,4
Maatregel 3: Extensiveren bij ruimtelijk instrumentarium	2,9	3,5	3,0	3,0	3,0

De consequenties voor het beleidsveld zijn veelzijdig. Ten eerste is het moeilijk in te schatten welke taken er wel, en welke taken er niet uitgevoerd zouden kunnen worden door het Kadaster op het gebied van geo-informatie. Omdat er door veel verschillende partijen gefinancierd wordt in de basisregistraties, zou het goed mogelijk zijn dat de lasten op een andere partij neerkomen en hiermee alsnog door de maatschappij worden gefinancierd. Hetzij, via een de gebruiker betaalt principe, ofwel doordat een andere overheidspartij meer gaat financieren.

Met de invoering van de Omgevingswet en de daaruit voorkomende Nationale Omgevingsvisie is in het ruimtelijke ordeningsbeleid een nieuwe koers ingeslagen. In de NOVI wordt benoemd dat ook de regierol van het Rijk sterker naar voren moet komen. Een besparing op artikel 5.1 zou betekenen dat er minder sturing uitgeoefend kan worden door BZK op de invulling van de NOVI in de gebiedsagenda's, en op de vormgeving en inpassing van ruimtelijke plannen. Wanneer BZK deze regierol minder op zich neemt, betekent dit dat andere departementen hier extra op zullen moeten inzetten. Een bezuiniging binnen artikel 5.1 lijkt hiermee enkel af te wentelen op andere departementen.

## 6.4 Intensivering

In het geval van een intensivering zijn een aantal opties mogelijk. Concreet komen uit de werksessie met de betrokkenen en een theoretische exercitie de hieronder beschreven denkrichtingen.

### Geo-informatie

De Rekenkamer concludeerde in 2014 dat er sprake is van verkokering en te weinig regie op de samenhang binnen het stelsel van basisregistraties. De minister van BZK heeft het initiatief genomen om de geo-basisregistraties in gezamenlijkheid door te ontwikkelen tot één samenhangende geo-informatie infrastructuur. Deze samenhangende infrastructuur staat op dit



moment grotendeels en worden goed gebruikt<sup>29</sup>. Echter, de technologie gaat verder en steeds duidelijker wordt dat er steeds meer mogelijkheden zijn met het koppelen van de registraties. Op dit moment zijn er geen structurele middelen gereserveerd voor het verder ontwikkelen van de systemen van de basisregistraties. De vraag is dan ook welke gewenste omvang de basisregistraties zouden moeten hebben in de toekomst en welke veranderingen en kosten hiermee nog samenhangen. Duidelijk is dat een intensivering van inzet op de geo-informatie ervoor zorgt dat de systemen gebruiksvriendelijker kunnen worden opgezet en dat er meer koppelingen met systemen mogelijk zijn dan nu het geval is. De investeringen die hiermee samenhangen zijn echter ook aanzienlijk gebleken in het verleden voor verschillende partijen. Zo was de investering voor de BGT in totaal zo'n 85 miljoen euro, waar I&M destijds ca. 35 miljoen euro aan heeft bijgedragen. Dit was nog afgezien van de pré BGT fase en de jaarlijkse exploitatie.

### **Ruimtelijk instrumentarium / gebiedsontwikkeling**

Zoals hierboven reeds beschreven is, is er met de invoering van de Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende Nationale Omgevingsvisie een nieuwe koers ingeslagen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Op dit moment worden de regionale verstedelijkingsstrategieën en omgevingsagenda's uitgewerkt. Wanneer er meer middelen beschikbaar zouden zijn, kan er vooral investeringsgeld kan worden ingezet om de NOVI-doelen en rijksregie waar te maken. Het gaat hierbij niet om investeringen in fysieke projecten (hiervoor is het bedrag met 20% meer alsnog te laag), maar om de ondersteunende kennisontwikkeling in de consortia die voor de gebiedsontwikkelingen moeten zorgen dragen. Hiermee kan door BZK meer slagkracht gegeven worden om de doelstellingen vanuit de NOVI te implementeren.

