



bijlage

Bijlage onderzoeksopzet beleidsdoorlichting artikel 5 BZK

Bijlagenummer 1
26 augustus 2019

Ons kenmerk

Doel

Doel van de beleidsdoorlichting is inzicht te geven in doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het gevoerde beleid van artikel 5 'Ruimtelijke ordening en Omgevingswet', van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (HVII - BZK)¹ over de periode 2014 tot en met 2019 conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)(2018).

Vraagstelling

De centrale vraag luidt:

Is het beleid op ruimtelijke ordening gericht op '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' doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2014 tot en met 2019?

Deze vraagstelling is gebaseerd op de algemene doelstelling zoals deze is geformuleerd in de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 2019, artikel 5 lid a².

Binnen deze beleidsdoorlichting wordt onderscheid gemaakt tussen artikel 5.1 - Ruimtelijke ordening en artikel 5.2 - Omgevingswet. Bij artikel 5.2 is nog geen sprake van uitvoering van beleid, maar van de ontwikkeling van instrumenten: het stelsel van Omgevingswet en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Deze instrumenten zijn gedurende de hele doorlichtingsperiode in ontwikkeling geweest via een projectmatige aanpak met nauwe betrokkenheid van medeoverheden.

Het is dus op dit moment niet mogelijk het beleid onder artikel 5.2 eenduidig door te lichten op basis van de RPE 2018. Hierbij is het met bovenstaande in gedachte met name niet mogelijk doeltreffendheid van het beleid te duiden. De resultaten van het project zijn immers nog niet opgeleverd. Wel kan er gekeken worden naar de doelmatigheid van het project. Daarom is voor artikel 5.2 een deelvraag opgesteld die zich nadrukkelijk richt op de gekozen projectmatige aanpak:

¹ Kamerstuk 35 000 VII-2

² Idem

Hoe heeft de gekozen projectmatige aanpak bijgedragen aan de tot nu toe bereikte resultaten bij invoering en implementatie (onder andere de ontwikkeling van DSO) van de Omgevingswet?

Er zal bij het beantwoorden van deze vraag onder andere gelet worden op de rol die decentrale overheden hebben binnen de verschillende deelprogramma's van de Omgevingswet. Een belangrijk aspect van de projectmatige aanpak is namelijk de interbestuurlijke samenstelling van het programma Aan de slag. In dit programma is de ontwikkeling van het DSO en de invoeringsondersteuning belegd.

De onderzoeksvragen die in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zijn opgenomen, vormen de leidraad voor de gehele beleidsdoorlichting. Op basis van een synthese van bestaande evaluaties zullen lessen worden getrokken voor het beleid. Uit de analyse zal blijken of en welke verbetering het huidige beleid behoeft; dit wordt uitgewerkt in de aanbevelingen.

Afbakening

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het gevoerde beleid binnen het beleidsartikel 5 van de BZK-begroting in de periode 2014 tot en met 2019. Deze beleidsdoorlichting sluit aan op de vorige doorlichting van artikel 13 Ruimtelijke ontwikkeling van de begroting van Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) over de periode 2009 tot en met 2013³.

Belangrijke notie daarbij is dat in 2017 een groot deel van het ruimtelijk beleid van het Rijk overgegaan is van het ministerie van IenM naar het ministerie van BZK bij uitwerking van het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'. De verplaatsing van de beleidsartikelen op de begroting - van artikel 13 bij IenM naar artikel 5 bij BZK - is in 2017 doorgevoerd met de 3^e nota van wijziging op de begroting van 2018⁴.

De doorlichting van artikel 5 richt zich op de in het begrotingsartikel van 2019 opgenomen financiële instrumenten 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 verschillende onderdelen die niet zijn overgegaan naar BZK staan op beleidsartikel 13 Bodem en Ondergrond en artikel 11 Integraal waterbeleid van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)⁵. Dit betreft de verantwoordelijkheden op het gebied van bodem en ondergrond, ruimtelijke adaptatie, de gebiedsagenda's Grote Wateren en Regiecollege Waddengebied.

³ Kamerstuk 2014-2015 32861 nr. 8

⁴ Kamerstuk 34775 XII, nr. 63.

⁵ Idem

Om de afbakening en samenhang tussen de beleidsdoorlichting van artikel 5 van de begroting van het ministerie van BZK en de doorlichtingen van de begroting van het ministerie van IenW te borgen, zal het ministerie van IenW worden vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van de doorlichting van artikel 5 van BZK, en zal het ministerie van BZK worden vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van de doorlichting van artikel 13 van Het ministerie van IenW.

