

Procesevaluatie Programma Modernisering Omgevingsveiligheid

Ministerie IenW

7 mei 2025 - Public

Contactpersoon

PATRICK KALDERS

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en doel	9
1.2 Evaluatievragen	9
1.3 Verantwoording van onderzoek	9
1.3.1 Evaluatiekader	9
1.3.2 Methodiek	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Reconstructie programma Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV)	12
2.1 Nota Modernisering Omgevingsveiligheid	12
2.1.1 Doel	12
2.1.2 Totstandkoming	12
2.1.3 Aanpalende programma's en beleid	12
2.1.4 Governance	13
2.2 Beleidstheorie	15
2.3 Tijdslijn Programma MOV	17
3 Governance	21
3.1 Structuur: overkoepelend en van programma	21
3.2 Samenstelling en vertegenwoordiging	23
4 Sturing	25
4.1 Optimale sturing	25
4.2 Programmasturing	25
5 Samenwerking	26
5.1 Afstemming keuzen en draagvlak	26
5.2 Optimale samenwerking	26
6 Resultaat	28

6.1	Aansluiting instrumentarium bij doelen	28
7	Antwoord op deelvragen	29
8	Lessen	31
8.1	Governance	31
8.2	Sturing	32
8.3	Samenwerking	33
8.4	Resultaat	34
	Colofon	35

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

In 2013 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (verder: IenW) het Programma Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV) gestart. Dit kwam voort uit de vraag hoe de ruimte in Nederland veilig kan worden ingericht en hoe omgevingsveiligheid een ontwerpvariabele bij het bouwen kan worden. Het doel van het programma was het bevorderen van een veilige leefomgeving rond risicobronnen door het maken van een vereenvoudigd en verbeterd instrumentarium, om in een vroegtijdig stadium te komen tot een veilig ruimtelijk ontwerp. Deze ontwikkeling van het omgevingsveiligheidsbeleid heeft vooral plaatsgevonden tot en met 2018. In de periode daarna ontstond discussie over de berekening van de aandachtsgebieden.¹ Onlangs, in juli 2023, is dit proces afgesloten met een Kamerbrief van de Staatssecretaris.

Vanwege het bijzondere en lange verloop van het Programma MOV en het daaropvolgende proces wil het ministerie meer inzicht in hoe het proces is verlopen, hoe het is gevoerd, wat het heeft opgeleverd en welke lessen eruit getrokken kunnen worden met het oog op mogelijk nieuwe aanpassingen van het instrumentarium in de toekomst.

Evaluatievragen

Op basis van de aanleiding en het doel zijn de volgende twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre is het Programma Modernisering Omgevingsveiligheid en het daaropvolgende proces goed doorlopen en heeft het geleid tot het bereiken van vooraf gestelde doelen van het programma?
2. Welke lessen zijn te benoemen voor toekomstige programma's en processen waarin aanpassingen aan het instrumentarium voor omgevingsveiligheid worden aangebracht?

De eerste onderzoeksvraag is uitgewerkt in zeven deelvragen (zie de weergave van de conclusies hieronder).

De uitgangspunten voor de evaluatie zijn: het proces en de proceskwaliteit staan centraal, de effecten (outcome) van het programma worden niet meegenomen in de evaluatie (hiervoor is het te vroeg), en het gehele programma en daaropvolgende proces wordt geëvalueerd vanaf de eerste initiatieven.

Verantwoording methodiek

Om de evaluatievragen te beantwoorden zijn verschillende methoden toegepast. Allereerst is er een documentanalyse uitgevoerd met als doel een reconstructie te maken van het proces en de beleidstheorie. Hiervoor is gebruik gemaakt van het archief van het ministerie van IenW. Aanvullend is gebruik gemaakt van officiële stukken (onder andere brieven aan de Tweede Kamer) te vinden op Internet. Om de reconstructie compleet te maken en te verifiëren heeft daarnaast een interview plaatsgevonden met direct betrokkenen van het ministerie van IenW.

Vervolgens is een brede interviewronde gehouden met partijen die betrokken zijn geweest bij de modernisering omgevingsveiligheid. In totaal zijn 13 interviews gehouden. In de interviews lag de focus op de criteria van het evaluatiekader. Daarnaast is ook een doorkijk gemaakt naar de lessen.

Conclusies

We geven de conclusies weer langs de vier criteria die centraal hebben gestaan in de procesevaluatie: governance, sturing, samenwerking en resultaat. Per criterium worden de geformuleerde deelvragen weergegeven. Per deelvraag geven we, op basis van een driepuntschaal, een beoordeling per onderdeel.

De toegepaste driepuntschaal is als volgt:

- **Groen:** het criterium scoort goed en realistisch gezien zijn er geen relevante verbeterideeën te verzinnen.
- **Geel:** het criterium is voor verbetering vatbaar; naast positieve aspecten zijn er ook meerdere verbeteringen mogelijk.
- **Rood:** het criterium is een knelpunt, het belemmert de realisatie van de doelen en/of uitvoering van beleid.

¹ Aandachtsgebieden zijn gebieden die zichtbaar maken waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Er is een onderscheid tussen drie soorten gevaren: warmtestraling (brand), overdruk (explosie) en concentratie giftige stoffen in de lucht (gifwolk). Daarmee zijn er ook drie typen aandachtsgebieden: brandaandachtsgebied, explosieaandachtsgebied en Gifwolkaandachtsgebied. (bron: Informatiepunt Leefomgeving).

In onderstaande tabel is per deelvraag de score weergegeven. Onder de tabel is de score per deelvraag onderbouwd door middel van een verwijzing naar de deelconclusies.

Criteria	Score
Governance	
• Voldeed de structuur met verschillende werk-, expert- en adviesgroepen die is ingericht bij het programma?	
• Zijn de juiste belanghebbende partijen betrokken?	
Sturing	
• Heeft de programmaleiding op optimale wijze sturing gegeven aan het proces?	
• Waren de volgende zaken voor betrokkenen voldoende duidelijk: programma, doel, kaders, randvoorwaarden, efficiency, rollen, verantwoordelijkheden (wie neemt besluiten), doorlooptijd en communicatie?	
Samenwerking	
• Zijn de inhoudelijke keuzes steeds goed afgestemd en was er draagvlak voor deze keuzes?	
• Hebben de betrokken partijen gedurende het proces optimaal samengewerkt?	
Resultaat	
• Heeft het programma geleid tot een instrumentarium dat aansluit op de doelen en uitgangspunten bij de start van het programma?	

Onderstaand zijn per criteria en deelvraag de deelconclusies beschreven.

Governance

Deelvraag 1: Voldeed de structuur met verschillende werk-, expert- en adviesgroepen die is ingericht bij het programma?

- Deelconclusie 1: Het 'werken van buiten naar binnen' was voor het ministerie van IenW een nieuwe werkwijze die met veel enthousiasme is ontvangen door de stakeholders.
- Deelconclusie 2: Versnippering en gebrek aan samenhang tussen rijksbeleid en -programma's op het gebied van omgevingsveiligheid heeft (met name bij externen) gezorgd voor onduidelijkheid over het Programma MOV.
- Deelconclusie 3: De onafhankelijkheid van de voorzitter van de SAG heeft bijgedragen aan het proces van de totstandkoming van aanpassingen 'van buiten naar binnen'.
- Deelconclusie 4: Onduidelijkheid over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rolverdeling van de overlegorganen in het programma heeft geleid tot een gebrek aan effectieve besluitvorming.
- Deelconclusie 5: Onduidelijkheid over mandaat van SAG en ontbreken van helder escalatiemodel zorgde voor contacten buiten de SAG om.

Deelvraag 2: Zijn de juiste belanghebbende partijen betrokken?

- Deelconclusie 6: Onduidelijkheid over mandaat van deelnemers aan de overlegorganen heeft geleid tot gebrek aan effectieve besluitvorming.
- Deelconclusie 7: Door tekort aan vertegenwoordiging vanuit Ruimtelijke Ordening zijn de consequenties in de praktijk onvoldoende in kaart gebracht.
- Deelconclusie 8: Aanwezigheid van verschillende niveaus in de SAG heeft gezorgd voor gebrek aan effectieve discussies en besluitvorming.
- Deelconclusie 9: Continuïteit in de samenstelling van betrokkenen heeft geleid tot kennisbehoud maar ook tot enige verstarring in de voortgang van discussies.
- Deelconclusie 10: Spanningen tussen aanwezigheid van expertise en nagestreefde vereenvoudiging.
- Deelconclusie 11: Ondanks de intentie van het programma om burgers te betrekken, is dit niet gelukt.

Sturing

Deelvraag 3: Heeft de programmaleiding op optimale wijze sturing gegeven aan het proces?

- Deelconclusie 12: Onvoldoende sturing op de gevolgen van een verlengde doorlooptijd heeft geleid tot een minder effectief en doelmatig programma.

Deelvraag 4: Waren de volgende zaken voor betrokkenen voldoende duidelijk: programma, doel, kaders, randvoorwaarden, efficiency, rollen, verantwoordelijkheden (wie neemt besluiten), doorlooptijd en communicatie?

- Deelconclusie 13: Doordat er meer processturing dan programmasturing is gevoerd, ontstond onduidelijkheid over doelen, voortgang, kaders, rollen, et cetera.

Samenwerking

Deelvraag 5: Zijn de inhoudelijke keuzes steeds goed afgestemd en was er draagvlak voor deze keuzes?

- Deelconclusie 14: Samenwerken aan gezamenlijke doelen ging over in 'strategische samenwerking' en nastreven van eigenbelang toen aandachtsgebieden concreter werden.

Deelvraag 6: Hebben de betrokken partijen gedurende het proces optimaal samengewerkt?

- Deelconclusie 15: Onvoldoende samenwerking vanuit gemeenschappelijk belang heeft gezorgd voor een beperkt draagvlak voor het (tussentijds) resultaat.
- Deelconclusie 16: De governancestructuur van het programma heeft in de loop van de tijd geleid tot een beleving van gebrek aan erkenning bij externe partijen.

Resultaat

Deelvraag 7: Heeft het programma geleid tot een instrumentarium dat aansluit op de doelen en uitgangspunten bij de start van het programma?

- Deelconclusie 17: Resultaat van het programma nog niet zichtbaar in de praktijk.
- Deelconclusie 18: Discussies zijn steeds heropend waardoor resultaat vooruit wordt geschoven.

Lessen

Op basis van de deelconclusies zijn de volgende lessen geformuleerd.

Governance

- Les 1: Als er meerdere programma's en beleidstrajecten lopen binnen hetzelfde domein, is het belangrijk om een integraal overzicht te creëren en dit helder te communiceren naar betrokkenen.
- Les 2: Als er een overlegorgaan is waar meerdere partijen met verschillende belangen bij elkaar komen, waaronder het Rijk, dan is het belangrijk om een onafhankelijke voorzitter te benoemen met een brede taakomschrijving en bevoegdheden.
- Les 3: Voor een effectieve besluitvorming is het essentieel om bij de start voldoende duidelijkheid te bieden over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rolverdeling van de verschillende organen.
- Les 4: Het is beter om een helder escalatiemodel op te stellen, voor het geval dat.
- Les 5: Het is belangrijk om scherp te hebben wat het mandaat is van de deelnemers aan de overlegorganen.
- Les 6: Behoud voortdurend oog voor de samenstelling van de overlegorganen, zodat alle benodigde expertise en belangen aan tafel zitten.
- Les 7: Het is beter om bestuurlijke en ambtelijke niveaus in verschillende overlegorganen onder te brengen.
- Les 8: In ingewikkelde processen kunnen zich situaties voordoen van 'double bind', zoals experts die zichzelf overbodig moeten maken.
- Les 9: Als het de bedoeling is om burgers te betrekken, dan moet hier expliciet op worden ingezet met een apart programmaonderdeel.

Sturing

- Les 10: Als blijkt dat een beleidsproces of -programma langer gaat duren, is het een afweging om op een zogenaamde 'refresh'-knop te drukken.
- Les 11: Bij een programma blijft het belangrijk een gepaste mate van programmamanagement te voeren.

Samenwerking

- Les 12: Het is beter om strak te sturen op een scheiding van inhoudelijke expertise en belangen om te voorkomen dat discussies worden herhaald en de voortgang vertraging oploopt.
- Les 13: Het werken 'van buiten naar binnen' heeft vele voordelen, maar bij een vraagstuk met hoge complexiteit en een beleidsprogramma met een lange doorlooptijd kan beter een aanpak worden gevolgd die hier specifiek op is gericht.
- Les 14: Als externe partijen door een 'netwerkende overheid' worden betrokken bij een beleidsproces of -programma, dan is het belangrijk om (herhaaldelijk) helderheid te verschaffen over de mate van invloed die wordt gegeven.