---

<sup>29</sup> BZK, Gebruikersonderzoek basisregistraties 2020.



# 7 Slotbeschouwing

## 7.1 Beleidsdoorlichting in breder perspectief

### 1) *Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke ordening in breder perspectief.*

In de voorliggende beleidsdoorlichting staat artikel 5.1 “Ruimtelijke ordening” van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties centraal. Een beleidsdoorlichting is een instrument dat is ontwikkeld om verantwoording af te leggen richting Tweede Kamer over een geheel beleidsterrein (krijgt men waar voor de ingezette middelen), maar dient nadrukkelijk ook als hulpmiddel om na te gaan of en waar het beleid kan worden verbeterd. In principe wordt al het beleid dat mede wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de rijksbegroting elke vier tot maximaal zeven jaar bij elkaar gebracht in een beleidsdoorlichting. Met de uitvoering van de nu voorliggende beleidsdoorlichting wordt hieraan voor artikel 5.1 invulling gegeven.

### 2) *Artikel 5.1 kent bijzondere achtergrond.*

In tegenstelling tot veel andere beleidsdoorlichtingen kent artikel 5.1 een bijzondere achtergrond waarmee voor een goede interpretatie en duiding van de resultaten rekening moet worden gehouden. Een belangrijk aandachtspunt is de overgang tijdens de in beschouwing genomen periode (2014-2019) van (een deel van) het ruimtelijkeordeningsbeleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (toen nog artikel 13) naar artikel 5.1 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit de uitgevoerde analyse komt naar voren dat deze overgang door veel van de ondervraagde beleidsmakers als logisch wordt ervaren, maar vanwege verschillen in benadering, organisatie en aanpak tussen de ministeries ook weerslag heeft gehad op de uitvoering van het RO beleid. Zo leert de ervaring dat BZK meer gericht is op het samenbrengen van partijen en het bijdragen aan processen en dat I&W meer als een organisatie gericht op het uitvoeren van projecten opereert.

### 3) *Ruimtelijke ordeningsbeleid is niet exclusief voor artikel 5.1 maar kent een veel bredere betrokkenheid.*

Een belangrijk onderscheidend kenmerk in vergelijking met andere beleidsterreinen is de constatering dat ruimtelijk ordeningsbeleid niet exclusief aan artikel 5.1 van de begroting van BZK is voorbehouden, maar waaraan ook wordt bijgedragen door andere ministeries (onder de vlag dus van andere begrotingsartikelen) en andere overheden. Daarnaast zijn ook andere aanverwante instellingen betrokken bij het ruimtelijke ordeningsbeleid of hebben daarop invloed. Vanwege deze verwevenheid is het vaak nog wel vast te stellen of het gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid invloed heeft gehad op het behalen van de beoogde doelen, maar is het lastig om te bepalen in welke mate hiervan sprake is of is geweest. Daarmee wordt het eveneens lastig om de doelmatigheid eenduidig te bepalen zoals ook in hoofdstuk 5 werd geconstateerd.

### 4) *Scope ruimtelijke ordeningsbeleid is eveneens veranderd*

Tijdens de in beschouwing genomen periode die relevant is voor deze beleidsdoorlichting heeft niet alleen een herschikking plaatsgevonden van het ruimtelijke ordeningsbeleid tussen ministeries, maar is ook sprake van een verandering in scope. Een belangrijke omslag hierbij vormt de Omgevingswet die alle wetten voor de leefomgeving bundelt en moderniseert. Invoering van de nieuwe wet is bedoeld om minder en overzichtelijke regels te stellen, een samenhangende benadering van de leefomgeving te bieden met ruimte voor lokaal maatwerk en te komen tot een betere en snellere besluitvorming. Vooruitlopend lopend op de daadwerkelijke invoering van de Omgevingswet heeft het Rijk een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgesteld

waarvan het ontwerp in juni 2019 verschenen. Met de invoering van de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie die hieruit is voortgekomen, is een nieuwe weg in het ruimtelijke ordeningsbeleid ingeslagen. Dit onderstreept het belang om in deze beleidsdoorlichting niet alleen terug te kijken, maar vooral ook te kijken op welke wijze gevolg kan worden gegeven aan het ruimtelijke ordeningsbeleid in de komende jaren en op welke wijze dit beleid kan worden geëvalueerd.

