



Door op de ingeslagen weg

Rapport Tussenevaluatie RTLG

Samenstellers:

Carla de Rie, projectleider en senior-adviseur

Eva Hillen, senior-adviseur

Jan Jaap de Graeff, geassocieerd adviseur

11 maart 2024

Door op de ingeslagen weg

Rapport Tussenevaluatie RTLG

Inhoudsopgave

Blz.

Samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding en vraagstelling.....	8
1.2. Scope tussentijdse evaluatie.....	9
1.3. Aanpak	10
1.4. Leeswijzer.....	11
2. Ontstaansgeschiedenis en vormgeving RTLG.....	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Ontstaansgeschiedenis	12
2.3 Vormgeving RTLG.....	13
3. Context.....	16
3.1 Inleiding.....	16
3.2 Ontwikkelingen in het landelijk gebied.....	16
3.3 Schuivende panelen	17
4. Onderzoekresultaten	19
4.1 Inleiding.....	19
4.2 Taken: <i>Doet RTLG wat het moet doen?</i>	19
4.3 Positionering: <i>Is RTLG goed gepositioneerd?</i>	26
5. Conclusies, aanbevelingen en prioriteiten.....	28
5.1 Inleiding.....	28
5.2 Hoofdlijn: Door op de ingeslagen weg.....	28
5.3 Algemeen	28
5.4 Taakopdracht	29
5.5 Taakuitvoering	32
5.6 Positionering	33
5.7 Prioriteiten	34
Bijlage: Overzicht gesprekspartners.....	36

Samenvatting

1. Aanleiding en vraagstelling

In oktober 2022 is de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) van start gegaan. Aanleiding hiervoor is dat effectieve samenwerking tussen de rijksoverheid, provincies en andere overheden een noodzakelijke voorwaarde is om de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) te realiseren.

Een jaar na de start van RTLG is afgesproken om een tussenevaluatie te laten uitvoeren naar de rol van RTLG in de samenwerking van de betrokken overheden ten behoeve van het NPLG. Voor deze evaluatie is de volgende vraagstelling geformuleerd:

“Is RTLG er in haar eerste jaar van bestaan in geslaagd goed (beginnende) invulling te geven aan de in het vaststellingsdocument afgesproken missie en taken, en welke verwachtingen zijn er ten aanzien van RTLG voor de komende jaren?”

De evaluatie had tot doel ‘lessons learned’ te identificeren voor de komende periode. Omdat RTLG nog maar net van start is gegaan, had deze evaluatie een globaal karakter.

2. Aanpak van het onderzoek

Voor het inrichten van ons onderzoek en om duiding te kunnen geven aan de onderzoeksresultaten, hebben we gewerkt met een onderzoekskader. Ons onderzoekskader bevatte drie hoofdpunten, te weten: 1) Doet RTLG wat het moet doen, 2) Is RTLG goed gepositioneerd? en 3) Is aan de condities voldaan om als RTLG succesvol te kunnen functioneren?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, bestudeerden we de relevante documenten en voerden we 21 gesprekken. We hebben de tussenevaluatie uitgevoerd met aandacht voor de relevante ontwikkelingen in het landelijk gebied. En we hebben oog gehad voor ontwikkelingen die anders zijn verlopen dan bij de start van RTLG was verondersteld.

3. Hoofdpijn van ons rapport: Door op de ingeslagen weg

Onze conclusies zijn:

- RTLG helpt beleids-DG's en decentrale overheden om beter samen te werken.
- Nut én noodzaak van RTLG worden door alle betrokkenen onderschreven en er is veel waardering voor de wijze waarop RTLG in de nog korte bestaansperiode haar regietaak heeft opgepakt.
- Een goede samenwerking binnen het ministerie van LNV, tussen de betrokken ministeries (LNV, IenW en BZK), en tussen het Rijk en de andere overheden (in het bijzonder de provincies) komt op gang.
- De positionering van RTLG als directoraat-generaal binnen LNV wordt onderschreven, ten minste in deze fase van beleidsontwikkeling en vormgeving van de uitvoering.
- Op een aantal punten is verduidelijking en verbetering mogelijk, dan wel geboden. Gelet op het experimentele karakter van RTLG is dat ook te verwachten. Dit wordt door alle betrokkenen (inclusief RTLG zelf) onderschreven.

Wij bevelen daarom aan:

- Ga door op de ingeslagen weg en zet (het experiment van) RTLG voort, ervan uitgaande dat de daarvoor benodigde middelen aanwezig zijn en blijven. Ongeacht veranderende (politieke) opvattingen, zijn en blijven er vraagstukken in het landelijk gebied die om een oplossing en ook om rijksbeleid vragen. Ook blijft de noodzaak aanwezig van het (wederkerig) verbinden van het beleid en de uitvoeringspraktijk.
- Realiseer op een aantal punten verduidelijking en verbetering (zie hierna).

4. De taakopdracht van RTLG

Onze conclusies zijn:

- De omschrijving van de taakopdracht van RTLG is (ook voor de betrokkenen) onvoldoende duidelijk.
- Het combineren van de verticale en horizontale rol binnen RTLG heeft meer voordelen dan nadelen.
- Gezien de rol van RTLG als tussenorganisatie, is de horizontale rol breder dan het ondersteunen van provincies. Bij deze rol hoort ook de afstemming van het rijksbeleid voor het landelijk gebied binnen en buiten LNV, en de afstemming op provinciaal niveau van het beleid van provincies, gemeenten en waterschappen.
- De afgelopen periode is de meeste aandacht uitgegaan naar de verticale (toetsende) rol. Dat brengt het risico met zich mee dat deze rol de hoogste prioriteit krijgt. Terwijl de meerwaarde van RTLG ligt in het combineren van de horizontale en de verticale rol.
- De verdeling van verantwoordelijkheden voor (de monitoring van) het doelbereik en voor eventuele bijsturing zijn niet voor iedereen duidelijk.
- Er zijn mogelijkheden om het verbinden van beleid en uitvoering te verbeteren.
- Het onderbrengen van extra taken bij RTLG was valide. Verdere taakuitbreiding kan leiden tot grensvervaging en capaciteitsproblemen.
- De taakopdracht van RTLG is beperkter dan het vereiste integrale en samenhangende beleid voor het landelijk gebied.

Wij bevelen daarom aan:

- Verduidelijk de (actuele) missie, taakopdracht en bijbehorende activiteiten en geef deze meer bekendheid,
- waarbij regie over de uitvoering de missie is en waarbij de verticale rol, de horizontale (partner)rol en de verbindende rol tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk de gelijkwaardige hoofdbestanddelen van de taakopdracht zijn;
- waarbij de antenne- en feedbackfunctie wordt versterkt en de werking van deze functie beter zichtbaar wordt gemaakt voor alle betrokkenen;
- waarbij het voornamelijk gaat om regie over de uitvoering van het NPLG, maar waarbij bij toenemende samenhang van het gehele beleid voor het landelijk gebied overwogen moet worden de regietaak over de uitvoering van dat beleid door RTLG uit te breiden (met name voor zover dat het beleid afkomstig van LNV betreft);
- waarbij additionele taken aan RTLG kunnen worden toebedeeld, maar slechts voor zover zij voortvloeien uit, dan wel nauw verbonden zijn met de missie, en daarvoor ook geen risico opleveren.

5. De taakuitvoering door RTLG

Onze conclusies zijn:

- De rol van de directeur-generaal RTLG is voor de opstartfase van groot belang. Zijn praktijkkennis en –ervaring (bij meerdere bestuurslagen), transparantie, zichtbaarheid en communicatieve vaardigheden zijn in dit verband belangrijke factoren. Dit is naast een kracht, ook een kwetsbaarheid als teveel van één persoon zou afhangen.

- Er is sprake van wrijving tussen RTLG en de bestaande beleids-DG's. Deze was te verwachten en lijkt af te nemen. Beleidsconvergentie tussen DG Agro en DG LG&S is hierbij een vereiste.
- De interdepartementale afstemming verloopt goed, waarbij de afstemming met het ruimtelijk domein een aandachtspunt is.
- De beschikbaarheid van voldoende middelen is een vereiste om de taken van RTLG te kunnen blijven uitvoeren. Daarbij gaat het zowel om de capaciteit van RTLG, als om voldoende middelen om mee te kunnen sturen (grond, geld en andersoortige ondersteuning van de provincies).
- De capaciteit van RTLG lijkt onvoldoende om met name de verbindende taak (antenne- en feedbackfunctie) goed te kunnen uitvoeren en meer 'in het veld' aanwezig te kunnen zijn. Zeker wanneer er straks per provincie meerdere gebiedsprocessen gaan lopen, zal er spanning ontstaan als RTLG goed aangesloten wil blijven bij ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk. De huidige formatie van RTLG is daarvoor te krap.
- Het inmiddels controversieel verklaarde Transitiefonds, het slechts zeer beperkt vrijgeven van beschikbare middelen en de nieuwe voorwaarden die verbonden worden aan financiering, vormen knelpunten.
- Er zijn mogelijkheden om de spanning tussen de horizontale rol en de verticale rol te verkleinen.
- RTLG is op de goede weg, wat betreft de taakuitvoering. Naarmate de uitvoering van het NPLG vordert, zullen veel (niet gemakkelijke) keuzes nog gemaakt moeten worden. Daardoor kan de taakuitvoering onder meer spanning komen te staan dan nu het geval is.

Wij bevelen daarom aan:

- Zet de ingezette lijn met betrekking tot de taakuitvoering voort en bewaak deze lijn zorgvuldig.
- Verduidelijk de verdeling van verantwoordelijkheden voor (het monitoren van) doelbereik en informeer alle betrokkenen hierover.
- Intensiveer de verbindende taak van RTLG en stel de daarvoor benodigde capaciteit beschikbaar. De mate waarin dit nodig en mogelijk is, vergt nadere analyse, met name als het gaat om de betrokkenheid van RTLG bij de gebiedsprocessen in de provincies. Daarnaast is nadere analyse nodig van wat wel en niet mogelijk is in relatie tot het deel van het Transitiefonds dat benut kan worden voor uitvoeringskosten.
- Besteed bij het invullen van vacatures binnen RTLG aandacht aan praktijkkennis en –ervaring, evenals aan communicatieve vaardigheden.
- Verklein de spanning tussen de verticale en de horizontale rol door transparant te zijn over de rol die wordt ingenomen, door vanuit de beide rollen dezelfde maatstaf te hanteren, door de verschillende rollen te verdelen over verschillende medewerkers en door een goede balans te vinden tussen enerzijds de inzet van eigen medewerkers en anderzijds het betrekken van externe deskundigen voor het uitvoeren van deze toetsing. Dit vergt nog nadere analyse.

6. De positionering van RTLG

Onze conclusies zijn:

- Er is brede waardering voor het gezamenlijke opdrachtgeverschap van het Rijk en de decentrale overheden (waarbij het IPO de rol vervult van coördinerend opdrachtgever namens de decentrale overheden). Hiermee komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen voor de transitie van het landelijk gebied tot uitdrukking.
- De positionering van RTLG als Directoraat-Generaal wordt positief gewaardeerd. Tegelijkertijd zijn er risico's verbonden aan deze positionering, namelijk: dat RTLG te veel onderdeel wordt van het beleidsproces en het politieke proces; en dat binnen RTLG (noodgedwongen) te veel aandacht wordt gegeven aan de verticale taakopdracht (toetsing en beoordeling op resultaatbereik) in verhouding tot de horizontale taak (ondersteuning) en de verbindende taak tussen beleid en uitvoering.

- RTLG wordt ervaren als een ‘Haagse’ organisatie.
- De positionering van RTLG ten opzichte van de andere departementen roept geen bijzondere vragen op.

Wij bevelen daarom aan:

- Handhaaf de komende jaren de huidige positionering van RTLG en heroverweeg deze op enig moment opnieuw.
- Blijf ervoor waken dat RTLG voor zijn verbindende taak niet verder gaat dan (wat thans ook de praktijk is) mogelijke beleidsaanpassingen aanjagen, zonder zelf verantwoordelijkheid te nemen, respectievelijk te krijgen. Aan het externe overleg tussen Rijk en andere overheden over het te voeren beleid moet RTLG dan ook niet deelnemen.
- Blijf voor de formatie van RTLG zoveel mogelijk streven naar een ‘50%-50%’ samenstelling en naar voldoende evenwicht in de aandacht voor de verschillende directies van RTLG.
- Voer in het Opdrachtgeversoverleg (de besturingsdriehoek) op basis van de uitkomsten van deze tussenevaluatie een nader gesprek over in hoeverre is voldaan aan de ontwerpeisen en neem als eigenaar de verantwoordelijkheid ter hand om de randvoorwaarden verder op orde te brengen, die nodig zijn om RTLG effectief te laten opereren.

7. Prioriteiten

Het oppakken van de aandachts- en verbeterpunten, zoals beschreven in dit rapport, vraagt om het stellen van prioriteiten. Voor de korte termijn adviseren wij de volgende prioriteiten op te pakken.

Versterk koppeling beleid en uitvoering

Het versterken van de koppeling tussen beleid en uitvoering vraagt om meer inspanning om niet alleen signalen uit de uitvoeringspraktijk systematisch terug te koppelen naar de beleidsmakers, maar ook om aan gebiedspartners terug te koppelen wat er met die signalen is gedaan. Daarnaast kan RTLG beter zichtbaar maken op welke wijze signalen vanuit de uitvoering worden teruggekoppeld aan beleid, omdat dit momenteel niet voor alle betrokkenen zichtbaar is. In het opdrachtgeversoverleg kan dan nadere reflectie plaatsvinden op de wijze waarop de ‘feedback- en leerloop’ werkt in de praktijk.

Verken gewenste en mogelijke betrokkenheid van RTLG bij gebiedsprocessen

De uitvoering van de gebiedsprocessen is primair een taak van de provincies. RTLG kan provincies desgewenst daarbij ondersteunen, zo is afgesproken in het Vaststellingsdocument. Om die ondersteunende rol (en overigens ook de verbindende rol) goed te kunnen invullen, is aanwezigheid en betrokkenheid vanuit RTLG ‘in het veld’ nodig. De meerdere gebiedsprocessen die straks per provincie gaan lopen, brengt voor RTLG daarom twee vragen met zich mee: Hoe goed kan RTLG aangesloten blijven bij ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk? En hoever strekt de ondersteunende rol in gebiedsprocessen?