Resultaat

- Les 15: Maak inzichtelijk in hoeverre (meer concreet: op welke onderdelen) de doelen van het programma zijn gerealiseerd en aan welke onderdelen nog nader wordt gewerkt (eventueel na overdracht op de lijnorganisatie).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

In 2013 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (verder: IenW) het Programma Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV) gestart. Dit kwam voort uit de vraag hoe de ruimte in Nederland veilig kan worden ingericht en hoe omgevingsveiligheid een ontwerpvariabele bij het bouwen kan worden. Het doel van het programma was het bevorderen van een veilige leefomgeving rond risicobronnen door het maken van een vereenvoudigd en verbeterd instrumentarium, om in een vroegtijdig stadium te komen tot een veilig ruimtelijk ontwerp. Deze ontwikkeling van het omgevingsveiligheidsbeleid heeft vooral plaatsgevonden tot en met 2018. In de periode daarna ontstond discussie over de berekening van de aandachtsgebieden.² Onlangs, in juli 2023, is dit proces afgesloten met een Kamerbrief van de Staatssecretaris.

Vanwege het bijzondere verloop van het proces wil het ministerie meer inzicht in hoe het proces is verlopen, hoe het is gevoerd, wat het heeft opgeleverd en welke lessen eruit getrokken kunnen worden met het oog op mogelijk nieuwe aanpassingen in de toekomst.

1.2 Evaluatievragen

Op basis van de aanleiding en het doel zijn de volgende twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre is het Programma Modernisering Omgevingsveiligheid en het daaropvolgende proces goed doorlopen en heeft het geleid tot het bereiken van vooraf gestelde doelen van het programma?
2. Welke lessen zijn te benoemen voor toekomstige programma's en processen waarin aanpassingen aan het instrumentarium voor omgevingsveiligheid worden aangebracht?

De uitgangspunten voor de evaluatie zijn als volgt:

- Het proces en de proceskwaliteit staan centraal.
- De effecten (outcome) van het programma worden niet meegenomen in de evaluatie (hiervoor is het te vroeg) maar de resultaten (output) wel.
- Het gehele proces wordt geëvalueerd vanaf de eerste initiatieven.

1.3 Verantwoording van onderzoek

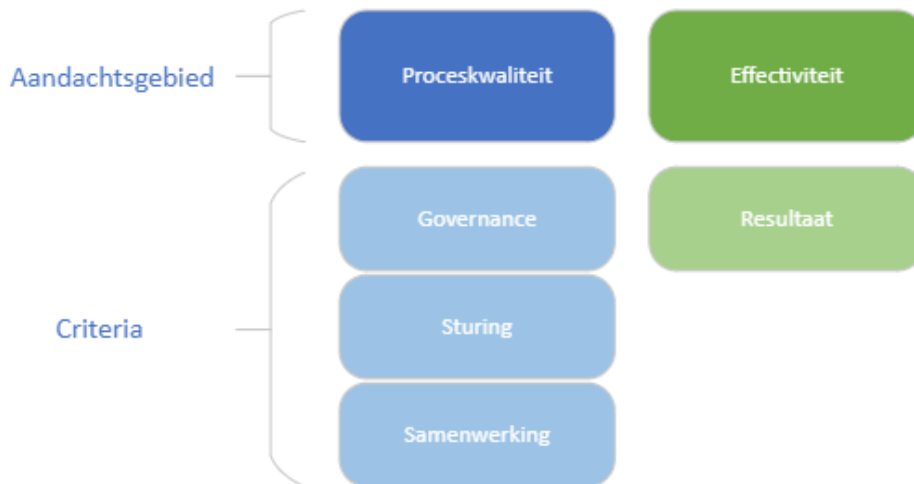
1.3.1 Evaluatiekader

Om de proceskwaliteit van het Programma MOV te evalueren, zijn twee invalshoeken gehanteerd: proceskwaliteit en effectiviteit. Hierbinnen zijn de volgende criteria onderscheiden:

- Governance: structuur en inrichting van het programma met heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken voor het bereiken van de gewenste resultaten.
- Sturing: mate waarin de programmaleiding optimaal sturing heeft gegeven aan het programma.
- Samenwerking: optimale samenwerking tussen de betrokken partijen gedurende het proces.
- Resultaat: het gemoderniseerde instrumentarium als output van het programma.

Op basis van deze criteria is het evaluatiekader op de volgende pagina opgesteld.

² Aandachtsgebieden zijn gebieden die zichtbaar maken waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Er is een onderscheid tussen drie soorten gevaren: warmtestraling (brand), overdruk (explosie) en concentratie giftige stoffen in de lucht (gifwolk). Daarmee zijn er ook drie typen aandachtsgebieden: brandaandachtsgebied, explosieaandachtsgebied en Gifwolkaandachtsgebied. (bron: Informatiepunt Leefomgeving).



Figuur 1: Evaluatiekader

Deelvragen

De deelvragen in het evaluatiekader zijn (gestructureerd naar de criteria in het evaluatiekader):

Governance:

1. Voldeed de structuur met verschillende werk-, expert- en adviesgroepen die is ingericht bij het programma?
2. Zijn de juiste belanghebbende partijen betrokken?

Sturing:

3. Heeft de programmaleiding op optimale wijze sturing gegeven aan het proces?
4. Waren de volgende zaken voor betrokkenen voldoende duidelijk: programma, doel, kaders, randvoorwaarden, efficiency, rollen, verantwoordelijkheden (wie neemt besluiten), doorlooptijd en communicatie?
5. Zijn de inhoudelijke keuzes steeds goed afgestemd en was er draagvlak voor deze keuzes?

Samenwerking:

6. Hebben de betrokken partijen gedurende het proces optimaal samengewerkt?

Resultaat:

7. Heeft het programma geleid tot een instrumentarium dat aansluit op de doelen en uitgangspunten bij de start van het programma?

Beoordelingswijze

De beoordeling van de onderdelen, en daarmee de hoofdvragen, heeft plaatsgevonden op een driepuntschaal:

- **Groen:** het criterium scoort goed en realistisch gezien zijn er geen relevante verbeterideeën te verzinnen.
- **Geel:** het criterium is voor verbetering vatbaar; naast positieve aspecten zijn er ook meerdere verbeteringen mogelijk.
- **Rood:** het criterium is een knelpunt, het belemmert de realisatie van de doelen en/of uitvoering van beleid.

1.3.2 Methodiek

Om de evaluatievragen te beantwoorden zijn verschillende methoden toegepast.

Allereerst is er een documentanalyse uitgevoerd met als doel een reconstructie te maken van het proces en de beleidstheorie. Hiervoor is gebruik gemaakt van het archief van het ministerie van IenW. Aanvullend is gebruik gemaakt van officiële stukken (onder andere brieven aan de Tweede Kamer) te vinden op Internet. Om de reconstructie compleet te maken en te verifiëren heeft daarnaast een interview plaatsgevonden met direct betrokkenen van het ministerie van IenW.

Vervolgens is een brede interviewronde gehouden met partijen die betrokken zijn geweest bij de modernisering omgevingsveiligheid. In totaal zijn 13 interviews gehouden met partijen die gedurende de uitvoering van het programma betrokken zijn geweest in de SAG en de Expertgroep. In overleg met IenW zijn de partijen geselecteerd.

In de interviews lag de focus op de criteria van het evaluatiekader. Daarnaast is ook een doorkijk gemaakt naar de lessen. Op basis van de criteria is een vragenlijst opgesteld die als basis is gebruikt voor de interviews.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, is een reconstructie van het programma opgenomen. Deze reconstructie bevat de beleidstheorie van het programma en een beschrijving van het proces in de tijd. In de daaropvolgende hoofdstukken zijn achtereenvolgens de deelconclusies per criteria beschreven: hoofdstuk 3 over 'governance', hoofdstuk 4 over 'sturing', hoofdstuk 5 over 'samenwerking' en hoofdstuk 6 over 'resultaat'. In hoofdstuk 7 zijn de deelvragen beantwoord en in hoofdstuk 8 de lessen geformuleerd.

2 Reconstructie programma Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV)

In dit hoofdstuk is een reconstructie van het programma opgenomen. Eerst worden het doel, de totstandkoming en governance van het programma toegelicht. Vervolgens is de beleidstheorie van het programma uitgewerkt. Als laatste bevat dit hoofdstuk een tijdlijn van de uitwerking van het programma.

2.1 Nota Modernisering Omgevingsveiligheid

2.1.1 Doel

Het doel van het programma is verdeeld in de volgende vijf hoofddoelen:

1. Een bredere invulling van de beleidsdoelstelling: 'komen tot een veilige leefomgeving'. Deze beleidsdoelstelling wordt vormgegeven via twee subdoelen, namelijk: 1) een maatschappelijk aanvaardbaar risico van de risicovolle activiteit voor de omgeving en 2) een betekenisvolle bescherming van de bevolking tegen risico's.
2. Afweging omgevingsveiligheid vroeg in het (RO)proces: veilig ontwerpen en verbetering van het afwegingskader.
3. Robuustheid van ruimtegebruik: bieden van handelingsperspectief voor zowel risicovolle activiteiten van bedrijven als voor wonen, werken en recreëren in de omgeving van die bedrijven voor de middel(lange) termijn.
4. Gebruik van het risicomodel waarvoor het bedoeld is: meer inzicht geven in de potentiële gevaren en de mogelijkheden om dit gevaar te voorkomen of in te perken. Subdoelen zijn om deze inzichten waar mogelijk te vertalen in standaardsituaties en uniforme afstanden, alleen te rekenen waar het ertoe doet en het waarderen van aanvullende veiligheidsmaatregelen.
5. Zinvolle en toepasbare beleidsindicatoren voor monitoring: hiermee wordt een beeld gegeven van de ontwikkelingen in de tijd voor risicovolle activiteiten en voor doelgroepen die extra bescherming behoeven.

De hoofdstukindeling van de nota volgt bovenstaande vijf hoofddoelen. Ieder hoofdstuk sluit af met een aantal acties. Het totaal aan acties vormt het uitvoeringsprogramma 2015-2018.

2.1.2 Totstandkoming

In de nota wordt beschreven dat deze op een bijzondere wijze tot stand is gekomen. "De aanpak van het programma modernisering omgevingsveiligheid is nieuw. Om ruimte te geven aan initiatief is in de eerste helft van 2014 gestart met het inventariseren van opvattingen over het veiligheidsbeleid, van Kamerleden, van bestuurders, wetenschappers, kennisinstituten en burgers. Deze - soms tegenstrijdige - opvattingen zijn vervolgens voorgelegd aan deskundigen in het veld. Hierbij is duidelijk geworden wat zij onderkennen als met voorrang op te pakken problemen en als kansrijke mogelijkheden om het eenvoudig en beter te doen. Het voordeel van deze aanpak is dat de opbrengst aansluit op de uitvoeringspraktijk en tegelijkertijd voor een breed draagvlak zorgt. Resultaten van deze processtap staan in de nota Bewust omgaan met veiligheid (juli 2014)." (bron: kamerbrief Uitvoeringsprogramma omgevingsveiligheid, 18 december 2014).

2.1.3 Aanpalende programma's en beleid

Uit de deskresearch blijkt dat verschillende programma's en overleggen een relatie³ hebben met het Programma MOV, namelijk:

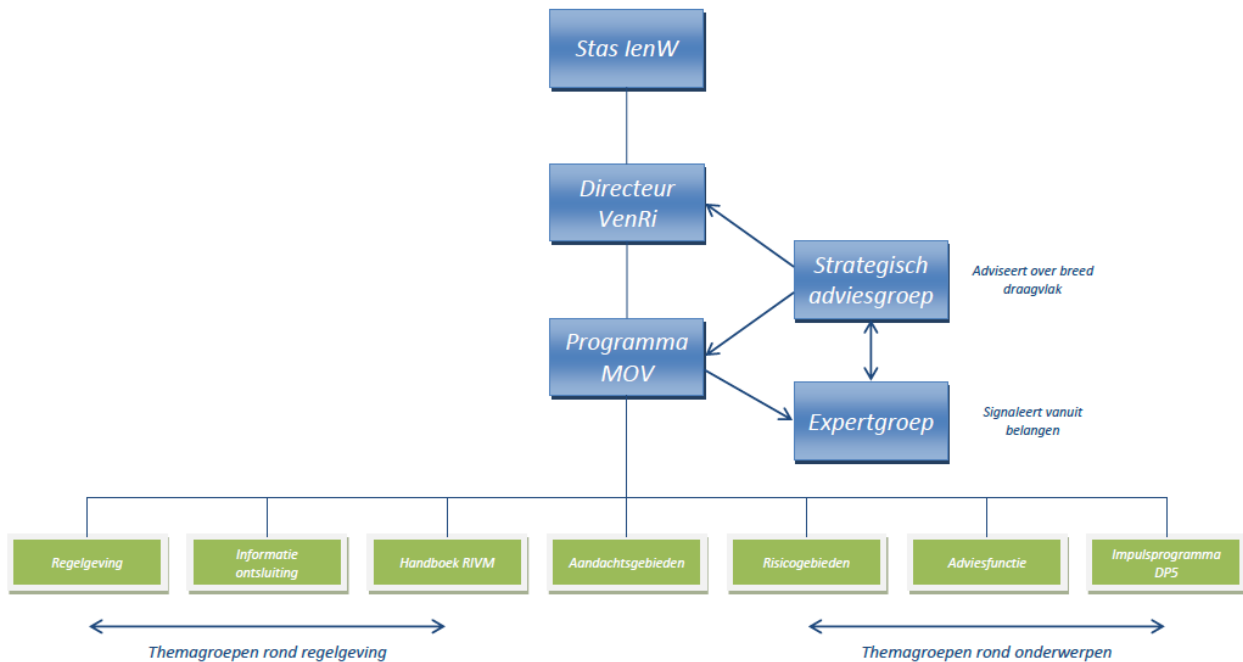
- Impuls Omgevingsveiligheid (2015): deze Impuls is een vervolg op de Programmafinanciering Externe Veiligheid, 2006 – 2014. Het doel is een impuls te geven aan het milieuwerkveld externe veiligheid. Het sluit aan op het Programma MOV. In 2021 is de Impuls Omgevingsveiligheid overgegaan in de Interbestuurlijke Meerjarenagenda Versterking Omgevingsveiligheid (MVO).
- Meerjarenagenda versterking omgevingsveiligheid (MOV): een programma in opdracht van het Bestuurlijk Omgevingsberaad (IenW) met als doel de omgevingsveiligheid in Nederland te verbeteren (2021-2024).
- Regeling Safety Deals (ook wel: Subsidieregeling Omgevingsveiligheid). De regeling is bedoeld om, in het kader van het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid, projecten te initiëren en uit te voeren die bijdragen aan het verbeteren van omgevingsveiligheid. De regeling is in werking sinds oktober 2016 en loopt nog steeds.
- Ontwikkeling Omgevingswet. Het omgevingsveiligheidsbeleid is onderdeel van de omgevingswet die op 1 januari 2024 van kracht is gegaan.