## 7.2 Aanbevelingen

### 1) *(Her)formuleer de beleidsdoelstellingen*

In de beleidsdoorlichting is veel discussie geweest over de beleidstheorie en hoe te komen tot een gezamenlijk gedeelde visie op hoe het beleid zijn doelstellingen bereikt. De achtergrond van deze discussie heeft in belangrijke mate te maken met de eerder genoemde overgang van (een deel van) het ruimtelijke ordeningsbeleid van I&W naar BZK. Door deze overgang zijn verschillende onderdelen om de doelstellingen vanuit de SVIR te bereiken ondergebracht bij verschillende ministeries (I&W en BZK). Daarnaast is de bijdrage van artikel 5.1 aan de hoofddoelstellingen uit de SVIR niet altijd voor iedereen duidelijk. Daarnaast speelt de toekomstige beleidsverandering naar de NOVI mee in veel keuzes die de afgelopen jaren gemaakt zijn. Nu de definitieve NOVI is gepubliceerd tezamen met de uitvoeringsagenda, wordt het ook zaak om de hoofdcategorieën van artikel 5.1 aan de NOVI te koppelen. Aanbevolen wordt om hiervoor tijdig een goede beleidstheorie te ontwikkelen en navenant monitoring en evaluatie toe te passen om dit nieuwe beleid later ook te kunnen beoordelen en zo nodig bij te sturen.

### 2) *Blijf inzetten op geo-informatie als belangrijke basis voor invulling systeem-verantwoordelijkheid*

Conform begroting heeft de minister van BZK “een systeemverantwoordelijkheid voor het goed laten verlopen van processen op het gebied van omgevingsbeleid en de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd”. Vanuit deze rolopvatting is BZK eerstverantwoordelijke om in samenwerking met het bedrijfsleven en wetenschap de gezamenlijk opgestelde toekomstvisie GeoSamen te realiseren en de samenhang in het geo-informatiebeleid te realiseren. Om dit te bewerkstelligen wordt een belangrijk deel van het nu beschikbare budget van artikel 5.1 ingezet ten behoeve van geo-informatie. Uit de analyse komt naar voren dat het gevoerde beleid redelijk doeltreffend was en potentie heeft om verder geoptimaliseerd te worden. Ook vanuit de gevoerde gesprekken met beleidsmakers komt naar voren dat de inzet vanuit BZK op het gebied van geo-informatie ook in de komende jaren moet blijven voortbestaan, bijv. om het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) verder vorm te geven. Daarbij wordt onder andere gewezen op de effecten die de beschikbaarheid van geo-informatie heeft op het effectief laten verlopen van besluitvormingsprocessen en bijdraagt aan een goede invulling en uitwerking van ruimtelijke processen en plannen. De vraag of dit ook doelmatiger gebeurt is nu niet goed te beantwoorden en is ook onderwerp van de evaluatie van het Kadaster die vanuit BZK in het najaar van 2020 wordt uitgevoerd. Van de beschikbare middelen voor geo-informatie gaat het merendeel naar deze organisatie.