Het financiële beleidsinstrumentarium voor zowel artikel 5.1 Ruimtelijke ordening als artikel 5.2 Omgevingswet kent subsidies, opdrachten, bijdragen aan medeoverheden en bijdragen voor agentschappen. Daarnaast zijn er binnen artikel 5.1 ook bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met een wettelijke taak. Het begrotingsartikel 13 van IenM had een andere opbouw dan het huidige artikel 5 van BZK, namelijk op basis van de verschillende beleidsonderwerpen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt in de systeem- en resultaatverantwoordelijkheid (ruimtelijke investeringen). Artikel 5 is daarentegen ingedeeld naar de verschillende financiële instrumenten.

In onderstaande tabel staan de bedragen genoemd in de periode 2014 tot en met 2019. Hierbij zijn de cijfers van 2018 en 2019 omgeschreven naar de indeling van het beleidsartikel 13 van IenM, omdat deze indeling het langst gebruikt is tijdens de doorlichtingsperiode.

Onderdeel/instrument <small>Bedragen x € 1 mln.</small>	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<i>Systeem van ruimtelijke ordening</i>						
Ruimtelijk instrumentarium	7,7	12,1	8,3	10,8	4,2	5,5
Geo-informatie	42,6	51,6	47,8	33,7	30,9	39,3
Nationale Omgevingsvisie					0,4	1,5
Invoering en implementatie Omgevingswet	5,8	12,6	25,1	63,8	58,2	43,2
<i>Ruimtelijke investeringen</i>						
Gebiedsontwikkeling	13,6	3,4	7,7	9,5	6,1	6,6
Ruimtegebruik bodem	28,4	32,4	25,7	18,7	7,7	7,0
Totaal	98,1	112,1	114,6	136,5	107,5	102,9

*op basis van begroting 2019

Tabel 1 Uitgaven beleid voor ruimtelijke ontwikkeling in de periode 2014 tot en met 2018, en begroot voor 2019, afgerond op € 0,1 miljoen

Naast de onderwerpen waarvoor het financiële instrumentarium wordt ingezet, bestaat het beleid op artikel 5 uit de ontwikkeling van wet- en regelgeving, zoals de Wet ruimtelijke ordening. Deze worden dus ook meegenomen in de beleidsdoorlichting.

Beleidstheorie

In de beleidsdoorlichting wordt de beleidstheorie achter artikel 5 gereconstrueerd. Voor de beleidstheorie van artikel 5 zal onderscheid worden gemaakt tussen artikel 5.1 en 5.2, hoewel beide artikelonderdelen uiteindelijk hetzelfde eerdergenoemde centrale doel nastreven.

De algemene doelstelling, genoemd in de centrale vraagstelling, kan voor artikel 5.1 worden opgesplitst in drie doelen, genoemd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012), namelijk:

1. Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland (welvaart en welzijn) door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland;
2. Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat;
3. Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn⁶.

Onder deze drie doelen zijn in de SVIR dertien nationale belangen benoemd, waaronder twaalf inhoudelijke en één belang gericht op de systeemverantwoordelijkheid 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. Het ministerie van BZK (voorheen het ministerie van IenM) heeft met name de systeemverantwoordelijkheid binnen de ruimtelijke ordening.

Deze doelen en nationale belangen zijn nu nog steeds actueel, de SVIR is immers vigerend beleid in de periode van deze beleidsdoorlichting. Hoewel de Omgevingswet (inwerkingtreding gepland op 1 januari 2021) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI, voorzien begin 2020) nog niet expliciet betrekking heeft op de te hanteren beleidstheorie voor de periode 2014-2019, heeft de bedoeling van de stelselherziening – de geest van de Omgevingswet – echter al wel impact op het huidige handelen binnen de beleidskaders van de SVIR.

In de beleidsdoorlichting zal de beleidstheorie verder worden uitgewerkt waarbij per doel wordt bekeken welke beleidsinstrumenten zijn ingezet om dit doel te bereiken en hoe dat is gebeurd. Daarbij wordt ook gekeken naar de ontstaansgeschiedenis, de context en motivatie van het beleid en wordt rekening gehouden met de aanstaande stelselherziening.

Methode

De beleidsdoorlichting bestaat in hoofdzaak uit een ex post syntheseonderzoek van de evaluaties van individuele beleidsinstrumenten.

