

## **Bijlage Beleidsreactie beleidsdoorlichting artikel 13 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting.**

### **Reikwijdte van de beleidsdoorlichting**

Een beleidsdoorlichting is een periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en vat voor een beleidsartikel van de begroting bondig samen wat hierover bekend is. De beleidsdoorlichting van artikel 13 is uitgevoerd door adviesbureau Twynstra Gudde. In het rapport is een onafhankelijke beoordeling opgenomen van de kwaliteit van het onderzoek, opgesteld door een senior onderzoeker van het Planbureau voor de Leefomgeving. De beleidsdoorlichting betreft de jaren 2009-2013 en een budget dat is afgenomen van 384 miljoen euro in 2009 tot 112 miljoen euro in 2013. Deze daling is voor een deel toe te schrijven aan decentralisatie van gelden. Artikel 13 omvat het budget dat wordt ingezet voor het nationale ruimtelijke ontwikkelingsbeleid. Dit artikel 13 gaat in op vier onderwerpen: Ruimtelijk instrumentarium, Geo-informatie, Gebiedsontwikkeling en Bodembeleid. Het onderdeel Eenvoudig Beter (stelselherziening van het omgevingsrecht) is slechts beperkt meegenomen in de beleidsdoorlichting omdat dit nog in ontwikkeling is. De uitgaven betreffen voor een groot deel het organiseren en faciliteren van sectorale en regionale afweging ten aanzien van het gebruik van de ruimte door andere departementen, andere overheden en private initiatiefnemers. Dit stelt randvoorwaarden en beperkingen aan de mogelijkheden van evaluatieonderzoek. Doordat het beleid in samenwerking tussen actoren tot stand komt, is het beoogde doel in de uitgevoerde evaluaties vaak niet in strikte kwantitatieve of objectieve criteria te vangen. Het rapport geeft aan dat de uitgevoerde evaluaties en de aard van het beleid (kwantitatieve) uitspraken over de doelmatigheid van het beleidsterrein niet mogelijk maken. Wel is het mogelijk om per onderdeel de plausibiliteit aan te geven van de doelmatigheid van de bijbehorende uitgaven.

### **Uitkomsten van de beleidsdoorlichting**

Het rijk draagt een verantwoordelijkheid voor de structuur en het goed functioneren van het systeem van de ruimtelijke ordening. De uitgaven die hier voor uit artikel 13 worden gedaan staan daarin onder 'Ruimtelijk instrumentarium'. Het rapport constateert dat het niet (goed) mogelijk is om een conclusie te trekken over het doelbereik van het onderdeel ruimtelijk instrumentarium en het daarom ook lastig is een (kwantitatieve) uitspraak te doen over in welke mate de doelstelling wordt bereikt dankzij de ingezette instrumenten. De uitgevoerde evaluaties en onderzoeken maken het wel mogelijk het merendeel van de instrumenten op hun eigen merites te beoordelen: de beleidsdoorlichting constateert dat de ontwikkeling en actualisering van wet- en regelgeving als ook het digitale instrumentarium een belangrijke bijdrage leveren aan een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming als onderdeel van deze systeemverantwoordelijkheid.

De doelstelling ten aanzien van het onderdeel 'Geoinformatie' dat 'Nederland beschikt (binnen vier jaar) over een basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving' is grotendeels bereikt. De basisregistraties zijn gerealiseerd of in een vergevorderd stadium van realisatie. Het rapport constateert dat het beeld is dat de verschillende instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van de doelstelling. De uitgaven aan het onderdeel geo-informatie lijken in het algemeen doelmatig.