Meer inhoudelijk kan wel de vraag worden gesteld of het huidige subdoel (functionerende basisregistraties) bijgesteld zou moeten worden. Uit de gesprekken en de uitgevoerde analyse komt naar voren gekomen dat de systemen nu vrijwel allemaal functioneren, maar dat de voortschrijdende technologische mogelijkheden en koppelingen ervoor zorgen dat investeren op dit onderdeel noodzakelijk blijven. Het subdoel van het beleid zal moeten verschuiven van ontwikkeling naar onderhouden en wellicht door ontwikkelen van de systemen om bepaalde

doelen vanuit de NOVI te bereiken (bijv. het realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige connectiviteit).

### 3) *Zoek naar een geschikte mix van bijpassend instrumentarium*

Met de invoering van de Omgevingswet en de daaruit voorkomende Nationale Omgevingsvisie is in het ruimtelijke ordeningsbeleid een nieuwe koers ingeslagen. Op basis van de gesprekken concluderen wij dat er breed draagvlak is om deze koers verder in te zetten en te vervolgen. De keuzes en strategieën uit de definitieve NOVI vragen om een goede (bestuurlijke) samenwerking en de inzet van een bijpassend instrumentarium. Zonder een passend instrumentarium is het immers lastig om de ambities uit de NOVI waar te maken.

Vanuit de analyse, de gevoerde gesprekken en de werksessie zijn de volgende denkrichtingen naar voren gekomen:

- **Blijven inzetten op de procesrol en sterker inzetten op een regierol van BZK:** Vanuit de taken en verantwoordelijkheden mag worden verwacht dat BZK ook in de toekomst een belangrijke procesrol kan en moet vervullen om de nationale belangen in de regio's te borgen. Gelet op de verdere opbouw en invulling van de procesrol is het denkbaar om juist de beschikbaarheid van eigen (inhoudelijke) kennis in te zetten in een regierol om een sterkere positie te verkrijgen in het samenspel met andere overheden en partijen. Dit kan vorm krijgen door in eigen huis meer aandacht te besteden aan het behoud en ontwikkeling van kennis en hiervoor ook (extra) middelen vrij te maken.
- **Directe inzet van financiële instrumenten om beleidsdoelen te behalen:** In het verleden is ingezet op gebiedsontwikkelingen door bijdragen aan gebiedsontwikkelingen (BIRK, NSP Nota Ruimtebudget). Vanuit de evaluaties blijkt dat deze inzet succesvol is geweest in het (mede) behalen van de doelstellingen van de nationale overheid. Bij de verdere invulling van de NOVI kan worden overwogen om eveneens fysiek te investeren, of op andere wijze financiële instrumenten in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld door als rijk een actiever grondbeleid te voeren. Door de breedte van het ruimtelijke ordeningsbeleid hoeven deze financiële instrumenten overigens niet noodzakelijkerwijs via artikel 5.1 te worden geborgd.

Aan BZK is nu de taak om de juiste mix aan instrumenten verder vorm te geven en nader uit te werken.

### 4) *Erken dat doelmatigheid RO-beleid ook in de toekomst lastig meetbaar blijft en zorg voor een ander type evaluatie voor strategische processen*

Tot slot moet worden benadrukt dat het beleidsveld van de ruimtelijke ordening en dan met name de onderdelen waar het Rijk een systeemverantwoordelijkheid heeft, erg strategisch, indicatief en richtinggevend is. Doordat de strategie anderen aanspoort tot handelen en meestal niet het handelen zelf financiert, is het bepalen van de doelmatigheid per definitie uitdagend. De moeilijkheid in de praktijk is hierbij de meetbaarheid van strategisch beleid.

Het enkel meten op resultaten van het beleid is hierbij niet genoeg. Er zou ook gekeken moeten worden naar wat de doorwerking van het gedachtegoed dat wordt uitgedragen is, bij overige beleidsmakers<sup>30</sup>. Hierbij gaat het volgens Faludi om een tweetal zaken die geëvalueerd moeten worden:

1. Kennen de operationele beleidsmakers het plan?
2. Nemen zij het plan mee bij het nemen van operationele beslissingen?

<sup>30</sup> Faludi, A. (2000). The performance of Spatial Planning. Article in Planning Practice and Research, November 2000.

