Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Regie nemen en samenwerken

Een verkenning naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Peter Heij
Sarah Hannay
Louise van Haaften

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Regie nemen en samenwerken

Een verkenning naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied

Oktober 2021

Inhoud

Samenvatting 6

1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding 10
1.2 Opdracht 10
1.3 Aanpak 11

2 De context van de uitvoering: balans zoeken 13
2.1 Inleiding 13
2.2 Transities en hun dynamiek 13
2.3 Horizontale en verticale relaties 14
2.4 Vier dynamieken rondom de opgaven in het landelijk gebied 16
2.4.1 Beleid en uitvoering 16
2.4.2 Centraal en decentraal 16
2.4.3 Sectoraal en integraal 17
2.4.4 Generiek en gebiedsgericht 17
2.5 Conclusie 18

3 Leren van andere ervaringen 20
3.1 Inleiding 20
3.2 DLG: een stukje geschiedenis van een uitvoerende dienst in het landelijk gebied 20
3.3 Ruimte voor de Rivier: sturen en ruimte geven 22
3.4 Regio Deals: in partnerschap de brede welvaart versterken 23
3.5 Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën 24
3.6 Voorbeelden samenwerking uitvoeringsorganisaties 25
3.7 Conclusie 25

4 Resultaten interviews 27
4.1 Inleiding 27
4.2 Rode draden 27
4.3 Conclusie 29

5 Varianten uitvoeringsmodaliteiten 31
5.1 Inleiding 31
5.2 Modaliteit 1: Versterken van de decentrale uitvoering 31
5.3 Modaliteit 2: Versterken van rijksuitvoeringsorganisaties 32
5.4 Modaliteit 3: Nieuwe uitvoeringsorganisatie voor transitie in het landelijk gebied 32
5.5 Modaliteit 4: Nationaal programma met een programmadirectie 33
5.6 Conclusie 34

6	Advies uitvoeringsperspectief	35
6.1	Inleiding	35
6.2	Elementen uitvoeringsperspectief	35
6.3	Conclusie	40
7	Indicatie kosten/capaciteit	41
7.1	Inleiding	41
7.2	Referentiepunten kosten en capaciteit	41
7.3	Conclusie	43
8	Aanbevelingen voor een vervolg	44
8.1	Inleiding	44
8.2	Drie belangrijke randvoorwaarden	44
8.3	Zes vervolgacties	45
8.4	Conclusie en aanbevelingen	47
Bijlagen		48
Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden		49
Bijlage 2: Bronnen		50

Samenvatting

In het landelijk gebied komt een aantal ingrijpende opgaven samen, waarin het rijk samen met partners een belangrijke rol vervult. Het verminderen van de uitstoot van stikstof, het tegengaan van broeikasgasemissies en het verbeteren van de biodiversiteit en de waterkwaliteit zijn urgente, omvangrijke en complexe opgaven. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat landbouw en natuur het grootste ruimtebeslag leggen op het landelijk gebied.

Het ministerie van LNV heeft ABDTOPConsult gevraagd een korte verkenning te doen naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied. ABDTOPConsult is daarbij gevraagd om in het advies een schets te geven van modaliteiten, rollen (en scope), taken en verantwoordelijkheden van de organisatie die de organisatiekracht van LNV/het rijk en de uitvoeringskracht in het landelijk gebied versterkt met bijbehorende omvang en kosten. Hierbij zijn mogelijke valkuilen en do’s en don’ts meegenomen op basis van de ervaringen met andere programmaorganisaties en rekening houdend met ervaringen uit het verleden.

We merken hierbij op dat de beleids- en sturingskeuzes ten aanzien van het landelijk gebied die de komende periode zullen worden gemaakt impact hebben op de manier waarop de uitvoering het beste vormgegeven kan worden. Beleid en uitvoering kunnen niet los van elkaar worden gezien. Om in een vervolgstap een gedetailleerder beeld te kunnen schetsen van de benodigdheden voor een stevigere uitvoeringskracht, is het nodig om te weten wat de inhoudelijke opdracht wordt aan de uitvoering.

Voor dit adviesrapport zijn gesprekken gevoerd met medeoverheden, departementen, maatschappelijke organisaties en rijksuitvoeringsorganisaties. Met deze partijen is een open, oriënterend gesprek gevoerd over de bestaande werkzaamheden in het kader van de uitvoering voor de opgaven in het landelijk gebied en de kansen, beperkingen en benodigdheden die zij zien bij verschillende uitvoeringsmodaliteiten- en arrangementen. Aanvullend op deze gesprekken is gekeken naar ervaringen uit het heden en verleden, zoals bijvoorbeeld Ruimte voor de Rivier, de Regio Deals, Dienst Landelijk Gebied en het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën.

Partijen voelen allen een sterke urgentie om de uitvoeringskracht te versterken. Gelet op de grote verschillen tussen gebieden is er regionaal maatwerk en flexibiliteit nodig in de uitvoering. Partijen benadrukken daarbij dat het van belang

is om de gebiedsautoriteit duidelijke regie te geven en ook te versterken. Hoewel de noodzaak van een integrale aanpak wordt herkend, brengt dit ook het risico met zich mee verlamd te worden door de complexiteit en onvoldoende voortgang te boeken. Het is ook belangrijk om de sociale impact van de transitie in het landelijk gebied niet te onderschatten. Specifiek aandachtspunt bij de uitvoering is daarnaast de sleutelfactor die grondbeleid speelt in de transitie in het landelijk gebied. Er is in het algemeen veel expertise aanwezig bij bestaande uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Deze kennis en expertise is op dit moment echter niet volledig en wordt ook niet voluit benut ten behoeve van de transitie in het landelijk gebied. Ook op het gebied van onderlinge kennisuitwisseling kunnen verdere stappen worden gezet.

Een veelvuldig gesignaleerd knelpunt is de capaciteit en specifieke expertise die de uitvoering van de aanpak in het landelijk gebied gaat vergen. Alle betrokken partijen benadrukken dat over de brede linie aanvullende capaciteit nodig is. Het beschikken over voldoende middelen voor deze extra capaciteit leidt niet direct tot succes. De krappe arbeidsmarkt en een schaarste van specifieke expertise kunnen een bottleneck vormen voor een slagvaardige uitvoering. Dit probleem is niet snel en eenvoudig opgelost, en moet daarom niet worden onderschat.

Het rapport schetst een aantal spanningen die een belangrijke context vormen voor de opgaven in het landelijk gebied. Het gaat om het vinden van een balans op de assen beleid en uitvoering, centraal en decentraal, sectoraal en integraal en generiek en gebiedsgericht.

Het rijk heeft voor de opgaven in het landelijk gebied meer dan één rol te vervullen. Enerzijds zal het rijk in een verticale relatie tot de medeoverheden kaderstellend op moeten treden en duidelijkheid moeten geven aan de voorkant over de te behalen doelen. Anderzijds zal het rijk ook een horizontale rol in de uitvoering van de opgaven vervullen in een gelijkwaardig partnerschap met de andere betrokken partijen. Uitgangspunt in dit rapport is de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en taken. De provincie is de gebiedsautoriteit en is als zodanig eerste aanspreekpunt voor de uitvoering in de gebieden. Transitieopgaven zijn complex en verlopen niet altijd voorspelbaar. Bij dit handelen in onzekerheid past een houding van leren en gezamenlijk ontdekken.

In dit rapport verkennen we vier mogelijke uitvoeringsmodaliteiten als verschillende manieren om de uitvoeringskracht te versterken. Op hoofdlijnen maken we onderscheid tussen modaliteiten die voortbouwen op het bestaande organisatievormen en modaliteiten die een nieuwe organisatievorm als basis hebben. Zo kan de decentrale uitvoering versterkt worden of kunnen de rijksuitvoeringsorganisaties worden versterkt.

Het alternatief is om een nieuwe organisatie op te zetten, zoals een nieuwe rijksuitvoeringsorganisatie of een nationale programmaeenheid.

Al deze modaliteiten bieden kansen en hebben risico's. Het gebruikmaken van bestaande organisaties en structuren heeft de grote voordelen dat er een relatief snelle start kan worden gemaakt, bestaande kennis en expertise wordt benut en beter kan worden aangesloten op bestaande projecten en programma's. Gelet op de omvang, complexiteit en urgentie van de opgaven zal dit echter niet genoeg zijn om de beoogde opgaven binnen afzienbare tijd te realiseren. Het lijkt op dit moment niet opportuun om een geheel nieuwe uitvoeringsorganisatie op te zetten. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn de beschikbare tijd om tot uitvoering te komen en het belang van een goede interbestuurlijke samenwerking. Een mengvorm van modaliteiten, waarbij een nationale programmadirectie regie voert, bestaande uitvoeringsorganisaties in consortia hun kennis en expertise bundelen en de uitvoeringskracht bij de medeoverheden, voornamelijk bij de provincies, wordt versterkt, biedt perspectief.

Een kansrijke strategie om de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied te versterken omvat drie elementen:

1) Nationale programmaeenheid
De programmaeenheid is verantwoordelijk voor het programmeren, het vastleggen van afspraken, het bewaken van de kwaliteit en indien nodig bijsturen. Een nationale programmaeenheid is nadrukkelijk geen *rijks*programmaeenheid. In de programmaeenheid werken medewerkers afkomstig vanuit de verschillende overheden samen. Ook wordt de interbestuurlijke samenwerking geborgd in een bestuurlijke stuurgroep.

2) Grondfaciliteit
Grondmobiliteit speelt een sleutelrol in de transitie in het landelijk gebied. Een landelijke grondfaciliteit is ondersteunend aan de medeoverheden en aanvullend op bestaande grondinstrumenten en grondbedrijven die medeoverheden inzetten. Bij een verdere uitwerking is het van belang om de lessen en ervaringen uit de lopende pilot grondfonds mee te nemen.

3) Kennis- en expertisefaciliteit
De kerntaak van de kennis- en expertisefaciliteit is het ontwikkelen, borgen en delen van kennis. Deze faciliteit kan verschillende rollen vervullen. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen kennis van de inhoud en kennis van het proces. Gedacht zou kunnen worden aan bijvoorbeeld een expertpool, een platform voor kennisontwikkeling- en deling, en een centrale plek voor relevante data en informatie. Ook kan de faciliteit een rol vervullen in het aanjagen van het beschikbaar maken van meer capaciteit en deskundigheid.

Aanvullend op deze drie elementen is voor alle partners die actief zijn in het realiseren van de doelen in het landelijk gebied aanvullende uitvoeringscapaciteit nodig. De omvang en positionering van deze aanvullende capaciteit is afhankelijk van de beleidskeuzes die zullen worden gemaakt.

De opgaven in het landelijk gebied zijn van een dusdanige omvang, complexiteit en urgentie dat niet één partij dit alleen op kan pakken. Om deze samenwerking tussen overheden succesvol te laten zijn, is het cruciaal dat er vanaf het begin vertrouwen in elkaar wordt uitgesproken door de betrokken partijen. Dit lijkt misschien een open deur, maar zonder onderling vertrouwen is het risico dat de doelen niet tijdig worden behaald levensgroot.

Dit rapport geeft een eerste beeld van mogelijkheden om de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied te versterken. Om die uitvoeringskracht ook daadwerkelijk te versterken moeten nog flinke stappen worden gezet. Drie factoren die aandacht vragen bij een verdere uitwerking zijn de sociale impact van de transitie van het landelijk gebied, de vertrouwensrelaties tussen partijen en de tijd die nodig is om tot uitvoering te komen. We doen een aantal aanbevelingen voor de volgende fase.

1) Schep duidelijkheid over het beleid en de opdracht die de uitvoering zal gaan krijgen;
2) Werk als één overheid: geef de volgende fase samen met de medeoverheden vorm en borg daarmee de interbestuurlijke samenwerking en betrek bij de volgende fase ook de meest betrokken departementen (naast LNV ook BZK, IenW en EZK), bijvoorbeeld via een regulier DG-overleg;
3) Stel kwartiermakers aan voor een nationale programmaeenheid, een grondfaciliteit en een kennis- en expertisefaciliteit;
4) Tref voorbereidingen voor een grondfaciliteit en kennis- en expertisefaciliteit;
5) Vraag de rijksuitvoeringsorganisaties om in beeld te brengen wat zij gezamenlijk bij kunnen dragen aan de realisatie van de opgaven in het landelijk gebied en
6) Stel vroegtijdig middelen beschikbaar voor de uitvoering.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het landelijk gebied komt een aantal ingrijpende opgaven samen, waarin het rijk en medeoverheden een belangrijke rol vervullen. Grote nationale opgaven zoals het verminderen van de uitstoot van stikstof en broeikasgassen, de klimaatopgaven, het herstel van biodiversiteit en het verbeteren van bodem- en waterkwaliteit, maken dat het realiseren van de doelstellingen zeer urgent en dwingend is. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid omdat natuur en landbouw het grootste ruimtebeslag leggen op het landelijk gebied. De veranderingen in het landelijk gebied kunnen dan ook niet los worden gezien van de transitie van de landbouw.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Ruimtelijke Ordening en de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied sporen het rijk aan om meer regie te nemen, meer samenhang en synergie te creëren in doelen en instrumenten en heldere kaders aan te geven. Het gaat hierbij niet alleen om het formuleren van doelstellingen en het beschikbaar stellen van middelen, maar ook om het ontwikkelen van een krachtige uitvoeringsorganisatie om te borgen dat in heel Nederland op maat de organisatie- en uitvoeringskracht stevig genoeg ingezet kan worden om de doelen in het landelijk gebied te realiseren.

