



> Retouradres Postbus 30314, 2500 GH Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
De heer drs. C.B.F. Kuijpers
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bezuidenhoutseweg 30
2511 VE Den Haag
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
www.pbl.nl

Uw referentie
2019-0000322647

Onze referentie
PBL2020/0096

Datum 9 november 2020
Betreft Oordeel onafhankelijk adviseur in het kader van de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 5 'Ruimtelijke ordening'

Bijlagen

Bij beantwoording van deze brief graag onze referentie vermelden.

Geachte heer Kuijpers,

Op verzoek van u aan PBL-directeur Hans Mommaas (brief d.d. 28 juni 2019) is ondergetekende sinds juni 2019 betrokken geweest als *onafhankelijk adviseur* bij de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 5 'Ruimtelijke ordening en omgevingswet' van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de periode 2014-2020. In de periode sindsdien heb ik het ministerie geadviseerd over de te volgen aanpak bij het in beeld brengen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. De verantwoordelijkheid voor het resultaat daarvan lag uiteraard bij het ministerie. Daarnaast is mij gevraagd een onafhankelijk oordeel op papier te zetten. Via voorliggend schrijven geef ik gehoor aan dat verzoek.

Vanwege het verschillende karakter van nationale ruimtelijke ordening en de Omgevingswet is logischerwijs besloten om een splitsing te maken in een beleidsdoorlichting in het kader van artikel 5.1 (ruimtelijke ordening) en artikel 5.2 (Omgevingswet). De eerste is uitgevoerd door Ecorys, de tweede door Berenschot. Hieronder bespreek ik beide dan ook afzonderlijk. Tot besluit volgen lessen die de rapportages overstijgen en gaan over de plek van evaluatie in de beleidscyclus.

Beleidsdoorlichting artikel 5.1 – Ruimtelijke Ordening

Ecorys heeft in opdracht van het ministerie de beleidsdoorlichting van artikel 5.1 op zich genomen. Er spelen een aantal omstandigheden die een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid bemoeilijken. Te beginnen bij het *strategische* en het *facetmatige* karakter van de nationale ruimtelijke ordening.

Strategisch beleid is richtinggevend, indicatief beleid waarvan de doeltreffendheid (laat staan de doelmatigheid) vaak niet goed vast te stellen is. Anders dan bij operationeel beleid kan doorgaans niet worden vastgesteld of de ruimtelijke inrichting door toedoen van het beleid en conform de doelen is veranderd. Het vaststellen van de *doorwerking* van strategisch Rijksbeleid op operationeel Rijksbeleid of op strategisch en operationeel beleid van decentrale overheden is

vaak het maximaal haalbare en, vanuit de functie van strategisch beleid gezien, het meest wenselijke¹.

Daarnaast is ruimtelijk beleid meer *facet-* dan *sector*beleid. Sectorbeleid betreft de concrete programmering van een tak van een overheidsactiviteit (zoals defensie, landbouw, natuur en water), terwijl het bij facetbeleid gaat om de integratie van alle overheidsactiviteiten vanuit één gezichtspunt. Dat gezichtspunt kan ruimtelijk zijn, zoals in dit geval, maar ook economisch of sociaal-cultureel. Doelbereik en doeltreffendheid van het ruimtelijk facet is sterk afhankelijk van het gevoerde beleid in de sectoren en de mate waarin dit in lijn wordt gebracht met de doelen en middelen binnen het ruimtelijk beleid. Daarbij geldt doorgaans bovendien dat de sectoren beter (financieel) geïnstrumenteerd zijn.² Die samenhang en afhankelijkheid bemoeilijkt een evaluatieonderzoek als dit.

Tot slot is er een onderzoeksmatige beperking. Een beleidsdoorlichting als hier bedoeld is een syntheses studie of meta-evaluatie. Dat wil zeggen dat die zoveel mogelijk gebruik maakt van reeds uitgevoerde beleidsevaluaties op onderdelen van het onderhavige beleidsterrein. De ruimte voor nieuw empirisch onderzoek is maar zeer beperkt. Hierdoor wordt de beleidsdoorlichting afhankelijk van de methodische keuzes en de kwaliteit van andere studies.

Gegeven de genoemde beperkingen vind ik dat Ecorys een goede en afgewogen evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de (nationale) ruimtelijke ordening heeft gemaakt. Ik plaats er twee kanttekeningen bij.

De overkoepelende beleidsdoelstelling waaraan doeltreffendheid en doelmatigheid worden afgemeten is zodanig breed en omvattend 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"), dat al snel sprake is van doelbereik.

Opvallend was ook dat gaande het onderzoekstraject van Ecorys een beleidstheorie gereconstrueerd moest worden omdat een duidelijke versie daarvan ontbrak. Hoewel blijkbaar nodig acht ik dit, gelet op het belang van een doelgericht en legitiem ruimtelijk beleid, onwenselijk. Vanuit beleid mag een systematische, expliciete en schriftelijke uiteenzetting van de doelen, middelen en de te verwachten output worden verondersteld. Hier kom ik in het laatste deel op terug.

Beleidsdoorlichting artikel 5.2 – Omgevingswet

De beleidsdoorlichting in het kader van artikel 5.2 wijkt af van de doorlichting van artikel 5.1 om dat van inwerkingtreding, laat staan uitvoering, van de Omgevingswet nog geen sprake is. Daarom is gekozen voor een afwijkende, partiële toepassing van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit is een begrijpelijke keuze. En ook hier geldt dat het om een syntheses studie gaat waarin noodzakelijkerwijs gebruik moest worden gemaakt van reeds uitgevoerde analyses. Dit beperkt de vrijheidsgraden.

