

ESSAY



Verbouwen met beleid

Om tegemoet te komen aan ruimtelijke opgaven als de woningbouw en de energietransitie is een Grote Verbouwing van Nederland nodig. Aan beleidsvoorstellen, geld en interbestuurlijke afspraken geen gebrek. Toch blijft de uitvoering ver achter bij de ambities en stapelen nieuwe knelpunten zoals netcongestie zich op. Willem Buunk en Jeroen Niemans stellen een andere aanpak voor, geïnspireerd op de Omgevingswet.

Aan ambitie ontbrak het niet bij minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, CDA). Het kabinet-Rutte IV was bereid tot forse investeringen in de grote transitie van de fysieke leefomgeving: woningbouw, energietransitie, klimaatverandering, natuur en de transitie van de landbouw. Er is veel in gang gezet met verschillende en meestal informele instrumenten en procesinterventies. Daarbij heeft het rijk een strategie gevolgd waarin veel werd verwacht van andere overheden en maatschappelijke partners. Samen moeten aan de slag, vastgelegd in deals en interbestuurlijke akkoorden. Het demissionaire kabinet heeft er tientallen miljarden aan transitiefondsen voor beschikbaar gesteld. Het heeft allemaal de geur van uitvoeringsgerichtheid, maar de echte uitvoering komt moeizaam van de grond. Een probleem dat daarbij opsteekt, is dat de inhoud van de deals en de interbestuurlijke afspraken niet worden doorvertaald naar formele beleidsinstrumenten van rijksbeleid. Het rijk heeft daardoor moeite om de eigen inbreng waar te maken. De kwaliteits-

it van deze informele beleidsinstrumenten is dat ze opgevegericht zijn en uitgaan van samenwerking tussen overheidslagen en samenwerking met de samenleving. Hun tekortkoming is dat ze niet publiekrechtelijk zijn verankerd. Ze zijn niet vertaald naar of uitgewerkt in formele plannen. Ze zijn beleidsinhoudelijk vaak onaf en hun onderlinge samenhang blijft onuitgewerkt.

NATUURPACT

Een voorbeeld van zo'n afspraak is het Natuurpact uit 2013 tussen rijk en provincies. In het kader van de decentralisatie van de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor natuurdoelen naar de provincies worden afspraken gemaakt over de gewenste uitbreiding van natuur. De Ecologische Hoofdstructuur wordt ingeruild voor het Natuur Netwerk Nederland. Het natuurbeleid blijft daarna een optelsom van afzonderlijke natuurdoelen. Tien jaar later moet vanwege die natuurdoelen een stikstofcrisis worden opgelost met rijksprogramma's, zonder dat een uitwerking van het in 2013 gelanceerde

beleidsconcept beschikbaar is. Het laat zien dat afspraken op thema's zonder onderliggende visie voortdurende afstemmingsproblemen creëren in de uitvoering. De Omgevingswet biedt vanaf volgend jaar een uitweg. De wet heeft een betere set instrumenten voor de opgaven van deze tijd. Het rijk had al geschouwd in de beleidsstap van nota ruimtelijke ordening en sectorale beleidskaders, door te komen met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Dit is de integrale langetermijnvisie voor de hele fysieke leefomgeving, voor heel Nederland. De Omgevingswet biedt nu het instrument om deze visie verder handen en voeten te geven. Een eenduidig bouwwerk van beleidskaders voor het rijk bestaat uit een actuele omgevingsvisie met een overzichtelijk aantal programma's waarin de uitvoering wordt georganiseerd. Een aantal (middel)grote gemeenten heeft het samenspel tussen beleid en programma's inmiddels goed in beeld, zoals Ede. De omgevingsvisie van de Gelderse gemeente benoemt prioriteiten voor vijf thema's waar de gemeente op wil inzetten. Zo komt er een gebiedsprogramma voor de 'Kennissas tussen A12 en Wageningen', die belangrijk is voor de ontwikkeling van de Food Valley. En er komt een programma voor natuurherstel voor de gebieden die de gemeente zelf beheert op de Veluwe. Voor de uitvoering ervan wordt de organisatie aangepast, met een kleinere beleidskern en een groter team voor programmasturing. Dit aansprekende voorbeeld is in de nationale complexiteit van rijksbeleid natuurlijk niet zomaar op te volgen. Maar de huidige meer dan 26 nationale programma's voor de fysieke leefomgeving zijn er te veel.