Voor deze omvangrijke transformatie van het landelijk gebied is duidelijk een gezamenlijke inspanning aan de orde: publiek én privaat. Gezien de urgentie van de opgaven is een voortvarende uitvoering cruciaal. Een gebiedsspecifieke benadering ligt daarbij voor de hand omdat het om meervoudige opgaven gaat die over grenzen van sectoren en bestuurslagen heen moeten worden gerealiseerd. De rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen zullen de handen ineen moeten slaan voor een gezamenlijke, langjarige aanpak.

1.2 Opdracht

De Bestuursraad van het ministerie van LNV heeft ABDTOPConsult gevraagd om een verkenning te doen naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied. Deze verkenning vindt plaats, anticiperend op besluitvorming over een intensivering van de beleidsopgaven in het landelijk gebied. Het beoogde eindresultaat is:

- *Een schets van modaliteiten, rollen (en scope), taken en verantwoordelijkheden van de organisatie die de organisatiekracht van LNV/het rijk en de*

uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied versterkt met bijbehorende omvang en kosten.

- *Het benoemen van mogelijke valkuilen, do's en don'ts gezien ervaringen met andere programmaorganisaties en rekening houdend met ervaringen uit het verleden.*

Dit rapport beoogt een advies te geven over een mogelijk uitvoeringsarrangement, welke kosten hier bij benadering mee zijn gemoeid en mogelijke vervolgstappen die de Bestuursraad van LNV (ambtelijke top) kan zetten.

De aanpak van de opgaven in het landelijk gebied vraagt niet alleen om uitvoeringskracht. De komende tijd zullen er ook beleids- en sturingskeuzes moeten worden gemaakt. Deze zullen impact hebben op de wijze waarop de uitvoering het beste kan worden vormgegeven. Beleid en uitvoering kunnen immers niet los van elkaar worden gezien. Het borgen van de aansluiting van beleid op uitvoering en wisselwerking hiertussen heeft dan ook aandacht nodig bij de ontwikkeling van zowel het beleid als de uitvoering.

1.3 Aanpak

Voor deze verkenning zijn in een relatief korte periode veel gesprekken gevoerd, soms in de vorm van groepsgesprekken, soms individuele gesprekken. De gesprekken zijn in te delen naar een viertal groepen (zie onderstaande tabel en bijlage 1). Met deze partijen zijn open, oriënterende gesprekken gevoerd over de bestaande werkzaamheden in het kader van de uitvoering van opgaven in het landelijk gebied en over mogelijkheden, kansen en beperkingen die zij zien bij de uitvoering van de grote transities die op het landelijk gebied afkomen.

Medeoverheden	Interprovinciaal Overleg (IPO) Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) Unie van Waterschappen (UvW) Provincie Drenthe Provincie Noord-Brabant Provincie Overijssel Provincie Zuid-Holland
Departementen	Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Infrastructuur en Waterstaat (IenW) Economische Zaken en Klimaat (EZK)

Maatschappelijke organisaties	Land- en Tuinbouworganisatie (LTO-Nederland) Natuurmonumenten Stichting LandschappenNL Vogelbescherming Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG)
Programma's en rijksuitvoeringsorganisaties	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) Rijksvastgoedbedrijf (RVB) Rijkswaterstaat (RWS) Staatsbosbeheer (SBB) Deltaprogramma Kadaster Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NP RES)

Tabel 1: geïnterviewde organisaties

Daarnaast is gekeken naar ervaringen uit het heden en het verleden met andere rijks- of nationale programma's en organisatievormen, zoals het Deltaprogramma, Ruimte voor de Rivier, het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NP RES) en de Regio Deals. Ook is gekeken naar de Dienst Landelijk Gebied (DLG) die in 2015 is opgeheven.

2 De context van de uitvoering: balans zoeken

2.1 Inleiding

Vanuit de theorie en de praktijk identificeren we een aantal spanningen of dynamieken die een belangrijke context vormen voor de opgaven in het landelijk gebied. We gaan eerst in op de bredere context en de complexiteit die transities met zich meebrengen. Daarbij gaan we in op de betekenis en invulling van regie. Vervolgens beschrijven we de spanningen langs een viertal assen: 1. beleid – uitvoering, 2. centraal – decentraal, 3. sectoraal - integraal en 4. generiek – gebiedsgericht. Ze geven een indruk van de keuzes die nodig zijn om de uitvoering vorm te kunnen geven. Er is geen eensluidend antwoord: het is niet het één of het ander. Het gaat nadrukkelijk om het vinden van de juiste balans en het maken van heldere keuzes. Deze spanningsvelden passen bij de bredere context van transities, de betekenis daarvan voor het nemen van regie en welke eigenschappen dit vervolgens van de uitvoering vraagt.

2.2 Transities en hun dynamiek

Bij transities is doorgaans geen overeenstemming over de inhoud: de vraag waar de transitie naartoe beweegt, of 'hoe het zou moeten' is juist het onderwerp van discussie. Rotmans[1] definieert een transitie als: "een fundamentele omslag in denken, handelen en organiseren op systeemniveau". Dit zien we terug in de vraagstukken in het landelijk gebied. Wie kijkt naar samenhangende opgaven zoals die rond de toekomst van de landbouw, het verbeteren van de biodiversiteit en de aanpak van de stikstofproblematiek, ziet ook dat het accommodatievermogen van de samenleving niet altijd gelijk oploopt met de urgentie van het vraagstuk. Er is sprake van een gelijktijdige opbouw, ombouw en afbouw van het systeem.[2] Dit leidt tot complexe en vaak chaotische processen. De overheid is niet zozeer "eigenaar" van de transitie, maar kan ervoor kiezen een regierol op zich te nemen om het proces in goede banen te leiden. Transities zijn ingewikkeld en ze vragen om een houding van verkennen, proberen en leren.

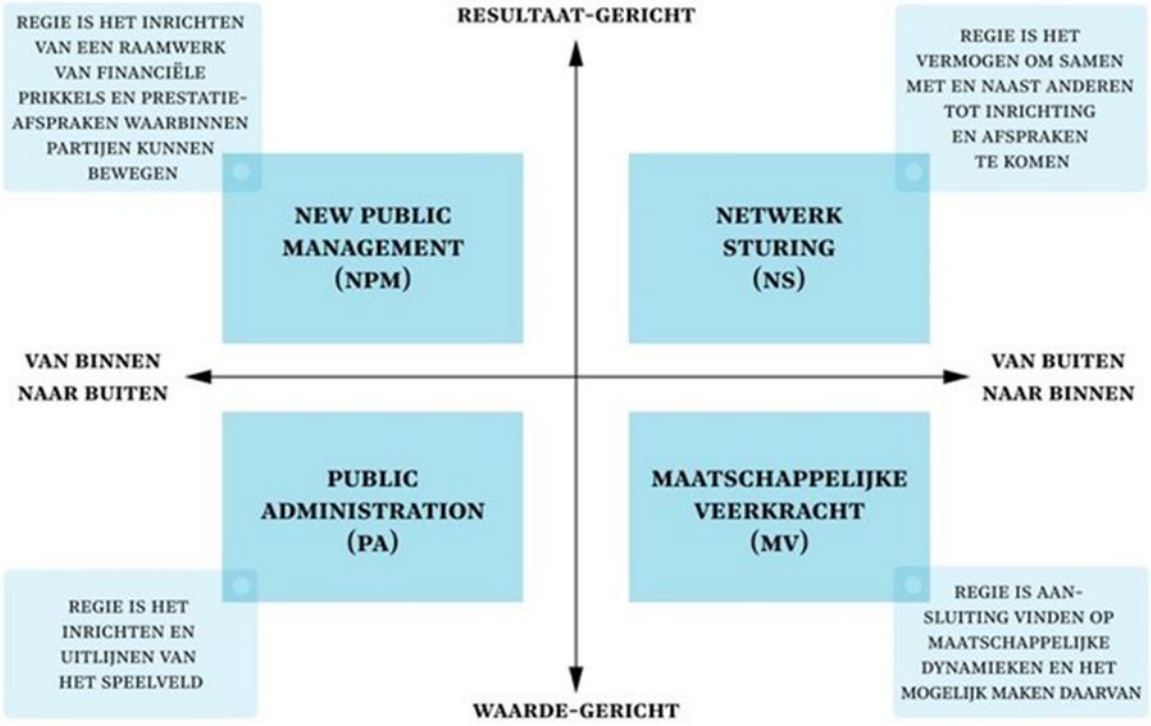
[1] Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan*. 's-Hertogenbosch, Nederland: Aeneas.
[2] Lodder, M., Loorbach, D., Roorda, C., & Spork, C. (2017, mei). *Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*.

2.3 Horizontale en verticale relaties

Bij de transitie in het landelijk gebied komen duidelijk conflicterende belangen naar voren. Overheden worden bovendien geconfronteerd met een stapeling van transities in de leefomgeving. De vraag wie in dit spanningsveld de knopen door zou moeten hakken wordt vaak beantwoord met een behoefte aan meer regie, meestal direct gekoppeld aan meer doorzettingsmacht voor de rijksoverheid. Tegelijkertijd is er ook op gebiedsniveau sterke behoefte om eigen keuzes te maken, maatwerk toe te passen en de ruimte voor eigen belangen te bewaken. Regie is daarmee een begrip met een zekere ambiguïteit, bedoeld om de spanning tussen sturing én autonomie in één activiteit te vatten.[3] Dat maakt regie een combinatie van sturen en loslaten.

Regie kan ook worden bezien vanuit het NSOB-kwadrantenmodel.[4] Vanuit het perspectief van de verschillende rollen verandert ook de betekenis van regie. De rollen aan de linkerkant van het kwadrant kunnen worden gezien als de meer traditionele en hiërarchische rol vanuit de overheid. De overheid zit hier in een meer verticale rol. Regie gaat dan vooral over het vermogen om anderen in staat te stellen iets te doen, door het speelveld vorm te geven of via financiële arrangementen een raamwerk af te bakenen waarbinnen andere partijen ruimte hebben om te acteren. De rollen aan de rechterkant van het kwadrant kenmerken zich meer door partnerschap en samenwerking en zijn daarmee meer horizontaal van aard. Regie gaat daar meer over meedoen mét de ander: samen vormgeven aan een opgave en de hiërarchie zoeken die daar het beste bij past. Daarbij kan het nog steeds nodig zijn om de instrumenten in te zetten die bij verticale sturing passen. Het uitgangspunt is echter fundamenteel verschillend, omdat de inzet in dit geval het resultaat is van het (horizontale) samenwerkingsproces.

[3] Termeer, K., Teisman, G., Schröer, L., & Van der Steen, M. (2021, september). *Het terugkerend verlangen naar regie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
[4] Ibid.



Figuur 1: Regie in relatie tot vier vormen van overheidssturing (Termeer et al., 2021)

Ook uit de gesprekken komt deze afwisseling tussen verticale en horizontale invulling van regie naar voren. Dit uit zich het sterkst in de relatie tussen het rijk en de medeoverheden. Enerzijds is er behoefte aan heldere beleidsmatige kaders, en anderzijds willen respondenten de ruimte om op eigen terrein kleur te geven aan de wijze van uitvoeren. Daarbij wil men echter wel kunnen terugvallen op meer verplichtende instrumenten, maar dan wel vanuit de specifieke situatie uit het gebiedsproces en met medezeggenschap over de kleur en invulling van de randvoorwaarden. Dit komt vooral tot uiting rond het onteigenen en uitkopen van bedrijven. Respondenten die hiermee bezig zijn geven unaniem aan dat een goed gevulde instrumentenkoffer noodzakelijk is, met al dan niet meer verplichtend instrumentarium. Samenvattend zal de relatie tussen het rijk en de medeoverheden bij de opgaven in het landelijk gebied zowel verticaal als horizontaal van aard zijn. Deze rollen zullen verschillen afhankelijk van de fase in het proces en vragen dus om een duidelijk bewustzijn en flexibiliteit.

2.4 Vier dynamieken rondom de opgaven in het landelijk gebied

In deze paragraaf beschrijven we het spanningsveld rond de opgaven in het landelijk gebied aan de hand van vier assen die bij deze verkenning duidelijk als aandachtspunt naar voren zijn gekomen.