³ Kanttekening: deze evaluatie richt zich op het programma modernisering omgevingsveiligheid en dus niet op de genoemde aanpalende programma's.

2.1.4 Governance

In de Nota Modernisering Omgevingsveiligheid is geen specifieke governance structuur beschreven. In de deskresearch zijn verschillende beschrijvingen van de organisatiestructuur opgenomen. De meest recente versie van de organisatiestructuur van het Programma MOV is van januari 2018 (zie figuur 2). Onder het figuur wordt de structuur nader toegelicht.

*Organisatiestructuur MOV
Versie 23 januari 2018*



Figuur 2: Governance Programma MOV (2018)

In een andere beschrijving van de organisatiestructuur (datum 2014) heeft het Bestuurlijk Omgevingsberaad ook een rol. In deze structuur adviseert de SAG via het MT DGMI/VenR het Bestuurlijk Omgevingsberaad of de Staatssecretaris (Stas lenW) over ontwikkelingen en voorstellen betreffende het omgevingsveiligheidsbeleid.

Strategische Adviesgroep Omgevingsveiligheid

Het doel van de Strategische Adviesgroep Omgevingsveiligheid (SAG MOV, hierna SAG) is om “ontwikkelingen en voorstellen over omgevingsveiligheid in een vroegtijdig stadium en op een strategisch niveau te bespreken met “high-level” vertegenwoordigers van bedrijfsleven, IPO, VNG, Veiligheidsberaad en betrokken departementen.” Deelname van het bedrijfsleven past in de gedachte van beleid maken in coalitie met anderen. De SAG adviseert over te maken keuzes op het terrein van:

- Beleidsvernieuwingen op het raakvlak van externe veiligheid en ruimtelijke ordening.
- Ontwikkelingen rond de BRZO-bedrijven.
- De Omgevingswet.
- De financiële middelen op het gebied van externe veiligheid.

Expertgroep

Ter ondersteuning van de vergaderingen van de SAG is een Expertgroep gevormd. De Expertgroep is opgericht om de vergaderingen van de SAG voor te bereiden.

Werkgroepen

De themagroepen (ook wel werkgroepen genoemd) hebben als functie het programma te informeren over openstaande vragen en dilemma's middels rapportages. In die rol worden processen, pilots en onderzoeken begeleid.

Werkwijze

Bij aanvang van de SAG is afgesproken met een frequentie van tweemaal per jaar bij elkaar te komen.

De Expertgroep vergadert circa drie weken voorafgaand aan de SAG. De bedoeling is dat leden van de SAG zelf actief onderwerpen agenderen.

De SAG en de Expertgroep zijn in de uitvoeringsperiode van het programma (2014-2024) meerdere keren bij elkaar gekomen. Op 22 mei 2014 is de SAG voor het eerst bij elkaar gekomen (in december 2014 wordt het Uitvoeringsprogramma omgevingsveiligheid 2015 -2018 geïntroduceerd). Daarna kwamen ze in 2014 nog één bij elkaar. In 2015 kwam de SAG twee keer bij elkaar, in 2016 één keer, in 2017 twee keer, in 2018 twee keer, in 2019 twee keer, in 2021 drie keer, in 2022 vier keer en de laatste vergadering vond plaats in januari 2025. De Expertgroep vergaderde in principe voorafgaand aan de SAG.

In de periode 2014 t/m 2023 zijn in totaal 25 verschillende partijen aanwezig zijn geweest bij de SAG⁴ en 18 partijen bij de Expertgroep⁵ (zie tabel 1). In de SAG en Expertgroep waren gedeeltelijk dezelfde partijen aanwezig, namelijk: IenW, VenJ, VNG, provincie Noord-Brabant, Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, ProRail, Rijkswaterstaat, VNCI, Deltalings en havenbedrijf Rotterdam. Maar er waren ook verschillen. Zo zaten omgevingsdiensten en GGD/GHOR wel in de Expertgroep maar niet in de SAG. Daarnaast zat de IPO wel in de SAG, maar niet in de Expertgroep (provincies waren wel in beiden groepen vertegenwoordigd).

	Partijen	SAG	Expertgroep
1	IenW	X (2014-2023)	X
2	Ministerie BZK	X (2014-2016)	
3	Ministerie EZ	X (2014)	
4	Ministerie VenJ	X (2016-2022)	X
5	RIVM	X (2022)	
6	SZW	X (2014)	
7	Veiligheidsberaad	X (2014)	
8	Gemeente Schagen	X (2017-2021)	
9	Gemeente Barendrecht	X (2018-2021)	
10	Gemeente Heiloo	X (2018)	
11	Gemeente Tilburg	X (2022)	
12	Gemeente Moerdijk	X (2021)	
13	VNG	X (2014 + 2021-2022)	X
14	Provincie Noord-Brabant	X (2017-2021)	X
15	IPO	X (2014-2023)	
16	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	X (2014-2023)	X
17	Veiligheidsregio Noord-Holland	X (2016)	
18	ProRail	X (2016-2022)	X
19	Rijkswaterstaat	X (2021-2023)	X
20	CTGG	X (2014-2022)	
21	VNCI	X (2014-2023)	X
22	Deltalings	X (2014-2016)	X
23	VVG	X (2022-2023)	
24	Velin	X (2021-2023)	
25	Havenbedrijven / Havenbedrijf Rotterdam (HbR)	X (2014-2015)	X
26	Gasunie		X
27	Vereniging vloeibaar gas		X
28	Gemeente Dordrecht		X
29	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied		X
30	DCMR		X
31	GGD/GHOR		X
32	Provincie Zuid-Holland		X
33	Brandweer Nederland		X

Tabel 1: Aanwezige partijen bij SAG en Expertgroep

⁴ O.b.v. documentatie van 2014-2023

⁵ O.b.v. documentatie van 2017-2019.

Tot en met 2016 werd de SAG voorgezeten door IenW. Vanaf 2016 is een onafhankelijke voorzitter aangesteld. Deze onafhankelijke voorzitter is bij de SAG betrokken geweest tot en met de laatste vergadering in 2025. Ook de Expertgroep werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.

2.2 **Beleidstheorie**

Uitgangspunt bij een evaluatie is de veronderstelling dat aan de inzet van beleidsinstrumenten en acties bepaalde vooronderstellingen ten grondslag liggen en dat nagedacht is over welke doelen op welke wijze gerealiseerd kunnen worden. Deze gedachtegang wordt in de literatuur doorgaans de beleidstheorie genoemd. Op basis van de beleidstheorie kan worden bepaald in hoeverre het beleid ook daadwerkelijk heeft gewerkt, dat wil zeggen dat de maatregelen daadwerkelijk tot de gewenste resultaten hebben geleid.

In figuur 3 op de volgende pagina is een reconstructie weergegeven van de beleidstheorie die aan het Programma MOV ten grondslag heeft gelegen.



Figuur 3: Reconstructie beleidstheorie Programma Modernisering Omgevingsveiligheid

2.3 Tijdlijn Programma MOV

In figuur 4 zijn de belangrijkste gebeurtenissen van het Programma MOV opgenomen. De tijdlijn met de gebeurtenissen is ter verificatie voorgelegd aan de betrokken stakeholders van deze evaluatie.

Binnen deze reconstructie worden vier fasen onderscheiden:

- 6. Introductieperiode: 2013-2014
- 7. Beleid ontwikkelperiode: 2014 – 2018
- 8. Verlengde ontwikkelperiode: 2018-2023
- 9. Uitvoeringsperiode: 2024 – heden

De belangrijkste gebeurtenissen zijn samengevat in de tijdlijn (zie figuur 4) op de volgende pagina. Onderstaand worden de gebeurtenissen nader toegelicht.

Introductieperiode: 2013 - 2014

Aan het begin van deze fase wordt door de voorzitter van de Eerste Kamer de behoefte uitgesproken voor een “rationeler integrale en afwegingskader voor de te nemen veiligheidsmaatregelen in de verschillende domeinen van het IenM” (beleidsnota Bewust omgaan met veiligheid, 9 juli 2013).

Eind 2013 wordt ook door de Tweede Kamer actualisatie gevraagd van de sterk risico gestuurde benadering. De staatssecretaris zegt daarbij toe dat deze actualisatie wordt meegenomen in de modernisering van omgevingsveiligheid (brief van de staatssecretaris IenM, 23 december 2013).

Op **22 mei 2014** is het eerste ‘strategische overleg omgevingsveiligheid’ (SAG). De nota Modernisering Omgevingsveiligheid is op dit moment nog niet gepubliceerd.

Op **10 juli 2014** wordt de beleidsnota ‘bewust omgaan met veiligheid’ gepubliceerd. In deze nota staat het belang van een transparante en brede afweging van belangen - vroeg in het proces - centraal. Als bijlage is het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) toegevoegd waarin denkrichtingen zijn opgenomen voor het moderniseren van omgevingsveiligheid.

Op **18 december 2014** wordt het Uitvoeringsprogramma Omgevingsveiligheid middels een Kamerbrief aan de Tweede kamer voorgelegd. De Kamerbrief is een vervolg op de beleidsnota ‘Bewust omgaan met veiligheid’ en is een nadere concretisering van de beleidsvoornemens. Het uitvoeringsprogramma is opgesteld voor de periode 2015 – 2018 waarbij wordt geanticipeerd op de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden. In de Kamerbrief wordt ook de relatie met de ‘Impuls omgevingsveiligheid 2015-2018’ en het programma ‘Safety Deals’ benadrukt als ondersteuning van het programma MOV.

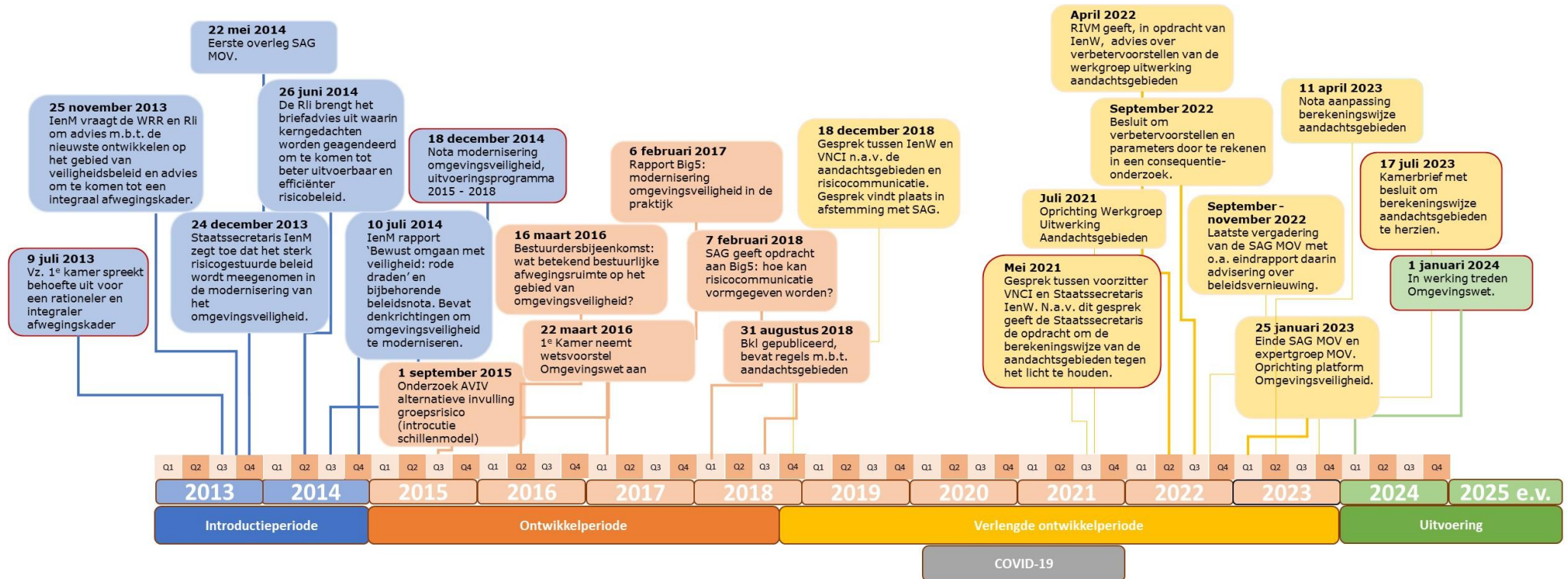
Met het publiceren van de nota modernisering MOV is de startfase afgerond.