Het is ondoenlijk om zo tot onderlinge afstemming te komen en de uitvoering inhoudelijk te borgen in de NOVI. Het is de kunst om overzicht te houden in de complexiteit van het omgevingsbeleid. Werk met een beperkt aantal programma's, geef richting en breng samenhang aan met de actuele beleidskaders in de omgevingsvisie. Het rijk mag daarin meer het goede voorbeeld geven, vooral wanneer provincies en gemeenten nodig zijn in de uitvoering. Zorg voor een beperkt aantal programma's, bijvoorbeeld acht à tien, elk met een verbindend thema.

Zo brengt het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) alle doelen uit het rijksbeleid voor natuur, water, klimaat en landbouw bij elkaar. Als uitvoeringsprogramma van de NOVI geeft het invulling aan de principes voor het landelijk gebied en brengt het een breed assortiment aan doelen van rijksbeleid bijeen. Door middel van de programmatische aanpak voor de transitie van het landelijk gebied wordt een tijdsplan voor uitvoering gecreëerd. Zo is het rijk in staat te sturen op een samenhangende gebiedsgerichte aanpak. Het rijk geeft structurende keuzes mee die ruimte laten aan de provincies en gebiedspartijen voor de best passende regionale inhoudelijke afweging, waarmee de bijdrage aan de uitvoering zowel inhoudelijk als procesmatig van karakter is.

NIET UITGEWERKT

Lastig daarbij is dat de status van de doelen van het rijksbeleid varieert van wettelijk verankerde Europese verplichtingen tot beleidsvoornemens die in Kamerbrieven zijn verwoord en verder (nog) niet zijn uitgewerkt. Er blijft zo een complexe afstemmingsbehoefte tussen de betrokken beleidssectoren van ministeries en de provincies bestaan. Actualisatie en versterking van onderlinge samenhang van het rijksbeleid voor het landelijk gebied zal de uitvoering verder versterken.

Het is dus belangrijk om het beleidshuis op orde te brengen door de inrichting van programma's hand in hand te laten gaan met de tijdige bijstelling en actualisatie van de beleidskaders, in het bijzonder de omgevingsvisie. Programma's zijn gericht op uitvoering op de korte en middellange termijn. Ze bundelen budgetten, samen- ▶

'Het rijk heeft moeite om de eigen inbreng waar te maken'

Beeld: AdobeStock



Je cao wijzigt, je AOV wijzigt mee

Bijna alle gemeenten in Nederland hebben voor hun medewerkers bij Loyalis de arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) afgesloten. Daar zijn we blij mee, want Loyalis is al meer dan 20 jaar dé vertrouwde partner voor gemeenten op het gebied van inkomenszekerheid en arbeidsvermogen. Nu de Cao Gemeenten en Cao SGO eind dit jaar gaat wijzigen, wijzigt onze AOV mee. Dus geen zorgen, bij Loyalis zit je, ook na 31 december 2023 en met je bestaande AOV-contract, nog steeds goed.

Wat wijzigt er in de cao?

• Tegemoetkoming in de kosten voor een AOV

In de gewijzigde cao vervalt het 3e ziektejaar. Onze AOV-dekking bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (35-80%) ondervangt dit. Lees meer op onze website. Daarbij is onze verzekering door het 'cao-tientje' nu voor je medewerkers voordeliger dan ooit. Hoe dit precies zit, lees je terug in de cao of stel je vraag aan de sociale partner.

• Ook aandacht voor vitaliteit

Er is in de gewijzigde cao meer oog voor vitaliteit. Bij het ontwerp en de implementatie van een vitaliteitsregeling kunnen we je helpen. Met onze jarenlange ervaring en kennis van je sector, cao en de sociale wet- en regelgeving bieden we je een passende vitaliteits-aanpak. ...