2.4.1 Beleid en uitvoering

Er komt veel op het landelijk gebied af en niet alles kan overal. Ruimtelijke ingrepen om bodem- en waterkwaliteit te verbeteren in het belang van natuurkwaliteit, hebben in de meeste gevallen productieverlies in de landbouw tot gevolg. Uitbreiding van de agroproductie kan weer ingrijpen op luchtkwaliteit en woongenot. Alle doelen zijn van belang, maar ze gaan niet op alle plekken goed samen. Dit uit zich ook in de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen. Het nationale belang van waterveiligheid kan lokaal ingrijpende gevolgen hebben door de dijkverlegging die nodig is om de opgave te verwezenlijken. Multifunctioneel inrichten kan een oplossing bieden, maar ruimte in Nederland is schaars en het combineren van functies levert niet overal een goed resultaat op. De beleidskeuzes, zoals die onder meer zijn geschetst in de rapporten van het Adviescollege Stikstofproblematiek en de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied, hebben ingrijpende gevolgen voor het bestaande gebruik en sociale structuren in het landelijk gebied.

Om doelen effectief en efficiënt te kunnen bereiken is het noodzakelijk om kennis van de uitvoering in een vroegtijdig stadium van de beleidsontwikkeling te betrekken. Zo zijn de beleidskeuzes die de komende periode worden gemaakt, van impact op de wijze waarop de uitvoering het beste kan worden vormgegeven. Andersom stellen de urgentie en de aard van de opgaven eisen aan het tempo en de wijze waarop de uitvoering vorm krijgt, en schept dit weer randvoorwaarden voor het beleid. Het is niet altijd duidelijk waar het beleid ophoudt en de uitvoering begint. Beleid en uitvoering moeten daarom op gelijkwaardige basis met elkaar in verbinding staan, zodat over en weer een goede feedbackloop ontstaat.

2.4.2 Centraal en decentraal

De opgaven in het landelijk gebied zijn van een dusdanige omvang, complexiteit en urgentie dat niet één partij dit alleen op kan pakken. Om de doelen te realiseren moeten rijk en medeoverheden vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid en gebundelde slagkracht de uitvoering in het landelijk gebied oppakken. Daarbij gaat het om de combinatie van centrale en decentrale sturing. Termeer et al. spreken van een samenwerking-paradox, waarbij de uitdaging is om het ongemak dat samenwerking met zich meebrengt uit te zitten en gedeeld eigenaarschap te ontwikkelen. In de uitvoering moeten partijen het vermogen hebben om steeds vanuit de opgave het best passende arrangement van beide bestuurslagen te

kiezen. Het gaat dus niet om het vinden van een compromis tussen beide uitersten, maar om het slaan van een brug tussen beide vormen.

Uitgangspunt in dit rapport is de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en taken. De provincie is de gebiedsautoriteit en is als zodanig eerste aanspreekpunt voor de uitvoering in de gebieden. Het rijk kan kaders stellen met duidelijke criteria, voortvloeiend uit beleid. Ook nationale kaders, ontwikkeld vanuit samenspraak tussen verschillende overheden, spelen een rol.

2.4.3 Sectoraal en integraal

Er is een brede roep om een meer integrale aanpak van de opgaven in het landelijk gebied. Het is immers onwenselijk dat bewoners en ondernemers voor elke opgave afzonderlijk worden benaderd en gevraagd om zich aan te passen. Een integrale aanpak biedt kansen om dit te voorkomen en om tot nieuwe oplossingen te komen. Het risico van een integrale aanpak is echter dat men niet 'van de wal' kan komen. Gelet op de urgentie van bepaalde opgaven moeten er snel stappen worden gezet. Daarom moet er een balans worden gevonden tussen een beperkte sectorale aanpak en een brede allesomvattende integrale aanpak. Integrale uitvoering is alleen mogelijk als er integraal beleid beschikbaar is. Om te voorkomen dat "alles op alles" wacht en er geen voortgang geboekt kan worden, is afstemming en meekoppelen met andere belangen second best.

In het IBO ruimtelijke ordening *Van woorden naar daden: over de governance van ruimtelijke ordening* van 6 april 2021 wordt een aantal ijkpunten voor governance geschetst waaronder ook de inzet op een integrale benadering, met een focus op de belangrijkste opgaven van een gebied. Ten aanzien van de inhoudelijke breedte en integraliteit is het uitgangspunt in dit rapport dat herstel van biodiversiteit centraal staat, met daaraan gekoppeld de transitie van de landbouw. De breedte van de uitvoering richt zich dus op landbouw en natuur, gekoppeld aan de opgaven rond stikstof, klimaat, waterkwaliteit- en kwantiteit en bodemkwaliteit. Hierbij worden andere opgaven zoals bijvoorbeeld de woningbouwopgave en de bredere energieopgave (buiten de klimaatopgave in de landbouw) alleen meegenomen wanneer zich dat in een gebied indringend aandient. De (hoofd)opgaven zullen per gebied verschillen. Daar waar de (hoofd)opgave hier om vraagt, kan bezien worden hoe deze opgaven uit andere beleidsdomeinen kunnen worden meegekoppeld.

2.4.4 Generiek en gebiedsgericht

Een vierde as zit tussen generiek en gebiedsgericht beleid. Hierin speelt ook het onderscheid tussen enerzijds lokale opgaven die door het hele land voorkomen, en anderzijds nationale opgaven die lokaal tot uitdrukking komen. Ook het rapport *Kiezen en Delen* van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied pleit

ervoor om de verschillende opgaven niet als een eenheidsworst uit te rollen over het land, maar te bekijken per gebied welke opgaven daar spelen.[5]

Op de vraag hoe de doelen per gebied het beste kunnen worden gehaald is ook van invloed welke partijen in staat zijn om invloed uit te oefenen op de opgaven. In gebieden waar de stikstofbelasting vooral uit het buitenland en uit de achtergronddepositie komt, kan het lastig zijn om met een gebiedsgerichte aanpak de depositie terug te dringen. In dergelijke gevallen is het dan ook van belang om naast een gebiedsgerichte aanpak ook op het nationale niveau het gesprek te voeren over mogelijke oplossingen.

2.5 Conclusie

De opgaven in het landelijk gebied zijn urgent. De afgelopen jaren zijn er meerdere grote beleidsverkenningen geweest waar dit beeld uit naar voren komt. Er is bij respondenten een grote behoefte om nu ook snel "van de kant" te komen. De stikstofopgave wordt daarbij vaak genoemd als grote drijver onder de transitie, met de kanttekening dat wanneer er geen tijd wordt genomen om andere urgente opgaven mee te koppelen de overheid zichzelf in de vingers snijdt.

Het is van belang dat een uitvoeringsmodaliteit ruimte biedt voor een lerende aanpak, het delen en ontsluiten van kennis en het borgen van interbestuurlijke samenwerking.

Transities zijn complex en ingewikkeld. Op veel terreinen is sprake van handelen in onzekerheid. Daarom is het voor overheden van belang dat ze met regelmaat reflecteren op hun rol en invulling daarvan. Wanneer de context verandert, is het immers niet altijd verstandig om hetzelfde te blijven doen. Daarvoor moet een goede en regelmatige feedbackloop tussen beleid en uitvoering worden georganiseerd. Dit vraagt flexibiliteit en wendbaarheid. Partijen moeten kunnen wisselen tussen verschillende uitvoeringsarrangementen in aansluiting op de verschillende fasen van het transitieproces. Bij uitvoeren in onzekerheid hoort een lerende organisatie, waar het veilig is om fouten te maken.

Een aspect dat daaraan is gekoppeld, is het ontsluiten en delen van kennis. Uit de interviews komt naar voren dat partijen die bezig zijn met gebiedsprocessen behoefte hebben aan het delen van ervaringen en het leren van elkaars processen. De mogelijkheid om daar ook daadwerkelijk tijd en aandacht aan te besteden verschilt per organisatie en per persoon. Er lopen verschillende pilots, maar een goedwerkend kennisplatform ontbreekt.

---

[5] Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021, april). *Kiezen én delen*.

Tot slot is goede borging van interbestuurlijke processen en bewaken van de interbestuurlijke verhoudingen essentieel. Eén van de successen van Ruimte voor de Rivier was het vermogen in verschillende bestuurlijke besluitvormingsprocessen te acteren en de besluitvormingscycli die in tempo van elkaar verschillen, optimaal te benutten. Ruimte voor de Rivier ging over een duidelijk afgebakende opgave. Bij de transities in het landelijk gebied komen nu verschillende opgaven bij elkaar, en is opnieuw (ruimtelijke) besluitvorming in meerdere overheidslagen nodig. Om tot effectieve uitvoering te komen moet de uitvoeringsorganisatie met deze meervoudigheid kunnen omgaan.

3 Leren van andere ervaringen

3.1 Inleiding

Om te komen tot een advies over het versterken van de uitvoeringskracht is het van toegevoegde waarde om ook te kijken naar de lessen die we uit andere programma's en organisaties kunnen halen. In dit hoofdstuk kijken we naar de belangrijkste lessen van een viertal ervaringen uit het verleden en uit het heden: de Dienst Landelijk Gebied, het programma Ruimte voor Rivier, het Nationaal Programma RES en de Regio Deals.

3.2 DLG: een stukje geschiedenis van een uitvoerende dienst in het landelijk gebied

De Dienst Landelijk Gebied is sinds haar oprichting in 1935, weliswaar onder verschillende namen, dé uitvoerende rijksdienst geweest die regie voerde over de ontwikkeling van het platteland. In het begin zijn de ruilverkavelingen, later de landinrichtingsprojecten vooral gericht op het verbeteren van de agrarische productieomstandigheden.

De dienst veranderde mee met de zich ontwikkelende behoeften in de samenleving. In de jaren '70 kwam er bijvoorbeeld meer aandacht voor landschapsontwikkeling en recreatie en in de jaren '80 groeide de focus op natuur en milieu. Het scheppen van nieuwe natuur als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur werd een belangrijke nieuwe taak voor de dienst. DLG zette met haar kennis, ervaring en uitvoeringskracht in die periode een groot stempel op de planologische ontwikkeling van het landelijk gebied in Nederland.

Door de veranderde taakverdeling tussen het rijk en de provincies is de positie van DLG steeds meer ter discussie komen te staan. Bij de provincies riep de dienst door haar positie en gezag steeds meer weerstand op. In 1993 besloot het kabinet in het kader van de Decentralisatie-Impuls de bevoegdheden met betrekking tot natuur- en het landinrichtingsbeleid aan de provincies over te dragen. DLG werd hierdoor een hybride uitvoeringsorganisatie: DLG legde zowel verantwoording af aan het rijk (LNV) als aan de provincies. In die jaren werd de sterk hiërarchische dienst omgevormd tot een flexibele projectenorganisatie. De splitsing tussen beleid en uitvoering werd daarmee afgerond.

In 2004 werd DLG omgevormd tot een Rijksagentschap. Achtergrond hiervan was dat DLG vanuit deze meer zelfstandige positie beter positie zou kunnen innemen als uitvoerende dienst voor de provincies.

In de periode 2004-2006 werd ook gebroken met de meer centrale Ruimtelijke Ordening (RO) in Nederland. Het RO-beleid werd in vergaande mate gedecentraliseerd. De decentralisatie kreeg in 2006 zijn vorm in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), waarbij ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van kracht werd. De afspraken die het rijk in dit kader met de provincies maakte, richten zich op het realiseren van afgesproken doelen, waar een budget tegenover stond. Ook werden er afspraken gemaakt over de beschikbaar gestelde capaciteit van DLG. Dit leidde ertoe dat 80% van de capaciteit van DLG werd besteed aan opdrachten van provincies. Een aantal provincies had bezwaar tegen deze zogenoemde "gedwongen winkelnering".

In 2011 werd er op initiatief van staatssecretaris Bleker sterk bezuinigd op het natuurbeleid en het daarbij behorende ambtelijk apparaat. Hij koos voor een volledige decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Provincies zouden vanaf 2015 verantwoordelijk worden voor het provinciaal deel van DLG (400 fte). In de periode 2010 tot en met 2013 investeerde DLG veel energie in een wijziging van haar positie naar een uitvoerende shared servicedienst voor alle overheden die actief zijn in het landelijk gebied. Dit met instemming van het ministerie. Een aantal provincies ondersteunde deze aanpak en voelde wel voor een gemeenschappelijke dienst maar dan zonder "gedwongen winkelnering". Andere provincies voelden daar weinig voor en wilden hun aandeel van de personeelscapaciteit in hun eigen ambtelijk apparaat opnemen. Deze onenigheid heeft uiteindelijk de staatssecretaris van Economische Zaken eind 2013 doen besluiten om DLG op te heffen.