Beleid ontwikkelperiode: 2015 – 2021

Op **10 februari 2015** vindt een gesprek plaats met bewindspersonen IenM van de Eerste Kamer (Commissie IMRO). Tijdens deze bespreking komt naar voren dat de bewindslieden het groepsrisico ter discussie stellen.

Op **27 februari 2015** vindt een SAG-bijeenkomst plaats. Tijdens deze bijeenkomst wordt onder andere een stand van zaken gedeeld in relatie tot: de Omgevingswet, de gebiedsgerichte benadering chemische clustering, externe veiligheid vroeg in het proces, en stedenbouw en veilig ontwerpen.

Augustus 2015, adviesbureau AVIV publiceert een rapport waarin het schillenmodel wordt geïntroduceerd: ‘Hoe een ruimtelijk schillenmodel de omgevingsveiligheid inzichtelijker maakt’.



Figuur 4: Tijdlijn MOV

Op **9 september 2015** is er weer een SAG-bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst wordt ingegaan op de vragen die er zijn naar aanleiding van het onderzoek gelijkwaardige alternatieve invulling groepsrisico, dat op 1 september 2015 is opgeleverd (auteur onbekend). Een aantal weken daarna, op **2 oktober 2015**, volgt een werksessie om de alternatieve benadering van het groepsrisico verder uit te werken.

Op **16 maart 2016** is er een bestuurdersbijeenkomst met burgemeesters, wethouders, directeurs van omgevingsdiensten. De vraag die centraal staat tijdens de bijeenkomst is: Wat betekent de bestuurlijke afweegruimte in de Omgevingswet op het gebied van omgevingsveiligheid?

22 maart 2016, de Eerste Kamer neemt het wetsvoorstel Omgevingswet aan.

Op **6 februari 2017** wordt door de 'BIG5' (Arcadis, AVIV, Antea Group, Royal HaskoningDHV en samenwerkende RUD's) een rapport opgeleverd genaamd 'Modernisering Omgevingsveiligheid in de praktijk'. Het ministerie heeft deze partijen de opdracht gegeven om te laten zien hoe het nieuwe beleid in de praktijk uitwerkt. Deze opdracht wordt gegeven omdat overheden en bedrijfsleven de gevolgen van de aanwijzing van aandachtsgebieden, voorschriften gebieden, en de categorie zeer kwetsbare gebouwen en locaties nog niet goed kunnen overzien.

De opdracht voor de BIG5 is in verschillende fasen opgedeeld. Fase 2 loopt tot 31 maart 2017, fase 3 loopt van 1 april tot eind 2017. De opdracht is verdeeld in percelen. De inhoudelijke percelen zijn: Digitale informatie, Risicogebieden, Risicovolle bedrijven: vaststellen aandachtsgebieden, Buisleidingen: vaststellen aandachtsgebieden, Basisnet: vaststellen aandachtsgebieden, bouwvoorschriften. Daarnaast zijn er een aantal algemene percelen, welke per fase iets veranderen: Algemeen, Binnen en buiten, Cultuurverandering en netwerkbevorderingen.

Op **7 februari 2018** is er een bijeenkomst van de BIG5. Tijdens dit overleg krijgt de BIG5 de opdracht van de SAG om na te gaan hoe de risicocommunicatie rondom omgevingsveiligheid goed kan worden vormgegeven. Daarnaast wordt tijdens het overleg erkend dat er sinds het najaar van 2017 veel discussie is geweest over de afbakening van de aandachtsgebieden. De expertgroep trekt de conclusie dat de discussie in herhaling valt, mede doordat het bedrijfsleven vasthoudt aan de eigen standpunten.

Op **31 augustus 2018** wordt het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) gepubliceerd in het Staatsblad. In het Bkl staan (onder andere) instructieregels over de manier waarop externe veiligheid in acht genomen moet worden bij het toedelen van functies aan locaties. In het Bkl zijn ook de aandachtsgebieden voor het eerst in wetgeving geïntroduceerd. (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Staatsblad 2012 292, 31-08-2018)

Verlengde ontwikkelperiode: 2018-2023

Op **18 december 2018** vindt een gesprek plaats tussen lenW en de VNCI. In de laatste SAG-vergadering is afgesteld dat dit gesprek zou plaatsvinden. Aanleiding voor het gesprek zijn de onderwerpen: invulling van de aandachtsgebieden, het al dan niet differentiëren binnen de aandachtsgebieden, het kanscriterium en de risicocommunicatie. De zorg van de VNCI zit voornamelijk in het ontbreken van een helder en uniform afwegingskader voor de lokale afweging van de beheersmaatregelen.

Op **27 maart 2019** stuurt de voorzitter van de SAG een voortgangsbericht naar de staatssecretaris. De voorzitter ligt toe dat in de SAG uitgebreid is stilgestaan bij de alternatieve invulling van het groepsrisico. De SAG heeft de beleidsvernieuwing omarmd. Toch zijn er nog uitdagingen. De Omgevingswet stelt zwaardere eisen aan de bestuurlijke motivatie van het besluit naar de burgers. De uitdaging is om in 2019 een stappenplan te maken voor het lokale afwegingskader van fysieke maatregelen binnen het aandachtsgebied.

20 mei 2020: de invoering per 1 januari 2021 van de omgevingswet is uitgesteld naar 1 januari 2022.

27 mei 2021: de invoering per 1 januari 2022 van de omgevingswet is uitgesteld naar 1 juli 2022.

In **mei 2021** vindt een gesprek plaats tussen de voorzitter van de VNCI en de staatssecretaris van lenW. De uitkomsten van de berekende aandachtsgebieden zijn aanleiding voor het gesprek. Uitkomst van het gesprek is dat de Staatssecretaris de opdracht geeft om de berekeningswijze van de aandachtsgebieden tegen het licht te houden.

Naar aanleiding van het gesprek met tussen de VNCI en de staatssecretaris wordt op **1 juli 2021** een werkgroep aandachtsgebieden opgericht. Deze werkgroep krijgt de opdracht om de geïnventariseerde mogelijkheden tot aanpassing van het huidige model uit te werken.

In **januari 2022** geeft lenW de opdracht aan het RIVM om een advies op te stellen over de verbetervoorstellen van de werkgroep aandachtsgebieden.

24 februari 2022: de invoering per 1 juli 2022 van de Omgevingswet is uitgesteld naar 1 januari 2023.

In **april 2022** publiceert het RIVM haar advies naar aanleiding van de verbetervoorstellen van de werkgroep aandachtsgebieden. Het RIVM concludeert dat de methode met de voorstellen een beter beeld kan geven van de gevolgen die ongelukken op mensen kunnen hebben. Maar om de voorstellen uit te kunnen voeren, zijn er keuzes en onderbouwingen nodig. In reactie op het advies van het RIVM, maakt de directeur van lenW in juni kenbaar dat het lenW akkoord gaat met de berekeningswijze van de gifwolkaandachtsgebieden en daarbij wel uitgaat van de parameterwaarden voor ventilatie zoals voorgesteld door het RIVM. De kamer wordt op **13 juni 2022** geïnformeerd over het verzoek van decentrale overheden en bedrijfsleven om nog eens zorgvuldig te kijken naar de berekeningswijze van de aandachtsgebieden. Vervolgens vindt er in **augustus 2022** een gesprek plaats tussen het RIVM en lenW over de parameterwaardes die gebruikt worden in de berekeningen. Het RIVM en lenW stellen vast dat het niet wenselijk is om beleidskeuzes in een rekenmodel te verwerken. Dit wordt kenbaar gemaakt aan de Expertgroep op **8 september 2022** evenals het besluit om, naast het verbetervoorstel van de werkgroep/SAG MOV, ook de RIVM-parameters door te rekenen in het consequentie-onderzoek.

14 oktober 2022: de invoering per 1 januari 2023 van de omgevingswet is uitgesteld naar 1 juli 2023.

In de maanden **september tot november 2022** vinden de laatste vergaderingen plaats van de SAG MOV en de Expertgroep. In deze maanden levert de werkgroep aandachtsgebieden een eindrapport met zeven verbetervoorstellen op. Uit dit eindrapport blijkt dat de voortgang moeizaam was door grote meningsverschillen omtrent de wenselijkheid en juistheid van sommige verbetermogelijkheden. De SAG MOV onderschrijft het eindrapport op **17 januari 2023** in een aanbiedingsbrief aan de staatssecretaris. Met de oplevering van het eindrapport en aanbiedingsbrief van de SAG MOV, is de opdracht van de SAG MOV en de Expertgroep en werkgroepen afgerond. De SAG MOV en de Expertgroep MOV komen daarmee tot een einde.

Naar aanleiding van de verbetervoorstellen van de werkgroep aandachtsgebieden is het RIVM door lenW gevraagd een adviesrapport op te leveren. Daarnaast heeft Witteveen en Bos/AVIV in opdracht van lenW een consequentie-onderzoek uitgevoerd ten aanzien van de voorstellen. Op basis van een steekproef van bedrijven, is in dit onderzoek een aantal verbetervoorstellen gedaan voor de berekeningswijze van de aandachtsgebieden. Deze rapporten vormen gezamenlijk het kader voor lenW om tot besluitvorming te komen.

Op **25 januari 2023** is de laatste vergadering van de SAG. Leden spreken af om een platform op te richten met belanghebbende partijen om tijdens de uitrol van het beleid een monitoring- en signaleringstaak te vervullen.

27 januari 2023: de invoering per 1 juli 2023 van de Omgevingswet is uitgesteld naar 1 januari 2024.

Op **11 april 2023** wordt er een nota naar de staatssecretaris van lenW gestuurd over de aanpassing van de berekeningswijze van de aandachtsgebieden. In deze nota wordt, mede op basis van een uitgevoerd consequentie-onderzoek en het RIVM-advies, gevraagd om een besluit te nemen over het aanpassen van de berekeningswijze van de aandachtsgebieden.

Op **17 juli 2023** wordt een kamerbrief gepubliceerd over het herzien van de berekeningswijze van de aandachtsgebieden. De Tweede Kamer gaat akkoord met de aanpassingsvoorstellen van betrokken partijen en neemt twee aanvullende besluiten in afwijking op de aanpassingsvoorstellen.

Uitvoeringsperiode: 2024 - heden

Op **1 januari 2024** treedt de Omgevingswet in werking.

Met het in werking treden van de Omgevingswet is de fase van ontwikkeling van de Omgevingswet afgerond.

3 Governance

In dit hoofdstuk gaan wij in op het criterium Governance als onderdeel van de proceskwaliteit van het Programma MOV.

3.1 Structuur: overkoepelend en van programma

Deelconclusie 1: Het 'werken van buiten naar binnen' was voor het ministerie van lenW een nieuwe werkwijze die met veel enthousiasme is ontvangen door de stakeholders.

In de nota Modernisering Omgevingsveiligheid, Uitvoeringsprogramma 2015-2018 is opgenomen dat een nieuwe aanpak wordt gehanteerd: werken van buiten naar binnen. Met deze nieuwe werkwijze zijn in de eerste helft van 2014 opvattingen van Kamerleden, bestuurders, wetenschappers, kennisinstituten en burgers geïnventariseerd. Daarna heeft lenW in overleg met stakeholders het uitvoeringsprogramma opgesteld. Door direct betrokkenen wordt de nieuwe werkwijze getypeerd als een positieve verandering binnen lenW. Waar lenW eerder relatief gesloten was, ontstond nu meer openheid. Ook in het vervolgproces is deze aanpak gehanteerd. lenW heeft er bewust voor gekozen om externen te betrekken bij het vormen van het beleid, in de vorm van detacheringen en deelname aan de SAG en de Expertgroep. Uiteindelijk hebben veel partijen geparticipeerd in het programma: in totaal ongeveer 35 partijen, waarvan rond de 25 in de SAG, rond de 20 in de Expertgroep (met overlap) en vijf onderzoeksbureaus in de BIG5.

We kunnen deze werkwijze typeren als een 'netwerkende overheid' (zie NSOB, Sedimentatie in sturing, 2015). Deze werkwijze is door de betrokkenen als zeer positief ervaren. In de beginfase van het programma was er veel enthousiasme bij de betrokkenen. Zowel intern als extern was er veel energie aanwezig om met de modernisering van de werkwijze aan de slag te gaan. Men vond het leuk om aan het programma te werken. Bij iedereen was de intentie aanwezig om samen te werken. Deze toegevoegde waarde van de nieuwe werkwijze van het programma blijkt ook aan het einde van het proces (januari 2023) toen is besloten om de SAG voort te zetten in het Platform Omgevingsveiligheid.

Deelconclusie 2: Versnippering en gebrek aan samenhang tussen rijksbeleid en -programma's op het gebied van omgevingsveiligheid heeft (met name bij externen) gezorgd voor onduidelijkheid over het Programma MOV.