De huidige formatie van RTLG is in elk geval te krap om goed aangesloten te zijn bij de volledige uitvoeringspraktijk, respectievelijk om deel te nemen aan alle gebiedsprocessen waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn. Prioriteiten voor de korte termijn zijn daarom: nader verkennen wat behoeften en verwachtingen zijn vanuit de provincies wat betreft de rol van RTLG in gebiedsprocessen, zicht krijgen op wat dit van RTLG vraagt en vanuit RTLG duidelijk maken wat wel en niet mogelijk is (in relatie tot beschikbare capaciteit en in relatie tot het deel van het Transitiefonds dat benut kan worden voor uitvoeringskosten).

Mogelijke denkrichting voor het omgaan met deze vraag is om te investeren in de diepte (en niet zozeer in de breedte), en de capaciteit in te zetten voor specifieke gebiedsprocessen waarbij RTLG de meeste meerwaarde kan leveren, in aanvulling op de inzet van gebiedspartners van de desbetreffende gebiedsprocessen. Voorkomen moet worden dat geleidelijk aan RTLG de rol van de provincies met betrekking tot gebiedsprocessen gaat overnemen.

Stel geld sneller en makkelijker beschikbaar

Bij het sneller en gemakkelijker beschikbaar komen van geld gaat het naast snelheid ook om bewijsvoering. Snelheid is geboden om uitvoerende partijen niet te frustreren als uitvoeringsplannen klaar liggen. Vervolgens moet bij het toetsen van die plannen meer worden uitgegaan van vertrouwen en minder van zekerheid dat doelbereik voor 100% zeker is.

Toets op integraliteit, maar stel prioriteiten

Integraliteit van gebiedsplannen is belangrijk. Maar niet alles kan in één keer. Op de korte termijn brengt dat de noodzaak met zich mee om bij het opstellen en toetsen van gebiedsplannen prioriteiten te stellen, door de meest relevante opgaven voor het desbetreffende gebied centraal te stellen.

Voor de langere termijn wijzen we op de noodzaak van samenhangend en evenwichtig omgevingsbeleid, zoals in dit rapport herhaaldelijk aan de orde komt. Dit is tevens een voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het NPLG en daarmee voor succesvolle regievoering door RTLG. Dit brengt de noodzaak met zich mee van integraal beleid. Tegelijkertijd geldt dat 'alles met alles willen verbinden' verlamvend zal werken. Dat leidt tot sturingsvragen, die wij hier slechts kunnen benoemen en agenderen, maar die we binnen de scope van onze opdracht niet verder kunnen uitwerken.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV is in januari 2022 afgesproken dat alle ambities en doelen voor de thema's landbouw, natuurherstel, klimaat en water zouden landen in een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De afgelopen periode is gewerkt aan de vormgeving van dit programma en aan de provinciale uitwerkingen van het NPLG, in de vorm van Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's).

Effectieve samenwerking tussen de rijksoverheid, provincies en andere overheden is een noodzakelijke voorwaarde om de doelen van het NPLG te kunnen realiseren en om tot een slagvaardige transitie van het landelijk gebied te komen. Hiervoor heeft het kabinet in 2022 de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) ingesteld. RTLG is formeel in oktober 2022 van start gegaan.

In het RTLG-opdrachtgeversoverleg is in het najaar van 2023 afgesproken om een tussenevaluatie te laten uitvoeren naar de rol van RTLG in de samenwerking van de betrokken overheden ten behoeve van de uitvoering van het NPLG. Daarbij is opgemerkt dat een periode van een jaar te kort is om stellige conclusies te verbinden aan de opgedane ervaringen. Mede gezien de nu lopende kabinetsformatie achten de opdrachtgevers het wel zinvol om op basis van de eerste ervaringen te reflecteren op de afgelopen periode, de 'lessons learned' te identificeren en een onafhankelijk advies te laten uitbrengen over de (mogelijke) rol van RTLG de komende jaren.

Lysias Advies heeft de opdracht gekregen deze tussenevaluatie uit te voeren, op basis van de volgende vraagstelling:

“Is RTLG er in haar eerste jaar van bestaan in geslaagd goed (beginnende) invulling te geven aan de in het vaststellingsdocument afgesproken missie en taken, en welke verwachtingen zijn er ten aanzien van RTLG voor de komende jaren?”

Daarbij is aangegeven dat in de tussenevaluatie in ieder geval de volgende subvragen beantwoord moeten worden:

- *“Helpt RTLG de betreffende beleids-DG's en de decentrale overheden beter samen te werken als het gaat om het realiseren van het NPLG?”*
- *Zitten er verbetermogelijkheden in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afgesproken missie en taken? Wat kan/moet meer, wat kan/moet minder?”*
- *Wat ziet/ervaart men daarbij als succes- en faalfactoren (bij RTLG en/of de omgeving van RTLG)?*
- *Heeft RTLG blijk gegeven van de benodigde flexibiliteit om met veranderende omstandigheden om te gaan?”*

In de vraagstelling aan Lysias is tevens aangegeven dat het bij het beantwoorden van bovenstaande vragen gaat om de (zelf)reflectie en opvattingen van (de omgeving van) RTLG. Lysias is ook gevraagd om in het op te leveren advies suggesties te doen voor de directe onderlinge verhoudingen tussen de betrokken beleids-DG's en de decentrale overheden.

1.2. Scope tussentijdse evaluatie

In deze paragraaf lichten we enkele elementen nader toe in relatie tot de scope en afbakening van de tussenevaluatie.

RTLG nog maar net van start; globale evaluatie

Zoals hiervoor aangegeven, is RTLG nog maar net van start gegaan. De regieorganisatie is ruim een jaar operationeel. De uitgangspunten en de doelen voor de regieorganisatie zijn daarom in deze tussenevaluatie niet op voorhand ter discussie gesteld. Een plantje dat net wortel begint te schieten, gaat bovendien niet sneller groeien als daaraan wordt getrokken. Met een evaluatie ruim een jaar na de start van RTLG is het hooguit mogelijk globaal te beoordelen of RTLG als tussenorganisatie meerwaarde heeft en in staat is verwachtingen waar te maken zoals die bij de start door de betrokken partijen zijn geformuleerd. Dat betekent dat deze tussenevaluatie een globaal karakter had.

Lerende evaluatie

RTLG heeft als tussenorganisatie een schakelfunctie tussen en binnen de betrokken departementen (LNV, IenW en BZK) en tussen bestuurslagen. De directeur-generaal Landelijk Gebied & Stikstof en de algemeen directeur van het IPO fungeren als coördinerende opdrachtgevers van RTLG, waarbij RTLG als directoraat-generaal is gepositioneerd binnen het ministerie van LNV. Deze unieke positionering betekent dat sprake is van pionieren en experimenteren. Tijdig evalueren is dan van belang, waarbij het evalueren nadrukkelijk een lerend karakter heeft.

Naast de tussenevaluatie door Lysias is het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd een langlopende lerende evaluatie uit te voeren (gedurende een periode van drie jaar) van de uitvoering van het NPLG. Deze lerende evaluatie voert het PBL uit in opdracht van RTLG, waarbij ook het directoraat-generaal Landelijk Gebied & Stikstof van het ministerie van LNV, het ministerie van IenW, het ministerie van BZK en het IPO zijn betrokken. De evaluatie van het PBL richt zich primair op de inhoudelijke vraag in hoeverre de omgevingsdoelen zoals opgenomen in het NPLG worden bereikt (binnen de bredere problematiek van leefbaarheid en ontwikkeling van de agrarische sector in het landelijk gebied). Daarbij zal de evaluatie van het PBL niet voorbij gaan aan regievragen. Daarmee vormt de tussenevaluatie door Lysias als het ware een spiegelbeeld van de evaluatie door het PBL. In onze evaluatie staan immers juist de positionering en het functioneren van RTLG centraal, waarbij deze onderwerpen natuurlijk wel worden beschouwd binnen de context van de mogelijkheden voor doelbereik van het NPLG.

Scope en afbakening

In onze opdracht gaat het niet om een evaluatie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Er is echter wel sprake van een verband tussen RTLG en het NPLG, omdat de beleidsopdracht voor RTLG betrekking heeft op de doelstellingen van het NPLG. De inhoud van het NPLG is in deze evaluatie betrokken voor zover deze relevant is voor het functioneren van RTLG en de inhoud gerelateerd is aan de vraagstelling voor deze evaluatie.

Het functioneren van de interne organisatie van RTLG valt buiten de scope van deze tussenevaluatie.

1.3. Aanpak

Onderzoekskader

Voor het inrichten van ons onderzoek en om duiding te kunnen geven aan de onderzoeksresultaten, hebben we gewerkt met een onderzoekskader. De hoofdvraag en deelvragen, zoals hiervoor weergegeven, hebben we in dit kader ondergebracht. Ons onderzoekskader bevatte de volgende hoofdpunten:

Doet RTLG wat het moet doen?

Daarbij hebben we gekeken naar de opzet en de werking van RTLG: hoe is de taakopdracht verwoord (op papier) en hoe werkt de taakopdracht van RTLG uit in de praktijk? Hoe verhoudt de taakopdracht van RTLG zich tot de sturing op het NPLG? Ook is gekeken naar verbetermogelijkheden door vooruit te blikken.

Is RTLG goed gepositioneerd?

Is de opzet van RTLG helder en hoe werkt dit uit in de praktijk? Daarbij is onder meer gekeken naar de horizontale (partner)rol en de verticale toetsende rol van RTLG en onderzochten we de spanning tussen deze rollen. Ook voor deze onderwerpen is gekeken naar mogelijke verbeteringen voor de toekomst.

Is aan de condities voldaan om als RTLG succesvol te kunnen functioneren?

Bij de start van RTLG is een aantal ontwerpeisen vastgelegd (zie onderstaand kader). Hoe werken deze in de praktijk? Zijn er aanpassingen en/of aanvullingen nodig? Is het denkbaar dat RTLG zichzelf op termijn overbodig maakt?

De ontwerpeisen (condities voor effectief functioneren van de organisatie) zijn in het Vaststellingsdocument¹ als volgt verwoord:

1. Duidelijke opdracht, apolitek, technocratisch kunnen werken.
2. Focus op de uitvoering, strikte scheiding van beleid, maar met mogelijkheid van beleidsbeïnvloeding vanuit wat in de uitvoering nodig is.
3. Goed geoutilleerde organisatie, toereikend budget, handelingsruimte, ruim mandaat en passende organisatievorm.
4. Beschikkingsbevoegd over deel Transitiefonds voor gebiedsprocessen.
5. Directe toegang tot grondfaciliteit.
6. Verantwoordelijke eigenaar.
7. Professionele opdrachtgevers, o.b.v. spelregels en vertegenwoordigde verantwoordelijkheden.
8. Adequate invulling rol opdrachtnemer, incl. verantwoording over prestaties RTLG.
9. Goed werkende bedrijfsvoering, onder andere om informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen goed mogelijk te maken.

Documentenstudie

We bestudeerden de relevante documenten over RTLG en verdiepten ons in de laatste ontwikkelingen zowel van het NPLG, als binnen de beleidsdomeinen die onderdeel uitmaken van, dan wel aanpalend zijn aan, het NPLG.

¹ Vaststellingsdocument 'Instelling Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied; Missie, profiel, positionering, takenpakket, werkwijze en governance', juli 2022.

Gesprekken

Tijdens de uitvoering van deze evaluatie spraken we allereerst met onze opdrachtgever van deze tussenevaluatie over de verwachtingen van deze evaluatie. Vervolgens spraken we met de kwartiermakers² om nader zicht te krijgen op de achtergronden en de bedoeling van RTLG. We voerden daarna gesprekken met vertegenwoordigers van de betrokken beleids-DG's, met vertegenwoordigers van de koepelorganisaties van decentrale overheden en met vertegenwoordigers van RTLG.

Om nader zicht te krijgen op hoe de provincies de samenwerking met (en de verschillende rollen van) RTLG ervaren, hebben we gesprekken gevoerd met relevante sleutelspelers bij de provincies Overijssel, Fryslân en Noord-Brabant.

Gezien onze ervaring dat inbreng van betrokkenen – die op iets meer afstand staan van de dagelijkse gebeurtenissen, maar die wel voldoende zicht hebben op de relevante ontwikkelingen – heel relevant en verrijkend is voor dit soort evaluaties, hebben we ook gesproken met betrokkenen uit het maatschappelijk veld, op de terreinen van landbouw (LTO) en natuur (Natuurmonumenten). Daarnaast consulteerden we een externe deskundige die zich beweegt op het snijvlak van wetenschap, beleid en uitvoering.

Met het PBL spraken we over de 'lerende evaluatie transitie landelijk gebied' die momenteel vanuit het Planbureau wordt opgestart.

In de periode vanaf eind november 2023 tot en met eind januari 2024 voerden we in totaal 21 gesprekken. De in dit rapport gepresenteerde onderzoeksresultaten zijn in belangrijke mate gebaseerd op de uitkomsten van deze gesprekken. Dit betekent dat deze tussenevaluatie een kwalitatief karakter had.

1.4. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een beknopte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en de vormgeving van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied. In Hoofdstuk 3 geven we een beknopte schets van de context. We beschrijven in dat hoofdstuk op hoofdlijnen de relevante ontwikkelingen in het landelijk gebied en lichten enkele ontwikkelingen nader toe die anders zijn verlopen dan bij de start van RTLG was verondersteld. In hoofdstuk 4 presenteren we onze onderzoeksresultaten op basis van de ordening van ons onderzoekskader. Hoofdstuk 5 beschrijft onze conclusies en de daarmee samenhangende aanbevelingen.

² Na de vaststelling van de Contourenschets in februari 2022 (zie paragraaf 2.2 van dit rapport) volgde aan twee kwartiermakers de gezamenlijke opdracht van IPO en LNV om RTLG verder te ontwerpen, op te bouwen en in te richten.