Meer lezen? Scan de QR-code of ga naar www.binnenlandsbestuur.nl/partner/loyalis-gids-inkomenszekerheid

RVU-regeling en non-activiteit

Volgens de overlevering was er eens een belastinginspecteur die zei: "Bij non-activiteit is er geen RVU. Een RVU staat voor 'Regeling Vervroegd Uittreden'. En bij non-activiteit is geenszins sprake van vervroegd uittreden." Niets is minder waar. Het standpunt van de inspecteur dient naar het rijk der fabelen te worden verwezen.

RVU

Een RVU stelt oudere werknemers in staat eerder te stoppen met werken. Wanneer een (ontslag)regeling volgens fiscale wet- en regelgeving kwalificeert als RVU, dan staat daarop een fiscale boete van 52%. Die boete is voor rekening van de werkgever en kan niet op de werknemer worden

afgewenteld. Deze wetgeving maakt het eerder afscheid nemen van oudere werknemers voor werkgevers een dure aangelegenheid. Nu zijn er uitzonderingen. Eén daarvan is de zogeheten RVU-drempelvrijstelling.

RVU-regeling

Inmiddels is zowel in de cao in de sector gemeenten als in de cao Rijk de drempelvrijstellingsregel als recht voor de medewerker vastgelegd: de RVU-regeling. ...

Meer lezen? Scan de QR-code of ga naar www.binnenlandsbestuur.nl/partner/capra-advocaten

GRC baseren op werkprocessen en betrokkenheid medewerkers?

Een Gemeente is geen fabriek

In fabrieken is er geen twijfel over mogelijk: de GRC-aanpak begint bij de werkprocessen met een vergaande betrokkenheid van de uitvoerende medewerkers. In administratieve organisaties, zoals overheden, lijkt dat minder evident; vaak wordt GRC gemanaged met behulp van een spreadsheet of een aparte applicatie. In dit artikel geven we drie redenen waarom het verstandig is de GRC-verantwoording op de werkprocessen en de betrokkenheid van de uitvoerende teams te baseren; de essentie van uitzonderingen, bewustzijn van GRC eisen op het juiste moment en tenslotte het conflict tussen dynamiek en compliance.

Governance, Risk en Compliance (GRC) wordt steeds belangrijker voor overheidsorganisaties bijvoorbeeld als gevolg van de AVG, de WOO en de Rechtmatigheidsverantwoording. In hoeverre kan deze eindverantwoordelijkheid genomen worden door een stafafdeling met een eigen applicatie? Of is het verstandiger,

misschien zelfs een randvoorwaarde, om GRC vanuit de werkprocessen en met grote betrokkenheid van medewerkers in te regelen? Wij geven drie belangrijke redenen waarom dat inderdaad verstandiger is.

Drie redenen

Ten eerste, om de GRC-verantwoording te kunnen nemen is vergaande kennis van de uitzonderingen nodig. In veel werkprocessen komen relevante uitzonderingen voor om de dienstverlening in goede banen te leiden. ...



Beeld: Shutterstock

Meer lezen? Scan de QR-code of ga naar www.binnenlandsbestuur.nl/partner/engage-process-0



JEROEN NIEMAS IS ADVISEUR EN PARTNER BIJ HIEMSTRA & DE VRIES. LID VAN DE RAAD VOOR DE LEEF-OMGEVING EN INFRASTRUCTUUR (RLI) EN DE EVALUATIECOMMISSIE OMGEVINGSWET.