In de onderzochte periode hebben meerdere beleidsprocessen en programma's gelopen op het gebied van omgevingsveiligheid. Naast het Programma MOV liep ook het programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018 (IOV), dat een vervolg was op de programmafinanciering Externe Veiligheid. Een ander initiatief op het gebied van omgevingsveiligheid was het Basisnet. Veel van de externe partijen die direct betrokken waren bij het Programma MOV en die wij hebben gesproken, geven aan dat de structuur van het beleid en de programma's op rijksniveau op het gebied van omgevingsveiligheid onduidelijk was. De scope van het Programma MOV en de relatie met andere beleidsontwikkelingen en programma's was niet helder. Er was geen samenhangend geheel tussen de beleidsontwikkelingen en programma's op het gebied van omgevingsveiligheid. Over het programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018 wordt aangegeven dat dit gescheiden verliep van het Programma MOV. In de SAG van het Programma MOV was niet duidelijk wat er in het programma Impuls Omgevingsveiligheid gebeurde. Er was geen integraliteit. Dat geldt ook voor de relatie met de Meerjarenagenda Versterking Omgevingsveiligheid (MVO), dat het vervolg was van het programma Impuls Omgevingsveiligheid. Er was weliswaar een inhoudelijke relatie met cluster 5 van het MVO, maar er was geen inhoudelijke afstemming tussen beide programma's. Over Basisnet wordt opgemerkt dat dit rond 2014-2015 is losgekoppeld van het Programma MOV zodat beide processen van beleidsontwikkeling los van elkaar verliepen. Terugkijkend op deze periode signaleert lenW dat het lastig was om een integraal overzicht te hebben van alle beleidsontwikkelingen en dit als een overzichtelijk geheel naar buiten toe te communiceren.

Wij concluderen dat het programma MOV heeft gefunctioneerd in een versnipperd landschap, waarbij de relaties met andere beleidsontwikkelingen en programma's op het gebied van Omgevingsveiligheid voor veel externe partijen onvoldoende helder en geïntegreerd waren. Er waren parallelle trajecten waartussen gebrekkige afstemming bestond. Dit heeft de impact van het rijksbeleid verminderd.

Deelconclusie 3: De onafhankelijkheid van de voorzitter van de SAG heeft bijgedragen aan het proces van de totstandkoming van aanpassingen 'van buiten naar binnen'.

Omdat lenW zelf ook een inhoudelijke rol had in het proces van de modernisering is vanaf het begin een onafhankelijk voorzitter aangewezen voor de SAG. Alle partijen die wij hebben gesproken hebben de onafhankelijkheid van de voorzitter als positief benoemd.

De voorzitter vertegenwoordigde geen belangengroep zoals de deelnemers dat wel deden en had daarmee een andere rol. Gedurende het gehele proces is deze voorzitter betrokken geweest in zijn rol. Dit heeft volgens externen het gevoel gegeven dat de inbreng gelijkwaardig was. De voorzitter heeft ingezet om iedereen aan tafel te houden, omdat anders de impact van SAG zou verminderen. Hoe moeilijk het proces af en toe ook was, iedereen is met elkaar in gesprek gebleven. Ook was de rol van de voorzitter om de deelnemers te wijzen op het overkoepelende, gemeenschappelijke belang.

In de interviewronde is aangegeven dat een van de bijzonderheden van het programma was dat er veel partijen zijn betrokken, juist om de vele verschillende belangen die in de maatschappij aanwezig waren aan tafel te krijgen. Echter, dit bracht ook de complexiteit met zich mee hoe al deze verschillende belangen bij elkaar konden worden gebracht. Aangegeven is dat alleen een onafhankelijke voorzitter hier niet voldoende voor is, maar dat er ook aanvullende activiteiten en/of onderzoeken plaats hadden moeten vinden om dat voor elkaar te krijgen.

In de Expertgroep was er niet vanaf het begin een onafhankelijk voorzitter. Later is er wel een onafhankelijk voorzitter aangesteld.

Deelconclusie 4: Onduidelijkheid over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rolverdeling van de overlegorganen in het programma heeft geleid tot een gebrek aan effectieve besluitvorming.

Bij veel van de externe partijen die wij hebben gesproken, was verwarring over rollen van de overlegorganen binnen het programma. Tijdens de interviews heeft lenW signaleerd dat gedurende de looptijd van het Programma MOV onduidelijkheid ontstond over de rollen en verantwoordelijkheden van de SAG en de Expertgroep. Oorspronkelijk was de rol van de Expertgroep dat zij tot een eenduidig advies zou komen richting de SAG. Maar gedurende het proces werd het steeds lastiger om tot zo'n eenduidig advies te komen, omdat iedereen in toenemende mate eigen standpunten innam. Als gevolg daarvan werd niet altijd een eenduidig advies gegeven richting de SAG, waardoor de discussie in de SAG opnieuw werd gevoerd en vervolgens weer terug werd gelegd bij de Expertgroep. De rol van de Expertgroep was daardoor niet helder: het was onduidelijk wat aan de SAG aangeleverd moest worden. In de ogen van deelnemers aan de SAG had de Expertgroep meer ondersteunend moeten zijn.

Ook door externe partijen wordt geconstateerd dat het op een aantal punten onduidelijk was wat de rol van de SAG was. Zowel in de SAG zelf als in de Expertgroep was het voor externe partijen onduidelijkheid wat de rol van de SAG was: sturen of adviseren? Ook onduidelijk was wat precies de rollen van de Expertgroep en de werkgroepen waren. Daarnaast was de rol van de BIG5 niet voor iedereen helder. Met name externe partijen hebben moeite met het omschrijven van de rol van de BIG5 of kennen de BIG5 überhaupt niet. Volgens meerdere betrokkenen heeft deze onduidelijkheid in de loop van het proces tot onnodige discussies en frustraties geleid.

Als toelichting geven enkele partijen aan dat de verwarring over de rol van de SAG werd verstrekt door onduidelijkheid over de betekenis van de benaming strategische adviesgroep. De naamgeving van de SAG maakte, met name voor de externe partijen, niet duidelijk wat exact de rol en positie was. Met name het woord 'strategisch' heeft voor verwarring gezorgd. Voor deelnemers van de SAG was er weinig strategisch aan de SAG, omdat deze veelal reactief was op voorstellen van lenW. Het tempo van de SAG (en de Expertgroep) werd bepaald door lenW. Ook door medeoverheden wordt aangegeven dat de positie van de SAG niet duidelijk was.

Behalve de naamgeving, was er bij veel externe partijen onduidelijkheid over het mandaat SAG. Het was, met name voor externen, onduidelijk wat het doel en het mandaat van de SAG was. Deelnemers hadden het idee dat als zij consensus hadden bereikt, dat aan de Staatssecretaris werd voorgelegd en dat het proces daarmee afgerond was. Echter, volgens lenW, adviseerde de SAG lenW welke op basis daarvan de Staatssecretaris adviseerde. Dat betekende dat lenW kon afwijken van het advies van de SAG. Ofwel: de rol en het mandaat van de SAG waren voor extern betrokkenen niet helder.

Zowel lenW als extern betrokkenen geven aan dat het, wanneer externen betrokken worden, extra van belang is om de verschillende taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, rollen en doel aan de voorkant duidelijk te beschrijven. Op die manier kunnen verwachtingen voor iedereen beter gemanaged worden.

In het verlengde van de verwarring over het mandaat van de SAG, hebben lenW en bedrijfsleven aangegeven dat er een gemis was aan duidelijke besluitvorming. Beiden geven aan dat er een stuurgroep is gemist die besluiten kon nemen en richting kon geven aan het proces. Nu werd dit door de programmamanager van lenW gedaan, waardoor sturing dus afhankelijk was van enkele personen én andere partijen niet vertegenwoordigd waren.

Een aanvullend punt is dat niet alle partijen die vertegenwoordigd waren in de Expertgroep, ook vertegenwoordigd waren in de SAG. De omgevingsdiensten bijvoorbeeld waren wel vertegenwoordigd in de Expertgroep maar niet in de SAG. Voor sommige leden was er vanuit de Expertgroep dus geen aanhaking naar een bestuurder in de SAG, dat is als een gemis ervaren (GGD, VNG). De gebruikelijke structuur van eerst bespreken met het eigen bestuur, is daardoor nooit toegepast.

Deelconclusie 5: Onduidelijkheid over mandaat van SAG en ontbreken van helder escalatiemodel zorgde voor contacten buiten de SAG om.

Begin 2021 heeft op DG-niveau een afrondend gesprek plaatsgevonden over de werkzaamheden van de SAG en de Expertgroep met betrekking tot de aandachtsgebieden. Voor enkele deelnemers aan de SAG was de discussie over aandachtsgebieden nog niet afgerond. Daarna heeft in mei 2021 een gesprek plaatsgevonden tussen de VNCI en de Staatssecretaris van IenW. De SAG was niet op de hoogte van het gesprek en is via IenW hiervan op de hoogte gesteld.

Het bedrijfsleven heeft als toelichting op het gesprek aangegeven dat zij zagen dat de ontwikkelingen niet bijdroegen aan het doel van 'eenvoudig beter'. Het IPO en de VNG deelden dit standpunt en in de SAG kwam men er niet uit. Daarnaast ontbrak het in de SAG aan mandaat om beslissingen te maken. Om deze redenen heeft het bedrijfsleven de zorgen direct bij de staatssecretaris op tafel gelegd. Het bedrijfsleven heeft aangegeven dat het jammer is dat op deze manier geëscaleerd moest worden. Ook IenW betreurt dit, maar erkent ook dat het in de SAG vastliep.

Daarnaast is aangegeven dat het vanaf het begin van het programma ontbrak aan een duidelijk escalatiemodel. Het ontbreken van een helder escalatiemodel zorgde ervoor dat partijen buiten de officiële structuren om hun zorgen gingen aankaarten. De SAG had onvoldoende mandaat om effectief te escaleren of besluiten te nemen, waardoor frustratie ontstond en alternatieve wegen werden gezocht.

3.2 Samenstelling en vertegenwoordiging

Deelconclusie 6: Onduidelijkheid over mandaat van deelnemers aan de overlegorganen heeft geleid tot gebrek aan effectieve besluitvorming.

Uit meerdere gesprekken, zowel met IenW als externen, is gebleken dat de leden van zowel de Expertgroep als de SAG zich verschillend hebben georganiseerd. Bijvoorbeeld, de VNCI had duidelijke afspraken gemaakt met de achterban en had ook het mandaat gekregen om deel te nemen aan het Programma MOV. De omgevingsdiensten en gemeenten waren minder duidelijk georganiseerd. Zij hadden geen tot minimale afstemming met hun achterban.

Bovendien was niet altijd duidelijk of personen vanuit hun eigen expertise of als belangenbehartiger aan tafel zaten. Sommige personen zijn op persoonlijke titel gevraagd om deel te nemen aan het proces en niet zozeer als vertegenwoordiger of belangenbehartiger van een organisatie. Verwachtingen hierover zijn tijdens het proces niet duidelijk kenbaar gemaakt. Als gevolg van deze onduidelijkheid werd soms gedacht dat iets met een partij was afgestemd, maar bleek later dat dit niet het geval was omdat de deelnemer het niet met de achterban had afgestemd.

Deelconclusie 7: Door tekort aan vertegenwoordiging vanuit Ruimtelijke Ordening zijn de consequenties in de praktijk onvoldoende in kaart gebracht.

Uit de interviews blijkt dat de samenstelling van de SAG en Expertgroep over het algemeen als positief is ervaren door de leden. Zij zien het als een stap voorwaarts dat kritische partners aan tafel zijn uitgenodigd. Ook is regelmatig nagedacht wie aanwezig moest zijn en of de samenstelling nog steeds de juiste was.

Echter, een domein dat regelmatig is gemist is ruimtelijke ordening. IenW, medeoverheden en bedrijfsleven vonden dit een gemis, met name bij de uitwerking van de aandachtsgebieden. Daarbij wordt overigens aangegeven dat ruimtelijke ordening een moeilijke doelgroep is geweest om te betrekken, mede vanwege de organisatorische veranderingen van het domein op rijksniveau. Daarnaast zag het Rijk in de beginperiode van de modernisering MOV geen rol voor zichzelf in de ruimtelijke ordening, omdat er geen ruimtelijke ordening-beleid was op rijksniveau. Uiteindelijk zijn er wel pogingen geweest om de ruimtelijke ordening te betrekken en aan het einde van het proces is de betrokkenheid daardoor ook beter geworden.

Verder is in de interviews regelmatig gewezen op de summiere betrokkenheid van gemeenten. Enerzijds wordt aangegeven dat vaker naar provincies is gekeken, omdat aandachtsgebieden vaak over de gemeentegrenzen heen gingen. Anderzijds wordt door de VNG ook benoemd dat het lastig is om alle gemeenten in zo'n specifiek proces te vertegenwoordigen.

Deelconclusie 8: Aanwezigheid van verschillende niveaus in de SAG heeft gezorgd voor gebrek aan effectieve discussies en besluitvorming.