2. Ontstaansgeschiedenis en vormgeving RTLG

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en de vormgeving van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG). De aanleiding voor het inrichten van RTLG ligt in de grote en maatschappelijk urgente opgaven in het landelijk gebied, in de wens om te komen tot een voortvarende realisatie van de vereiste transitie en in de afspraken die daarover zijn gemaakt in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV.

2.2 Ontstaansgeschiedenis

Versterken uitvoeringskracht en bevorderen samenhang beleid en uitvoering

De afgelopen jaren is een steeds grotere behoefte ontstaan aan regievoering rond de grote en urgente opgaven in het landelijk gebied. De stikstofcrisis maakte bovendien de urgentie zichtbaar om een samenhangende aanpak te ontwikkelen voor opgaven op de terreinen van natuur, water, klimaat en de landbouw. Het ministerie van LNV heeft hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat landbouw en natuur het grootste ruimtebeslag leggen op het landelijk gebied. Tegelijkertijd kent het landelijk gebied ook andere maatschappelijke opgaven. De energietransitie en de woningbouwopgave zijn hier de meest aansprekende voorbeelden van.

Gezien de urgente maatschappelijke opgaven en de behoefte aan regievoering heeft de Bestuursraad van LNV aan ABDTOPConsult (Peter Heij c.s.) gevraagd een korte verkenning te doen naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied. In oktober 2021 verscheen hierover het rapport *'Regie nemen en samenwerken; Een verkenning naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied'*. In dit rapport is onder andere voortgebouwd op het eerdere advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied *'Kiezen èn delen'*, april 2021.

In het kader van de verkenning naar versterking van de uitvoeringskracht heeft ABDTOPConsult onder andere gekeken naar eerdere ervaringen met het programma Ruimte voor de Rivier, de Regionale Energiestrategieën en de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Elementen vanuit deze (programma)organisaties, waar in het verleden goede ervaringen mee zijn opgedaan, bieden aanknopingspunten voor het organiseren van uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied.

Het rapport *'Regie nemen en samenwerken'* beschrijft drie elementen voor een kansrijke strategie om de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied te versterken, te weten: 1) Een nationale programmaeenheid die verantwoordelijk is voor het programmeren, het vastleggen van afspraken, het bewaken van de kwaliteit, en die – indien nodig – kan bijsturen. Waarbij deze programmaeenheid bestaat uit medewerkers afkomstig uit de verschillende overheden en de interbestuurlijke samenwerking wordt geborgd in een bestuurlijke stuurgroep; 2) Een landelijke grondfaciliteit die ondersteunend is aan de medeoverheden en die aanvullend is op bestaande grondinstrumenten en grondbedrijven die medeoverheden inzetten; 3) Een kennis- en expertisefaciliteit voor het ontwikkelen, borgen en delen van kennis (zowel van de inhoud als van het proces).

De aanbevelingen uit het rapport *'Regie nemen en samenwerken'* zijn nauwgezet opgevolgd. Gezien de gesignaleerde noodzaak om beleid en uitvoering beter met elkaar te verbinden en de uitvoeringskracht te versterken, zijn het ministerie van LNV en het IPO in 2021 een verkenning gestart hoe een regieorganisatie hier invulling aan kan geven. De oprichting van RTLG is daar de uitkomst van.

Coalitieakkoord Rutte-IV

Het voorgaande vond ook zijn weg naar het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV, dat in januari 2022 van start ging. Het aanpakken van de opgaven rondom landbouw, natuur en stikstof was één van de speerpunten in dit akkoord. Het coalitieakkoord van Rutte-IV bevatte de afspraak dat alle ambities en doelen voor de thema's landbouw, natuurherstel, klimaat en water zouden landen in een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). In het nu voorliggende ontwerp-NPLG zijn doelen geformuleerd voor de thema's natuur, water en klimaat.

In een propositie ten behoeve van de vorige kabinetsformatie, hebben de provincies in december 2021 het aanbod gedaan om als gebiedsautoriteit samen met het Rijk de verantwoordelijkheid te nemen voor de transitie van het landelijk gebied. In het verlengde van deze propositie is in het coalitieakkoord hierover aangegeven dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de realisatie van doelen in hun gebieden. Een goede samenwerking tussen de provincies en het Rijk was en is essentieel om de doelen van het NPLG te kunnen bereiken. Het coalitieakkoord van Rutte-IV benoemde twee instrumenten ter ondersteuning, te weten: het beschikbaar stellen van een Transitiefonds en het instellen van een krachtige regieorganisatie. In het coalitieakkoord is uitgegaan van een Transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt. De hoogte van dit fonds is op een later moment, vanwege dekingsproblemen, verlaagd naar € 24,3 miljard. De Eerste Kamer heeft op 3 oktober 2023 de 'Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur' controversieel verklaard.

Contourenschets en Vaststellingsdocument

De in 2021 gestarte verkenning leidde begin februari 2022 tot een Contourenschets RTLG³, waarin de hoofdlijnen van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) zijn beschreven. Deze Contourenschets is vastgesteld in de Bestuursraad van LNV en vervolgens bekrachtigd door de minister voor Natuur en Stikstof (als inhoudelijk verantwoordelijk minister) en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (als verantwoordelijk minister voor de ambtelijke organisatie van LNV). Na de vaststelling van de Contourenschets volgde aan twee kwartiermakers de gezamenlijke opdracht van IPO en LNV om RTLG verder te ontwerpen, op te bouwen en in te richten.

In de zomer 2022 is het Vaststellingsdocument afgerond en vastgesteld⁴. In dit document zijn de missie, het profiel, het takenpakket, de werkwijze en de governance van RTLG beschreven.⁵ RTLG is vervolgens op 1 oktober 2022 formeel van start gegaan.

2.3 Vormgeving RTLG

Missie RTLG

De missie van RTLG is in de Contourenschets van februari 2022 en in het Vaststellingsdocument van juni 2022 als volgt beschreven: *“Rijk, provincies en andere overheden in staat stellen te komen tot een succesvolle en slagvaardige uitvoering van de transitie van het landelijk gebied volgens de in het NPLG opgenomen doelen. RTLG opereert ten behoeve van Rijk, provincies en andere overheden. Het organiseert de verbinding in het proces tussen beleid en uitvoering en beoordeelt mee de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de doelen uit het NPLG in het belang van een effectieve uitvoering.*

³ Contourenschets Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied, februari 2022.

⁴ Het Vaststellingsdocument is vastgesteld door de BC Stikstof IPO d.d. 15 juni 2022, besproken door 4 DG overleg 6 juli en geaccordeerd door DG LG&S en eigenaar SG LNV.

⁵ Vaststellingsdocument 'Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied. Missie, profiel, positionering, takenpakket, werkwijze en governance', juli 2022.

Het creëert de condities voor de betrokken overheden om het NPLG uit te voeren, voert verschillende regisserende en organiserende taken uit en biedt ondersteuning en faciliteiten aan ten behoeve van de uitvoering. Het signaleert ook waar beleid of kaders dermate knellend/onduidelijk zijn dat voortgang en/of doelbereik in gevaar komen.”

Positionering

RTLG is als directoraat-generaal ondergebracht bij het Ministerie van LNV. Belangrijkste reden daarvoor is dat de transitie landelijk gebied een speerpunt is van het (inmiddels demissionaire) kabinet Rutte-IV. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het hieraan gekoppelde Transitiefonds ligt bij de minister voor Natuur en Stikstof.

Als directoraat-generaal heeft RTLG een gelijkwaardige en nevenschiktelijke positie aan beleid tot en met de departementale leiding van het ministerie van LNV. De directeur-generaal RTLG is lid van de Bestuursraad. Deze gelijkwaardige positionering van beleid en uitvoering sluit goed aan bij het in december 2023 verschenen advies van de Rli *‘De uitvoering aan zet: Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid in de fysieke leefomgeving’*.

In het Vaststellingdocument is opgenomen dat de directeur-generaal Landelijk Gebied & Stikstof (DG LG&S), mede namens de andere beleids-DG’s, fungeert als coördinerend opdrachtgever van RTLG en de rijkscoördinatie ten behoeve van RTLG verzorgt. Het IPO vervult de rol van coördinerend opdrachtgever namens de decentrale overheden (mede namens de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

In het Vaststellingsdocument is ook afgesproken dat de gedeelde opdrachtgeversverantwoordelijkheid van DG LG&S en IPO op landelijk niveau invulling krijgt in twee overlegvormen, met eigen taken en verantwoordelijkheden en waarin consequent de DG LG&S, het IPO en RTLG participeren.

Het eerste gremium betreft het opdrachtgeversoverleg (tevens de besturingsdriehoek), waarin participeren:

- de secretaris-generaal van LNV als eigenaar;
- de algemeen directeur van het IPO en de DG LG&S als coördinerende opdrachtgevers;
- de DG RTLG als opdrachtnemer.

Het tweede gremium betreft het Uitvoeringsoverleg. In dit overleg participeren:

- de directeuren van RTLG (zo nodig de DG) en overige vertegenwoordigers afhankelijk van onderwerpen;
- vertegenwoordigers van DG LG&S, coördinerend namens andere DG’s, eventueel naar aard van de onderwerpen aangevuld met vertegenwoordigers van de andere beleids-DG’s;
- de directeur van de Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN⁶), coördinerend namens en met ambtelijk provincies;
- de directeuren VNG en UvW of hun vertegenwoordigers.

⁶ De naam van dit programma is recent aangepast naar Interprovinciaal Programma Landelijk Gebied (IPLG).

Rollen, taken en activiteiten

In het Vaststellingsdocument is vervolgens vastgelegd dat de regierol van RTLG bestaat uit twee hoofdelementen. Het eerste hoofdelement is het sturen op doelrealisatie van de transitie in de landelijke gebieden op basis van het vastgestelde NPLG als beleidsopdracht. Het tweede hoofdelement is het – waar gewenst – ondersteunen van de provincies bij de uitvoering. In deze horizontale samenwerking heeft RTLG een partnerrol en een loketfunctie voor de provincies.

De overige taken en activiteiten van RTLG laten zich op basis van de afspraken in het Vaststellingsdocument op hoofdlijnen als volgt samenvatten:

- Actief participeren in het maakproces van het NPLG en de eventuele actualisatie ervan in latere jaren, vanuit het perspectief van de uitvoering.
- Ondersteuning bieden bij de totstandkoming van de provinciale programma's landelijk gebied, in de vorm van een vraagbaakfunctie voor de provincies en provincies desgewenst ondersteunen in hun gebiedsprocessen;
- Toetsen van de provinciale programma's landelijk gebied en het beoordelen van aanvragen van provincies voor het Transitiefonds; beschikkingsbevoegdheid voor besteding van middelen uit het Transitiefonds.
- Fungeren als verbinding tussen beleid en uitvoering; invulling geven aan een schakelfunctie om regel- en beleidsproblemen binnen het Rijk op te lossen; spanningen en uitvoeringsproblemen signaleren rondom vastgesteld beleid in het NPLG of tussen het NPLG en andere rijksprogramma's die van invloed zijn op de gebiedsprocessen en overleg hierover initiëren tussen de coördinerend beleids-DG van het NPLG (DG LG&S) en de betrokken beleids-DG's van LNV, IenW en/of andere ministeries.
- Regisserende en opdrachtgevende rol ten aanzien van de grondfaciliteit en een netwerkorganiserende rol ten aanzien van kennis en capaciteit (kennis delen en bundelen, en gezamenlijke capaciteit bieden).
- Verzorgen van het omgevingsmanagement en de communicatie rondom de realisatie van het NPLG en in dat kader rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het NPLG.

Bovenstaande betekent dat RTLG zich niet bezighoudt met de uitvoering van de gebiedsprocessen. Dat is een taak van de provincies (wel kan RTLG provincies desgewenst ondersteunen in hun gebiedsprocessen). Ook gaat RTLG niet over het beleid. Dat is een taak van de beleids-DG's.

3. Context

3.1 Inleiding

Deze tussenevaluatie hebben we uitgevoerd met aandacht voor en een goed begrip van de context. Deze context is in dit hoofdstuk nader toegelicht. In de eerstvolgende paragraaf schetsen we op hoofdlijnen de relevante ontwikkelingen in het landelijk gebied. In de paragraaf daarna gaan nader in op de 'schuivende panelen' en lichten we enkele ontwikkelingen nader toe die anders zijn verlopen dan bij de start van RTLГ was verondersteld.

3.2 Ontwikkelingen in het landelijk gebied

RTLГ opereert in een context van urgente maatschappelijke opgaven. Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk, staat het landelijk gebied van Nederland in het teken van grote transities. Denk aan het verbeteren van de natuur- en waterkwaliteit, de woon- en energieopgave, mobiliteit, het realiseren van onze klimaatambities en de verduurzaming van de agrarische sector. Stuk voor stuk ontwikkelingen die gepaard gaan met de inrichting van ons landelijk gebied en die tegelijkertijd sterk verbonden zijn met sociale en economische opgaven. Al deze opgaven hangen met elkaar samen en verschillen in tempo en prioriteit. We weten dat 'Niet alles kan overal' en niet alles kan tegelijk.

Bovengenoemde opgaven worden opgepakt via verschillende sporen. Binnen LNV is één van die sporen het NPLG dat zich richt op de onderwerpen natuur, water en klimaat.

Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de Kaderrichtlijn Water (KRW). Waar het de gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied betreft, is de uitvoering van de KRW ondergebracht in het NPLG.

Tegelijkertijd wordt interdepartementaal gewerkt aan een nieuwe Nota Ruimte waarin de volgende beleidsthema's aan bod komen: landbouw, natuur, energie, economie, woningbouw en mobiliteit. Het voortouw voor de ruimtelijke puzzel in het kader van de nieuwe Nota Ruimte ligt bij het ministerie van BZK. Een aanzet daartoe is gegeven in de Contourennota, die in het afgelopen najaar is verschenen.