Voor de doorlichting van artikel 5.1 zijn er reeds vele evaluaties uitgevoerd. Deze vindt u achterin deze bijlage. Daarnaast zijn komend jaar nog enkele aanvullende evaluatieonderzoeken voorzien, zoals een evaluatie van de Nationale Sleutel-, Nota Ruimte- en Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit-projecten en een

⁶ Kamerstukken II 2011–2012, 32 660, nr. 50

evaluatie van de Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp. Daarmee zijn vrijwel alle beleidsonderdelen van artikel 5.1 gedekt, op het beleidsonderdeel Windenergie op zee na. BZK draagt daaraan bij via haar rol in de energietransitie en verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening van de Noordzee. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is beleidsverantwoordelijk voor de uitrol van windenergie op zee. Gezien deze notie en vanwege de onderhandelingen die nu en de komende periode plaats vinden, is een evaluatie op dit moment vanuit BZK niet opportuun.

Voor de doorlichting van artikel 5.2 wordt gebruik gemaakt van periodieke verantwoordingsrapportages, monitoringsrapporten en andere rapporten die ten behoeve van deze programma's worden opgesteld. Daarnaast zullen er interviews met belanghebbenden gevoerd worden. Met analyse van deze rapporten en de interviews wordt gekeken op welke wijze de projectmatige aanpak heeft bijgedragen aan de tot nu toe bereikte resultaten voor de stelselwijziging.

De doorlichting van artikel 5.1 en 5.2 worden apart van elkaar uitgevoerd, maar hebben een gezamenlijke begeleidingscommissie en onafhankelijke adviseur. Er is gekozen voor een gesplitste uitvoering vanwege het verschillende karakter van de doorlichtingen van de beide artikelen. Voor beide artikelen is ervoor gekozen om de werkzaamheden uit te besteden aan een of meerdere onderzoeksbureaus. Het ministerie van BZK levert input en doet mee aan inhoudelijke bijeenkomsten over de beleidstheorie en analyse.

Verbeterparagraaf

In de verbeterparagraaf zal kort stil gestaan worden bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting om in de toekomst een beter inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Besparings- of intensiveringsvariant

Tot slot zullen in de beleidsdoorlichting scenario's worden opgenomen waarin beleidsopties worden uitgevoerd met 20% minder middelen (besparing), of juist met 20% meer middelen (intensivering).

Kwaliteitsborging

Een begeleidingscommissie bewaakt de kwaliteit en de voortgang van de doorlichting. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van:

- Ministerie van BZK, programma DG Omgevingswet, directies Nationale omgevingsvisie, Eenvoudig Beter, Aan de slag
- Ministerie van BZK, DG Bestuur, Ruimte en Wonen, Directie Ruimtelijke ordening
- Ministerie van BZK, directie Financieel Economische Zaken
- Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
- Ministerie van IenW

Bij het proces van de beleidsdoorlichting wordt een onafhankelijke deskundige betrokken. De onafhankelijke deskundige ziet toe op de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek, onder andere door deel te nemen aan de bijeenkomsten

van de begeleidingscommissie, en velt een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. De onafhankelijk adviseur heeft tevens meegelezen met en advies gegeven op deze onderzoeksopzet.

Voor de beleidsdoorlichting van artikel 5 zal Prof. dr. Edwin Buitelaar als onafhankelijk adviseur optreden. Edwin Buitelaar is professor Land and Real Estate Development aan de Universiteit Utrecht en tevens werkzaam als senior onderzoeker en programmaleider bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op het gebied van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling.

Tijdpad

In de planning wordt ernaar gestreefd de doorlichting uiterlijk in het laatste kwartaal van 2020 aan uw Kamer toe te sturen.

Evaluaties, geordend naar jaar van publicatie (voor artikel 5.1)

2014

- Beleidsdoorlichting Ruimtelijke ontwikkeling, Twynstra Gudde, 2014
- Monitor Infrastructuur en Ruimte, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2014
- Balans van de Leefomgeving, PBL, 2014
- Evaluatie Wet Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen, Auditdienst Rijk, 28 januari 2014
- Kamerbrief 33 926, Evaluatie wet basisregistraties adressen en gebouwen, 25 april 2014

2015

- Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, SRA Consulting en Van der Heijden Grondbeleid, 2015
- Evaluatie Kadaster, Werken aan maatschappelijke meerwaarde binnen de context van een open overheid, AEF, 30 oktober 2015
- Evaluatie Besluit financiële bepalingen bodemsanering en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2005, EY Advisory, 2015
- De veerkrachtige binnenstad, PBL, 2015