De taken en capaciteit van DLG zijn verkaveld over twaalf provincies en het ministerie van Economische Zaken (waarin het toenmalige LNV was opgegaan). Later werd een aantal taken van DLG overgenomen door Rijkswaterstaat (RWS), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Staatsbosbeheer en het Kadaster.

Concluderend heeft de landelijke dienst DLG de ontwikkeling van de decentralisatie van met name natuurtaken naar de provincies niet kunnen volgen. Het was onvoldoende duidelijk wie verantwoordelijkheid droeg voor de organisatie, waardoor het concept van een interbestuurlijke shared service organisatie onvoldoende draagvlak kreeg.

3.3 Ruimte voor de Rivier: sturen en ruimte geven

In de jaren ’90 van de vorige eeuw zorgden grote hoeveelheden regen- en smeltwater voor zeer hoge waterstanden in de rivieren in Nederland. De dijken waren niet overal sterk genoeg om deze waterstanden aan te kunnen en het risico bestond dat ze mogelijk zouden bezwijken.
In de periode van 1995 tot 2000 werd dit momentum omgezet in een nieuwe aanpak. Het denken veranderde: water moest de ruimte krijgen en de rivieren moesten verbreed worden om het water beter op te kunnen vangen.
Eind 2000 besloot het kabinet tot het opstellen van een Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. De jaren daarna stonden in het teken van het verkrijgen van draagvlak onder regionale en lokale bestuurders.

In 2006 stemde de Eerste en Tweede Kamer in met de PKB en werd het programma Ruimte voor de Rivier gestart. Het programma kende een dubbele doelstelling: het beter beschermen tegen overstromingen en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Om de verschillende expertises het beste tot hun recht te laten komen, verliep de uitvoering via centrale en decentrale partners. Het grootste deel van uitvoering gebeurde decentraal, door waterschappen, provincies, gemeenten en DLG. Voor sommige projecten en maatregelen trad RWS op als uitvoerder.

Aan de voorkant gaf het rijk strakke vastgestelde kaders, waarbij vaststond hoeveel waterstandsdaling de maatregelen gezamenlijk moesten realiseren en welk budget hiervoor beschikbaar was vanuit het rijk. Zoals geconcludeerd in de evaluatie van het programma werd door de controlerende, coördinerende en faciliterende houding van het rijk door bestuurders voldoende ruimte ervaren om regionale wensen mee te kunnen nemen in de plannen. De rol van het rijk zorgde tegelijkertijd ook voor voldoende sturing.

Bij RWS is een centrale programmadirectie opgericht. Deze programmadirectie had in de uitvoering drie rollen: 1) het toetsen van de kwalitatieve inhoud van de opgeleverde producten en het monitoren van de voortgang, 2) het ondersteunen van de uitvoering met kennis en standaardmethodieken en 3) het voeren van programmaregie, waaronder het verzenden van rapportages aan de Tweede Kamer en het faciliteren van kennisuitwisseling tussen partijen. Zo was de programmadirectie de schakel tussen beleid en uitvoering.

Het programma Ruimte voor de Rivier is in 2019 officieel afgerond. De totale kosten van het programma bedroegen € 2,3 mld. Ruimte voor de Rivier wordt breed gezien als een groot succes. Beide doelstellingen zijn verwezenlijkt binnen het beschikbare budget en grotendeels binnen de beoogde looptijd. Uit de in 2018 opgestelde evaluaties van het programma is een aantal relevante lessen te trekken. Allereerst stond de samenwerking op verschillende niveaus, tussen het rijk/programmadirectie

en de hoofdzakelijk decentrale uitvoerders centraal binnen het programma. Een tweede belangrijke rode draad is de combinatie van een strakke centrale aansturing en het geven van ruimte in de (decentrale) uitvoering.

3.4 Regio Deals: in partnerschap de brede welvaart versterken

Met het Regeerakkoord in 2017 stelde het kabinet een budget van € 950 miljoen beschikbaar voor zogenoemde Regio Deals: de Regio Envelop. Het doel van de Regio Deals is het versterken van de brede welvaart in de regio. Rijk en regio gaan met een Regio Deal samen een meerjarig gelijkwaardig partnerschap aan om de regionale opgave aan te pakken. De Regio Deals kenmerken zich door een integrale aanpak van de regionale opgaven en door maatwerk. Geen regio is hetzelfde en dus verschilt ook de opgave en aanpak per regio.

In totaal zijn er 30 Regio Deals gesloten in de periode 2018-2020. Alle Regio Deals zijn momenteel in uitvoering. Deze Regio Deals pakken een breed scala aan opgaven aan, variërend van bodemdaling in het Groene Hart, het versterken van de leefbaarheid in kwetsbare wijken in o.a. Rotterdam-Zuid, Groningen-Noord en de Regio Utrecht, en het verbeteren van de woon- en leefomgeving in de Achterhoek.

De Regio Envelop en Regio Deals vallen onder coördinatie van de minister van LNV, in overleg met de minister van BZK. Een relatief klein programmateam, de Regio Portefeuille, geeft vorm aan de aanpak. Het programma bestaat voor een groot deel uit dealmakers, die elk voor verschillende Regio Deals het eerste aanspreekpunt zijn bij het rijk. Daarnaast zijn bij elke Regio Deal verschillende vakdepartementen betrokken, afhankelijk van de voorliggende opgaven.

Opgemerkt dient te worden dat bij de aanpak van de Regio Deals door het rijk en het ministerie van LNV vooraf geen harde afrekenbare nationale beleidsdoelen zijn vastgesteld. Het versterken van de brede welvaart en de opgaven vanuit de regio's zijn leidend geweest in de vormgeving van de plannen.

De Regio Deals tonen ons meerdere belangrijke lessen. Allereerst worden de gecreëerde partnerschappen tussen rijk en regio op grote waarde geschat. Het vormgeven van deze partnerschappen in een effectieve governance kost echter tijd. De lerende aanpak van de Regio Deals, waarbij ruimte is voor experimenteren, pilots en tussentijds bijsturen wordt door de regio's als waardevol gezien. Deze aanpak biedt ruimte om leerervaringen toe te passen en om te gaan met veranderende omstandigheden die vooraf niet altijd hadden kunnen worden voorzien.

3.5 Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën

Het kabinet publiceerde op 28 juni 2019 het Klimaatakkoord. De CO2-uitstoot moet sterk worden verminderd: in 2030 stoten we de helft minder uit dan in 1990. Via de RES'en wordt een aantal afspraken uit het Klimaatakkoord uitgewerkt en beleidsmatig vastgelegd. Overheden werken samen met maatschappelijke partners, netbeheerders, bedrijven en bewoners naar regionaal gedragen keuzes over o.a. grootschalige elektriciteitsopwekking op land richting 2030, de regionale warmtetransitie in de gebouwde omgeving en opslag- en energie-infrastructuur.

Het NP RES richt zich op een drietal taken: het ondersteunen van regio's bij het maken van de RES'en door middel van kennisontwikkeling en -deling, het zorgen voor duidelijke kaders en het benutten van kansen uit parallelle trajecten en het wegnemen van belemmeringen bij de totstandkoming van de RES'en. De ministeries van EZK en BZK en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) werken samen in het interbestuurlijke NP RES, dat om praktische redenen formatief en ook qua huisvesting is ondergebracht bij de UvW.

Bij het NP RES werken accounthouders en thema-experts afkomstig uit de verschillende betrokken organisaties. Zij brengen relevante kennis en expertise met zich mee, zijn een eerste aanspreekpunt binnen hun organisaties en kunnen vroegtijdig signalen afgeven waar nodig. Het programma speelt daarnaast een belangrijke rol in kennisuitwisseling tussen regio's. Deze uitwisseling vindt plaats door middel van o.a. kennissessies, praktijkverhalen en een Community of Practice van de regionale RES-coördinatoren. Daarnaast kunnen regio's bij specifieke vragen gebruikmaken van een gezamenlijk expertpool, ondergebracht bij RVO. In deze expertpool wordt de kennis en expertise van provincies, gemeenten, waterschappen, netbeheerders en uitvoeringsorganisaties gebundeld.

Het NP RES is ondersteunend aan de processen in de 30 RES-regio's. Het programma weet daarbij een belangrijke rol te spelen in de onderlinge verbinding en het delen van kennis en vaardigheden. Belangrijke factor daarbij is de borging van de interbestuurlijke samenwerking in het programma waar ervaringen uit de verschillende betrokken partijen bij elkaar komen ten dienste van de gedeelde opgave.

3.6 Voorbeelden samenwerking uitvoeringsorganisaties

Er zijn verschillende voorbeelden van programma's waarin een aantal rijksuitvoeringsorganisaties hun kennis en expertise bundelen om gezamenlijk uitvoering te geven aan een opdracht.
Zo wordt in de hierboven genoemde expertpool van het NP RES door RVO, RWS, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Kadaster samengewerkt om in een netwerkorganisaties een complementair aanbod van kennis en ervaring aan te kunnen bieden aan de RES-regio's. RVO is in opdracht van het ministerie van BZK trekker van deze pool.

In het kader de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) hebben de ministeries van IenW en LNV opdracht gegeven aan RWS, SBB en RVO om de ambitie voor het verbeteren van de natuur en ecologische waterkwaliteit in de grote wateren waar te maken. Er wordt gewerkt met één programma en één programmabegroting. RWS neemt namens de drie uitvoeringsorganisaties deel aan de stuurgroep met de ministeries van IenW en LNV. De uitvoering van PAGW is belegd bij een landelijk programmateam en meerdere projectteams die met een gebiedsgerichte en opgavegerichte aanpak werken aan de afzonderlijke projecten.

Een derde voorbeeld is de samenwerking tussen RWS, RVB en RVO in het kader van het pilotprogramma Hernieuwbare energie op Rijksgronden en het programma Opwekking Energie op Rijksvastgoed. De verschillende organisaties leveren een bijdrage vanuit hun eigen rol en expertise. Zo richt RWS zich op projectmanagement, technisch management en omgevingsmanagement, zorgt RVB voor een openbaar, een marktconform en transparant proces voor de inschrijving bij gronduitgifte en het contractmanagement en verleent RVO subsidies aan projectontwikkelaars en adviseert medeoverheden over participatiebeleid.

Centraal in deze voorbeelden staat de complementariteit in rollen en expertise die de uitvoeringsorganisaties hebben en de toegevoegde waarde die zij kunnen bereiken door het bundelen van deze kennis en expertise.

3.7 Conclusie

Als we reflecteren op de ervaringen die in bovenstaande paragrafen beschreven zijn, dan zien we dat er verschillende lessen te trekken zijn die benut kunnen worden voor de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied. Zo leren de ervaringen van DLG ons dat het van belang is om heldere afspraken te maken over wie verantwoordelijk is voor (de aansturing van) een organisatie. Dit is zeker bij een nationale aanpak van groot belang. Ruimte voor de Rivier toont daarnaast aan hoe de combinatie van strakke centrale aansturing met ruimte in de decentrale uitvoering een doorslaggevende rol kan spelen in het

realiseren van complexe opgaven. Aanvullend hierop laten de Regio Deals ons het belang zien van het investeren in gelijkwaardig partnerschap tussen rijk en regio om gezamenlijk een integrale aanpak vorm te geven waarin ruimte is om te leren en bij te sturen. Het opbouwen van dit partnerschap vraagt inzet en toewijding van alle betrokken partijen en kost tijd. In het voorbeeld van het NP RES zien we de toegevoegde waarde die een nationaal programma kan hebben in het faciliteren en ondersteunen van overheden bij hun aanpak. Kennisuitwisseling, het leggen van verbindingen en het ondersteunen van de overheden spelen hierbij een belangrijke rol. De verschillende voorbeelden van de uitvoeringsorganisaties tonen daarnaast aan dat deze organisaties over complementaire kennis en expertise beschikken en dat zij in staat zijn om dit gericht te bundelen ten behoeve van een specifieke opgave.

We zien in deze ervaringen dat de economische, maatschappelijke en geografische processen dwars door de bestuurslagen van het “Huis van Thorbecke” heen lopen. Samenwerking tussen de bestuurslagen is dan onontkoombaar: vraagstukken zijn bijna altijd grensoverschrijdend, zowel sectoraal als territoriaal. Dat geldt ook voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Voor het uitvoeren van beleid zijn specifieke expertises nodig, maar niet in elke fase en in dezelfde mate van de uitvoering. Het gebruik maken van een gebundelde expertise van bestaande organisaties kan een perspectief bieden voor de uitvoering van nationale programma’s.