Het ministerie van LNV geeft ook uitvoering aan het Programma Natuur. Dit programma is inmiddels drie jaar in uitvoering. In de PPLG's hebben elementen van het Programma Natuur een plek gekregen (denk aan natuurherstel en de aanpak van stikstofgevoelige natuur). Zowel vanuit het Rijk als vanuit de provincies is er de wens de uitvoering van het Programma Natuur door te zetten, waarbij het de voorkeur heeft op enig moment de volgende versie van het Programma Natuur en een volgende versie van het NPLG bij elkaar te brengen. Dit vergt een ombouwproces. Op dit moment is het Rijk nog niet zo ver om deze ombouw te realiseren en het Programma Natuur en het NPLG samen te brengen in één programma.

Daarnaast is de afgelopen periode gewerkt aan een landbouwakkoord. Het is de betrokken partijen niet gelukt overeenstemming te bereiken en tot een akkoord te komen. Wel hebben enkele onderwerpen uit dit akkoord een plek gekregen in het ontwerp-NPLG. In het verlengde van de gesprekken over het landbouwakkoord is recent binnen het ministerie van LNV een start gemaakt met de ontwikkeling van een Programma Transitie Landbouw.

Het ministerie van EZK werkt sinds enkele jaren aan de Regionale Energiestrategieën. De uitvoering hiervan krijgt voor een belangrijk deel een plek in het landelijk gebied.

De overkoepelende opgave van leefbaarheid, gericht op het kunnen wonen, leven en werken in gebieden, krijgt in meer of mindere mate aandacht in de hiervoor genoemde verschillende sporen. Voor elk van deze sporen geldt een eigen tijdpad en een eigen snelheid. De behoefte aan het aanbrengen van samenhang tussen de beleidsdomeinen die relevant zijn voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied, evenals het aanbrengen van samenhang tussen de inzet van betrokken actoren, de dilemma's die zich aandienen van enerzijds de behoefte aan – dan wel noodzaak tot – integraliteit en anderzijds de wens om tempo te maken, en wat dit vraagt aan regie, zijn relevante aspecten voor deze tussenevaluatie.

3.3 Schuivende panelen

In deze paragraaf gaan we nader in op enkele ontwikkelingen die anders zijn verlopen dan eerder was verondersteld.

RTLG van start zonder vastgesteld NPLG

Na de aankondiging van stikstofmaatregelen door het kabinet Rutte-IV ontstond groot protest vanuit de agrarische sector. De omgekeerde Nederlandse vlag was daar het meest kenmerkende symbool van. Het kabinet vroeg Johan Remkes in juli 2022 om als onafhankelijk gespreksleider bijeenkomsten te begeleiden tussen het kabinet, de agrarische sector, medeoverheden en andere belanghebbende organisaties. Op 5 oktober 2022 bracht Remkes zijn advies 'Wat wel kan'⁷ uit. Dit advies leidde onder andere tot de aanpak piekbelasting, die is ondergebracht bij RTLG, en tot de poging om tot een landbouwakkoord te komen. Mede vanwege deze ontwikkelingen heeft het opstellen en vaststellen van het NPLG meer tijd gevergd dan voorzien. Gevolg daarvan is dat RTLG van start is gegaan, op een moment waarop er nog geen vastgesteld NPLG beschikbaar was. Terwijl de oorspronkelijke gedachte was dat het NPLG gereed zou zijn op het moment dat RTLG van start zou gaan. Gevolg hiervan is dat aan RTLG formeel (nog) geen heldere beleidsopdracht en mandaat is meegegeven, omdat dit zou moeten volgen uit het vastgestelde NPLG (zie de eerste ontwerpeis, zoals toegelicht in paragraaf 1.3).

Toevoeging aan taakopdracht

Het onderbrengen van de aanpak piekbelasting bij RTLG betekent dat de organisatie er een uitvoerende taak bij heeft gekregen, die qua organisatie en werkwijze anders is dan de rest van RTLG. Daarnaast coördineert RTLG de inbreng van LNV in de planvorming voor drie (van de zestien) NOVEX-gebieden, omdat in die gebieden de uitvoering van de doelen van het NPLG centraal staat. Andere taken die na de oprichting van RTLG bij deze organisatie zijn ondergebracht betreffen de crisiscommunicatie met decentrale overheden en het invullen van de rol van contactpersoon voor een aantal experimenteergebieden kringlooplandbouw uit de LNV-visie 'Waardevol verbonden' uit 2018.

Provinciale bouwstenen voor Nota Ruimte

Naast de opdracht aan de provincies om voor 1 juli 2023 de provinciale programma's landelijk gebied op te leveren, heeft het ministerie van BZK de provincies gevraagd om samen met gemeenten en waterschappen de opgaven voor de periode tot 2030 – met een doorkijk naar 2050 – ruimtelijk te vertalen, in te passen en te combineren met de provinciale opgaven. De ruimtelijke voorstellen vanuit de provincies, die zicht moeten geven op wat ruimtelijk mogelijk en realiseerbaar is, dienden in oktober 2023 te zijn ingediend bij het Rijk. Deze provinciale voorstellen vormen de opmaat naar twaalf ruimtelijke arrangementen waarin Rijk en provincie wederkerige afspraken maken over de uitvoering van de opgaven. Deze nog te maken afspraken vormen de basis voor een nieuwe Nota Ruimte in 2024.⁸

⁷ 'Wat wel kan; Uit de impasse en een aanzet voor perspectief', d.d. 5 oktober 2022, van Johan Remkes.

⁸ Kamerbrief 'Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving', d.d. 12 december 2022, kenmerk 2022-0000668912.

Politieke veranderingen bij provincies en Rijk

De Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart 2023 betekenden dat veel provinciebesturen een andere politieke samenstelling kregen. Dat geldt naar alle waarschijnlijkheid ook voor het nieuwe kabinet, waarvan de formatie momenteel gaande is na de val van het kabinet Rutte-IV en de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november jl. Ook de komende periode zullen zich nieuwe ontwikkelingen aandienen, die nu niet zijn voorzien, bijvoorbeeld vanuit de formatie van een nieuw kabinet.

4. Onderzoeksresultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we onze onderzoeksresultaten op basis van de ordening van ons onderzoekskader. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 bevatte ons onderzoekskader drie hoofdpunten:

- De taakopdracht en de taakuitvoering: *Doet RTLG wat het moet doen?*
- De positionering: *Is RTLG goed gepositioneerd?*
- Eventuele belemmeringen als keerzijde van de vraag: *Is aan de condities voldaan om als RTLG succesvol te kunnen functioneren?*

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten geordend naar de eerste twee punten, zoals hierboven weergegeven. In paragraaf 4.2 komen onze bevindingen aan bod over de taakopdracht en de taakuitvoering. In paragraaf 4.3 beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek over de positionering van RTLG. De condities voor succes (danwel belemmeringen als niet is voldaan aan deze condities) zijn geïntegreerd in de paragrafen 4.2 en 4.3.

De hierna gepresenteerde onderzoeksresultaten zijn in belangrijke mate gebaseerd op de door ons gevoerde gesprekken. In dit hoofdstuk vatten wij onze bevindingen (geobjectiveerd) samen, zonder daaraan onze (subjectieve) conclusies en aanbevelingen te verbinden. Dat laatste gebeurt in het volgende hoofdstuk. De door ons gevoerde gesprekken wezen overwegend in dezelfde richting. Op enkele punten na hebben wij weinig verschil van opvatting aangetroffen tussen onze gesprekspartners. Daarbij merken we ook op dat de punten waarop de gesprekken zich concentreerden, varieerden afhankelijk van de achtergrond van onze gesprekspartners.

4.2 Taken: *Doet RTLG wat het moet doen?*

Voor het presenteren van onze onderzoeksresultaten in relatie tot de vraag *Doet RTLG wat het moet doen?* maken we onderscheid naar de taakopdracht van en de taakuitvoering door RTLG.

Taakopdracht

Belang van verbinden beleid en uitvoering breed onderschreven

Uit ons onderzoek is eenduidig naar voren gekomen dat de noodzaak van het verbinden van beleid en uitvoering breed wordt onderschreven. Het belang van een tussenorganisatie als RTLG, die zorgt voor deze verbinding, staat niet ter discussie. Daarbij is ook opgemerkt dat het misschien nog wel meer gaat om de verbinding tussen het beleid en de praktijk, dat wil zeggen met wat er daadwerkelijk gebeurt op bijvoorbeeld een boeren erf.

Op enkele punten is de taakopdracht niet voldoende duidelijk. Dit betreft de regierol en het doelbereik. Daarnaast is in ons onderzoek aandacht gevraagd voor het toedelen van nieuwe taken, de spanning tussen de horizontale en de verticale rol, de antenne- en feedbackfunctie en het NPLG in relatie tot de integraliteit van provinciale plannen. Deze punten lichten we hierna achtereenvolgens nader toe.

Verduidelijking regierol

In onze gesprekken is naar voren gekomen dat niet voor alle betrokkenen helder is wat moet worden verstaan onder 'regie' in relatie tot RTLG. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beleid ligt niet bij RTLG, waarbij door gesprekspartners is opgemerkt dat regie voeren over de uitvoering van beleid, zonder verantwoordelijkheid voor de inhoud daarvan, ingewikkeld is. Vanuit dat perspectief pleiten gesprekspartners voor het vergroten van kennis van de inhoud van beleid bij medewerkers van RTLG. Tegelijkertijd is opgemerkt dat RTLG niet 'op de stoel van de beleidsmaker' moet gaan zitten.

In het Vaststellingsdocument wordt als eerste hoofdelement genoemd het sturen op doelrealisatie van de transitie in de landelijke gebieden op basis van het vastgestelde NPLG, en als tweede hoofdelement het – waar gewenst – ondersteunen van de provincies bij de uitvoering. In het Vaststellingsdocument zijn ook andere taken en activiteiten genoemd, en naderhand zijn andere taken bij RTLG ondergebracht (zie hiervoor). Gezien de verschillende rollen en taken is eenduidig uit onze gesprekken naar voren gekomen dat het wenselijk is de regierol van RTLG en de afbakening met beleid te verduidelijken. Daarnaast is door gesprekspartners aangegeven dat met name betrokkenen binnen de provincies, die op wat meer afstand staan van RTLG, de behoefte hebben om meer zicht te krijgen op wat de rollen en taken van RTLG zijn.

Verduidelijken verantwoordelijkheden voor doelbereik

In het Vaststellingsdocument is over doelbereik het volgende opgenomen *“De provincies zijn als gebiedsautoriteit verantwoordelijk voor realisatie van dit doelbereik in hun gebieden en staan voor de uitdaging dit op een slimme manier te combineren met hun eigen opgaven.”*

In onze gesprekken is de verantwoordelijkheid voor doelbereik veelvuldig aan de orde geweest en zijn uiteenlopende antwoorden gegeven op de vraag wie verantwoordelijk is voor (de monitoring van) het doelbereik.

In relatie tot dit onderwerp is toegelicht dat er afspraken zijn gemaakt over sturen op output en op outcome. Het verschil tussen output en outcome is kortgezegd dat output betrekking heeft op dat wat wordt geproduceerd. Bij outcome gaat het om de (maatschappelijke) effecten daarvan. In relatie tot RTLG is in één van onze gesprekken toegelicht dat de afspraken hierover als volgt luiden:

- RTLG stuurt op output (dat wat wordt geproduceerd om de doelstellingen te bereiken). Dit betreft plannen, programma's en maatregelen van de provincies en andere actoren ter uitvoering van het NPLG.
- RTLG stuurt niet op de outcome van het NPLG (de effecten van maatregelen, ofwel het doelbereik).
- Sturen op outcome is de verantwoordelijkheid van DG LG&S en waar nodig de andere beleids-DG's binnen en buiten LNV. Deze DG's beoordelen of de effecten van de voorgenomen en getroffen maatregelen leiden tot doelbereik, en zijn verantwoordelijk voor eventuele aanpassingen van het beleid.
- RTLG attendeert wel, voor zover zij daar zicht op heeft, de beleids-DG's op de te verwachten, dan wel feitelijke outcome.

Uit onze gesprekken blijkt dat niet alle betrokkenen op de hoogte zijn van de afspraken over de onderlinge verdeling van sturen op output en outcome, zoals hierboven toegelicht. Ook is niet voor alle betrokkenen duidelijk wat onder doelbereik moet worden verstaan en op welke wijze in relatie tot dit onderwerp onderscheid gemaakt dient te worden tussen output en outcome. Daarnaast is niet duidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt om bij te sturen als doelbereik tegenvalt, zowel in de relatie tussen de provincies en het Rijk als binnen het Rijk.

Toedeling nieuwe taken

Zoals opgemerkt in het vorige hoofdstuk zijn na het vaststellen van het Vaststellingsdocument de aanpak piekbelasting en de coördinatie van drie NOVEX-gebieden toegevoegd aan het takenpakket van RTLG. Daarnaast zijn in het afgelopen jaar als taken bij RTLG ondergebracht: het fungeren als eerste aanspreekpunt voor crisiscommunicatie bij een dierziekte-uitbraak (waaronder bijvoorbeeld het informeren van de betrokken burgemeesters); en het invullen van de rol van contactpersoon voor een aantal experimenteelgebieden kringlooplandbouw uit de LNV-visie.

Voor deze nieuwe taken geldt dat deze vanuit LNV bij RTLG zijn belegd. De decentrale overheden en de beleids-DG's van IenW en BZK fungeren hiervoor niet als medeopdrachtgevers (zie ook paragraaf 4.3).

Het merendeel van onze gesprekspartners beschouwt het onderbrengen van deze taken bij RTLG als logische keuzen, gezien de nauwe relatie met de uitvoering. De aanpak piekbelasting wordt beschouwd als 'transitie-instrumentarium' en vanuit dat perspectief als passend gezien om onder te brengen bij RTLG. De uitvoering van de aanpak piekbelasting heeft tot nu toe bovendien geleerd dat – door bij boeren aan de keukentafel te kunnen aanschuiven en echt doelgerichte gesprekken te kunnen voeren – de regiekracht van RTLG is versterkt. RTLG kan vanuit de aanpak piekbelasting rechtstreeks het gesprek voeren met boeren, mede namens andere overheden. Daarbij is de verwachting dat als de aanpak piekbelasting de komende periode wordt voortgezet, deze aanpak niet los gezien kan worden van gebiedsprocessen voor transitie in het landelijk gebied. Het onderbrengen van deze taak bij RTLG is dan ook vanuit dat perspectief een logische keus, waarbij op enig moment een andere (minder intensieve) betrokkenheid van het Rijk en een grotere inzet vanuit de provincies voor uitvoering van de aanpak piekbelasting denkbaar is.