WILLEM BRUNK IS MANAGING CONSULTANT BIJ BERENSCHOT EN OUD-WETHOUDER

In de rolverdeling tussen rijk en regio is daarbij de taak van het rijk om duidelijkheid te geven over welk nationaal belang in het geding is, wat de visie daarop is, welke keuzes in de uitvoering gemaakt moeten worden en wat het rijk daarin zelf doet. Voor een nieuw kabinet ligt er daarmee een opdracht. Kom uit de 'procesinterventie-kramp' en geef een uitvoerbaar perspectief op verstedelijking. Haal het net op uit eerdere ronde procesinterventies en kom tot keuzes passend bij rijksniveau. Zet provincies en gemeenten aan tot keuzes op lokaal niveau. En als decentrale overheden die keuzes niet willen of kunnen maken: pak dan als rijksverheid de verantwoordelijkheid op de nationale belangen en maak een inpassingsplan of geef duidelijke instructies.

PROFIELSCHETS

Met de verkiezingen in aantocht is het aantrekkelijk om te gaan filosoferen over wie het beleidshuis op orde mag gaan brengen. Wat moet een nieuwe minister in huis hebben en wat mag de nieuwe minister verwachten van de ambtenaren en van ons, de vakwereld? De profielschets voor de ideale nieuwe minister is een bestuurder die de stelselverantwoordelijk voor het omgevingsbeleid draagt. Een vakminister die de problemen van de waterhuishouding of het woonbeleid wil oplossen en zich niet druk maakt over de juiste inzet van het instrumentarium van het rijksomgevingsbeleid.

De minister van Omgevingsbeleid moet kunnen bijsturen op de inzet van de juiste beleidsinstrumenten en inhoudelijke beleidsopties kunnen aanreiken die de samenhang van rijksbeleid versterken. Dit vraagt om vakkennis van het systeem van omgevingsbeleid, zoals Co Verdaas die heeft. Dit vraagt het vermogen om positie in te nemen in het interdepartementale krachtenveld en de ministerraad zoals

werkingsprocessen en juridische instrumenten. Het opstellen van zo'n programma omvat onvermijdelijk de nadere invulling en uitwerking van het strategische omgevingsbeleid. Dan is het van belang om de wederzijdse aansluiting te behouden tussen visie en uitvoering. Een mooi voorbeeld is de jaarlijkse APK op de omgevingsvisie zoals Overijssel dat doet. Daarmee zorgt de provincie voor de partiële wijziging van het strategische beleidskader voor wat betreft de keuzes die inmiddels zijn gemaakt of die nodig zijn voor de uitvoering.

DUIDELJKHEID

Met alle rijksprogramma's die inmiddels in de steigers staan of in werking zijn, is het goed dat het demissionaire kabinet op de valreep de contourennotitie voor een nieuwe rijksomgevingsvisie heeft vastgesteld. Als werknaam daarvoor is de term 'Nota Ruimte' afgestoft. Een omgevingsvisie kijkt weliswaar dertig jaar vooruit, maar is het instrument voor de politieke keuzes die nu moeten worden gemaakt over de gewenste verbouwing van ons land.

ADVERTENTIE

Binnenlands Bestuur

EINDEJAARS Special

22 DECEMBER 2023

Hét thema van 2023 was verzet. Van klimaatactivisten, van boeren en van allerhande burgers die zich door de overheid niet gehoord voelen. Maar ook van kritische ambtenaren en van dappere gemeenten die zich keerden tegen het rijk. In de **extra dikke kerstglossy** van Binnenlands Bestuur maken we de balans op. Met o.a.:

- Interview met Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen en de verstoorde verhouding tussen burger en overheid
- Portretjes van activistische ambtenaren
- De gemeenten die weigeren een sluitende begroting in te leveren
- Oud-burgemeester Sluiter die promotieonderzoek deed naar de onrust in Groningen

En nog veel meer verzetsvuur om u tijdens de kerstdagen aan te warmen.

Ook in dit nummer!
> het salarisonderzoek ambtenaren en bestuurders 2023.

WILT U UW PRODUCT OF DIENST ONDER DE AANDACHT BRENGEN IN DEZE SPECIAL?

De eindejaarspecial verschijnt op **vrijdag 22 december 2023**. U kunt uw advertentie reserveren tot uiterlijk **vrijdag 15 december 2023**.

Meer informatie: binnenlandsbestuur.nl/adverteren

Binnenlands Bestuur - WEEK 47 | 2023