¹ Zie Mastop, J.M. & A. Faludi (1993), 'Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering', *Beleidswetenschap*, 7, pp. 71–90.

² Zie beschrijving Commissie de Wolff in Hidding, M.C. (1997), *Planning voor Stad en Land*. Bussum: Coutinho, pp. 42-44.

Ik plaats evenwel een aantal kanttekeningen bij de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd.

Ten eerste richt de rapportage zich primair op het *proces* van de totstandkoming van de wet. Alhoewel dit interessante en relevante informatie oplevert, laat het de *inhoud* van de wet goeddeels onbesproken. Het doel van de herziening van het omgevingsrecht is nu juist het eenvoudiger en 'beter' maken van het stelsel. Meer duiding van de mate waarin het wetgevingstraject dit bereikt heeft of de kans daarop tijdens de uitvoering vergroot had mijns inziens voor de hand gelegen. Dit zou neerkomen op een vorm van *ex ante* toetsing.

Ten tweede bevat de rapportage meer een *beschrijving* van het proces dan een evaluatie ervan aan de hand van vooraf geformuleerde doelen/criteria. Er heeft weliswaar een inschatting van de waardering van het proces door betrokkenen (bij dat proces) plaatsgevonden, maar dat is wat anders dan een evaluatie aan de hand van een vooraf opgesteld analysekader met evaluatiecriteria.

Tot slot vind ik de groep geraadpleegden eenzijdig. Er is gekozen voor het bevragen van medewerkers van de ministeries BZK, IenW en EZK en koepelorganisaties van medeoverheden (IPO, VNG en UvW). Dit is relatief intern gericht. Juist omdat in dit onderzoek gevraagd wordt naar de waardering van het proces, en het wetgevingstraject gericht was op het vergroten van het gebruiksgemak, was een bredere, meer naar buiten gerichte raadpleging passend geweest. Hier kan gedacht worden aan het bevragen van (individuele) gemeenten, provincies, ontwikkelaars, corporaties, beleggers, burgers of anderszins.

De plek van evaluatie in de beleidscyclus

Het proces van beleidsdoorlichting gevolgd hebbende bestaat bij mij de indruk dat deze nog onvoldoende integraal onderdeel van de beleidscyclus (bestaande uit: agendavorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -evaluatie) vormt. Het lijkt een betrekkelijk op zichzelf staande activiteit te zijn waarop in voorafgaande fases in de beleidscyclus onvoldoende geanticipeerd wordt. Het met terugwerkende kracht moeten reconstrueren van de beleidstheorie (in het geval van artikel 5.1) is daar een sprekend voorbeeld van. Dit bemoeilijkt het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid en daarmee de verantwoording richting de Kamer. Dit vermindert de waarde van de activiteit 'beleidsdoorlichting'.

Naast (politieke) verantwoording is 'leren' een andere, en zo mogelijk nog belangrijkere functie van beleidsevaluatie. Dat doel is echter niet enkel gediend met een evaluatie achteraf, nadat beleid is uitgevoerd (*ex post*), maar ook door tussentijds (*ex durante*), gedurende de beleidsuitvoering, de vinger aan de pols te houden. Idealiter gebeurt dat niet enkel via monitoring van doelbereik, zoals vaak gebeurt, maar ook door te bepalen in hoeverre doelbereik *ondanks of dankzij* het gevoerde beleid optreedt (oftewel of er sprake is van doeltreffendheid). Het voordeel hiervan is dat middelen maar ook doelen gedurende de rit kunnen worden aangepast wanneer blijkt dat beleid niet of onvoldoende werkt dan wel averechtse effecten heeft. Hierdoor worden beleidsuitvoering en -evaluatie veel meer op elkaar betrokken en kunnen partijen beter en sneller 'leren', hetgeen op de langere termijn de doeltreffendheid van beleid vergroot. Als voorbeeld noem ik hier de door het PBL uitgevoerde *Ex durante* evaluatie van de Wet ruimtelijke ordening (periode 2008-2012)³, een evaluatie die input vormde voor

³ <https://www.pbl.nl/publicaties/ex-durante-evaluatie-wet-ruimtelijke-ordning-tweede-rapportage>

**Planbureau voor de
Leefomgeving**

Datum

9 november 2020

Onze referentie

PBL2020/0096

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

wetswijzigingen en voor de totstandkoming van de Omgevingswet. En op andere beleidsterreinen zijn de Lerende Evaluatie Natuurpact⁴ en het momenteel lopende traject van lerend evalueren van de Regio Deals voor Brede Welvaart⁵ hier goede voorbeelden van.

Kort gezegd is mijn conclusie dat de individuele rapportages in het kader van artikel 5.1 en 5.2, gegeven de context en ondanks enkele kanttekeningen, van voldoende niveau zijn. Ik zou echter voor de toekomst willen pleiten voor een volwaardige en meer geïntegreerde rol van evaluatie en doorlichting in de beleidscyclus van het ruimtelijkeordenings- en omgevingsbeleid.

Met vriendelijke groet,

prof. dr. E. Buitelaar
Wvd. hoofd sector Verstedelijking en Mobiliteit, PBL
Bijzonder hoogleraar Sociale Geografie en Planologie, UU

⁴ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/>

⁵ <https://www.pbl.nl/publicaties/verkennen-waar-wat-werkt>