Tegelijkertijd is in een veel gesprekken opgemerkt dat gewaakt moet worden voor een verder uitdijend takenpakket van RTLG en dat kritisch moet worden omgegaan met toedeling van nieuwe taken, gezien het belang van rolzuiverheid, de consequenties van extra taken voor de governance en het opdrachtgeverschap, de consequenties voor de beschikbare capaciteit binnen RTLG en het risico dat de inzet voor nieuwe taken ten koste gaat van de primaire taken van RTLG. In onze gesprekken is in dit verband opgemerkt dat de rol van RTLG diffuus wordt, als door RTLG gaten bij de beleids-DG's worden dichtgelopen en RTLG zich bezighoudt met beleidsontwikkeling. Daarnaast is aangegeven dat in het opdrachtgeversoverleg moet worden voorkomen dat de inzet op nieuwe taken leidt tot verdringing van primaire taken.

Spanning horizontale en verticale rol

Vanuit de horizontale (partner)rol werkt RTLG samen met de provincies, ondersteunt RTLG de provincies bij de uitvoering en geeft RTLG invulling aan de loketfunctie voor de provincies. Als partner ondersteunt RTLG de provincies om de NPLG-doelen te realiseren.

Vanuit de verticale rol treedt RTLG op als coördinator voor het toetsen van provinciale voorstellen, van maatregelenpakketten en van de provinciale programma's landelijk gebied. Ook beoordeelt RTLG aanvragen van provincies voor het Transitiefonds.

Uit ons onderzoek is eenduidig naar voren gekomen dat deze twee rollen op gespannen voet staan met elkaar. Een enkele gesprekspartner acht deze rollen zelfs niet verenigbaar. De overgrote meerderheid van onze gesprekspartners geeft echter aan dat juist in het combineren van deze rollen de meerwaarde van RTLG moet worden gezien. Daarbij wordt onderkend dat het combineren van deze rollen een leerproces is. Gesprekspartners geven aan dat transparantie over de rol die wordt ingenomen van belang is, en dat vanuit de ene rol dezelfde maatstaf gehanteerd moet worden als vanuit de andere rol. Dit betekent bijvoorbeeld in de samenwerkingsrol meer opbouwend kritisch zijn, vanuit de kennis van de criteria waarop voorstellen op een later moment getoetst zullen worden.

Omdat de verschillende rollen verschillende competenties vereisen, zijn wel vraagtekens te plaatsen bij de werkwijze waarbij een medewerker van RTLГ deze rollen dient te combineren. Voorgesteld is de verschillende rollen te verdelen over verschillende medewerkers. Andere suggestie die is gedaan, is om ter legitimatie en validatie van de toetsing, meer externe deskundigheid te betrekken.

Antenne- en feedbackfunctie

De antennefunctie van RTLГ, en de daaruit volgende feedbackfunctie naar beleid, worden door onze gesprekspartners als vitaal geduid, zonder dat dit een eigen beleidsverantwoordelijkheid van RTLГ betekent. Deze grens houdt RTLГ overigens goed in de gaten.

Tegelijkertijd is in relatie tot dit punt uit ons onderzoek naar voren gekomen dat enerzijds meer systematisch vanuit de uitvoering feedback aan het beleid zou moeten worden gegeven, en dat anderzijds voor betrokkenen niet altijd helder is welke follow up daaraan wordt gegeven. De ‘feedback- en leerloop’ tussen de onderdelen van het Rijk die verantwoordelijk zijn voor het beleid in het NPLG en de provincies die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het NPLG, blijkt in de praktijk dus nog niet helemaal te sluiten. Bovendien zou deze antenne- en feedbackfunctie twee kanten op moeten werken. Dat wil zeggen dat RTLГ niet alleen knelpunten vanuit de uitvoering agendeert binnen het Rijk, maar ook dat kennis over relevante beleidsontwikkelingen vanuit het Rijk actiever onder de aandacht van de provincies moeten worden gebracht. Ook in relatie tot dit laatste punt merken gesprekspartners op dat daar meer aandacht voor kan zijn.

Het NPLG in relatie tot de integraliteit van provinciale plannen

Een aantal gesprekspartners signaleert een spanning tussen enerzijds de taakopdracht van RTLГ (regie op de uitvoering van het NPLG, dat zich concentreert op doelstellingen voor natuur, water en klimaat) en anderzijds de noodzaak van integraal beleid door de provincies. Provincies hebben de wens dat ook in het NPLG meer aandacht zou zijn voor leefbaarheid en sociaaleconomische aspecten, in het bijzonder als het gaat om de agrarische sector. Daarbij is door gesprekspartners ook opgemerkt dat dit een politieke keuze is. Veel provinciale plannen zijn dan ook meer integraal dan het NPLG en besteden ook aandacht aan doelen op het gebied van landbouw, wonen en werken en leefbaarheid in het algemeen.

De provinciale gesprekspartners geven aan dat deze ‘nevengeschikte’ doelen indirect bijdragen aan het realiseren van de ‘harde’ NPLG-doelen. Indien daar vanuit het Rijk meer aandacht en geld voor beschikbaar zou zijn, zou dat helpen om de ‘harde’ doelen uit het NPLG te behalen.

RTLГ toetst de provinciale plannen en maatregelpakketten daarentegen op de doelen uit het NPLG en geeft aan dat ‘nevengeschikte’ (sociaaleconomische) doelen geen rijksverantwoordelijkheid zijn. Onze gesprekspartners geven hierover aan dat dergelijke ‘smeermiddelen’ van groot belang zijn om resultaten te boeken in gebiedsprocessen en dat het Rijk hiervoor meer aandacht zou moeten hebben voor deze ‘nevengeschikte’ doelen.

In onze gesprekken is tenslotte ook de vraag opgeworpen of voor alle vraagstukken van het NPLG de verantwoordelijkheid bij de provincies neergelegd kan worden of dat er op nationaal niveau meer generiek beleid en generieke maatregelen getroffen zouden moeten worden, in het bijzonder op het gebied van stikstof en klimaat.

Ook het niet tot stand komen van het landbouwakkoord wordt in dit verband genoemd. De provincies ervaren dat zij nu tot provinciale oplossingen moeten komen in de PPLG’s omdat een akkoord op nationaal niveau niet tot stand is gekomen.

Taakuitvoering

In ons onderzoek zijn in relatie tot de taakuitvoering de volgende punten van aandacht naar voren gekomen:

- mensenwerk;
- wrijving tussen RTLG en de betrokken beleids-DG's;
- betrokkenheid RTLG bij PPLG's en gebiedsprocessen;
- inhoud en toetsing van PPLG's;
- inzet van kennis, capaciteit en grond;
- betrokkenheid gemeenten en waterschappen
- RTLG in relatie tot IPLG.

Deze punten lichten we hierna achtereenvolgens nader toe.

Mensenwerk

Bij de taakuitvoering gaat het allereerst om mensenwerk. In onze gesprekken is naar voren gekomen dat er in zijn algemeenheid veel waardering is voor de medewerkers en de leidinggevenden van RTLG. Zowel interdepartementaal als interbestuurlijk is bovendien over het algemeen sprake van goede persoonlijke verhoudingen. Die goede onderlinge persoonlijke verhoudingen zijn essentieel om RTLG als bestuurlijk experiment te laten slagen.

De persoon van de directeur-generaal RTLG speelt hierin een centrale rol. Zijn rol is voor de organisatie tijdens de opstartfase van groot belang. De kracht van zijn centrale rol is tegelijkertijd een kwetsbaarheid, als de organisatie teveel afhankelijk zou zijn van een persoon. Uit ons onderzoek is overigens niet naar voren gekomen dat de kwaliteit elders binnen RTLG thans tekort zou schieten.

Wrijving tussen RTLG en de betrokken beleids-DG's

Ongeacht de goede onderlinge persoonlijke verhoudingen was het vanaf het begin zoeken hoe andere directoraten-generaal zich verhouden tot DG RTLG en vice versa. Dat leidde aanvankelijk soms tot enige wrijving binnen LNV, bijvoorbeeld in relatie tot DG LG&S en DG Agro, waarbij het in het bijzonder van belang is om samen op te trekken ten aanzien van kritische prestatie-indicatoren (kpi's) voor duurzame landbouw. Voor de samenwerking met DG Natuur en Visserij geldt dat het Programma Natuur inhoudelijk een relatie heeft met het NPLG, maar daar niet in is ondergebracht omdat het Programma Natuur al enige tijd in uitvoering is.

De onderlinge wrijving vloeit voort uit (onduidelijkheid over) afbakening van taken en verantwoordelijkheden: 'waar stopt het beleid en begint de uitvoering?' Gesprekspartners geven hierover ook aan dat deze wrijving lijkt af te nemen, niet heel manifest is en vermoedelijk kan worden gekwalificeerd als aanloopprobleem. Tegelijkertijd worden 'terugvallen in oude patronen' en 'terugtrekken op het eigen domein' als risico's gesignaleerd.

In onze gesprekken is naar voren dat de onderlinge samenwerking tussen RTLG en DG Water en Bodem van het ministerie van IenW goed verloopt. Deze samenwerking is van belang omdat de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water is ondergebracht in het NPLG, waar het de gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied betreft. Voor de directeur-generaal Water en Bodem was het de afgelopen periode van belang om als medeopdrachtgever van RTLG en van het NPLG direct (en niet 'getrapt') deel te nemen aan het opdrachtgeversoverleg (OGO) RTLG, omdat de interpretatie van RTLG van het beleid van IenW heel essentieel is.

Ook vanuit BZK was aanvankelijk de behoefte om vanwege specifieke onderwerpen op de agenda direct deel te nemen aan het OGO. Inmiddels is de praktijk wat betreft deelname aan het OGO in overeenstemming gebracht met de afspraken die in het Vaststellingsdocument zijn gemaakt over vertegenwoordiging van opdrachtgevers via coördinerend opdrachtgeverschap (zie paragraaf 2.3).

Zoals eerder in dit rapport opgemerkt, wordt momenteel onder leiding van BZK interdepartementaal gewerkt aan een nieuwe Nota Ruimte. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het nog zoeken is hoe het NPLG en de nieuwe Nota Ruimte zich tot elkaar verhouden. Het voornemen is om het NPLG, zodra het is vastgesteld, 1-op-1 een van de uitgangspunt te laten zijn van de nieuwe Nota Ruimte.

In onze gesprekken is aandacht gevraagd voor het punt dat er via het NPLG op betrekkelijk korte termijn zaken besloten kunnen worden, die op een later moment mogelijk botsen met ruimtelijke arrangementen vanuit de nieuwe Nota Ruimte. Deze 'time lapse' is lastig, bijvoorbeeld als het gaat om de wens om op korte termijn stappen te zetten voor bepaalde onderwerpen, terwijl voor andere onderwerpen andere snelheden gelden. De meeste provincies hebben overigens samenhang aangebracht tussen de aan te leveren ruimtelijke voorstellen in het kader van de nieuwe Nota Ruimte en de PPLG's.

De verschillende snelheden maken het extra ingewikkeld om inhoudelijke samenhang aan te brengen tussen ontwikkelingen als het NPLG, de Kaderrichtlijn Water, de nieuwe Nota Ruimte en de regionale energiestrategieën. Het is niet de taak van RTLG om het beleid voor alle ontwikkelingen in het landelijk gebied, dat binnen en buiten LNV tot stand komt, te organiseren en op elkaar af te stemmen. Tegelijkertijd is in het Vaststellingsdocument opgenomen dat voor RTLG desgewenst een rol weggelegd kan zijn in het ondersteunen van provincies bij gebiedsprocessen, waarin deze ontwikkelingen samenkomen. De uitvoering van de gebiedsprocessen is een taak van de provincies.

Betrokkenheid RTLG bij PPLG's en gebiedsprocessen

Er is bij de provincies veel waardering voor de aanwezigheid van RTLG-medewerkers in de gebieden en voor de betrokkenheid en inzet vanuit RTLG bij de totstandkoming van de PPLG's. De RTLG-medewerkers worden ervaren als partners van de provincies en de onderlinge samenwerking verloopt goed. Daarbij is uit ons onderzoek ook naar voren gekomen dat, om de partnerrol goed te kunnen invullen, meer aanwezigheid en betrokkenheid vanuit RTLG 'in het veld' nodig is, voor ondersteuning bij gesprekken 'aan de keukentafel', en om uitvoeringsproblemen te signaleren en door te spelen aan het beleid. Als er straks per provincie meerdere gebiedsprocessen gaan lopen, zal het nog uitdagender zijn voor RTLG om overal goed op aangesloten te blijven. Daarvoor is de huidige formatie van RTLG te krap. Daarnaast is het van belang dat de desbetreffende RTLG-medewerkers over voldoende ervaring en kennis beschikken.

Inhoud en toetsing van PPLG's

In onze gesprekken is over de inhoud van de PPLG's aangegeven dat in de versies die medio vorig jaar zijn opgeleverd, knelpunten nog onvoldoende in beeld zijn gebracht en de echte keuzes nog onvoldoende zijn gemaakt. De ambities in de provinciale plannen telden op tot een bedrag van bijna € 60 miljard. Dat is ruim twee keer zoveel als de omvang van het (inmiddels controversieel verklaarde) Transitiefonds.

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat de provincies over het algemeen tevreden zijn over de wijze waarop de toetsing van de PPLG's is verlopen. Over de toetsing van de maatregelpakketten is echter opgemerkt dat deze minder transparant is verlopen. Omdat de aanvragen van de provincies het beschikbare budget overstegen, zijn er achteraf criteria opgesteld door RTLG om een selectie te kunnen maken. Wat het ook ingewikkeld maakt voor provincies is dat het Rijk naar doelbereik vraagt van bepaalde maatregelen, terwijl de provincies dat (nog) niet altijd inzichtelijk kunnen maken.