4 Resultaten interviews

4.1 Inleiding

Interviews met betrokken partijen die een rol spelen bij de opgaven in het landelijk gebied vormen een belangrijke bouwsteen van deze verkenning. We hebben gesproken met vertegenwoordigers van medeoverheden, departementen, maatschappelijke partijen en rijksuitvoeringsorganisaties. Ondanks hun verschillende rollen bij de transitie van het landelijk gebied wordt er bij alle partijen een sterk gedeelde urgentie gevoeld om de uitvoeringskracht ten behoeve van de opgaven in het landelijk gebied te versterken. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste thema's die naar voren zijn gekomen in de gevoerde gesprekken.

4.2 Rode draden

Regionaal maatwerk onder regie van een gebiedsautoriteit
De landbouw-, natuur- bodem- en wateropgaven zijn overal in Nederland anders. Omstandigheden en het samenspel tussen verschillende opgaven en lokale kenmerken verschillen per gebied. Gelet op deze grote verschillen tussen gebieden benadrukken partijen vrijwel unaniem dat er regionaal maatwerk en flexibiliteit nodig is in de uitvoering. Partijen geven daarbij aan dat het van belang is om de gebiedsautoriteit te versterken en duidelijke regie te geven. Harde (wettelijk verankerde) doelen helpen daarbij. Integrale gebiedsagenda's moeten samen met stakeholders uit het gebied worden opgesteld om eigenaarschap te creëren.

Provincie als gebiedsautoriteit
Op de vraag wie dan deze gebiedsautoriteit zou moeten zijn, komt een duidelijk beeld naar voren: de provincie. Het lijkt voor de hand te liggen om gebruik te maken van bestaande bestuurslagen van het huis van Thorbecke en niet een nieuwe autoriteit toe te voegen. Het uitgangspunt in dit rapport is dat de provincie de gebiedsautoriteit is en daarmee hoofdverantwoordelijk is voor de uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied. Tegelijkertijd wordt ook opgemerkt dat deze rol nog niet overal ook naar behoren wordt uitgevoerd. De redenen daarvoor lopen uiteen: soms ontbreken financiële middelen, soms is sprake van een politieke impasse en ook de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincies verdient aandacht. Het versterken van de gebiedsautoriteit komt dan ook als randvoorwaarde uit de gesprekken naar voren. Hierbij is het van belang dat deze rol dan ook evident en eenduidig wordt toebedeeld aan de provincies.

Integraliteit

De noodzaak van een integrale aanpak wordt breed herkend en gesteund. Een integrale aanpak biedt kansen om opgaven aan elkaar te verbinden en gezamenlijk tot nieuwe oplossingen te komen. Integraliteit brengt echter ook een risico met zich mee. De huidige opgaven vragen een snelle en slagvaardige aanpak, maar lopen vaak niet synchroon en kennen ook verschillende actoren. Een drang naar volledige integraliteit en het verbinden van 'alles met alles' brengt het risico met zich mee dat de uitvoering wordt verlamd door de complexiteit en dat er onvoldoende voortgang kan worden geboekt. Enerzijds is het van belang om op relatief korte termijn 'van de wal te komen' en van start te kunnen met de uitvoering, anderzijds brengt het inperken van de integraliteit ook het risico mee op onvoldoende samenhang met andere grote ruimtelijke opgaven (zoals de woningbouwopgave en energietransitie). Daarbij speelt ook het (on)vermogen van de rijksoverheid om over beleidsdomeinen heen te kunnen werken, een belangrijke rol. De (hoofd)opgaven zullen per gebied verschillen. Daar waar de (hoofd)opgave hier om vraagt, kan bezien worden hoe deze opgaven uit andere beleidsdomeinen kunnen worden meegekoppeld

Sociale impact

De sociale impact van de transitie in het landelijk gebied moet niet worden onderschat. De aanpak van de opgaven kan een grote impact hebben op de vitaliteit van een gebied, de bedrijven die er actief zijn en de bewoners die er wonen. Dit vraagt om zorgvuldigheid en voldoende kennis en ervaring met gebiedsprocessen. Lokale kleur en cultuur is van grote invloed op de aard van het proces. Verschillende geïnterviewden geven een kijkje in hoe dat in hun regio doorwerkt. In bepaalde gebieden is een agrarisch bedrijf meer een way of life, het behoud van gronden en een huis dat al generaties lang in de familie is. Op zo'n bedrijf zal men heel anders naar de toekomst kijken dan een meer technisch gedreven ondernemer die wel bereid is om te verhuizen voor zijn werk. Rekening houden met deze verschillen is een noodzakelijke voorwaarde voor de implementatie van gebiedsgericht beleid.

Grond

Specifiek aandachtspunt bij de uitvoering is daarnaast de sleutelfactor die grond speelt in de transitie in het landelijk gebied. Vanwege de schaal en complexiteit van de opgaven is landelijke ondersteuning op het gebied van grondbeleid nodig, aanvullend op het regionale instrumentarium van provincies en gemeenten. Op dit moment ontbreekt een dergelijke nationale faciliteit. Uit de gesprekken blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de manieren waarop provincies omgaan met grondbeleid. In algemene zin valt op dat er weinig gebruik wordt gemaakt van bestaand instrumentarium uit de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De ervaringen met dit instrumentarium zijn beperkt en er is relatief weinig grensoverschrijdende uitwisseling van kennis en expertise. Vanuit verschillende provincies bestaat de behoefte om de instrumentenkoffer uit te breiden.

Daarnaast is het van belang om de nodige expertise en capaciteit beschikbaar te stellen en voldoende ruilgronden beschikbaar te krijgen.

Bestaande kennis en expertise
Partijen geven aan dat er in het algemeen veel expertise aanwezig is bij bestaande uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Deze kennis en expertise is op dit moment echter niet volledig en wordt ook niet gebundeld of afgestemd ingezet ten behoeve van de transitie in het landelijk gebied. Ook op het gebied van onderlinge kennisuitwisseling wordt herkend dat er verdere stappen kunnen worden gezet. Hoewel de krapte op de arbeidsmarkt op dit moment nog beperkt wordt gevoeld door de rijksuitvoeringsorganisaties, wordt dit wel als knelpunt ervaren bij verschillende provincies. Zo komen op vacante posities op het gebied van grondverwerving- en beheer nauwelijks reacties binnen. De rijksuitvoeringsorganisaties hebben aangegeven positief te staan tegenover het bundelen van hun complementaire kennis en expertise om, mogelijk in de vorm van een consortium, gezamenlijk op te trekken in de uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied. Voorwaarde die de rijksorganisaties stellen is dat er wel vanuit de rijksoverheid een opdracht wordt gegeven om medeoverheden bij te staan.

Capaciteit
Alle partijen waarmee wij hebben gesproken geven aan dat voldoende capaciteit een cruciale randvoorwaarde is voor het realiseren van de opgaven in het landelijk gebied. Deze maatschappelijke opgaven zullen de komende jaren veel inzet vragen van de verschillende betrokken overheden. De schaal van operatie is ontzettend groot. Een algemeen aandachtspunt is dan ook de capaciteit die de uitvoering van deze transities zal vragen van alle overheden. In algemene zin is voor alle partners die actief zijn in het realiseren van de doelen in het landelijk gebied aanvullende uitvoeringscapaciteit nodig. Te weinig of niet de juiste capaciteit kan leiden tot vertraging en het niet behalen van de doelen. Het mobiliseren van veel capaciteit vergt echter veel tijd en kan als gevolg hebben dat de uitvoering niet snel van de grond komt. Te meer daar de arbeidsmarkt voor dergelijke expertise reeds krap is.

4.3 Conclusie

Samenvattend is er eensgezindheid onder de benaderde partijen over de noodzaak van het versterken van de uitvoeringskracht voor het realiseren van de opgaven in het landelijk gebied. Er is ook veel bereidheid en energie aanwezig om met deze opgaven concreet aan de slag te gaan. Op dit moment ontbreekt er echter een aantal schakels om de uitvoering ook daadwerkelijk effectief vorm te kunnen geven. Voornamelijk op het gebied van grondmobiliteit en kennis en expertise is aanvullende ondersteuning nodig.

De provincie wordt door alle geïnterviewde partijen erkend als gebiedsautoriteit. Wel leven er zorgen of in alle provincies de randvoorwaarden aanwezig zijn om die rol ook goed te kunnen vervullen. Essentieel daarbij is wederzijds vertrouwen tussen alle betrokken partijen.

5 Varianten uitvoeringsmodaliteiten

5.1 Inleiding

Er zijn verschillende manieren waarop de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied versterkt kan worden. In dit hoofdstuk onderscheiden we vier mogelijke uitvoeringsmodaliteiten. Deze uitvoeringsmodaliteiten hoeven elkaar niet uit te sluiten en kunnen ook in samenhang met elkaar worden ingezet. Op hoofdlijnen is onderscheid te maken tussen modaliteiten die primair voortbouwen op de reeds bestaande uitvoeringspraktijk en modaliteiten die uitgaan van een nieuwe organisatievorm om de opgaven in het landelijk gebied te realiseren.

De eerste twee modaliteiten, het versterken van de uitvoering bij de medeoverheden en het versterken van de rijksuitvoeringsorganisaties, gaan uit van bestaande structuren en bouwen daarop voort. Het andere uiterste is het opzetten van een nieuwe uitvoeringsorganisatie, direct gekoppeld aan de transitieopgaven in het landelijk gebied. Deze variant staat beschreven als modaliteit drie. De vierde modaliteit is een nationaal programma met een programmadirectie, die richting geeft aan de inzet die bestaande uitvoeringsorganisaties leveren.

5.2 Modaliteit 1: Versterken van de decentrale uitvoering

Bij deze modaliteit wordt optimaal gebruik gemaakt van bestaande structuren. Uitgangspunt is dat de uitvoering wordt verricht door de medeoverheden, voornamelijk door de provincies. Voor de uitvoering door de medeoverheden stelt het rijk aanvullende capaciteit en middelen beschikbaar. Door de uitvoering dichtbij de gebieden te leggen kan met de meeste kennis van het gebied een gebiedsspecifieke aanpak worden uitgevoerd. Het risico van deze modaliteit is echter dat door het zwaartepunt van de uitvoering bij de medeoverheden te beleggen, de ruimte voor nationale sturing op het behalen van de nationale doelen kan beperkt zijn. Deze modaliteit benadrukt de rol van de provincie als gebiedsautoriteit.

Modaliteit 1: Versterken van decentrale uitvoering	
Beschrijving	- Aanvullende capaciteit en middelen naar medeoverheden, vnl. provincies - Geen aparte organisatie
Kansen	- Sluit aan bij bestaande praktijk - Dichtbij de gebieden

Risico's	- Beperking nationale sturing - Discussie over verantwoordelijkheidsverdeling - Versnippering van kennis en expertise

5.3 Modaliteit 2: Versterken van rijksuitvoeringsorganisaties

Bij deze modaliteit is de denkrichting het versterken van de bestaande rijksuitvoeringsorganisaties die al actief zijn in het landelijk gebied (Kadaster, RCE, RVB, RVO, RWS, SBB). Er wordt geen afzonderlijke uitvoeringsorganisatie opgezet, maar bestaande kennis, expertise en capaciteit wordt gebundeld in een consortium of andere samenwerkingsvorm. Zo wordt bestaande kennis en expertise efficiënt ingezet en kan snel gestart worden met de uitvoering. Risico van deze modaliteit is dat het spreiden van de uitvoering over verschillende bestaande organisaties het moeilijk kan maken om de relatie tussen beleid en uitvoering efficiënt vorm te geven. Daarbij bestaat ook het risico dat een helder aanspreekpunt met de benodigde doorzettingsmacht ontbreekt.

Modaliteit 2: versterken van rijksuitvoeringsorganisaties	
Beschrijving	- Versterken bestaande rijksuitvoeringsorganisaties - Geen aparte organisatie
Kansen	- Benutten bestaande kennis en expertise - Snelle start
Risico's	- De relatie met de medeoverheden is niet duidelijk - Moeilijk relatie beleid-uitvoering scherp te krijgen - Geen helder aanspreekpunt

5.4 Modaliteit 3: Nieuwe uitvoeringsorganisatie voor transitie in het landelijk gebied

Een nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld onder het ministerie van LNV, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied. De parallel kan getrokken worden met de in 2015 opgeheven Dienst Landelijk Gebied. Deze dienst was lange tijd dé uitvoerende rijksdienst voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. Een afzonderlijke organisatie schept een duidelijke relatie tussen beleid en uitvoering en is ook een duidelijk aanspreekpunt.

Er presenteert zich echter een aantal risico's bij het opzetten van een geheel nieuwe organisatie. Zo kost de opbouw van een nieuwe organisatie veel tijd. Gelet op de grote urgentie van de opgaven is het de vraag of deze ruimte er is. Een tweede risico is het goed kunnen borgen van de samenwerking met de medeoverheden bij de uitvoering. Tot slot is ook het borgen van de integraliteit van de aanpak een aandachtspunt.