2016

- Evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, RIGO en Berenschot, 2016
- Monitor Infrastructuur en Ruimte, PBL, 2016
- Balans van de Leefomgeving, PBL, 2016
- Evaluatie Ladder voor duurzame verstedelijking, Compendium voor de Leefomgeving, 2016
- Naleving van de Ladder voor duurzame verstedelijking, Compendium voor de Leefomgeving, 2016
- Inspire (Kamerbrief Minister van IenM, 18 mei 2016 / Member state report Geonovum, 10 mei 2016 / Actualisatie KBA, Ecorys, 11 mei 2016)
- Kansrijk mobiliteitsbeleid, PBL, 2016
- Voortgangsrapportage RRAAM, voortgangsrapportage 6 + kamerbrief, ministerie van IenM, 2016

- Evaluatie structuurvisie derde nota Waddenzee, Royal HaskoningDHV, 2016
- IBO flexibiliteit in infrastructurele planning, ministerie van Financiën, 2016
- Evaluatie Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp, Royal HaskoningDHV, 2016
- Voortgang bodemsanering, Brief staatssecretaris IenM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 30 015, nr. 52 3

2017

- Tussenbalans van de leefomgeving, PBL, 2017
- Uitvoeringsmonitor SVIR, kamerbrief (32 660 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nr. 63) en bijlage, 2017
- Eindrapport evaluatie Ruimtelijke Adaptatie, ORG-ID, 2017
- Evaluatie stichting bodemcentrum, EY Advisory, 2017
- Evaluatie code maatschappelijke participatie in MIRT projecten, Kwinkgroep, 2017
- ENSIA-zelfevaluatie BAG en BGT (p.m.)
- CIO-oordeel Basisregistratie Ondergrond (BRO), ministerie van Infrastructuur en Milieu, 7 september 2017
- Eindevaluatie Groot Project RRAAM, ministerie van IenM, 2017
- Uitkomst bestuurlijke overleggen MIRT, kamerbrief, 2017
- Voortgangsrapportage Actieplan Bevolkingsdaling, Berenschot, 2017
- Wettelijke Audit Basisregistratie Topografie 2017, Wageningen University & Research, mei 2018
- Evaluatie integrale ruimtelijke- en mobiliteitsprojecten, CPB, 24 november 2017

2018

- Monitor Infrastructuur en ruimte, PBL, 2018
- Balans voor de Leefomgeving, PBL, 2018
- Naar een samenhangende NOVI, PBL, 2017
- Evaluatie Ladder voor duurzame verstedelijking, Compendium voor de Leefomgeving, 2018
- Tweede voortgangsrapportage Bevolkingsdaling, BZK, 2018
- Rapportage BAG tevredenheidsonderzoek afnemers, Statisfact, juni 2018
- Kosten windenergie op zee, Algemene Rekenkamer, 27 september 2018

(Voorzien in) 2019

- Ex ante evaluatie NOVI, PBL (nog voorzien)
- Evaluatie flexibiliteit in de MIRT systematiek (nog voorzien)
- Advies Bureau ICT-toetsing (BIT) Over Basisregistratie Ondergrond, 23 januari 2019
- Evaluatieonderzoek basisregistraties, "Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven", Algemene Rekenkamer, juni 2019
- Voorzien Rapport Raad van State advies geo-basisregistraties
- Monitoring doorvaart en medegebruik bestaande windparken op zee

Voorzien in 2020

- Evaluatie Doorvaart en medegebruik bestaande windparken op zee

Datum
26 augustus 2019

- Balans van de Leefomgeving, PBL, 2020
- Monitor NOVI
- Eindevaluatie Nationale sleutelprojecten, Nota ruimte projecten en Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit projecten
- Evaluatie Actieagenda ruimtelijk ontwerp
- Evaluatie Kadaster

Rapportages en verslagen (voor artikel 5.2)

- De kwartaalrapportages voor de wetgeving
- De adviezen van de adviescommissie op de diverse wetgevingsproducten
- De halfjaarlijkse monitor van Aan de Slag met Omgevingswet
- Relevante (openbare) verslagen van interbestuurlijke overleggen
- Voortgangsrapportages van het DSO en het informatiepunt
- Relevante presentaties (bijvoorbeeld van de kwartaaldemonstraties DSO)
- Jaarverslagen van de Crisis- en herstelwet