Vanuit de verschillende betrokken departementen is in onze gesprekken eveneens veel waardering uitgesproken voor de wijze waarop RTLG de interdepartementale toetsing van provinciale voorstellen heeft gecoördineerd. Er zijn zeker lessen te trekken, dit was ook de eerste keer dat een dergelijke toetsing op deze wijze is uitgevoerd, maar er is brede waardering voor de integrale wijze waarop de toetsing is uitgevoerd. Daarbij is in onze gesprekken ook opgemerkt dat deze integraliteit geen vanzelfsprekendheid is binnen het Rijk, en ook niet binnen LNV.

In ons onderzoek is de suggestie gedaan bij een dergelijke toetsing meer externe deskundigheid te betrekken dan de afgelopen periode het geval is geweest. Als redenen zijn hiervoor genoemd dat hiermee de kwaliteit van de toetsing toeneemt en dat dit van belang is voor legitimatie en validatie van de toetsing. Dit kan tegelijkertijd bijdragen aan het afnemen van de spanning tussen de horizontale en verticale rol van RTLG. Daarbij is door gesprekspartners een vergelijking gemaakt met de inzet van de Ecologische Autoriteit voor de natuurdoelanalyses. Tegelijkertijd is opgemerkt dat het juist sterk is om als overheid deze toetsing eigenstandig uit te voeren. Wij hebben binnen de scope van ons onderzoek overigens niet kunnen vaststellen of de huidige mix van interne en externe deskundigheid de juiste is.

De uitkomsten van de toetsing zijn per brief teruggekoppeld aan de twaalf provincies. Deze terugkoppeling (met name een opmerking over verwacht commitment) heeft enige frictie tussen het Rijk en de provincies opgeleverd, die in bestuurlijke overleggen weer is gladgestreken. In ons onderzoek is in dit verband opgemerkt dat het passend was geweest als RTLG naast de afzonderlijke brieven aan de provincies een overkoepelende brief zou hebben opgesteld waarin onderwerpen zouden zijn benoemd die het Rijk moet oppakken, als voorwaarden voor het kunnen realiseren van provinciale plannen. Hiermee zou geëxpliciteerd worden dat zowel de provincies als het Rijk verantwoordelijkheden dienen op te pakken en was de wederkerigheid beter tot uitdrukking gekomen.

Lange tijd was er sprake van onzekerheid en frustraties over de beschikbaarheid van financiële middelen voor de maatregelenpakketten, zoals ingediend door de provincies. In februari 2023 stemde de Tweede Kamer in met de begrotingswijziging van LNV. Daarmee kwam een bedrag van € 1,28 miljard beschikbaar voor provinciale maatregelen. Voordat de provincies echter over dit geld kunnen beschikken, dienen de provincies uiterlijk op 1 april 2024 een verbeterde versie van hun maatregelenpakketten in te dienen.

De inzet van kennis, capaciteit en grond

De netwerkorganiserende rol is binnen RTLG ondergebracht bij de directie Netwerkfaciliteit. Instrumenten van deze directie hebben betrekking op grond, kennis en capaciteit.

In onze gesprekken is naar voren gekomen dat de kennisdelingssessies die RTLG organiseert, positief worden gewaardeerd, waarbij is opgemerkt dat de Netwerkfaciliteit met name is ingericht om de horizontale partnerrol met de provincies in te vullen. Kennis- en capaciteitsvraagstukken waar de Netwerkfaciliteit mee bezig is, zijn echter onderwerpen voor de langere termijn en vanzelfsprekend extern gericht. Dat schuurt soms met de departementale omgeving waarin RTLG zich bevindt, omdat in die omgeving politieke zaken vaak voorrang krijgen. Ook medewerkers van de Netwerkfaciliteit besteden hier veel tijd aan. Dat gaat ten koste van kennisdeling en capaciteitsopbouw. Laatstgenoemde onderwerpen zijn vraagstukken van de lange adem en worden minder belangrijk gevonden in de politieke hectiek van de dag.

Binnen de Netwerkfaciliteit is tevens een grondfaciliteit ingericht. Deze is nadrukkelijk aanvullend op de provinciale grondbanken. Wanneer provincies ergens geen rol kunnen of willen spelen op het gebied van grondverwerving of -ruil, dan kan de grondfaciliteit van RTLG instappen. Tot nu toe zijn hiervoor twee verzoeken binnengekomen bij RTLG.

Betrokkenheid gemeenten en waterschappen

Het wisselt per provincie, maar over het algemeen geven gesprekspartners aan dat gemeenten en waterschappen te weinig bij RTLG betrokken zijn. Er ligt primair een rol voor de provincies weggelegd om de medeoverheden goed te betrekken bij het opstellen van de PPLG's en bij het inrichten en uitvoeren van gebiedsprocessen. RTLG staat weliswaar op enige afstand van gemeenten en waterschappen, maar heeft wel een regierol richting alle opdrachtgevers. Van RTLG wordt verwacht dat zij als regieorganisatie de decentrale overheden in staat stelt hun achterbannen te betrekken en te informeren over de rol en taken van RTLG.

RTLG in relatie tot IPLG

Over de wijze waarop RTLG zich verhoudt tot de Interprovinciale Programmaorganisatie Landelijk Gebied (IPLG; voorheen Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN)), is in ons onderzoek toegelicht dat RTLG zich richt op de individuele provincies om de PPLG's te realiseren, en dat IPLG zich richt op het collectief van provincies en zorgt voor afstemming tussen de provincies onderling. Uit ons onderzoek zijn overigens geen afstemmingsproblemen tussen RTLG en IPLG naar voren gekomen.

4.3 Positionering: Is RTLG goed gepositioneerd?

Deze paragraaf bevat onze onderzoeksresultaten in relatie tot de vraag of RTLG goed is gepositioneerd. Hierna komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod: de positionering van RTLG en het opdrachtgeverschap.

Positionering RTLG

Zoals eerder in dit rapport beschreven, kan RTLG worden beschouwd als een bestuurlijk experiment. RTLG is als directoraat-generaal gepositioneerd binnen het ministerie van LNV en heeft een gelijkwaardige en nevenschiktelijke positie aan beleid. De directeur-generaal RTLG is lid van de Bestuursraad van LNV en heeft rechtstreeks toegang tot de ministers. De directeur-generaal Landelijk Gebied & Stikstof en de algemeen directeur van het IPO fungeren als coördinerende opdrachtgevers van RTLG.

In onze gesprekken is aangegeven dat de gelijkwaardige en nevenschiktelijke positie van RTLG ten opzichte van de beleids-DG's positief wordt gewaardeerd. Deze positionering draagt bij aan gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering en aan de verbinding daarvan. Voor de aanpak piekbelasting is het essentieel om enerzijds direct toegang te hebben tot de minister en anderzijds de gesprekken te kunnen voeren bij boeren aan de keukentafel.

Tegelijkertijd is in enkele gesprekken opgemerkt dat meer afstand van de politieke invloed RTLG ten goede zou komen, omdat vanuit RTLG ook relatief veel tijd en aandacht wordt besteed aan politieke kwesties. Bovendien wordt mede als gevolg hiervan RTLG meer als organisatie van het Rijk ervaren (een Haagse organisatie), dan als organisatie van het Rijk en de provincies samen. Dat wordt ook in de hand gewerkt doordat RTLG gehuisvest is bij LNV in Den Haag en medewerkers van RTLG in dienst zijn van dit ministerie, waardoor zij worden gezien als rijksambtenaren. Zo kijken provinciale medewerkers ook tegen hen aan. Overigens is in onze gesprekken ook opgemerkt dat RTLG in Haagse ogen soms juist teveel fungeert als spreekbuis van de provincies.

In onze gesprekken is tenslotte regelmatig gewezen op de wenselijkheid van een opnieuw op te richten Dienst Landelijk Gebied. Verschillende gesprekspartners beschouwen RTLG als een voorloper van een nieuw DLG, waarbij het gezamenlijke opdrachtgeverschap van het Rijk en decentrale overheden een kenmerk zou moeten zijn en waarbij de positionering (zowel fysiek als institutioneel) anders zou kunnen zijn dan nu het geval is.

Opdrachtgeverschap

De situatie waarbij een directeur-generaal en de algemeen directeur van het IPO gezamenlijk (coördinerend) opdrachtgever zijn van een andere directeur-generaal is een unieke situatie en wordt beschouwd als een experiment. Uit ons onderzoek komt naar voren dat hiervoor brede waardering is.

De werkwijze van het meervoudig opdrachtgeverschap leidt wel tot een punt van aandacht wanneer het gaat om de invulling van de verticale toetsende rol. Volwaardig medeopdrachtgeverschap van de decentrale overheden (waarbij het IPO optreedt als coördinerend opdrachtgever van de decentrale overheden) zou in dit verband betekenen dat het IPO ook medeopdrachtgever is van de toetsing van de PPLG's.

Voor de taken die op een later moment bij RTLG zijn ondergebracht (aanpak piekbelasting, coördinatie van drie NOVEX-gebieden, de crisisorganisatie en -communicatie bij een uitbraak van dierziekte en het invullen van de rol van contactpersoon voor een aantal experimenteergebieden uit de LNV-visie) geldt dat deze opdracht vanuit LNV aan RTLG zijn verstrekt. IPO, VNG, UvW, IenW en BZK fungeren hiervoor niet als medeopdrachtgevers. Deze taken worden in opdracht van LNV uitgevoerd, en niet vanuit het gedeelde opdrachtgeverschap. Uit ons onderzoek is niet naar voren gekomen dat dit in de praktijk tot knelpunten leidt. Wel is opgemerkt dat in het opdrachtgeversoverleg moet worden voorkomen dat de inzet voor nieuwe taken ten koste gaat van de primaire taken van RTLG.

De decentrale overheden zijn medeopdrachtgever van RTLG, maar niet van alle onderwerpen die bij RTLG zijn belegd. Zowel de gesprekspartners aan rijkszijde als vanuit de provincies geven aan dat zij minder goed zicht hebben op de wijze waarop het IPO vanuit de rol van coördinerend opdrachtgever invulling geeft aan het medeopdrachtgeverschap van RTLG.

In de gesprekken met vertegenwoordigers van RTLG en van het IPO is evenwel aangegeven dat beide partijen positief zijn over de wijze waarop het coördinerend opdrachtgeverschap wordt ingevuld. Daarbij is vanuit het IPO aangegeven dat zij RTLG nog meer kunnen inzetten om knelpunten, waar de provincies in de uitvoering tegenaan lopen, te agenderen bij de departementen, als aanvulling op de reguliere rol van het IPO van lobby, belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding.

Zoals eerder in dit rapport is toegelicht, is in het Vaststellingdocument opgenomen dat de DG LG&S, mede namens de andere beleids-DG's, fungeert als coördinerend opdrachtgever van RTLG en de rijkscoördinatie ten behoeve van RTLG verzorgt. Het IPO vervult de rol van coördinerend opdrachtgever namens de VNG en de UvW. Recent is voor het opdrachtgeversoverleg (het OGO) de werkwijze in de praktijk in overeenstemming gebracht met de afspraken over coördinerend opdrachtgeverschap, zoals vastgelegd in het Vaststellingsdocument. Aan het Uitvoeringsoverleg nemen alle opdrachtgevers deel (zie paragraaf 2.3).

5. Conclusies, aanbevelingen en prioriteiten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we, op basis van onze bevindingen, onze conclusies en formuleren we de daarmee samenhangende aanbevelingen. Allereerst geven wij bij wijze van hoofdlijn kort antwoord op de onderzoeksvraag, zoals die aan ons is voorgelegd. Vervolgens presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen, die we hebben we geordend naar de volgende onderwerpen: algemeen, taakopdracht, taakinhoud en positionering. Het onderscheid naar deze onderwerpen is niet absoluut, de verschillende conclusies en aanbevelingen hangen immers met elkaar samen. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele prioriteiten voor de komende periode. Bij de verschillende onderwerpen in dit hoofdstuk komen ook onderzoeksresultaten terug, zodat dit hoofdstuk zelfstandig leesbaar is.

5.2 Hoofdlijn: Door op de ingeslagen weg

RTLG helpt beleids-DG's en decentrale overheden om beter samen te werken

In antwoord op de vraagstelling voor deze tussenevaluatie, is de hoofdlijn van onze conclusies dat RTLG de desbetreffende beleids-DG's en de decentrale overheden helpt om beter samen te werken bij de uitvoering van het NPLG, zoals ook de bedoeling was. Ook is RTLG tot op heden in staat gebleken in te spelen op veranderende omstandigheden. De 'absorptie' door RTLG van de uitvoering aanpak piekbelasting is daar een voorbeeld van. Er is duidelijk sprake van meerwaarde. Doorgaan op de ingeslagen weg is daarom ons belangrijkste advies, ook bij veranderende politieke omstandigheden en prioriteiten.

Er zijn echter randvoorwaarden die in het oog gehouden moeten worden. En er zijn verbetermogelijkheden op punten die het functioneren van RTLG weliswaar op dit moment nog niet echt in de weg zitten, maar dat wel gaan doen als daar geen actie op wordt ondernomen. Onze aanbevelingen hebben betrekking op deze randvoorwaarden en verbetermogelijkheden.

5.3 Algemeen

Het directoraat-generaal RTLG is opgericht met als doel om (op het niveau van de bestuursraad van LNV) verbinding te leggen tussen het beleid van de rijksoverheid met betrekking tot het landelijk gebied en de uitvoering daarvan. Meer specifiek gaat het daarbij om:

- regie op de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied;
- waarbij deze uitvoering niet alleen betrekking heeft op het ministerie van LNV, maar ook op de andere betrokken departementen;
- en niet alleen op het Rijk, maar ook op de provincies en andere betrokken overheden;
- waarbij niet alleen het beleid de uitvoeringspraktijk stuurt, maar ook de uitvoeringspraktijk het beleid stuurt;⁹
- en waarbij het Rijk en de decentrale overheden gezamenlijk opdrachtgever zijn (en het IPO de rol vervult van coördinerend opdrachtgever namens de medeoverheden).