Er zijn hierbij twee uitkomsten mogelijk: beslissingen worden volgens het plan genomen, of beslissingen worden niet volgens het plan genomen. Bij het laatste kan het overigens alsnog zijn dat het plan wel is overwogen.

Het voorafgaande vraagt om een andere benadering van doeltreffendheid van het beleid, hetgeen in toekomstige evaluaties moet worden meegenomen. Bovendien kenmerkt het RO-beleid zich door een groot aantal betrokkenen en financiering door een groot aantal stakeholders. Dit gegeven zorgt er bij de beoordeling van de doelmatigheid voor dat het loskoppelen van de financieringsstromen lastig is, waardoor een oordeel op alleen de doelmatigheid van de middelen vanuit artikel 5.1 bemoeilijkt wordt. Gezien de taken van BZK op de verschillende toekomstige terreinen blijft dit ook in de toekomst een lastige opgave. Het is goed om dit te erkennen en na te denken over hoe de meerwaarde beter kan worden aangetoond.

# Geraadpleegde bronnen

## Literatuur

AEF (2015). Evaluatie Kadaster. Werken aan maatschappelijke meerwaarde binnen de context van een open overheid.

AT Osborne (2012). W@bo. Een evaluatie van gebruikers-ervaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online.

Audit Dienst Rijk (2014). Evaluatieonderzoek Wet BAG.

Algemene Rekenkamer (2019). Grip op gegevens.

Berenschot (2017). Voortgangsrapportage Actieplan Bevolkingsdaling.

Berenschot en Statisfact (2020). Gebruikersonderzoek Basisregistraties 2020.

Birch (2019). 3<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Actieplan Bevolkingsdaling.

Bureau ICT-toetsing (BIT) (2019). Advies Over Basisregistratie Ondergrond.

Bureau Stedelijke Planning (2019). Evaluatie Ladder voor duurzame verstedelijking wonen.

CPB (2017). Evaluatie integrale ruimtelijke- en mobiliteitsprojecten.

Ecorys (2020). Beleidsevaluatie gebiedsontwikkeling.

Ecorys (2020). Evaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam.

EC (2016). Member state report Nederland INSPIRE.

IL&T (2018). Borging nationale belangen.

Kwinkgroep (2017). Evaluatie code maatschappelijke participatie in MIRT projecten.

Lysias Advies (2020). Evaluatie Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020.

Marseille, et al (2014). Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen. Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit van Tilburg.

Ministerie van BZK (2015). Kamerbrief 25 268 Zelfstandige bestuursorganen, Nr. 129, 17 december 2015

Ministerie van BZK (2016). Actieplan bevolkingsdaling.

Ministerie van BZK (2018). 2<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Actieplan Bevolkingsdaling.

Ministerie van BZK (2018). Rapportage Afnemersonderzoek BAG 2018.

Ministerie van BZK (2018). Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2016-2017 & 2017-2018.

Ministerie van BZK (2019). Basisregistratie Ondergrond: Ketenarchitectuur BRO.

Ministerie van BZK (2020). Kamerbrief over nadere keuzes in het kader van de nationale omgevingsvisie. Kenmerk: 2020-0000198857.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). Globale architectuur BRO.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). CIO-oordeel Basisregistratie Ondergrond (BRO).

PBL (2012). Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage.

PBL (2014). Monitor Infrastructuur en Ruimte.

PBL (2015). De veerkrachtige binnenstad.

PBL (2016). Gemeenten op de Ladder.

PBL (2016). Monitor Infrastructuur en Ruimte.

PBL (2016). Kansrijk mobiliteitsbeleid.

PBL (2017). Naar een samenhangende NOVI.

PBL (2018). Monitor Infrastructuur en Ruimte.

PBL (2018). Balans van de leefomgeving.

PBL (2019). Nu de koers is bepaald. Ex ante evaluatie ontwerp-Nationale Omgevingsvisie.