De partijen die in de SAG deelnamen waren op verschillende niveaus vertegenwoordigd, van bestuurlijk tot ambtelijk. Van de ene partij zat de directeur aan tafel en van de andere partij de expert. Hierdoor liepen tijdens vergaderingen inhoud en politiek door elkaar heen en moesten beiden op een ander niveau dan ze gewend waren het gesprek voeren. Bestuurders maken afwegingen op politiek en strategisch niveau die zijn gericht op maatschappelijke draagvlak.

Ambtenaren maken afwegingen meer op inhoudelijke en technische gronden en zijn gericht op praktische haalbaarheid en uitvoering. Beide niveaus vullen elkaar aan, maar kunnen soms ook spanningen opleveren door de verschillende prioriteiten en verantwoordelijkheden die ze hebben. Enerzijds werd op bestuurlijk niveau veel inhoudelijke-, juridische- en uitvoeringsexpertise verwacht. Anderzijds participeerden ambtenaren in bestuurlijke gesprekken. Dit resulteerde in een spanningsveld (politiek vs. inhoud) met als resultaat dat discussies niet werden beslecht en terugkwamen.

Deelconclusie 9: Continuïteit in de samenstelling van betrokkenen heeft geleid tot kennisbehoud maar ook tot enige verstarring in de voortgang van discussies.

Gedurende het proces hebben meerdere wisselingen plaatsgevonden van partijen en personen (met name bij IenW). Daarnaast zijn sommige personen ook gedurende het gehele proces betrokken geweest. Dit waren met name de personen die inhoudelijk betrokken waren.

Aan de ene kant zijn personele wisselingen als storend ervaren omdat het de nodige koerswijzigingen met zich meebracht en daardoor vertraging veroorzaakten in het proces. Discussies werden heropend wat de continuïteit in de weg stond. Aan de andere kant is ook te behoefte voor verversing uitgesproken. Ervaren is dat sommige personen zo lang betrokken waren dat dit het proces verstarde, omdat inzichten en stellingnames vaststonden en geen ontwikkeling doormaakten.

Deelconclusie 10: Spanningen tussen aanwezigheid van expertise en nagestreefde vereenvoudiging.

Verschillende medeoverheden hebben aangegeven dat het tegenstrijdig was dat er ook rekenaars aan tafel zaten, terwijl het doel van het programma juist was om afstand te nemen van de berekeningen en het 'eenvoudig beter' te maken. De experts werden als het ware geconfronteerd met een 'double bind': de experts werd gevraagd om te adviseren en zichzelf overbodig te maken. Men vraagt zich af of dat het proces makkelijker heeft gemaakt. Immers, als je het proces eenvoudiger wilt maken, in hoeverre kun je dan de rekenkundige experts aan tafel vragen om dat voor elkaar te krijgen?

Deelconclusie 11: Ondanks de intentie van het programma om burgers te betrekken, is dit niet gelukt.

In de 'Nota Modernisering omgevingsveiligheid Uitvoeringsprogramma 2015-2018' is aangegeven dat burgers actief betrokken zouden worden over de vraag welke informatiebehoefte zij hebben. Uit de interviews blijkt dat burgers niet actief betrokken zijn. IenW geeft aan dat burgers, later in het proces, wel via de Atlas leefomgeving zijn betrokken om te toetsen hoe de aandachtsgebieden overkwamen. Hiervoor is een belevingsonderzoek uitgevoerd. In de interviews wordt aangegeven dat in het programma niet is nagedacht over hoe burgers meer en actief betrokken konden worden.

4 Sturing

In dit hoofdstuk gaan wij in op het criterium Sturing als onderdeel van de proceskwaliteit van het Programma MOV.

4.1 Optimale sturing

Deelconclusie 12: Onvoldoende sturing op de gevolgen van een verlengde doorlooptijd heeft geleid tot een minder effectief en doelmatig programma.

Het oorspronkelijke Programma MOV zou lopen van 2014-2018. Uiteindelijk zijn de aandachtsgebieden in juli 2023 afgerond. Verschillende partijen – zowel IenW, medeoverheden als bedrijfsleven – hebben aangegeven dat de oorspronkelijke doorlooptijd werd verlengd en het proces uiteindelijk te lang is doorgegaan. Het ontbrak aan een duidelijke einddatum en aan sturing daarop. De enige sturing op de planning was het beleidsproces in de Tweede Kamer. Echter, dit proces is meerdere malen uitgesteld door de vertraging van de Omgevingswet. Hierdoor ontstond een in de tijd niet te beheersen proces.

Door het uitstellen van de planning van de Omgevingswet ontstond in het programma telkens ruimte om bepaalde zaken opnieuw te bekijken en ter discussie te stellen. Enerzijds werd ruimte geboden om berekeningen die nog niet klaar waren af te maken. Anderzijds ontstond ook de ruimte om de uitgangspunten van de berekeningen van de aandachtsgebieden weer ter discussie te stellen in de SAG en de Expertgroep, terwijl dat niet de bedoeling was. Door zowel overheden als bedrijfsleven is aangegeven dat er behoefte was aan meer sturing op de planning. Bijvoorbeeld door het maken van beslissingen en door af en toe een pas op de plaats te maken en zaken te veranderen. Dit om te voorkomen dat het programma onvoldoende voortgang heeft.

4.2 Programmasturing

Deelconclusie 13: Doordat er meer processturing dan programmasturing is gevoerd, ontstond onduidelijkheid over doelen, voortgang, kaders, rollen etc.

De sturing van het Programma MOV is sterk vormgegeven als processturing en in mindere mate als programmasturing. Met processturing wordt in deze context bedoeld dat de sturing sterk afhankelijk was van de besluitvorming in aanpalende beleidstrajecten en de politiek-bestuurlijke dynamiek die deels wordt ingegeven door de Tweede Kamer. Wat betreft de tussentijdse terugkoppelingen aan de Tweede Kamer, zijn in verzamelbrieven updates gegeven. Wat betreft de planning van het programma, was het tempo van het ministerie leidend. En dat tempo werd in belangrijk mate van buitenaf bepaald, bijvoorbeeld door de politiek. Binnen het programma was onvoldoende sturing om dit tempo zelf te bepalen.

Over het algemeen bezien, is de sturing niet als programmamanagement vormgegeven. Oftewel: er is gestart met een programma, maar in de uitvoering is het programma niet aangestuurd als een programma. In de interviews die we hebben gehouden, geven veel betrokkenen aan dat zij een programmasturing met planning, duidelijk (hoofd)doel, tussentijdse terugkoppelingen en een secretariaat hebben gemist. Voor betrokkenen was het hierdoor onduidelijk om concreet te benoemen wat het programma op moest leveren. Wat moeten de resultaten zijn en wanneer is het klaar? Hierdoor ontstond de neiging om over elk detail door te blijven discussiëren, waardoor besluiten uitbleven.

Daarnaast ontbrak een tussentijdse terugkoppeling op de doelen en geplande activiteiten, evenals een herijking van de doelen en het programma. Ook op meer informeel niveau ontbrak het aan afstemming tussen de voorzitters van de overlegorganen en IenW, over de stand van zaken ten opzichte van de doelstelling en strategie voor het komende jaar. Gesprekken die plaatsvonden waren ad-hoc en gingen voornamelijk over de inhoud. Hierdoor was het voor bijvoorbeeld de voorzitter van de SAG niet duidelijk wat er op de SAG af kwam en wat er speelde in de uitwerking van de Expertgroep en de werkgroepen. Verder is aan de voorkant onvoldoende nagedacht over het geven van sturing aan het 'van buiten naar binnen' concept. Waar stuur je op en wat laat je open?

Een aanvullend punt dat is gemaakt ten aanzien van het programmamanagement betreft de voorbereidingstijd van de Expertgroep. De Expertgroep is regelmatig laat op de hoogte gesteld van de rapporten van de BIG5, waardoor men zich onvoldoende kon verdiepen in de materie en kon voorbereiden op de bijeenkomsten. Tijdens de bijeenkomst zelf werd het rapport alleen toegelicht met een korte presentatie. Bij de start van het programma heeft IenW de aansturing van het programma op zich genomen. Bij de start is een programmamanager aangesteld en een team van 4 à 5 (externe) medewerkers. In de loop van de tijd is het programma kleiner geworden, waarbij de input van externen (van buiten naar binnen) ophield. De programmanager stopte eveneens en de directeur nam het over (rond 2018). De aansturing wisselde van inhoudelijk naar meer procesmatig en meer op afstand.

5 Samenwerking

In dit hoofdstuk gaan wij in op het criterium Samenwerking als onderdeel van de proceskwaliteit van het Programma MOV.

5.1 Afstemming keuzen en draagvlak

Deelconclusie 14: Samenwerken aan gezamenlijke doelen ging over in 'strategische samenwerking' en nastreven van eigenbelang toen aandachtsgebieden concreter werden.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat het programma in de eerste jaren na 2015 harmonieus is verlopen. Er was brede consensus over de opvatting dat het groepsrisico te ingewikkeld was en vereenvoudigd moest worden. Dit gezamenlijke belang heeft in de SAG en de Expertgroep echter plaats gemaakt voor een toenemende mate van individuele belangenbehartiging. In 2018, toen als gevolg van de berekeningen de omvang van de aandachtsgebieden concreter en duidelijker werd, ontstonden discussies hierover. Naar aanleiding van die discussies heeft in december 2018 uiteindelijk het gesprek plaatsgevonden tussen de staatssecretaris en de VNCI over onder andere de invulling van de aandachtsgebieden. De discussies rondom dit onderwerp werden met name ingestoken vanuit eigenbelang. Als partijen hun eigenbelang onvoldoende terugzagen in het advies, waren ze ontevreden. Zo ontstond weerstand op de omvang van de aandachtsgebieden, waarbij de vraag was of deze wel realistisch waren.

Een van de projectgroepen binnen het programma richtte zich specifiek op de berekening van de aandachtsgebieden. Binnen de projectgroep was consensus over de uitgangspunten voor de berekeningen. Echter, toen de aandachtsgebieden werden berekend en visueel werden, ontstond er alsnog discussie en onenigheid. In de beleving van het bedrijfsleven waren gebieden groter geworden dan ze voor ogen hadden gehad. Deze opvatting werd later ook overgenomen door uitvoeringsorganisaties en bevoegde gezagen. Dat zij zich gingen mengen in de discussie, had mede als oorzaak dat er onduidelijkheid bestond over hoe een aandachtsgebied moest worden geïnterpreteerd. Een aandachtsgebied werd ook gezien als een verbodsgebied, terwijl dat niet de bedoeling was. Zo ontstond er ook bij provincies en gemeenten weerstand tegen de omvang van de aandachtsgebieden. Naast de projectgroep was ook de BIG5 bezig met onderzoek naar de aandachtsgebieden. Dit onderzoek spitte zich toe op de berekeningen van de aandachtsgebieden, met als vraag of de verschillende bureaus op dezelfde uitkomsten uitkwamen, en op de consequenties voor de praktijk.

In de interviews zijn meerdere oorzaken genoemd voor de terugkerende discussies met betrekking tot de aandachtsgebieden. Een van de belangrijkste oorzaken die wordt genoemd is dat in het programma zowel inhoudelijke experts als belangenvertegenwoordigers aanwezig waren. De experts konden geen antwoord geven op vragen met betrekking tot draagvlak, omdat dat vragen waren voor de belangenvertegenwoordigers. Op hun beurt konden de belangenvertegenwoordigers geen antwoord geven op inhoudelijke vragen, omdat dat vragen waren voor de experts. Om deze reden konden discussies moeilijk worden beslecht.

Een andere oorzaak was dat er onduidelijkheid bestond over de relatie tussen bepaalde uitgangspunten en keuzes enerzijds en de omvang van de aandachtsgebieden anderzijds. Als voorbeeld hiervan is de zogenoemde ventilatievoud genoemd. Hierover is een uitgebreide technische discussie gevoerd, maar niet in beeld is gebracht wat dit zou betekenen voor de praktijk.

Nog een andere oorzaak die is genoemd zijn de vele personele wisselingen die zijn geweest, zowel op medewerkers- als bestuursniveau. Door personele wisselingen wordt de achtergrond (het 'waarom') van de aandachtsgebieden steeds onduidelijker en dat maakt de discussie lastiger. Daarbij is ook opgemerkt dat de ambtenaren die het proces begeleiden vaker wisselden dan de inhoudelijke experts. Zij moesten zich inwerken en dat kostte tijd vanwege de inhoudelijke complexiteit van het programma.

5.2 Optimale samenwerking

Deelconclusie 15: Onvoldoende samenwerking vanuit gemeenschappelijk belang heeft gezorgd voor een beperkt draagvlak voor het (tussentijds) resultaat.

Bij aanvang van het proces was een duidelijke intentie om samen te werken. Echter, naarmate de tijd verstreek en uitgangspunten veranderden hadden betrokkenen het idee dat er weinig rekening werd gehouden met elkaars belangen. Partijen hadden moeite om over de eigen schaduw heen te stappen en daardoor was er geen sprake van samenwerking vanuit een gemeenschappelijk belang. Verschillende partijen (zowel bedrijfsleven als medeoverheden) geven aan dat ze zich niet gehoord voelden en het idee hadden dat de uitkomst al vaststond. Hierdoor was er weinig draagvlak voor de (tussentijdse) resultaten. Deze gevoelens ontstonden met name toen de aandachtsgebieden concreter werden.