⁹ Zie ook het advies van de Rli 'De uitvoering aan zet: Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid in de fysieke leefomgeving', december 2023.

Conclusies

RTLG is nu ruim een jaar in bedrijf. Op basis van de door ons uitgevoerde tussenevaluatie formuleren we de volgende algemene conclusies:

- nut én noodzaak van RTLG worden door alle betrokkenen onderschreven en er is veel waardering voor de wijze waarop RTLG in de nog korte bestaansperiode haar regietaak heeft opgepakt;
- een goede samenwerking binnen het ministerie van LNV, tussen de betrokken ministeries (LNV, lenW en BZK), en tussen het Rijk en de andere overheden (in het bijzonder de provincies) komt op gang;
- de positionering van RTLG als directoraat-generaal binnen LNV wordt onderschreven, ten minste in deze fase van beleidsontwikkeling en vormgeving van de uitvoering;
- op een aantal punten is verduidelijking en verbetering mogelijk, danwel geboden. Gelet op het experimentele karakter van RTLG is dat ook te verwachten. Dit wordt door alle betrokkenen (inclusief RTLG zelf) onderschreven.

In ons onderzoek is ook de vraag aan de orde gekomen of RTLG in een volgende kabinetsperiode, met mogelijk andere beleidsprioriteiten, bestaansrecht zou kunnen hebben, dan wel bestaansrecht zou kunnen verliezen. Op basis van onze onderzoeksresultaten komen we het volgende antwoord op deze vraag: *In alle omstandigheden, ongeacht veranderende (politieke) opvattingen, zijn en blijven er vraagstukken in het landelijk gebied die om een oplossing en ook om rijksbeleid vragen. In alle omstandigheden is er ook de noodzaak van het (wederkerig) verbinden van het beleid en de uitvoeringspraktijk.*

De hiervoor gestelde vraag over het bestaansrecht van RTLG wordt door alle betrokkenen dan ook ten principale bevestigend beantwoord. Maar wel onder de conditie dat het voortbestaan van RTLG alleen mogelijk is als het over de middelen blijft beschikken om de opgedragen taken ook te kunnen uitvoeren. En met de aantekening dat, afhankelijk van mogelijk veranderende opvattingen, de taakinhoudelijke opdracht en de inrichting van de governance van RTLG zouden kunnen wijzigen.

Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor gepresenteerde conclusies, formuleren we de volgende aanbevelingen:

- Ga door op de ingeslagen weg en zet (het experiment van) RTLG voort, ervan uitgaande dat de daarvoor benodigde middelen aanwezig zijn en blijven. Ongeacht veranderende (politieke) opvattingen, zijn en blijven er vraagstukken in het landelijk gebied die om een oplossing en ook om rijksbeleid vragen. Ook blijft de noodzaak aanwezig van het (wederkerig) verbinden van het beleid en de uitvoeringspraktijk.
- Realiseer op een aantal punten verduidelijking en verbetering (zie hierna).

5.4 Taakopdracht

Conclusies

De taakopdracht van RTLG is het voeren van regie over de uitvoering van het NPLG. In deze paragraaf formuleren wij onze conclusies over dit onderwerp. De hierna geschetste onduidelijkheden en risico's leiden overigens op dit moment (nog) niet tot (substantiële) belemmeringen voor het functioneren van RTLG. Dit zijn echter wel punten van aandacht voor de toekomst.

Omschrijving taakopdracht onvoldoende duidelijk

In het Vaststellingsdocument, dat ten grondslag ligt aan de oprichting van RTLG, is veel aandacht besteed aan (de omschrijving van) de missie, taken en activiteiten van RTLG. De omschrijving van missie, taken en activiteiten in het Vaststellingsdocument is niet op alle punten (ook voor de betrokkenen) duidelijk. Gezien de verschillende rollen en taken van RTLG is het wenselijk de regierol van RTLG en de afbakening met beleid te verduidelijken en daaraan meer bekendheid te geven.

Combineren van verticale en horizontale rol binnen RTLG heeft meer voordelen dan nadelen

De horizontale (partner)rol en de verticale toetsende rol van RTLG staan op gespannen voet met elkaar. Onze conclusie hierover is dat de meerwaarde van het verenigen van beide rollen in één organisatie meer oplevert dan de nadelen die eraan verbonden zijn. Juist de combinatie van deze rollen brengt beleid en uitvoeringspraktijk bij elkaar. Daarin zit de meerwaarde van RTLG.

Horizontale rol is breder dan ondersteunen provincies

De horizontale, ondersteunende rol wordt veelal gelijk gesteld met het ondersteunen van de provincies, terwijl daartoe nadrukkelijk ook behoort, gezien de rol van RTLG als tussenorganisatie, de afstemming van het rijksbeleid voor het landelijk gebied binnen en buiten LNV, en de afstemming op provinciaal niveau van het beleid van provincies, gemeenten en waterschappen.

Afgelopen periode meeste aandacht uitgegaan naar verticale (toetsende) rol

De afgelopen periode is de meeste aandacht uitgegaan naar de verticale (toetsende) rol. Dat brengt het risico met zich mee dat deze rol de hoogste prioriteit krijgt. Terwijl de meerwaarde van RTLG ligt in het combineren van de horizontale en de verticale rol.

Verantwoordelijkheden voor doelbereik en voor eventuele bijsturing niet voor iedereen duidelijk

Een punt van bijzondere aandacht bij het invullen van de verticale rol is de vraag wie verantwoordelijk is voor het bereiken van de in het NPLG opgenomen beleidsdoelen, respectievelijk voor bijsturen indien nodig. Ook dit is niet voor iedereen duidelijk. Uit ons onderzoek komt naar voren dat RTLG verantwoordelijk is voor het toetsen van (de uitvoering van) de PPLG's aan de doelen van het NPLG. Daarbij wordt getoetst op de vraag of gedaan is wat in de PPLG's is vastgelegd (output), en niet of daarmee de beoogde effecten zijn bereikt (outcome). Indien nodig en mogelijk stuurt RTLG bij met behulp van geld, grond en andere vormen van ondersteuning. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van de afgesproken output en voor het bereiken van de outcome berust bij de individuele provincies, respectievelijk (voor zover het landelijke doelen betreft) bij beleidsonderdelen binnen en buiten LNV. De outcome kan aanleiding zijn voor aanpassing van het beleid op provinciaal dan wel rijksniveau. Op basis van ons onderzoek concluderen we dat deze verdeling van verantwoordelijkheden voor doelbereik en voor eventuele bijsturing niet voor iedereen duidelijk is.

Mogelijkheden om het verbinden van beleid en uitvoering te verbeteren

Het leggen van de (wederkerige) verbinding tussen beleidsontwikkeling en de uitvoeringspraktijk is vanaf de start van RTLG als een belangrijke activiteit gezien. Dit is echter niet als een hoofdelement binnen de taakopdracht van RTLG geformuleerd.¹⁰

In het verbinden van beleid en uitvoering is verbetering nodig en mogelijk wat betreft het sluiten van de 'feedback- en leerloop' tussen de onderdelen van het Rijk die verantwoordelijk zijn voor het beleid in het NPLG en de provincies die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het NPLG. Onder andere met de aanpak piekbelasting wordt momenteel geoefend met het doorlopen van de feedback- en leerloop. Verbetering is zowel mogelijk als het gaat om het terugkoppelen van praktijkkennis en –ervaring naar het beleid, als om het terugkoppelen van welke follow up is gegeven wanneer vanuit de uitvoering feedback wordt gegeven aan beleid. Terugkoppeling vindt in de praktijk wel plaats (waarbij RTLG haar rol zuiver invult door wel signalen door te geven, maar niet op de beleidsstoel gaat zitten), maar deze wordt nog niet als voldoende ervaren. Daarnaast is voor betrokkenen nog onvoldoende zichtbaar op welke wijze signalen vanuit de uitvoering worden teruggekoppeld aan beleid.

¹⁰ In het Vaststellingsdocument is vastgelegd dat de regierol van RTLG bestaat uit twee hoofdelementen, te weten: 1) sturen op doelrealisatie van de transitie in de landelijke gebieden op basis van het vastgestelde NPLG als beleidsopdracht; 2) het – waar gewenst – ondersteunen van de provincies bij de uitvoering.

Extra taken onderbrengen bij RTLG was valide; verdere taakuitbreiding kan leiden tot grensvervaging en capaciteitsproblemen

Na de start van RTLG zijn enkele additionele taken ondergebracht bij RTLG, vanwege de nauwe samenhang met de oorspronkelijke taakopdracht en de relatie met de uitvoering. Onze evaluatie bevestigt de validiteit van deze argumentatie. Deze wordt in de praktijk niet betwist. Bovendien biedt met name de uitvoering van de aanpak piekbelasting RTLG de mogelijkheid om kennis op te doen over de uitvoeringspraktijk en om deze praktijk ook daadwerkelijk te steunen. Wel wordt gewezen op een risico: toedeling van extra taken kan leiden tot grensvervaging van de taakopdracht en ook tot capaciteitsproblemen die de oorspronkelijke opdracht in gevaar kunnen brengen.

Taakopdracht RTLG is beperkter dan het vereiste integrale en samenhangende beleid voor het landelijk gebied

Tenslotte wijzen wij op de waargenomen spanning tussen enerzijds de taakopdracht van RTLG (die zich beperkt tot regie op de uitvoering van het NPLG) en anderzijds de noodzaak van integraal en samenhangend beleid voor alle beleidsdoelen voor het landelijk gebied. Voor de taakopdracht van RTLG in de toekomst is dit een punt van aandacht is. Daarover het volgende.

Het is niet de taak van RTLG om het beleid voor alle ontwikkelingen in het landelijk gebied – dat zowel binnen als buiten LNV tot stand komt – te organiseren en op elkaar af te stemmen. Tegelijkertijd voert RTLG wel de regie op de uitvoering, vooralsnog voor zover dat het NPLG betreft. In een situatie waarin het beleid voor het landelijk gebied voldoende integraal van karakter is, zou serieus moeten worden overwogen om de regietaak van RTLG uit te breiden, ten minste voor zover dat het gehele beleidsterrein van het ministerie van LNV betreft. Daarmee zou RTLG in de buurt komen van wat destijds de functie was van de Dienst Landelijk gebied (DLG). Met het voorgaande hangt samen dat in onze interviews regelmatig is geweest op de wenselijkheid van heroprichting van DLG, maar dan in een andere vorm. RTLG wordt in de ogen van degenen die wij daarover hebben gesproken beschouwd als een voorloper daarvan. Zo'n nieuw DLG zou, gelet op de decentralisatie van het omgevingsbeleid, gekenmerkt moeten worden door gezamenlijk opdrachtgeverschap (zoals nu ook bij RTLG het geval is), met een andere institutionele en fysieke positionering. Wij achten dit een logische en vruchtbare denklijn, die verder doordacht moet worden, maar voor het overige buiten de scope van onze opdracht valt. Het functioneren van RTLG in het hier en nu, inclusief de verbeteringen die in de nabije toekomst nuttig én nodig zijn, dient de komende periode prioriteit te krijgen.

Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor weergegeven conclusies bevelen wij aan de (actuele) missie, taakopdracht en bijbehorende activiteiten te verduidelijken en meer bekendheid te geven,

- waarbij regie over de uitvoering de missie is en waarbij de verticale rol, de horizontale (partner)rol en de verbindende rol tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk de gelijkwaardige hoofdbestanddelen van de taakopdracht zijn;
- waarbij de antenne- en feedbackfunctie wordt versterkt en de werking van deze functie beter zichtbaar wordt gemaakt voor alle betrokkenen;
- waarbij het vooralsnog gaat om regie over de uitvoering van het NPLG, maar waarbij bij toenemende samenhang van het gehele beleid voor het landelijk gebied overwogen moet worden de regietaak over de uitvoering van dat beleid door RTLG uit te breiden (met name voor zover dat het beleid afkomstig van LNV betreft);
- waarbij additionele taken aan RTLG kunnen worden toebedeeld, maar slechts voor zover zij voortvloeien uit, dan wel nauw verbonden zijn met de missie, en daarvoor ook geen risico opleveren.

5.5 Taakuitvoering

Conclusies

Rol van directeur-generaal RTLG voor opstartfase van groot belang

De directeur-generaal RTLG speelt als persoon een belangrijke rol, die door alle betrokkenen wordt gesignaleerd en gewaardeerd. Zijn praktijkkennis en –ervaring (bij meerdere bestuurslagen), transparantie, zichtbaarheid en communicatieve vaardigheden zijn in dit verband belangrijke factoren. Tegelijkertijd is het kwetsbaar als te veel van één persoon zou afhangen. Zoals eerder in dit rapport opgemerkt, hebben wij overigens geen aanwijzingen dat de kwaliteit elders binnen RTLG thans tekort zou schieten.

Wrijving tussen RTLG en bestaande beleids-DG's was te verwachten en lijkt af te nemen

Dat er binnen LNV enige wrijving zou zijn tussen de beleidsonderdelen en RTLG was te verwachten, omdat RTLG een nieuw directoraat-generaal is en de grens van haar taakgebied zich moest uitkristalliseren. Deze wrijving lijkt echter gaandeweg af te nemen, mede omdat er sprake is van goede onderlinge persoonlijke verhoudingen. Daarbij is beleidsconvergentie tussen DG Agro en DG LG&S een vereiste. Een Programma Transitie Landbouw en het Nationaal Programma Landelijk Gebied betreffen immers twee kanten van dezelfde medaille.

Daar komt bij dat, blijkens onze evaluatie, RTLG de andere directoraten-generaal waar nodig nauw betreft bij haar werk, in het bijzonder bij het toetsen van de PPLG's. Ook het verduidelijken van de verdeling van verantwoordelijkheden voor doelbereik zal helpen om wrijving te verkleinen danwel te voorkomen. Dit alles neemt niet weg dat alertheid geboden is voor de risico's van 'terugvallen in oude patronen' en van 'terugtrekken op het eigen domein'.