RIGO & Berenschot (2016). Evaluatie SVIR.

Rijksoverheid (2020). Ontwerp Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving.

Royal HaskoningDHV (2016). Evaluatie Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp,

Royal HaskoningDHV (2016). Vernieuwing MIRT: doorontwikkelen in cultuur én professionalisering,

Royal HaskoningDHV (2019). Beleidstheorie en Quikscan in het kader van de beleidsdoorlichting ruimtelijke ordening.

Royal HaskoningDHV (2019). Pilot Omgevingsagenda-Oost: Leren van Oost.

Royal HaskoningDHV (2019). Evaluatie herziene MIRT Spelregels.

SRA Consulting en Van der Heijden Grondbeleid (2015). Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten.



Tweede Kamer (2014). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014.

Tweede Kamer (2015). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2015.

Tweede Kamer (2016). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2016.

Tweede Kamer (2017). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2017.

Tweede Kamer (2018). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2018.

Tweede Kamer (2019). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019.

Tweede Kamer (2019). Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

Tweede Kamer (2020). Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019.

Twijnstra Gudde (2014). Beleidsdoorlichting ruimtelijke ordening. Begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu, artikel 13.

Waarderingskamer (2019). Aanbieding rapportage van Zwol inzake 'kwaliteitszorg geobasisregistraties'

Wageningen University & Research (2018). Wettelijke Audit Basisregistratie Topografie 2017.

Wageningen University & Research (2019). Derde externe audit van Basisregistratie Kadaster.

#### Internet

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

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

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

## Interviews

Er werden twee rondes interview georganiseerd. Ronde 1 was aanvullend op de documentenanalyse en was bedoeld om aanvullende informatie op te halen. Ronde 2 had als doel de (tussen) resultaten te duiden. Hieronder zijn de gesprekspartners opgenomen.

### Ronde 1

Naam	Organisatie	Functie
Robert Dijksterhuis	Ministerie van BZK	Afdelingshoofd Ruimtelijk beleid
Yvonne van de Laan	Ministerie van BZK	Afdelingshoofd Omgevingsstelsel en ontwerp
Regina Oosting	Ministerie van BZK	Waarnemend afdelingshoofd Gebiedsontwikkeling
Saskia Ferf Jentink	Ministerie van BZK	Team Grondbeleid
Noud Hooyman & Elise Wagenmaker-Sinke	Ministerie van BZK	Team Geo-informatie
Mirjam van der Elst	Ministerie van BZK	Directiesecretaris DRO
Ellen Driessen	Ministerie van BZK	Kenniscoördinator DGRW
Ruud Rossem	Ministerie van BZK	Team Geo-informatie

### Ronde 2

Naam	Organisatie	Functie
Vincent van der Werff	Ministerie van BZK	Waarnemend Directeur Ruimtelijke Ordening
Emiel Reiding	Ministerie van BZK	Team NOVI
Hans Tijl	Vml. Ministerie van BZK	Oud-directeur Ruimtelijke Ordening
Erik Jan van Kempen	Ministerie van BZK	Programma DG
Peter Heij	Ministerie van I&W	DG IenW
Rien Kuiper	PBL	Programmaleider Ruimtelijke Ordening
Ries van der Wouden	PBL	Senior wetenschappelijk onderzoeker. Sector Ruimtelijke ordening en leefomgeving.
Floris Alkemade	College van Rijksadviseurs (CRA)	Rijksbouwmeester
Co Verdaas	RLI	Lid van Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft
Albert Vermuë	VNG	Directie Beleid Leefomgeving, Arbeidszaken VNG