Deelconclusie 16: De governancestructuur van het programma heeft in de loop van de tijd geleid tot een beleving van gebrek aan erkenning bij externe partijen.

Bij het bedrijfsleven en medeoverheden was een indruk aanwezig dat hun invloed beperkt was en ze niet volledig serieus werden genomen. De indruk ontstond mede door de governancestructuur, waarbij de SAG een advies gaf aan de ambtenaren van IenW die vervolgens besloten wat wel en niet van de adviezen werd overgenomen en naar de Staatssecretaris werd gestuurd. Ondanks dat IenW duidelijk aangaf waar ze afweek van het advies van de SAG, bleef deze indruk bestaan.

Externe partijen hadden de indruk dat hun rol in het proces niet werd erkend. Sommige beslissingen hebben grote effecten voor bepaalde partijen, maar men had niet de indruk dat er gehoor werd gegeven aan die zorgen. Bijvoorbeeld als het ging om het effect van kleine risico's en de uitvoerbaarheid van beleid op lokaal niveau. De koers was dan al ingezet waardoor de indruk ontstond dat er niet werd geluisterd. Dit leidde tot frustratie en verminderde betrokkenheid bij deelnemers, zoals de gemeenten.

6 Resultaat

In dit hoofdstuk gaan wij in op het criterium Resultaat als onderdeel van de proceskwaliteit van het Programma MOV. Hierbij is van belang dat het uiteindelijke resultaat van het programma (de uitwerking van de aandachtsgebieden) nog niet in zijn volledigheid is gerealiseerd.

6.1 Aansluiting instrumentarium bij doelen

Deelconclusie 17: Resultaat van het programma nog niet volledig zichtbaar in de praktijk.

Betrokkenen geven aan dat zij het idee hebben dat de doelen (zie paragraaf 2.1.1) nog niet volledig zijn gerealiseerd. Ook is opgemerkt dat er bij beëindiging van het programma geen afsluitende rapportage is opgesteld met een terugblik op het programma en de doelen. Daarbij wordt aangegeven dat het ook mogelijk is dat de doelen die zijn benoemd in het programma misschien wel nooit in zijn volledigheid gerealiseerd kunnen worden. De doelen zijn mogelijk nooit af en het is lastig om ze SMART te maken.

Een andere reden dat het resultaat nog niet zichtbaar is in de praktijk, is dat het proces van de aandachtsgebieden nog niet volledig is afgerond en dus nog niet volledig in de praktijk wordt toegepast. Het is daardoor bijvoorbeeld nog niet mogelijk om te zeggen dat de modernisering heeft geleid tot een afweging van omgevingsveiligheid vroeg in het ruimtelijke ordeningsproces (doel 2 van het programma). Ook loopt de discussie over de robuustheid van het ruimtegebruik (doel 3 van het programma) nog steeds. Om deze reden is de effectiviteit van het programma nog niet vast te stellen.

Wel overheerst een positief gevoel over het feit dat men verder is gekomen in regelgeving (vergeleken met het vertrekpunt in 2014). Immers: het gedachtegoed van de aandachtsgebieden is opgenomen in de Omgevingswet.

Deelconclusie 18: Discussies zijn steeds heropend waardoor resultaat vooruit wordt geschoven.

Zoals meerdere malen aangegeven (zie deelconclusie 14) zijn discussies gedurende het proces vaak heropend, met name rondom de grootte van de aandachtsgebieden. Gedurende het proces zijn de consequenties van het beleid steeds niet in kaart gebracht en getoetst op uitvoerbaarheid (ook voor andere beleidsterreinen). Hierdoor is het eindresultaat steeds vooruitgeschoven. Uiteindelijk is het beleidsproces met de ingang van de Omgevingswet op 1 januari 2024 wel afgerond, maar lopen er nog steeds discussies over de uitwerking van de aandachtsgebieden.

7 Antwoord op deelvragen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste centrale onderzoeksvraag: *In hoeverre is het proces goed doorlopen en heeft het geleid tot het bereiken van vooraf gestelde doelen van het programma?*

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord door het beantwoorden van de deelvragen zoals gesteld in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.3.1). Per deelvraag geven we, op basis van een driepuntschaal, een beoordeling per onderdeel. De toegepaste driepuntschaal is als volgt:

- **Groen:** het criterium scoort goed en realistisch gezien zijn er geen relevante verbeterideeën te verzinnen.
- **Geel:** het criterium is voor verbetering vatbaar; naast positieve aspecten zijn er ook meerdere verbeteringen mogelijk.
- **Rood:** het criterium is een knelpunt, het belemmert de realisatie van de doelen en/of uitvoering van beleid.

In onderstaande tabel is per deelvraag de score weergegeven. Onder de tabel is de score per deelvraag onderbouwd door middel van een verwijzing naar de deelconclusies.

Criteria	Score
Governance	
• Voldeed de structuur met verschillende werk-, expert- en adviesgroepen die is ingericht bij het programma?	
• Zijn de juiste belanghebbende partijen betrokken?	
Sturing	
• Heeft de programmaleiding op optimale wijze sturing gegeven aan het proces?	
• Waren de volgende zaken voor betrokkenen voldoende duidelijk: programma, doel, kaders, randvoorwaarden, efficiency, rollen, verantwoordelijkheden (wie neemt besluiten), doorlooptijd en communicatie?	
Samenwerking	
• Zijn de inhoudelijke keuzes steeds goed afgestemd en was er draagvlak voor deze keuzes?	
• Hebben de betrokken partijen gedurende het proces optimaal samengewerkt?	
Resultaat	
• Heeft het programma geleid tot een instrumentarium dat aansluit op de doelen en uitgangspunten bij de start van het programma?	

Governance

1. Voldeed de structuur met verschillende werk-, expert- en adviesgroepen die is ingericht bij het programma?

- Deelconclusie 1: Het 'werken van buiten naar binnen' was voor het ministerie van IenW een nieuwe werkwijze die met veel enthousiasme is ontvangen door de stakeholders.
- Deelconclusie 2: Versnippering en gebrek aan samenhang tussen rijksbeleid en -programma's op het gebied van omgevingsveiligheid heeft (met name bij externen) gezorgd voor onduidelijkheid over het Programma MOV.
- Deelconclusie 3: De onafhankelijkheid van de voorzitter van de SAG heeft bijgedragen aan het proces van de totstandkoming van aanpassingen 'van buiten naar binnen'.
- Deelconclusie 4: Onduidelijkheid over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rolverdeling van de overlegorganen in het programma heeft geleid tot een gebrek aan effectieve besluitvorming.
- Deelconclusie 5: Onduidelijkheid over mandaat van SAG en ontbreken van helder escalatiemodel zorgde voor contacten buiten de SAG om.

2. Zijn de juiste belanghebbende partijen betrokken?

- Deelconclusie 6: Onduidelijkheid over mandaat van deelnemers aan de overlegorganen heeft geleid tot gebrek aan effectieve besluitvorming.
- Deelconclusie 7: Door tekort aan vertegenwoordiging vanuit Ruimtelijke Ordening zijn de consequenties in de praktijk onvoldoende in kaart gebracht.
- Deelconclusie 8: Aanwezigheid van verschillende niveaus in de SAG heeft gezorgd voor gebrek aan effectieve discussies en besluitvorming.
- Deelconclusie 9: Continuïteit in de samenstelling van betrokkenen heeft geleid tot kennisbehoud maar ook tot enige verstarring in de voortgang van discussies.
- Deelconclusie 10: Spanningen tussen aanwezigheid van expertise en nagestreefde vereenvoudiging.
- Deelconclusie 11: Ondanks de intentie van het programma om burgers te betrekken, is dit niet gelukt.

Sturing

3. Heeft de programmaleiding op optimale wijze sturing gegeven aan het proces?

- Deelconclusie 12: Onvoldoende sturing op de verlengde doorlooptijd heeft geleid tot een minder effectief en doelmatig programma.

4. Waren de volgende zaken voor betrokkenen voldoende duidelijk: programma, doel, kaders, randvoorwaarden, efficiency, rollen, verantwoordelijkheden (wie neemt besluiten), doorlooptijd en communicatie?

- Deelconclusie 13: Doordat er meer processturing dan programmasturing is gevoerd, ontstond onduidelijkheid over doelen, voortgang, kaders, rollen, et cetera.

Samenwerking

5. Zijn de inhoudelijke keuzes steeds goed afgestemd en was er draagvlak voor deze keuzes?

- Deelconclusie 14: Samenwerken aan gezamenlijke doelen ging over in 'strategische samenwerking' en nastreven van eigenbelang toen aandachtsgebieden concreter werden.

6. Hebben de betrokken partijen gedurende het proces optimaal samengewerkt?

- Deelconclusie 15: Onvoldoende samenwerking vanuit gemeenschappelijk belang heeft gezorgd voor een beperkt draagvlak voor het (tussentijds) resultaat.
- Deelconclusie 16: De governancestructuur van het programma heeft in de loop van de tijd geleid tot een beleving van gebrek aan erkenning bij externe partijen.

Resultaat

7. Heeft het programma geleid tot een instrumentarium dat aansluit op de doelen en uitgangspunten bij de start van het programma?

- Deelconclusie 17: Resultaat van het programma nog niet zichtbaar in de praktijk.
- Deelconclusie 18: Discussies zijn steeds heropend waardoor resultaat vooruit wordt geschoven.

8 Lessen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede centrale onderzoeksvraag: *Welke lessen zijn te benoemen voor toekomstige processen?*

Op basis van de deelconclusies zijn de lessen geformuleerd. Een les is een inzicht en dus geen aanbeveling of actie. De lessen zijn geformuleerd op basis van de genoemde lessen tijdens de interviews en expert judgement. De lessen zijn gecategoriseerd op basis van de criteria van het evaluatiekader, namelijk: governance, sturing en samenwerking. Daarbij zijn ook de deelvragen weergegeven (in blauw).

8.1 Governance

Voldeed de structuur met verschillende werk-, expert- en adviesgroepen die is ingericht bij het programma?

Les 1: Als er meerdere programma's en beleidstrajecten lopen binnen hetzelfde domein, is het belangrijk om een integraal overzicht te creëren en dit helder te communiceren naar betrokkenen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat voor veel externe partijen die direct betrokken waren bij het Programma MOV, de structuur van het beleid en de programma's op rijksniveau op het gebied van omgevingsveiligheid, onvoldoende helder was. Om verwarring en verkeerde verwachtingen te voorkomen, is het beter om de integraliteit en verhoudingen zo helder mogelijk in beeld te hebben en te communiceren met de buitenwereld. Dit vergroot de impact van de programma's.

Les 2: Als er een overlegorgaan is waar meerdere partijen met verschillende belangen bij elkaar komen, waaronder het Rijk, dan is het belangrijk om een onafhankelijke voorzitter te benoemen met een brede taakomschrijving en bevoegdheden.

Een les die uit het Programma MOV is te destilleren is dat het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter door alle partijen positief is beoordeeld en dat dit een positief effect heeft gehad op het proces. Het is raadzaam om dit goede voorbeeld bij soortgelijke vraagstukken te volgen. Daarbij is het van belang om de taakomschrijving van de voorzitter niet te beperken tot het voorzitten van de overleggen, maar te verbreden naar die van procesmanager, ofwel gericht op het begeleiden en faciliteren van het (belangen)proces. Voor het verloop van het programma was het beter geweest als de onafhankelijk voorzitter een dergelijke bredere taakomschrijving met bijbehorende bevoegdheden had gehad.

Les 3: Voor een effectieve besluitvorming is het essentieel om bij de start voldoende duidelijkheid te bieden over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rolverdeling van de verschillende organen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat er veel verwarring was over de rollen van de verschillende overlegorganen, namelijk de SAG, de Expertgroep, werkgroepen en de BIG5. Bij de start van het programma zijn de verschillende taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen beschreven, maar gedurende het programma bleek dat dit niet voldoende helder was. De benaming van de SAG als 'strategisch' orgaan heeft hier niet aan bijgedragen. Het is beter om de verschillende taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen uitvoeriger te beschrijven. Hierbij gaat het om zowel de afzonderlijke organen als de wijze waarop ze op elkaar aansluiten. Daarbij kan het verstandig zijn om gelijke samenstellingen van partijen te hebben van overleggen die voorstellen aan elkaar aanleveren (zoals de Expertgroep die voorstellen aanleverde aan de SAG). Ook is het verstandig om dit regelmatig onder de aandacht te brengen en eventueel tegen het licht te houden om te bezien of aanpassing nodig is.

Les 4: Het is beter om een helder escalatiemodel op te stellen, voor het geval dat.

In het Programma MOV heeft op een gegeven moment een escalatie plaatsgevonden, toen het bedrijfsleven direct in contact trad met de Staatssecretaris zonder dit af te stemmen in de SAG. Dit heeft gezorgd voor ongerief en onrust. Het is beter om bij aanvang van interactief proces over een vraagstuk met hoge complexiteit ook een helder escalatiemodel op te stellen, zodat partijen weten waar ze aan toe zijn en wat de mogelijkheden zijn indien men er niet uit komt met elkaar.

Zijn de juiste belanghebbende partijen betrokken?

Les 5: Het is belangrijk om scherp te hebben wat het mandaat is van de deelnemers aan de overlegorganen.