Interdepartementale afstemming verloopt goed, afstemming met ruimtelijk domein is aandachtspunt

De interdepartementale afstemming verloopt goed, in het bijzonder met lenW. Een punt van aandacht is de afstemming met het ruimtelijk domein, zowel met BZK als op provinciaal niveau. Primair ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de beleidsonderdelen van de departementen en de provincies. Maar indien de ruimtelijke plannen, die worden opgesteld in het kader van de nieuwe de Nota Ruimte, inhoudelijk niet zouden sporen met de PPLG's, zal dat problemen in de uitvoering geven. Hier ligt voor RTLG een belangrijke signalerende taak.

Voldoende middelen is vereiste om taken RTLG te kunnen blijven uitvoeren

Eerder is al gewezen op de noodzaak van voldoende middelen om de taken van RTLG te kunnen blijven uitvoeren. Daarbij gaat het zowel om de capaciteit van RTLG zelf, als om voldoende middelen om mee te kunnen sturen (grond, geld en andersoortige ondersteuning van de provincies).

Wat de capaciteit van RTLG betreft: deze lijkt onvoldoende om met name de verbindende taak (antenne- en feedbackfunctie) goed te kunnen uitvoeren en meer 'in het veld' aanwezig te kunnen zijn. Zeker wanneer er straks per provincie meerdere gebiedsprocessen gaan lopen zal er spanning ontstaan als RTLG goed aangesloten wil blijven bij ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk. De huidige formatie van RTLG is daarvoor te krap.

Het inmiddels controversieel verklaarde Transitiefonds, het slechts zeer beperkt vrijgeven van beschikbare middelen en de nieuwe voorwaarden die verbonden worden aan financiering, vormen knelpunten.

Mogelijkheden om spanning tussen horizontale en verticale rol te verkleinen

Het is van belang de spanning tussen de verticale en de horizontale taal van RTLG te verkleinen. Mogelijkheden daartoe zijn meer transparantie over de rol die wordt ingenomen, vanuit de ene rol dezelfde maatstaf hanteren als vanuit de andere rol, de verschillende rollen te verdelen over verschillende medewerkers (omdat de verschillende rollen verschillende competenties vereisen) en door externe deskundigheid te betrekken bij de toetsing. Binnen het bestek van ons onderzoek hebben wij dit niet verder kunnen uitwerken.

RTLG met taakuitoefening op goede weg

Het voorgaande overziend, is de algemene conclusie dat RTLG wat zijn taakuitoefening betreft, op de goede weg is. Naarmate de uitvoering van het NPLG vordert zullen veel (niet gemakkelijke) keuzes nog gemaakt moeten worden. Daardoor kan de taakuitvoering onder meer spanning komen te staan dan nu het geval is.

Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor weergegeven conclusies, formuleren we de volgende aanbevelingen in relatie tot de taakuitvoering:

- Zet de ingezette lijn met betrekking tot de taakuitvoering voort en bewaak deze lijn zorgvuldig.
- Verduidelijk de verdeling van verantwoordelijkheden voor (het monitoren van) doelbereik en informeer alle betrokkenen hierover.
- Intensiveer de verbindende taak van RTLG en stel de daarvoor benodigde capaciteit beschikbaar. De mate waarin dit nodig en mogelijk is, vergt nadere analyse, met name als het gaat om de betrokkenheid van RTLG bij de gebiedsprocessen in de provincies. Daarnaast is nadere analyse nodig van wat wel en niet mogelijk is in relatie tot het deel van het Transitiefonds dat benut kan worden voor uitvoeringskosten.
- Besteed bij het invullen van vacatures binnen RTLG aandacht aan praktijkkennis en –ervaring, evenals aan communicatieve vaardigheden.
- Verklein de spanning tussen de verticale en de horizontale rol door transparant te zijn over de rol die wordt ingenomen, door vanuit de beide rollen dezelfde maatstaf te hanteren, door de verschillende rollen te verdelen over verschillende medewerkers en door een goede balans te vinden tussen enerzijds de inzet van eigen medewerkers en anderzijds het betrekken van externe deskundigen voor het uitvoeren van deze toetsing. Dit vergt nog nadere analyse.

5.6 Positionering

Conclusies

Brede waardering voor gezamenlijk opdrachtgeverschap en gezamenlijke verantwoordelijkheid

Het gezamenlijke opdrachtgeverschap van het Rijk en de decentrale overheden (waarbij het IPO de rol vervult van coördinerend opdrachtgever namens de decentrale overheden) wordt door alle partijen gewaardeerd. Daarmee komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen voor de transitie van het landelijk gebied tot uitdrukking en wordt de verbinding tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk bevorderd. Dit is in het bijzonder van belang in de fase dat ook het (rijks- en provinciaal) beleid met betrekking tot het landelijk gebied nog zo in ontwikkeling is.

De deelname aan het opdrachtgeversoverleg is recent in overeenstemming gebracht met de afspraken die in het Vaststellingsdocument zijn gemaakt over vertegenwoordiging van opdrachtgevers via coördinerend opdrachtgeverschap.

Positionering van RTLG als DG wordt positief gewaardeerd, tegelijkertijd zijn er risico's verbonden aan deze positionering

RTLG is bewust gepositioneerd als een directoraat-generaal van LNV, met vertegenwoordiging in de Bestuursraad en met als belangrijkste overweging dat daarmee maximale verbinding tussen beleid en uitvoering is geborgd. De positionering van RTLG wordt door (bijna) alle betrokkenen als passend onderschreven. Tegelijkertijd wordt op enkele risico's gewezen, namelijk: dat RTLG te veel onderdeel wordt van het beleidsproces en het politieke proces; en dat binnen RTLG (noodgedwongen) te veel aandacht wordt gegeven aan de verticale taakopdracht (toetsing en beoordeling op resultaatbereik) in verhouding tot de horizontale taak (ondersteuning) en de verbindende taak tussen beleid en uitvoering.

RTLG ervaren als 'Haagse' organisatie

Als gevolg van de twee voorgaande punten wordt RTLG door velen beschouwd als een 'Haagse' organisatie. Dit wordt mede in de hand gewerkt doordat het merendeel van de medewerkers van RTLG daarvoor rijksambtenaar waren. De oorspronkelijk beoogde samenstelling van '50% Haags, 50% niet-Haags' kon (nog) niet worden gerealiseerd. Een en ander laat de algemene waardering voor RTLG overigens onverlet.

Positionering RTLG ten opzichte van andere departementen roept geen vragen op

De positionering van RTLG ten opzichte van de andere departementen roept geen bijzondere vragen op, behoudens wat hierover reeds is opgemerkt in samenhang met de taakuitvoering.

Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor weergegeven conclusies, formuleren we de volgende aanbevelingen over de positionering van RTLG.

- Handhaaf de komende jaren de huidige positionering van RTLG en heroverweeg deze op enig moment opnieuw. In fysieke zin zou dit op termijn kunnen leiden tot uitplaatsing van dit departementsonderdeel naar een andere locatie, of (verdergaand) tot verzelfstandiging en tot een andere wijze van aansturing onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de andere betrokken overheden.
- Blijf ervoor waken dat RTLG voor zijn verbindende taak niet verder gaat dan (wat thans ook de praktijk is) mogelijke beleidsaanpassingen aanjagen zonder zelf verantwoordelijkheid te nemen, respectievelijk te krijgen. Aan het externe overleg tussen Rijk en andere overheden over het te voeren beleid moet RTLG dan ook niet deelnemen.
- Blijf voor de formatie van RTLG zoveel mogelijk streven naar een '50%-50%' samenstelling en naar voldoende evenwicht in de aandacht voor de verschillende directies van RTLG. Met behulp van het voorgaande zal het beeld c.q. het karakter van een Haagse organisatie in de loop der tijd corrigeren.
- Voer in het Opdrachtgeversoverleg (de besturingsdriehoek) op basis van de uitkomsten van deze tussenevaluatie een nader gesprek over in hoeverre is voldaan aan de ontwerpeisen en neem als eigenaar de verantwoordelijkheid ter hand om de randvoorwaarden verder op orde te brengen, die nodig zijn om RTLG effectief te laten opereren.

5.7 Prioriteiten

In het voorgaande hebben wij aanbevelingen gedaan voor een aantal aandachts- en verbeterpunten, zowel voor de korte als voor de langere termijn. Voor het oppakken van deze punten moeten natuurlijk prioriteiten worden gesteld. Voor de korte termijn adviseren wij de volgende prioriteiten op te pakken.

Versterk koppeling beleid en uitvoering

Het versterken van de koppeling tussen beleid en uitvoering vraagt om meer inspanning om niet alleen signalen uit de uitvoeringspraktijk systematisch terug te koppelen naar de beleidsmakers, maar ook om aan gebiedspartners terug te koppelen wat er met die signalen is gedaan. Daarnaast kan RTLG beter zichtbaar maken op welke wijze signalen vanuit de uitvoering worden teruggekoppeld aan beleid, omdat dit momenteel niet voor alle betrokkenen zichtbaar is. In het opdrachtgeversoverleg kan dan nadere reflectie plaatsvinden op de wijze waarop de 'feedback- en leerloop' werkt in de praktijk.

Verken gewenste en mogelijke betrokkenheid van RTLG bij gebiedsprocessen

De uitvoering van de gebiedsprocessen is primair een taak van de provincies. RTLG kan provincies desgewenst daarbij ondersteunen, zo is afgesproken in het Vaststellingsdocument. Om die ondersteunende rol (en overigens ook de verbindende rol) goed te kunnen invullen, is aanwezigheid en betrokkenheid vanuit RTLG 'in het veld' nodig. De meerdere gebiedsprocessen die straks per provincie gaan lopen, brengt voor RTLG daarom twee vragen met zich mee: hoe goed kan RTLG aangesloten blijven bij ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk, en hoever strekt de ondersteunende rol in gebiedsprocessen.

De huidige formatie van RTLG is in elk geval te krap om goed aangesloten te zijn bij de volledige uitvoeringspraktijk, respectievelijk om deel te nemen aan alle gebiedsprocessen waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn. Prioriteiten voor de korte termijn zijn daarom: nader verkennen wat behoeften en verwachtingen zijn vanuit de provincies wat betreft de rol van RTLG in gebiedsprocessen, zicht krijgen op wat dit van RTLG vraagt en vanuit RTLG duidelijk maken wat wel en niet mogelijk is (in relatie tot beschikbare capaciteit en in relatie tot het deel van het Transitiefonds dat benut kan worden voor uitvoeringskosten).

Mogelijke denkrichting voor het omgaan met deze vraag is om te investeren in de diepte (en niet zozeer in de breedte), en de capaciteit in te zetten voor specifieke gebiedsprocessen waarbij RTLG de meeste meerwaarde kan leveren, in aanvulling op de inzet van gebiedspartners van de desbetreffende gebiedsprocessen. Voorkomen moet worden dat geleidelijk aan RTLG de rol van de provincies met betrekking tot gebiedsprocessen gaat overnemen.

Stel geld sneller en makkelijker beschikbaar

Bij het sneller en gemakkelijker beschikbaar komen van geld gaat het naast snelheid ook om bewijsvoering. Snelheid is geboden om uitvoerende partijen niet te frustreren als uitvoeringsplannen klaar liggen. Vervolgens moet bij het toetsen van die plannen meer worden uitgegaan van vertrouwen en minder van zekerheid dat doelbereik voor 100% zeker is.

Toets op integraliteit, maar stel prioriteiten

Integraliteit van gebiedsplannen is belangrijk. Maar niet alles kan in één keer. Op de korte termijn brengt dat de noodzaak met zich mee om bij het opstellen en toetsen van gebiedsplannen prioriteiten te stellen, door de meest relevante opgaven voor het desbetreffende gebied centraal te stellen.

Voor de langere termijn wijzen we op de noodzaak van samenhangend en evenwichtig omgevingsbeleid, zoals in voorgaande hoofdstukken herhaaldelijk aan de orde is gekomen. Dit is tevens een voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het NPLG en daarmee voor succesvolle regievoering door RTLG. Dit brengt de noodzaak met zich mee van integraal beleid. Tegelijkertijd geldt dat 'alles met alles willen verbinden' verlamd zal werken. Dat leidt tot sturingsvragen, die wij hier slechts kunnen benoemen en agenderen, maar die we binnen de scope van onze opdracht niet verder kunnen uitwerken.

Bijlage: Overzicht gesprekspartners

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek voerden we gesprekken met de volgende sleutelspelers en betrokkenen:

- De twee kwartiermakers van RTLG.
- Vertegenwoordigers betrokken beleids-DG's:
 - Ministerie van LNV: programmadirecteur NPLG, DG LG&S;
 - Ministerie van LNV: plv. directeur Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit, DG Agro;
 - Ministerie van LNV: directeur-generaal Natuur en Visserij en programmamanager Natuur en Stikstof/ teamleider natuurdoelen in NPLG;
 - Ministerie van IenW: directeur-generaal Water en Bodem en afdelingshoofd Fysieke Leefomgeving en Kennis;
 - Ministerie van BZK: directeur-generaal Ruimtelijke Ordening en afdelingshoofd/plv. directeur Ruimtelijke Ordening.
- Vertegenwoordigers koepelorganisaties decentrale overheden:
 - VNG: directeur beleid leefomgeving en senior beleidsmedewerker landelijk gebied;
 - IPO: algemeen directeur en programmadirecteur Interprovinciaal Programma Landelijk Gebied;
 - UvW: algemeen directeur en MT-lid.
- Vertegenwoordigers RTLG:
 - directeur generaal RTLG;
 - hoofd programmabureau RTLG;
 - directeur Netwerkfaciliteit;
 - manager Rijkskaders en Interne Organisatie.
- Provincies Overijssel, Fryslân en Noord-Brabant: betrokkenen bij provinciale programma's landelijk gebied.
- LTO: algemeen directeur.
- Natuurmonumenten: directeur natuurbeheer en teamleider projectmanagement.
- Planbureau voor de Leefomgeving: Projectleider 'lerende evaluatie transitie landelijk gebied'.
- Externe deskundige op snijvlak van wetenschap, beleid en uitvoering.