Het beeld ten aanzien van het onderdeel 'Gebiedsontwikkeling' is dat de verschillende instrumenten een bijdrage hebben geleverd of gaan leveren aan het realiseren van een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Op basis van de uitgevoerde evaluaties en onderzoeken is een kwalitatieve duiding van de (te verwachten) bijdrage aan te geven. Deze te verwachten bijdrage heeft te maken met het feit dat een groot aantal projecten nog in uitvoering is. De uitgaven lijken in het algemeen doelmatig. Daarbij moet worden aangetekend dat een deel van de financiën die hierbij genoemd worden instrumenten betreffen die afkomstig zijn van eerder beleid (Vierde Nota, Nota Ruimte). Het zijn al eerder aangegane verplichtingen die nog enkele jaren doorlopen.

De beleidsdoorlichting constateert dat ten aanzien van het onderdeel Ruimtegebruik Bodem het streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030 - waarbij de bodem geschikt is voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigingen worden voorkomen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld - naar verwachting kan worden bereikt. Het beeld is dat de verschillende instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het naar verwachting kunnen bereiken van de doelstelling. Met de inzet van het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties heeft een prioritering plaatsgevonden door spoedlocaties in beeld te krijgen en deze op termijn te beheersen.

### **Reactie onafhankelijk deskundige**

De onafhankelijk deskundige constateert dat de nauwkeurigheid waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid en de daaraan gerelateerde begrotingsgelden afhangt van het beschikbare bronnenmateriaal en van de mate waarin bij de formulering van het beleid al rekening is gehouden met evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze afhankelijkheid in aanmerking genomen hebben de onderzoekers volgens haar een degelijk onderzoek afgeleverd. Ten aanzien van de onderdelen bodem en Geo-informatie is het bronnenmateriaal deels kwantitatief van aard. Voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium en gebiedsontwikkeling is dat veel minder het geval. Dat beperkt volgens haar de onderzoekers aanzienlijk in de mogelijkheden om nauwkeurige uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ruimtelijk beleid. De onderzoekers signaleren dit en hebben uit het bronnenmateriaal volgens haar gehaald wat er uit te halen viel. Ze maakt met name kanttekeningen bij het ontbreken van het weergeven van neveneffecten en bij de kwalitatieve toedeling van de beleidseffectiviteit naar drie categorieën.

### **Aanbevelingen**

#### **Aanbeveling 1**

De aanbeveling is om meer focus en samenhang aan te brengen in het beleidsartikel. Een eerste stap is om een heldere structuur aan te brengen in het beleidsartikel. Dat kan door middel van een programmastructuur als volgt bereikt worden:

- vertaal de overkoepelende algemene doelstelling in doelstellingen gekoppeld aan de verschillende onderdelen;
- doe recht aan het karakter van de verschillende onderdelen van het beleidsartikel door onderscheid te maken in het systeem van ruimtelijke ordening en ruimtelijke investeringen;
- breng alle instrumenten die een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstelling per onderdeel in beeld. Dit betreft dan niet alleen de financiële instrumenten, maar ook wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken en kennis;
- benoem per doelstelling de indicatoren, zodat het bereiken van de doelstelling gemeten kan worden.

#### **Aanbeveling 2**

Door het onderscheid in systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid terug te laten komen in de structuur van het artikel wordt recht gedaan aan de andere rol van de rijksoverheid bij deze onderdelen.

#### **Aanbeveling 3**

Geef vorm aan een overkoepelend rijksevaluatie- en monitoring programma voor het beleid gericht op ruimtelijke ontwikkeling samen met decentrale overheden, IPO en VNG en private partijen. Koppel de programmering van de evaluatie en monitoring aan beleidsartikel 13, maar ook aan het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling dat vastgelegd is in andere beleidsartikelen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische zaken.

#### Aanbeveling 4

Besteed expliciet aandacht aan de kwaliteit van de evaluaties en monitoring. Voor de evaluaties geldt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid nadrukkelijk aan de orde moeten komen om uitspraken te kunnen doen over de ingezette instrumenten. Daarbij is ook aandacht nodig voor eventuele negatieve effecten die zich hebben voorgedaan of kunnen voordoen. Denk daarbij na over ex-post, ex-durante en ex-ante evaluaties.