De vertegenwoordigers van de verschillende partijen die deelnamen aan de overlegorganen in het Programma MOV hadden niet allemaal hetzelfde mandaat. Sommige vertegenwoordigers zaten er op persoonlijke titel of vanwege hun expertise, anderen zaten er namens een achterban, en weer anderen zonder achterban. Dit heeft gezorgd voor onduidelijkheid en verwarring. De les die hieruit getrokken kan worden, is dat het beter is om het mandaat van de vertegenwoordigers transparant te communiceren en zo mogelijk ook (in bepaalde mate) gelijk, te trekken.

Les 6: Behoud voortdurend oog voor de samenstelling van de overlegorganen, zodat alle benodigde expertise en belangen aan tafel zitten.

Tijdens de looptijd van het programma is een gemis ervaren aan vertegenwoordigers vanuit Ruimtelijke Ordening. Met name bij de uitwerking van de aandachtsgebieden heeft dit consequenties gehad. Wat hiervan kan worden geleerd, is dat het belangrijk blijft om aandacht te hebben voor de samenstelling van de overlegorganen vanuit het uitgangspunt dat alle partijen die in het proces nodig zijn, voldoende vertegenwoordigd zijn. Daarbij is het ook belangrijk dat er geen verstarring optreedt van de personele samenstelling. Als personen te lang betrokken zijn op sleutelposities, kan dat in bepaalde gevallen ook de voortgang van het proces belemmeren. Hetzelfde geldt voor een hoge mate aan personele wisselingen, ook dat moet voorkomen- en beter begeleid worden.

Les 7: Het is beter om bestuurlijke en ambtelijke niveaus in verschillende overlegorganen onder te brengen.

Uit de evaluatie is gebleken dat partijen in de SAG op verschillende niveaus waren vertegenwoordigd. Er was een vermenging van ambtelijk en bestuurlijke afvaardiging. Dit heeft geleid tot meerdere problemen, zoals onduidelijkheden, ondoelmatige bijeenkomsten, en frustraties (niet serieus genomen voelen). De les die hieruit getrokken kan worden, is dat het beter is om bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging in overlegorganen van elkaar te scheiden. Dit om ervoor te zorgen dat ze elkaar optimaal kunnen aanvullen.

Les 8: In ingewikkelde processen kunnen zich situaties voordoen van 'double bind', zoals experts die zichzelf overbodig moeten maken.

Eén van de doelen van het Programma MOV was om de berekeningen van het groepsrisico te vereenvoudigen. In het programma waren rekenaars actief die ook deze doelstelling nastreefden. Dit leverde een 'double bind' op, in de zin dat experts worden gevraagd om hun eigen expertise overbodig te maken. Wat hiervan kan worden geleerd, is dat het belangrijk is om in programma's meer aandacht te besteden aan 'double bind' en te zoeken naar een oplossing om dit te voorkomen.

Les 9: Als het de bedoeling is om burgers te betrekken, dan moet hier expliciet op worden ingezet met een apart programmaonderdeel.

Uit de evaluatie blijkt dat het (ondanks de intentie in de 'Nota Modernisering omgevingsveiligheid Uitvoeringsprogramma 2015-2018') niet is gelukt om burgers actief te betrekken. Het betrekken van burgers gebeurt niet automatisch en vraagt om een expliciete, aanvullende set van extra maatregelen. Het is beter om hiervoor een apart programmaonderdeel in te stellen, om meer zekerheid te hebben dat het doel wordt bereikt.

8.2 Sturing

Heeft de programmaleiding op optimale wijze sturing gegeven aan het proces?

Les 10: Als blijkt dat een beleidsproces of -programma langer gaat duren, overweeg dan om op de zogenaamde 'refresh'-knop te drukken.

Het Programma MOV liep oorspronkelijk van 2014-2018, maar uiteindelijk zijn de aandachtsgebieden in juli 2023 afgerond. Door meerder betrokkenen is geadviseerd om bij dergelijke langlopende beleidsproces en -processen regelmatig op de zogenaamde 'refresh'-knop te drukken. Dit is in het Programma MOV gemist. Het had het programma en proces kunnen helpen om met enige regelmaat een herijking te doen en het proces en/of programma tegen het licht te houden. Zo'n herijking kan betrekking hebben op de doelen, de governance, de planning, de sturing of andere zaken die aanpassing behoeven. Tijdens een herijking staan de volgende vragen centraal: doen we nog de goede dingen en doen we de dingen goed? Wat moeten we eventueel bijstellen? Een dergelijke 'refresh'-knop en terugblik draagt bij aan het verloop van en duidelijkheid over het programma en waar het programma staat in relatie tot de gestelde doelen.

Waren de volgende zaken voor betrokkenen voldoende duidelijk: programma, doel, kaders, randvoorwaarden, efficiency, rollen, verantwoordelijkheden (wie neemt besluiten), doorlooptijd en communicatie?

Les 11: Bij een programma blijft het belangrijk een gepaste mate van programmamanagement te voeren.

Begrijpelijk is dat een ministerie zich laat leiden door de politie-bestuurlijke dynamiek van de Tweede Kamer. Toch blijft het belangrijk om een zekere mate van programmasturing te hanteren, zodat de doelen, voortgang, kaders en rollen helder in beeld blijven voor de betrokken partijen om verwarring te voorkomen. Een duidelijk einde aan het programma, bijvoorbeeld met een eindrapportage, is ook onderdeel van programmamanagement.

Voor de inrichting van programmamanagement kan gebruik worden gemaakt van methodieken, zoals de internationaal erkende P3M3-methodiek. Deze methodiek onderscheidt verschillende niveaus van programmamanagement, waarbij het meest passende niveau wordt geselecteerd.

8.3 Samenwerking

Zijn de inhoudelijke keuzes steeds goed afgestemd en was er draagvlak voor deze keuzes?

Les 12: Het is beter om strak te sturen op een scheiding van inhoudelijke expertise en belangen om te voorkomen dat discussies worden herhaald en de voortgang vertraging oploopt.

Zoals hierboven beschreven, werd het Programma MOV gekenmerkt door inhoudelijke complexiteit en belangentegenstellingen. Uit de evaluatie blijkt dat het samenkomen van expertise en belangen in dezelfde overlegorganen en vergaderingen kan leiden tot terugkerende discussies en gebrekkige voortgang. Het is beter om de inhoudelijke discussies en belangendiscussies strakker van elkaar te scheiden. Als de overlegorganen worden gecreëerd met een specifieke rolomschrijving (zoals een adviesgroep en een expertgroep), dan is het verstandig om hier een strakke sturing op te voeren, omdat anders discussies niet worden beslecht en er geen voortgang is.

Hebben de betrokken partijen gedurende het proces optimaal samengewerkt?

Les 13: Het werken 'van buiten naar binnen' heeft vele voordelen, maar bij een vraagstuk met hoge complexiteit en een beleidsprogramma met een lange doorlooptijd kan beter een aanpak worden gevolgd die hier specifiek op is gericht.

De nieuwe werkwijze van het Programma MOV als 'netwerkende overheid' heeft vele voordelen opgeleverd, zoals meer openheid en enthousiasme voor het programma. Het vraagstuk dat het programma aanpakt, kan worden getypeerd als complex en weerbarstig. Dat wil zeggen dat het wordt gekenmerkt door een hoge inhoudelijke en relationele complexiteit met scherpe belangentegenstellingen. Een les die uit het programma getrokken kan worden, is dat een dergelijk complex programma met vele belangen om een specifieke benadering vraagt. Er zijn verschillende benaderingen voor de aansturing van complexe multi-actor onderhandelingsprocessen die toegepast hadden kunnen worden. Een van deze benaderingen is de Mutual Gains Approach (MGA). Inzichten vanuit de MGA die raakvlakken hebben met het Programma MOV zijn onder meer het werken naar een gezamenlijk doel en hoe omgegaan kan worden met tegenstrijdige belangen:

- Werken naar een gezamenlijk doel: De MGA Approach heeft als doel om zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken bij onderhandelingen over bepaalde besluiten om te kijken of de partijen aan elkaars belangen tegemoet kunnen komen bij het vormgeven van oplossingen. Daarbij hoeven de partijen het niet volledig met elkaar eens te zijn, maar kunnen proberen om te kijken of een andere partij iets wordt gegund. Werken aan een gezamenlijk doel heeft ook een positieve uitwerking op de samenwerking.
- Omgaan met tegenstrijdige belangen: een van de manieren om met tegenstrijdige belangen om te gaan is om te streven naar een consensus in plaats van naar een compromis: Het begrip consensus staat niet voor een compromis en is ook geen synoniem voor unanimiteit. Er wordt juist geprobeerd om het bestaan van een tegenpartij te voorkomen door betrokken partijen te respecteren en zoveel mogelijk ideeën van alle partijen samen te brengen in een gezamenlijk voorstel dat op een 'overweldigende steun' kan rekenen.
- Volgen van belangen in de tijd: Het is goed om tijdens het traject te volgen in hoeverre tegemoet wordt gekomen aan ieders belangen: worden alle belangen gediend of zijn er belangen die in het gedrang komen? (zie ook les 14) Hierbij kan worden gezocht naar waar de belangen bij elkaar komen en synergievoordelen optreden.

Les 14: Als externe partijen door een 'netwerkende overheid' worden betrokken bij een beleidsproces of programma, dan is het belangrijk om (herhaaldelijk) helderheid te verschaffen over de mate van invloed die wordt gegeven.

Uit de evaluatie blijkt dat meerdere betrokken partijen de indruk hadden dat hun invloed beperkt was en ze niet serieus werden genomen. Een belangrijke oorzaak hiervoor was dat niet duidelijk was wat hun zeggenschap was. Bij ieder participatietraject is het belangrijk dat de verwachtingen niet alleen bij de start, maar gedurende het gehele traject helder zijn. Van tevoren moet voor iedereen duidelijk zijn wat de aanwezige ruimte is om te participeren. Vanaf het begin helder moet helder zijn of het traject is bedoeld om mee te denken, te adviseren of besluiten te nemen. Dit moet niet alleen bij de start worden gedaan, maar voortdurend gebeuren.

8.4 Resultaat

Heeft het programma geleid tot een instrumentarium dat aansluit op de doelen en uitgangspunten bij de start van het programma?

Les 15: Maak inzichtelijk in hoeverre (op welke onderdelen) de doelen van het programma zijn gerealiseerd en aan welke onderdelen nog nader wordt gewerkt (eventueel na overdracht op de lijnorganisatie).

Uit de evaluatie blijkt dat het voor de betrokkenen niet helder is in hoeverre de doelstellingen van het programma zijn gerealiseerd. Wel overheerst een positief gevoel over het feit dat men verder is gekomen in regelgeving omdat het gedachtegoed van de aandachtsgebieden is opgenomen in de Omgevingswet. Maar ook ziet men dat enkele discussies nog lopen, waaronder de discussie over de afweging van omgevingsveiligheid vroeg in het ruimtelijke ordeningsproces (doel 1) en over de robuustheid van het ruimtegebruik (doel 3). Echter, niet expliciet is gemaakt welke onderdelen van de doelen van het programma zijn bereikt en over welke onderdelen nog nadere discussie plaatsvindt. Ook is niet helder aan wie de openstaande punten zijn overgedragen en bij wie ze zijn belegd. Het risico daarvan is dat acties tussen wal en schip vallen en niet meer worden afgerond. Een les die hieruit kan worden getrokken is om aan het eind van de looptijd van een programma samen met de betrokken partijen een scherp beeld te creëren van wat is bereikt, wat er nog moet gebeuren en aan wie dit wordt overgedragen. Acties kunnen worden overgedragen aan de lijnorganisaties van het IenW, maar ook aan andere organisaties. Zo mogelijk en gewenst kan tijdens de looptijd van het programma al aandacht worden besteed aan het creëren van inzicht in de mate van realisatie van doelen en overdracht na afloop van het programma (zie ook les 10, 'refresh'-moment).

Colofon

PROCESEVALUATIE PROGRAMMA MODERNISERING OMGEVINGSVEILIGHEID

DATUM

7 mei 2025

STATUS

Definitief

KLANT

Ministerie IenW

AUTEUR

Patrick Kalders

PROJECTNUMMER

30237934

ONZE REFERENTIE

FCR5TTEA3KP6-1340200910-197:1.0

Over Arcadis

Arcadis is de leidende wereldwijd opererende datagedreven duurzame ontwerp-, advies- en consultancyorganisatie op het gebied van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij zijn met 36.000 architecten, data-analisten, ingenieurs, projectplanners, water- en duurzaamheidexperts. Onze gedeelde passie is: Improving quality of life. Toewijding aan de strategie 'accelerating a planet positive future' onderschrijft onze wereldwijde samenwerking met klanten en hoe we hen helpen met duurzame projectkeuzes. We combineren digitale met mensgerichte innovaties en omarmen toekomstgerichte vaardigheden op het gebied van milieu, energie, water, gebouwen, transport en infrastructuur. We werken vanuit meer dan dertig landen en rapporteerden in 2023 een bruto omzet van 5 miljard euro. www.arcadis.com

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland

T +31 (0)88 4261 261

Arcadis. Improving quality of life

Vola ons on



Arcadis



ARCADIS



ARCADIS