Modaliteit 3: Nieuwe rijksuitvoeringsorganisatie	
Beschrijving	- Nieuwe op te richten uitvoeringsorganisatie bv onder LNV
Kansen	- Duidelijke relatie tussen beleid en uitvoering op rijksniveau
Risico's	- Kost veel tijd - Borging relatie met medeoverheden - Integraliteit van de aanpak

5.5 Modaliteit 4: Nationaal programma met een programmadirectie

Deze modaliteit is geïnspireerd op de ervaringen met andere programma's (zie hoofdstuk 3). In het kader van dit onderzoek is gekeken naar het programma Ruimte voor de Rivier en het NP RES. In deze modaliteit voert een nationaal programma de regie over de uitvoering en is deze verantwoordelijk voor het programmeren, het maken van scherpe afspraken en het bewaken van de kwaliteit, inclusief regie over de middelen. Het voordeel van deze modaliteit is dat een nationale inbedding een gezamenlijke basis geeft voor samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden. Een risico van deze modaliteit is dat een nationaal programma mogelijk los kan raken van beleid en van andere programma's. De afbakening van een integrale aanpak vraagt dus aandacht.

Modaliteit 4: Nationaal programma met een programmadirectie	
Beschrijving	- Programmadirectie voert regie over de uitvoering - Programmeren, contracteren en het bewaken van de kwaliteit, inclusief regie over de middelen
Kansen	- Borging van interbestuurlijke samenwerking
Risico's	- Losraken van beleid en andere programma's en afbakening van de integraliteit

5.6 Conclusie

De complexiteit, urgentie en integraliteit van de opgaven in het landelijke gebied zijn dusdanig dat de bestaande uitvoeringsstructuren onvoldoende garanties bieden om binnen afzienbare tijd voldoende impact te behalen. De opgave waar de uitvoering voor staat is immers zeer groot in zowel omvang als intensiteit. Tegelijkertijd kent het gebruikmaken van bestaande organisaties en structuren een belangrijk voordeel vanwege de kansen die het biedt voor het maken van een snelle start, het benutten van kennis en expertise, en het aan kunnen sluiten bij bestaande programma's. Een vorm waarbij een relatief kleine programmadirectie verschillende arrangementen benut op basis van wat (consortia van) bestaande uitvoeringsorganisaties bieden, is kansrijk.

6 Advies uitvoeringsperspectief

6.1 Inleiding

Aan de hand van de context van transitieopgaven, de lessen uit andere programma's en ervaringen, de opbrengsten uit de interviews en de verkenning van mogelijke uitvoeringsmodaliteiten, schetsen we in dit hoofdstuk de elementen die wij op basis van deze verkenning het meest kansrijk achten om de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied te versterken.

Het realiseren van de opgaven in het landelijk gebied zal niet makkelijk zijn. Het is evident dat er veel keuzes te maken zijn, dat er veel parallelle trajecten en processen spelen en dat er veel diversiteit in aanpak is tussen organisaties. Er zijn duidelijk verschillen tussen de opgaven in gebieden, tussen de wensen van betrokken partijen en tussen de manier waarop partijen hun aanpak vormgeven. Zoals geconcludeerd in hoofdstuk 2 is het van belang een uitvoeringsarrangement vorm te geven waarin ruimte is voor een gezamenlijke lerende aanpak en waarbij kennis en ervaringen uitgewisseld en gebundeld worden om collectief voortgang te boeken.

6.2 Elementen uitvoeringsperspectief

Alle vier in hoofdstuk 5 beschreven uitvoeringsmodaliteiten brengen kansen en risico's met zich mee. Vanwege de noodzaak om snel te kunnen starten met de uitvoering is het belangrijk om gebruik te maken van de bestaande organisaties bij zowel rijk als medeoverheden (modaliteit 1 en 2). De kern van het versterken van de uitvoeringskracht is het versterken van de capaciteit van de provincies om vanuit hun rol als gebiedsautoriteit de gebiedsgerichte benadering invulling te geven. Vanwege de complexiteit van de opgaven en het belang van een goede samenwerking tussen de overheden zou daarnaast een relatief kleine nationale programmaeenheid opgezet kunnen worden (modaliteit 4). Vooralsnog lijkt het niet opportuun om een geheel nieuwe uitvoeringsorganisatie op te zetten (modaliteit 3). De primaire redenen hiervoor liggen in de beschikbare tijd en het belang van een goede samenwerking tussen de overheden. Er is vanuit de opgaven de noodzaak om relatief snel tot een slagvaardige uitvoering te komen, terwijl het opzetten van een geheel nieuwe uitvoeringsorganisatie een tijdrovend traject is. Daarnaast laat de samenwerking tussen overheden zich lastig borgen in een aparte uitvoeringsorganisatie.

In het licht van de gevoerde gesprekken en de vier geschetste modaliteiten is de meest kansrijke strategie om de uitvoering vorm te geven langs drie elementen:

1. Kleine nationale programmaeenheid

Naar het voorbeeld van Ruimte voor de Rivier en het NP RES kan de kern van de organisatievorm worden belegd in een relatief kleine programmaeenheid met een nationaal karakter. Onder een nationale programmaeenheid verstaan we een interbestuurlijke organisatie, en dus niet een organisatie van alleen het rijk. In de aansturing van de eenheid wordt de verbinding met de andere overheden en departementen expliciet geborgd in een bestuurlijke stuurgroep.

De programmaeenheid is verantwoordelijk voor het programmeren, het vastleggen van afspraken op hoofdlijnen over de uitvoering, het bewaken van de kwaliteit en indien nodig bijsturen. Met afspraken bedoelen we hier de programmeringsafspraken en bijvoorbeeld niet de directe contractering van marktpartijen voor de daadwerkelijke uitvoeringsactiviteiten. De provincie is als gebiedsautoriteit verantwoordelijk voor de uitvoering. De programmaeenheid heeft een centrale positie in de ondersteuning daarvan en kan waar nodig faciliteren en verbinden. De programmaeenheid is daarnaast verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang en kwaliteit. De eenheid toetst of de in de gebieden bedachte plannen gezamenlijk voldoende zijn om de nationale doelen te behalen. Wanneer de uitvoering in een gebied bijvoorbeeld niet van de grond komt, blijft de verantwoordelijkheid bij de provincie. De nationale programmaeenheid kan hulp bieden en ondersteunen waar nodig, zonder verantwoordelijkheden over te nemen. Belangrijk uitgangspunt is dat de programmaeenheid ook regie heeft over de middelen voor de uitvoering. Om de wisselwerking tussen beleid en uitvoering te borgen is het van belang om de programmaeenheid en de counterpart bij beleid (naar verwachting het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)) als gelijkwaardige onderdelen te positioneren met een sterke onderlinge verbinding. Daarbij is het van belang dat de programmaeenheid zich richt op de uitvoering en dus niet dient te worden belast met beleidsdiscussies buiten de kaders van het programma. Ook kan de nationale programmaeenheid een rol spelen op het gebied van externe communicatie, zoals ook het geval is bij het NP RES. Het is wenselijk om vroeg in het proces aandacht te besteden aan deze communicatiefunctie, ook gelet op de grote sociale impact van de transitie.

Een relatief kleine nationale programmaeenheid is wendbaar en flexibel en kan een schakelfunctie vervullen tussen beleid en uitvoering. De precieze omvang van een dergelijke programmaeenheid dient verder te worden uitgewerkt. Gedacht kan worden aan een omvang van 30-40 fte. De oriëntatie hiervoor is de programmadirectie van Ruimte voor de Rivier. Het interbestuurlijke karakter zou ook gereflecteerd moeten worden in de samenstelling van de eenheid, zoals ook het geval is bij het NP RES.

Voor het onderbrengen van deze organisatie zijn drie opties denkbaar, die elk kansen bieden en risico's met zich meebrengen. Allereerst zou de programmaeenheid dichtbij het beleid kunnen worden georganiseerd, bijvoorbeeld onder het ministerie van LNV. Voordeel hiervan is dat de wisselwerking tussen beleid en uitvoering wordt bevorderd. Anderzijds staat dit ver af van de uitvoeringscontext en kan er verwarring ontstaan over wat er onder beleid of uitvoering valt. Ook is het de vraag of dit passend is, gelet op de gebiedsspecifieke aanpak en het benodigde regionale maatwerk.
Een tweede optie is het organiseren van de programmaeenheid dichtbij de provincie, bijvoorbeeld bij het IPO. Dit past bij de rol van de provincie als gebiedsautoriteit en bij een gebiedsgerichte aanpak. Risico's zijn hier echter ook dat de programmaeenheid te veel in een beleidscontext komt en te ver af staat van de uitvoeringscontext. Tot slot bestaat de optie om de programmaeenheid onder te brengen bij een rijksuitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld bij RVO. Indachtig de ervaringen uit het NP RES kan het helpen om de programmaeenheid niet onder te brengen bij de primaire speler in de uitvoering (de provincies). Hierbij is het wel van belang dat wordt geborgd dat er voldoende ruimte is voor een gebiedsspecifieke aanpak met regionaal maatwerk.

Het ligt voor de hand om een onafhankelijk trekker aan te stellen voor de nationale programmaeenheid. Dit draagt bij aan de slagkracht van de organisatie en zorgt voor een helder aanspreekpunt en boegbeeld. Een onafhankelijk trekker zou ondersteund kunnen worden door landsdelige regisseurs. Deze regisseurs kunnen als duo's vanuit het rijk en regio opereren.

2. Grondfaciliteit

Grondmobiliteit speelt een sleutelrol in de transitie van het landelijk gebied. Op 9 juli 2021 heeft de minister van BZK, mede namens de minister van LNV en de staatssecretaris van EZK, een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over een verkenning van actief grondbeleid.[6] Zoals geconcludeerd in de Kamerbrief kan een actiever grondbeleid een meerwaarde hebben voor de landbouwtransitie om de nodige uitvoeringskracht te bereiken en de grote veranderopgaven te realiseren. Onder een actiever grondbeleid wordt verstaan het actief verwerven van grond door een overheid en deze weer verkopen na zekerheid te hebben over de gewenste functieverandering. Met het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied in 2015 is in veel regio's ervaring met de verwerving, herinrichting en herverkavelen verdwenen of versnipperd.[7] Hoewel dit verschilt per provincie, is er weinig opgebouwde kennis over het gebruik van het nog steeds bestaande instrumentarium uit de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Een landelijke faciliteit kan ondersteunend en aanvullend werken op het instrumentarium van gemeenten en provincies. Het gaat

[6] Ministerie van BZK (2021, juli). *Kamerbrief over verkenning actief grondbeleid*.
[7] Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021, april). *Kiezen én delen*.

hier niet alleen om aanvullende capaciteit, maar ook om expertise en het gezamenlijk zoeken naar creatieve oplossingen om bijvoorbeeld risico's rond staatssteun te mitigeren. Het voordeel van een landelijke faciliteit is dat schuiven met grondposities over de grenzen van regio's heen gemakkelijker wordt. Iets wat naar verwachting zeker noodzakelijk zal zijn om de ruimtelijke puzzel goed te kunnen leggen. Wanneer de provincie het niet binnen eigen kaders op kan lossen, kan een beroep worden gedaan op de landelijke faciliteit. Deze landelijke faciliteit is daarmee nadrukkelijk ondersteunend aan de medeoverheden.
Een belangrijk onderdeel van de grondfaciliteit is de inzet van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). BBL is ingesteld in de Wet agrarisch grondverkeer (WAG) en heeft op grond van die wet eigen rechtspersoonlijkheid. Het verricht zelfstandig civielrechtelijke handelingen met het oog op de vervulling van zijn wettelijke taak. BBL is aan te merken als rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van de Comptabiliteitswet en tevens – gelet op de instelling bij publiekrecht en het zelfstandige karakter als rechtspersoon – als zelfstandig bestuursorgaan, zij het zonder openbaar gezag.