# Bijlage 1: Onderzoeksvragen RPE

Tabel B.0.1 Onderdelen en onderzoeksvragen beleidsdoorlichting volgens RPE 2018

Onderdelen beleidsdoorlichting	Bijbehorende onderzoeksvraag	Hoofdstuk
a) Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein	1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	H1
	2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	
b) De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;	3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel	H2
	4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	
c) Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;	5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	H1 & 2
	6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	
	7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	
d) Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;	8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	H3 t/m 5
	9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	
	10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	
e) De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dit wil zeggen alle beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;	11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	H3 t/m 5
	12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	
	13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	
f) Een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de	14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	H3 t/m 5 en H7

Onderdelen beleidsdoorlichting	Bijbehorende onderzoeksvraag	Hoofdstuk
doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;		
g) Een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (+/- 20%) beschikbaar zijn	15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	H6
h) Een beschouwing van de lessen die we kunnen trekken uit de evaluaties van het gevoerde beleid en aanbevelingen hoe hiermee om kan worden gegaan in de toekomst;		H7
i) Een verbeterparagraaf waarin kort wordt stilgestaan bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting om in de toekomst een beter inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.		H7

## Bijlage 2: Uitgaven artikel 5.1

De voorliggende beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2014-2019. Voor de jaren 2018 en 2019 is in de hoofdtekst ingezoomd op de begrotingsonderdelen van artikel 5.1 en de gerealiseerde uitgaven waarbij omwille van de vergelijkbaarheid is vastgehouden aan de begrotingsstructuur van IenM. Een overzicht van de gerealiseerde uitgaven conform de huidige structuur van de begroting is ter verduidelijking en conformiteit opgenomen in onderstaande tabel.

**Tabel B.0.2 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening (bedragen x € 1.000)**

Instrumenten	2018	2019
<b>Totaal</b>	<b>49.240</b>	<b>58.422</b>
<b>Subsidies</b>	<b>2.211</b>	<b>3.156</b>
Programma Ruimtelijk Ontwerp	1.365	1.615
Basisregistraties	680	830
Gebiedsontwikkeling	6	0
Ruimtelijk instrumentarium (diversen)	160	666
Basisregistraties Ondergrond (BRO)	0	45
<b>Opdrachten</b>	<b>5.187</b>	<b>4.415</b>
Architectonisch beleid (programma ruimtelijk ontwerp)	1.232	1.300
BRO	2.014	845
Gebiedsontwikkeling (diversen)	436	538
Geo-informatie	227	97
OLO	0	0
Nationale Omgevingsvisie	388	960
Uitvoering ruimtelijk beleid	16	0
Ruimtegebruik bodem (diversen)	17	77
Ruimtelijk instrumentarium (diversen)	821	598
Windenergie op zee	36	-
<b>Bijdragen aan ZBO's / RWT's</b>	<b>28.651</b>	<b>37.179</b>
BRO	0	0
Kadaster	22.959	28.748
Geo-informatie	2.982	3.626
Diverse bijdragen	2.710	4.805
<i>Ruimtelijk ontwerp</i>	185	0
<i>Ruimt. instr. (div.)</i>		452
<i>Programma BRO</i>	1.138	3.466
<i>BRO ICTU</i>	738	887
<i>GEO Vastgoed Info.</i>	174	
<i>Uitvoering bodem</i>	220	
<i>Uitvoering RO</i>	255	
<b>Bijdragen aan medeoverheden</b>	<b>2.717</b>	<b>2.871</b>
Projecten BIRK	0	0
Diverse bijdragen	167	110
<i>Uitvoering RO</i>	135	110
<i>RWS gebieden</i>	32	-
Gebiedsontwikkeling	0	109

<b>Instrumenten</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Nationale Omgevingsvisie	0	102
Projecten Nota Ruimte	0	0
Projecten Bestaand Rotterdams Gebied	2.550	2.550
<b>Bijdragen aan agentschappen</b>	<b>10.474</b>	<b>10.801</b>
RVB	3.026	3.964
RIVM		100
RWS	7.448	6.437
RWS BRO		300

Bron: Jaarverslag Ministerie van Binnenlandse Zaken 2019 (2020)

# Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***





*Sound analysis, inspiring ideas*