#### Aanbeveling 5

De aanbeveling is om voor beleidartikel 13 een concrete smart geformuleerde overkoepelende doelstelling te formuleren op een operationeel niveau en hetzelfde geldt voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium, Eenvoudig Beter en gebiedsontwikkeling. Dat het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling veelal in interactie tot stand komt, hoeft goede doelstellingen als uitkomst van die interactie niet in de weg te staan. En ook het scheppen van randvoorwaarden via het systeem van ruimtelijke ordening en het geven van richting aan ruimtelijke investeringen kan, op voorwaarde dat dit expliciet wordt gemaakt, een operationalisering van de algemene doelstelling zijn.

#### Aanbeveling 6

Bij het specificeren van de doelstellingen is het van belang om expliciet aandacht te besteden aan de kwantitatieve en kwalitatieve dimensies van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Eerder is geconstateerd dat de effectindicatoren voor het ruimtelijk instrumentarium maar voor een deel iets zeggen over het bereiken van de doelstelling(en) van artikel 13. In ieder geval voor de kwantitatieve dimensies kan een robuuste set betekenisvolle indicatoren worden bepaald die het doelbereik op operationeel niveau zo goed mogelijk weerspiegelt.

#### Aanbeveling 7

Maak de (beoogde) bijdrage van die instrumenten aan het bereiken van de doelstellingen expliciet, hiermee zal de keuze bepaalde instrumenten in te zetten, in de toekomst meer onderbouwd en overtuigend zijn.

#### **Beleidsreactie:**

De genoemde aanbevelingen zijn samen te vatten in twee verbeterlijnen, namelijk

- het vormgeven van een gezamenlijke evaluaties met andere overheden, waarbij expliciet aandacht wordt gegeven aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid;
- Het verbeteren van de structuur van artikel 13.

#### *Meer aandacht voor (de kwaliteit van) gezamenlijke evaluaties*

Met de invoering van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft het rijk een helder onderscheid gemaakt tussen nationale en decentrale bevoegdheden wat betreft het ruimtelijk beleid. Het rijk heeft daarnaast de verantwoordelijkheid voor het systeem van de ruimtelijke ordening. Voor wat het gedecentraliseerde beleid betreft ligt de verantwoordelijkheid voor de voortgang bij andere overheden. De consequentie hiervan is dat een landelijk overzicht van de bereikte prestaties ontbreekt. Het rapport beveelt dan ook aan vorm te geven aan een overkoepelend evaluatie- en monitoringprogramma voor het ruimtelijk beleid samen met decentrale overheden en private partijen. In dit evaluatieprogramma zou expliciet aandacht gegeven moeten worden aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ingezette financiële instrumenten. Ik ben van plan om met decentrale overheden, IPO en VNG te bezien hoe hier gezamenlijk vorm aan te geven is. Met deze evaluatie wordt zo goed mogelijk aangesloten bij al eerdere en reeds geplande evaluaties (SVIR, bodembeleid) en wordt op deze manier zoveel mogelijk naar integraliteit gezocht.

#### *Structuur van het beleidsartikel*

Het rapport stelt dat het mogelijk is om ook voor beleid dat in interactie met andere overheden tot stand komt goede, operationele beleidsdoelstellingen te formuleren. Ik deel deze mening en wil dit koppelen aan mijn voornemen tot bovengenoemde gezamenlijke evaluaties. Door de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen door gezamenlijke evaluaties expliciet in beeld te

brengen, kan iedere overheid duidelijker verantwoording afleggen over haar bijdrage aan het bereikte effect. Hierdoor kan ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van rijksinvesteringen beter in beeld gebracht worden en daarmee leiden tot meer focus en heldere doelstellingen in het beleidsartikel. Ik zal de structuur van het beleidsartikel, conform de aanbeveling van het rapport, hier op aanpassen.