In de WAG is bepaald dat de dagelijkse leiding van BBL berust bij een door de minister aan te wijzen ambtenaar van het ministerie van LNV, die de functie van directeur vervult.[8] Daarnaast heeft BBL geen eigen personeel. Werkzaamheden worden verricht door personen in dienst van het ministerie van LNV.[9]

De Tweede Kamer heeft op 17 december 2020 een motie van het lid Dik-Faber cs. aanvaard waarin de regering wordt verzocht een "pilot grondfonds stikstofaanpak" te starten. In de pilot wordt vanuit BBL een leenfaciliteit van € 100 miljoen ingezet om gronden die vrijkomen bij het vrijwillig opkopen van agrarische ondernemingen te verwerven en voor hernieuwde inzet gericht te verkopen. Doel van de pilot is om te leren hoe het rijk/LNV via een grondinstrument bij kan dragen aan het behalen van resultaten door grondmobiliteit te bevorderen in gebiedsprocessen, aanvullend op het bestaande instrumentarium. Het ministerie van LNV heeft op 1 april 2021 in het kader van deze pilot een kwartiermakersopdracht aan het Rijksvastgoedbedrijf gegeven. Op 31 augustus 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de pilot.[10] Momenteel wordt gewerkt aan het uitvoeringsgereed maken van de pilot en wordt een aanzet gedaan voor een programmaorganisatie bij het RVB. De pilot richt zich op gronden waar de medeoverheden niet zelf het voortouw willen nemen in de aankoop. Hiermee is het rijk faciliterend en ondersteunend aan het instrumentarium van de medeoverheden. Ook wordt in de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) een 'recht van eerste onderhandeling' opgenomen voor landbouwgronden die vrij komen binnen een zone

[8] Wet Agrarisch Grondverkeer, artikel 32 lid 1.
[9] Wet Agrarisch Grondverkeer, artikel 32 lid 4.
[10] Ministerie van LNV (2021, augustus). *Kamerbrief over beëindigingsregeling veehouderijlocaties en stikstofaanpak*.

rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hiermee wordt beoogd dat agrariërs die overwegen hun grond in deze zone te verkopen, gehouden zijn om deze eerst aan te bieden aan de overheid voor het benutten van kansen voor natuur en extensivering van de landbouw. Bij het vormgeven van een grondfaciliteit kan dit een belangrijke aanvulling zijn. Het vraagt echter wel om duidelijke afspraken tussen de overheden om te voorkomen dat langs elkaar heen wordt gewerkt.

De grondfaciliteit richt zich uitsluitend op de opgaven in het landelijk gebied, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de bestaande faciliteit Bureau Beheer Landbouwgronden en bijbehorende bevoegdheden. Deze faciliteit is niet bedoeld als grote nieuwe organisatie, maar dient vooral faciliterend te zijn aan medeoverheden, daar waar dit aansluit bij hun behoeften. De ophanging van de grondfaciliteit vraagt nadere uitwerking. Een mogelijkheid is om in het verlengde van de pilot grondfonds de grondfaciliteit onder te brengen bij het RVB. We adviseren om de lessen en ervaringen uit de pilot grondfonds mee te nemen in een verdere uitwerking van een grondfaciliteit.

3. Kennis- en expertisefaciliteit

Uit de gevoerde gesprekken komt duidelijk naar voren dat de bestaande kennis en expertise enerzijds niet volledig is en anderzijds ook niet wordt gebundeld of afgestemd wordt ingezet ten behoeve van de transitie in het landelijk gebied. Het is belangrijk om zicht te krijgen op welke kennis en expertise er is, bij welke organisaties deze beschikbaar is en hoe dit ingezet kan worden voor de uitvoering. De kerntaak van de kennis- en expertisefaciliteit is het ontwikkelen, borgen en delen van kennis.

Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen enerzijds inhoudelijke kennis en anderzijds procesvaardigheden. De geïnterviewde partijen geven aan dat aan beide een sterke behoefte is. Inhoudelijke kennis betreft o.a. de expertise van ecologen, hydrologen, rentmeesters, taxateurs etc. Een mogelijk knelpunt op dit vlak is de huidige schaarste op de arbeidsmarkt. Deze wordt nu al gevoeld door verschillende provincies en private partijen en zal naar verwachting niet zomaar veranderen de komende periode. Dit pleit ervoor om de inhoudelijke expertise die beschikbaar is, strategisch in te zetten en onderling met elkaar uit te wisselen. Ook kan de faciliteit een rol vervullen in het aanjagen van het beschikbaar maken van meer capaciteit en deskundigheid. Het stimuleren van opleidingen en cursussen kan het aanbod van mensen met de juiste kennis en expertise vergroten.

Daarnaast is er ook een behoefte aan voldoende procesvaardigheden. Het betreft hier voornamelijk kennis van en ervaring met complexe gebiedsprocessen, door sommigen ook wel de ‘DLG-vaardigheden’ genoemd. Ook deze kennis is niet zomaar opgebouwd. Een nationale kennis- en expertisefaciliteit kan een rol vervullen in het uitwisselen en verrijken van kennis en ervaringen over de grenzen van regio’s heen.

Door een platform te bieden voor kennisontwikkeling- en deling kan een vliegwiel ontstaan. Een voorbeeld van een dergelijk platform is het werk van Platform31, gericht op stedelijke opgaven.

Een andere vorm van kennisbundeling- en deling is het inrichten van een expertpool, zoals bij het NP RES is gedaan. Via deze virtuele pool kunnen provincies, gemeenten, waterschappen, uitvoeringsorganisaties en marktpartijen hun kennis bundelen, en kunnen partijen hier gericht gebruik van maken.
Een element dat daarnaast aandacht verdient bij een verdere uitwerking is de rol die data en informatie spelen in de processen. Het is wenselijk om aan de voorkant na te denken over de strategische informatiebehoefte en het omzetten daarvan naar ondersteunende informatieproducten. Het delen van de benodigde data en informatie met alle partijen draagt bij aan een gedeelde analyse en ambitie als startpositie.

Samenvattend kan de kennis- en expertisefaciliteit verschillende rollen vervullen gericht op het ontwikkelen, borgen en delen van inhoudelijke kennis en procesvaardigheden. De kennis- en expertisefaciliteit kan in eerste instantie vormgegeven worden als een virtuele organisatie, gekoppeld aan de nationale programmaeenheid. In een vervolgstap zou kunnen worden verkend hoe de rijksuitvoeringsorganisaties hun complementaire kennis en expertise kunnen bundelen ten behoeve van de gezamenlijke opgaven in het landelijk gebied en welke bijdrage de adviesraden, planbureaus en kennisinstellingen zouden kunnen leveren.

6.3 Conclusie

We concluderen dat vanwege de complexiteit, urgentie en omvang van de opgaven in het landelijk gebied, geen van de geschetste modaliteiten in hoofdstuk 5 op zichzelf genoeg garanties bieden om de uitvoeringskracht voldoende te versterken. Het is van belang om nogmaals te benadrukken dat in algemene zin de uitvoeringscapaciteit bij alle partijen die betrokken zijn bij het behalen van de doelen in het landelijk gebied zal moeten worden uitgebreid. De kern ligt bij het versterken van de capaciteit van de provincies om de gebiedsgerichte benadering invulling te geven.

Aanvullend daarop is de meest kansrijke strategie om de uitvoering vorm te geven langs drie elementen: 1) een nationale programmaeenheid, 2) een grondfaciliteit en 3) een kennis- en expertisefaciliteit. Deze combinatie van elementen biedt perspectief om een lerende aanpak vorm te geven, die flexibel en wendbaar is, waarbij de samenwerking tussen overheden en het ontsluiten van kennis en expertise kunnen worden geborgd.

7 Indicatie kosten/capaciteit

7.1 Inleiding

Voorgaande hoofdstukken hebben een schets gegeven van modaliteiten, rollen, taken en verantwoordelijkheden die de organisatiekracht en uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied zou kunnen versterken. Dit hoofdstuk beoogt een indicatie te geven van de omvang en kosten die daar bij benadering mee gemoeid zouden kunnen zijn. Daarbij is het van belang om te benadrukken dat het in deze fase nog erg lastig is om een goede indicatie te geven van de mogelijke kosten en benodigde capaciteit voor het versterken van de uitvoeringskracht. De omvang van de uitvoering is namelijk sterk afhankelijk van de beleidskeuzes die zullen worden gemaakt, de doelen die worden gesteld en welke middelen daarbij beschikbaar worden gesteld. Onderstaande schets is dan ook een zeer grove indicatie die, wanneer de beleidskeuzes helder zijn, zeker bijstelling en verdere aanscherping zullen vergen. Deze indicatie is dan ook niet meer dan een eerste aanzet.

7.2 Referentiepunten kosten en capaciteit

Zoals beschreven in dit rapport is de capaciteit die de uitvoering van de transitie van het landelijk gebied zal vragen, zowel van LNV als van de andere departementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties, een groot aandachtspunt. Een gebrek aan de juiste en voldoende kennis van de inhoud en processen kan leiden tot vertraging en het niet behalen van de doelen. Het mobiliseren van veel capaciteit vergt echter veel tijd met als gevolg dat de uitvoering niet snel van de grond komt.

Voor de benodigde capaciteit maken we onderscheid tussen drie niveaus waarop de uitvoeringskracht versterkt dient te worden: 1) de nationale programmaeenheid, 2) de grondfaciliteit en kennis- en expertisefaciliteit en 3) versterking bij medeoverheden in de gebieden.

Deze grove indicatie van middelen en capaciteit is gebaseerd op ervaringen uit het heden en het verleden. Zo wordt gekeken naar de ervaringen bij DLG en Ruimte voor de Rivier, en naar huidige gebiedsprocessen bij verschillende provincies. Voor de grondfaciliteit wordt daarbij gekeken naar de inschatting die het RVB onlangs heeft gedaan in het kader van de pilot grondfonds voor het opzetten van een programmaorganisatie.

1) Capaciteit programmaeenheid

Op basis van de ervaringen bij het programma Ruimte voor de Rivier zou gedacht kunnen worden aan een nationale programmaeenheid met een omvang van

ongeveer 30-40 fte. Uitgaande van gemiddelde (integrale) kosten van € 150.000 per fte zouden de kosten voor de programmaeenheid grofweg geschat kunnen worden tussen de € 4,5 - 6 miljoen per jaar.

2) Capaciteit grondfaciliteit en kennis- en expertisefaciliteit
Zowel de grondfaciliteit als de kennis- en expertisefaciliteit kunnen geleidelijk worden opgebouwd. Voor wat betreft de grondfaciliteit is het relevant om de ervaringen die worden opgedaan in het kader van de pilot grondfonds mee te nemen in het vervolg. Daarbij kan specifiek gekeken worden naar de capaciteit en middelen die nodig zijn voor het vormgeven van de programmaorganisatie.
Voor de kennis- en expertisefaciliteit kan worden gekeken naar de ervaringen bij het NP RES. De kosten voor het organiseren van de expertpool komen jaarlijks uit rond de € 1 - 1,5 miljoen. Daarnaast wordt de RES-organisatie in stand gehouden met jaarlijks ongeveer € 12 miljoen vanuit het rijk, waarvan een deel ook wordt ingezet voor kennisontwikkeling en het faciliteren van kennisuitwisseling en -overdracht. De medeoverheden dragen daarnaast ook bij aan het NP RES.

3) Versterking capaciteit medeoverheden
Het is moeilijk om een beeld te geven van het aantal mensen dat werkzaam is vanuit de verschillende overheden in de uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied. Met het opheffen van DLG in 2015 is ongeveer 400 fte van deze organisatie overgegaan naar de provincies. Daarnaast is ongeveer 130 fte ondergebracht bij RVO.

In het kader van deze verkenning hebben we via het IPO enkele provincies bevraagd om in kaart te brengen hoeveel capaciteit bij benadering nodig is om o.a. boerenbedrijven te helpen om natuurinclusiever te gaan werken, opkoop en verplaatsing van bedrijven te faciliteren en de aanpak in het landelijk gebied te monitoren. Daarbij is onderscheid te maken tussen drie onderdelen van de uitvoeringskosten. Allereerst een eigen provinciale projectorganisatie, met o.a. RO-specialisten, interne ecologen, hydrologen en juristen en een programmateam. Ten tweede betreft het een organisatieonderdeel voor gebiedsprocessen, met o.a. projectleiders, onderzoeksbureaus en externe experts. Ten derde is er een organisatieonderdeel dat zich bezighoudt met grondzaken, waarin o.a. rentmeesters en interne experts werkzaam zijn.

Voor wat betreft de provinciale projectorganisaties komt in de gesprekken naar voren dat er grote verschillende zijn tussen de manieren waarop provincies dit georganiseerd hebben en hoeveel capaciteit hiervoor beschikbaar is. Ten aanzien van het tweede component is in de interviews grofweg geschetst dat een gebiedsproces in een provincie al snel € 100.000 per maand kan kosten per gebied. Rekening houdend met een traject van meerdere jaren en een mogelijk groot aantal gebieden in Nederland zou dit al snel op kunnen tellen tot tientallen miljoenen

euro’s per jaar. Een onbekende factor in dit geheel is om hoeveel gebieden in Nederland het gaat. Dit zal ook sterk verschillen per provincie. Zo wordt in Overijssel momenteel gewerkt met 24 Natura 2000-gebieden, terwijl er in Brabant 14 (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden zijn. Tot slot geven provincies aan dat het lastig is om een inschatting te geven van de kosten in relatie tot grondzaken, aangezien dit voor een groot deel afhankelijk is van de beleidskeuzes die worden gemaakt en voor welk instrumentarium wordt gekozen. Er zou indicatief gedacht kunnen worden aan een bandbreedte van tussen de € 60.000-110.000 per dossier, afhankelijk van de keuzes rond het al dan niet vrijwillige karakter van het instrumentarium.

Een alternatief op bovenstaande referentiepunten is om de kosten voor de uitvoering te baseren op de omvang van de middelen beschikbaar voor de opgaven. Hierbij zou kunnen worden uitgegaan van een gemiddeld percentage van ongeveer 10-15% voor uitvoeringskosten.

7.3 Conclusie

Samenvattend is het lastig om in deze fase een accuraat beeld te kunnen schetsen van de benodigde middelen voor de omvang. Hiervoor is meer duidelijkheid nodig over het beleid en de opdracht aan de uitvoering. Op basis daarvan kunnen de uitvoeringselementen verder worden uitgewerkt en kan een betere inschatting worden gegeven van de kosten. Wel wordt duidelijk op basis van de verschillende ankerpunten dat de kosten omvangrijk zullen zijn en al snel enkele tientallen miljoenen euro’s behelzen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de omvang van de beschikbare middelen niet het enige doorslaggevende punt is voor een slagvaardige uitvoering. Het moet immers ook mogelijk zijn om de mensen met de juiste kennis en expertise te vinden om daadwerkelijk met deze opgaven aan de slag te gaan.

8 Aanbevelingen voor een vervolg

8.1 Inleiding

Dit rapport geeft een eerste verkenning van elementen die bij kunnen dragen aan het versterken van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied. Om daadwerkelijk tot slagvaardige uitvoering te kunnen komen, dienen echter nog de nodige stappen te worden gezet. In eerste instantie vragen de drie beschreven elementen om een verdere uitwerking en verdieping. Dit hoofdstuk geeft aanbevelingen voor mogelijke vervolgstappen die gezet kunnen worden naar aanleiding van de adviezen in dit rapport. We beginnen de aanbevelingen met drie factoren die we in alle lagen van de opgaven terug zien komen. Vervolgens beschrijven we zes vervolgacties.

8.2 Drie belangrijke randvoorwaarden

Tijdens deze verkenning is een aantal factoren aan de orde gekomen die aandacht vraagt bij de verdere uitwerking. We noemen hier de meest in het oog springende.

a) Rekening houden met sociale impact

Het realiseren van de opgaven heeft een enorme impact op de bewoners en ondernemers in het landelijk gebied. Dit kan in potentie diep ingrijpen in bestaande sociale structuren en het karakter van het landelijk gebied. Daarbij zal het in sommige gevallen ook onvermijdelijk zijn dat de urgentie van de opgaven vooruitloopt op het sociale accommodatievermogen binnen een gebied. Het is daarom belangrijk het vraagstuk niet alleen aan te vliegen als een bundeling van technische opgaven, maar aandacht te blijven houden voor de sociale impact van de keuzes die gemaakt worden en wat dit vraagt aan vaardigheden in de uitvoering.

b) Vertrouwensrelaties

We hebben meermaals benadrukt dat de opgaven niet door één enkele organisatie kunnen worden gerealiseerd. Dit vraagt een goed samenspel van verschillende bestuurslagen en meerdere partijen. Daarvoor is vertrouwen nodig aan de voorkant van het proces. De mate van vertrouwen zal tot uitdrukking komen in de kwaliteit van het interbestuurlijke besluitvormingsproces. Investeren in de relatie zal zich daarom uitbetalen in tempo en kwaliteit. Een praktische manier om hier vorm aan te geven is door, naar voorbeeld van het NP RES, een “oliemannetje” aan te stellen die met partijen om tafel gaat wanneer er zich knelpunten voordoen.

c) Tijd

De urgentie van de opgaven, zoals die op biodiversiteit en stikstof, verhoudt zich slecht tot de tijd die een grondige aanpak nodig heeft, ook in relatie tot de hierboven genoemde sociale impact op het landelijk gebied. Zo had het Deltaprogramma vijf jaar nodig om volledig operationeel te worden. Die ruimte ontbreekt nu. Het vraagt flexibiliteit om met gebruik van bestaande organisaties en instrumenten zo vlot mogelijk van de kant te komen.

8.3 Zes vervolgacties

1) Het maken van beleidskeuzes

In algemene zin vragen alle vervolgstappen die gezet kunnen worden meer duidelijkheid over de beleids- en sturingsvraagstukken die voorliggen in het kader van de opgaven in het landelijk gebied. Het scheppen van meer duidelijkheid over het beleid is een essentiële randvoorwaarde voor het vervolg van het vormgeven van de uitvoering. De keuzes die zullen worden gemaakt in beleid hebben immers direct impact op de vorm en omvang van de uitvoering. Wat wordt namelijk de precieze opdracht aan de uitvoering?

2) Werken als één overheid

Een goede samenwerkingsrelatie tussen de overheden is van groot belang voor het behalen van de doelen in het landelijk gebied. Voorbereidend op een mogelijk nationaal programma adviseren we om de vervolgfase op deze verkenning interbestuurlijk vorm te geven en gezamenlijk de volgende stappen te zetten. Het organiseren van gezamenlijkheid doe je door samen ‘te doen’. Naast het samen aan de slag gaan is het ook van belang om te investeren in elkaar en in het vertrouwen in elkaar. Provincies spelen als gebiedsautoriteit een hoofdrol, maar het is wijs als ook gemeenten en waterschappen naast het rijk worden betrokken.

Naast het organiseren van de samenwerking met de medeoverheden is het van belang dat LNV de departementen van BZK, IenW en EZK betrekt in de verdere ontwikkelingen. We adviseren LNV daarom om de andere departementen uit te nodigen om betrokken te zijn bij het vervolg. Dit zou bijvoorbeeld vormgegeven kunnen worden via een regulier DG-overleg, waarbij de departementen meegenomen worden bij cruciale vervolgstappen.

3) Kwartiermakers voor de drie elementen

Dit rapport geeft op hoofdlijnen een eerste schets van de rol en taken die een nationale programmaeenheid, een grondfaciliteit en een kennis- en expertisefaciliteit zouden kunnen vervullen in de versterking van de uitvoeringskracht. Om een verdere uitwerking te maken van de rollen en taken, de positie van een dergelijk organisatieonderdeel en de benodigde capaciteit en middelen van de drie elementen adviseren we voor elk van de elementen een kwartiermaker aan te stellen, met de uitvoeringscomponent als centrale focus. Volgende stappen van deze kwartiermakers kunnen zijn om te inventariseren wat er wel en niet al beschikbaar is aan kennis en expertise, en hierin de verbinding te zoeken en houden met alle betrokken partijen.

4) Voorbereidingen voor een grondfaciliteit en kennis- en expertisefaciliteit

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er een breed gedeeld beeld is dat de uitvoering gebaat is bij een actiever grondbeleid en een versterking en verbinding van de kenniscomponent. Gelet op het brede draagvlak voor deze twee faciliteiten ligt het dan ook voor de hand om hier te starten met een verdere uitwerking. Vooruitlopend op politieke besluitvorming zou de vormgeving van beide faciliteiten verder uitgewerkt kunnen worden. Ook zou kunnen worden overwogen om op kleine schaal vast een start te maken met het opbouwen van het kennis- en expertiseplatform, het inventariseren van de benodigde kennis en het in een vroeg stadium uitwisselen van kennis en ervaringen.

5) Bundeling expertise uitvoeringsorganisaties

De bestaande rijksuitvoeringsorganisaties beschikken over veel kennis en expertise die gebundeld een grote rol kunnen vervullen in de aanpak in het landelijk gebied. Een bundeling van deze complementaire kennis en expertise is niet nieuw en heeft al bewezen toegevoegde waarde gehad bij o.a. het NP RES en de PAGW. Het kan opportuun zijn om in een volgende fase een uitvraag te doen naar de rijksuitvoeringsorganisaties om in kaart te brengen welke inzet zij gezamenlijk zouden kunnen plegen voor het behalen van de doelen in het landelijk gebied.

6) Middelen beschikbaar stellen

De uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied kent een grote omvang en zal veel vragen van alle betrokken partijen. Om voortvarend en met slagkracht een start te kunnen maken aan deze uitvoering is het van belang dat er tijdig middelen vrij worden gemaakt voor de uitvoering.

8.4 Conclusie en aanbevelingen

Er komt veel af op het landelijk gebied de komende jaren. Deze opgaven zijn complex, urgent en omvangrijk en hebben een grote impact op bewoners en ondernemers in het landelijk gebied. Het realiseren van de opgave zal dan ook veel vragen van de uitvoering. In deze verkenning is een beeld geschetst van de dilemma's en spanningen die men tegenkomt bij het maken van keuzes over het versterken van de uitvoeringskracht. Deze spanningen en dilemma's, de ervaringen uit het heden en verleden, en de gesprekken met betrokken partijen hebben geleid tot een aantal mogelijke elementen die bij kunnen dragen aan het versterken van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied.

Samenvattend doen we de volgende aanbevelingen voor een vervolgfase:

1) Schep duidelijkheid over het beleid en de opdracht die de uitvoering zal gaan krijgen;
2) Werk als één overheid: geef de volgende fase samen met de medeoverheden vorm en borg daarmee de interbestuurlijke samenwerking en betrek bij de volgende fase ook de meest betrokken departementen (naast LNV ook BZK, IenW en EZK), bijvoorbeeld via een regulier DG-overleg;
3) Stel kwartiermakers aan voor een nationale programmaeenheid, een grondfaciliteit en een kennis- en expertisefaciliteit;
4) Tref voorbereidingen voor een grondfaciliteit en kennis- en expertisefaciliteit;
5) Vraag de rijksuitvoeringsorganisaties om in beeld te brengen wat zij gezamenlijk bij kunnen dragen aan de realisatie van de opgaven in het landelijk gebied en
6) Stel vroegtijdig middelen beschikbaar voor de uitvoering.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie
Lilian van den Aarsen	Deltaprogramma
Sander Band	Ministerie van LNV
Rik Bauer	Rijksvastgoedbedrijf
Marije Beens[11]	Ministerie van LNV
Katja van den Berge	Kadaster
Frank Foreman	Rijksvastgoedbedrijf
Sandor Gaastra	Ministerie van EZK
Hans van den Heuvel	LTO-Nederland
Pieter Hilhorst	Interprovinciaal Overleg
Marjolein Jansen	Kadaster
Tanja Jonker	Provincie Drenthe
Henk Jonkers	Provincie Overijssel
Erik-Jan van Kempen	Ministerie van BZK
Kristel Lammers	Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën
Berry Lucas	LandschappenNL
Arie Meulepas	Provincie Noord-Brabant
Johan Osinga[12]	Ministerie van LNV
Barto Piersma	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Boudewijn Revis	Staatsbosbeheer
Jan Roest	Provincie Zuid-Holland
Fen van Rossum	Natuurmonumenten
Edward Sie	Provincie Drenthe
Jaap Slootmaker	Ministerie van IenW
Meindert Smallenbroek	Unie van Waterschappen
Peter Struik	Rijkswaterstaat
Sylvo Thijsen	Staatsbosbeheer
Joep van de Ven	Provincie Noord-Brabant
Co Verdaas	Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling
Albert Vermuë	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Stijn van Wely	Interprovinciaal Overleg
Cees Witkamp	Vogelbescherming
Arjan de Zeeuw	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

[11] Daarnaast is tweemaal contact geweest met het MT van het DG Agro van het ministerie van LNV.
[12] Daarnaast is tweemaal contact geweest met de Bestuursraad van het ministerie van LNV.

Bijlage 2: Bronnen

Adviescollege Stikstofproblematiek. (2020, juni). *Niet alles kan overal*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal

Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening. (2021, april). *Van woorden naar daden over de governance van de ruimtelijke ordening*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/06/rapport-van-woorden-naar-daden-over-de-governance-van-de-ruimtelijke-ordening

Lodder, M., Loorbach, D., Roorda, C., & Spork, C. (2017, mei). *Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*. https://drift.eur.nl/app/uploads/2017/09/DRIFT-Rapport-Staat-van-Transitie.pdf

Ministerie van BZK (2021, juli). *Kamerbrief over verkenning actief grondbeleid.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/09/kamerbrief-over-verkenning-actief-grondbeleid

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat (RWS), Ruimte voor de Rivier (RvR). (2012, februari). *Eind- en deelevaluaties programma's Ruimte voor de Rivier en Zandmaas/Grensmaas*. https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_156513_31/

Ministerie van LNV (2021, augustus). *Kamerbrief over beëindigingsregeling veehouderijlocaties en stikstofaanpak*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/08/31/kamerbrief-over-beeindigingsregeling-veehouderijlocaties

Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan*. 's-Hertogenbosch, Nederland: Aeneas.

Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021, april). *Kiezen én delen*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/30/kiezen-en-delen

Termeer, K., Teisman, G., Schröer, L., & Van der Steen, M. (2021, september). *Het terugkerend verlangen naar regie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/het-terugkerend-verlangen-naar-regie

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl