

## Praktijkgids overheidsbeleid



**Judith van der Vange**

**Ronald Diekema**

# **Praktijkgids overheidsbeleid**

Effectief beleid maken aan de hand van voorbeelden uit  
de praktijk



Praktijkgids overheidsbeleid. Effectief beleid maken aan de hand van voorbeelden uit de praktijk  
Judith van der Vange en Ronald Diekema  
Eerste druk, april 2024

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2024  
[www.berghauserpont.nl](http://www.berghauserpont.nl)  
ISBN: 9789493376045  
NUR: 805



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

# Voorwoord

Dit boek is een praktijkgids met handvatten voor beleidsmakers en (juridisch) medewerkers bij de rijks- of decentrale overheid. De praktische handvatten helpen om beleidsdoelen te vertalen naar de concrete uitvoering, zodat het beleidsdoel ook echt kan worden gehaald. Deze handvatten kunnen iedere beleidsmaker helpen, los van het beleidsterrein waar deze actief is. Doordacht en consistent beleid maken dat werkt, is namelijk een vaardigheid die niet afhankelijk is van het beleidsterrein waarop je actief bent. Wij misten zelf een boek als dit bij het begeleiden van collega's. Daarnaast denken wij dat het boek ook interessant is voor adviseurs, zoals consultants of advocaten die de overheid of private partijen adviseren over het gewenste beleid. Ook voor die adviseur geldt dat zij beter kunnen adviseren als zij de vaardigheid van het maken van goed uitvoerbaar beleid volledig in de vingers hebben.

Er is genoeg geschreven over hoe je een beleidsnota of een wet moet maken, maar nog niet over waar je allemaal aan moet denken om te komen tot beleid dat echt goed werkt. Volgens ons is de praktijk de meest waardevolle leerschool. Bovendien is een leuke anekdote makkelijker om te onthouden. Daarom behandelen wij, naast een noodzakelijk overzicht van de theorie, tien casussen als inspiratiebron om van die praktijkervaringen te leren. Uit de casussen en onze praktijkervaring leiden wij handvatten af die veel breder te gebruiken zijn dan de betreffende casus. Met het behandelen van de casussen willen wij dan ook bereiken dat je kunt leren van de ervaringen van anderen. Wij hebben casussen gekozen van gemeenten, provincies en het Rijk aan de hand van interessante rechterlijke uitspraken of nieuwsberichten.

Voor een aantal casussen hebben wij een verzoek om informatie gedaan (zo nodig op basis van de Wet Open Overheid) bij de betreffende bestuursorganen om de benodigde stukken voor de analyse te kunnen inzien. Wij zijn de behandelaars erkentelijk voor het snel toezenden van de informatie.

Alle tien de casussen zijn met onze analyse en handvatten voorgelegd aan de bestuursorganen die het betreft. Alle bestuursorganen hebben gereageerd en een aantal heeft ons van nuttige feedback voorzien, waarvoor hartelijk dank. Met de provincie Limburg en de gemeente Westerwolde hebben wij ook over hun casus gesproken. Veel dank aan beiden voor de toelichting, de moeite en tijd die zij beschikbaar hebben gesteld. Onze dank gaat ook uit naar de Universiteitsbibliotheek van de Rijksuniversiteit Groningen voor het mede mogelijk maken van onze literatuurstudie.

In het boek is verder een speciaal hoofdstuk opgenomen over het verdelen van schaarse rechten. Dit onderwerp heeft niet alleen onze bijzondere belangstelling vanuit onze werkervaring, maar is ook een nuttige inspiratiebron voor het ontwerpen van beleid, omdat elke stap in het proces systematisch doordacht moet worden. Nu het ook voor lagere overheden steeds meer voorkomt dat zij hiermee te maken krijgen, hebben wij ook daarvoor praktische handvatten en tips opgenomen in dit boek.

Tot slot hebben wij dit boek met veel plezier en enthousiasme geschreven en hopen dat dit aanstekelijk werkt tijdens het lezen.

Groningen, 9 maart 2024

Judith van der Vange en Ronald Diekema

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>V</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Beleidskompas &amp; Better Regulationprogramma van de Europese Commissie</b>	<b>5</b>
2.1 Beleidskompas	5
2.2 Better Regulation-programma (BR-programma)	7
2.3 Stappen in het Beleidskompas en het BR-programma	8
2.4 Wie zijn belanghebbend en waarom?	9
2.5 Probleemanalyse en het bepalen van het doel	12
2.6 Wat is het beoogde doel?	15
2.7 Wat zijn opties om het doel te realiseren?	17
2.8 Wat zijn de gevolgen van deze opties?	20
2.9 Wat is de voorkeursoptie?	22
2.10 Monitoring en ex post evaluatie	24
<b>3 Uitvoering en handhaving</b>	<b>31</b>
3.1 Inleiding	31
3.2 Wat is uitvoering?	31
3.3 Werk aan Uitvoering (WaU)	33
3.4 Staat van de uitvoering: grootste knelpunten in de uitvoering	38
3.5 Uitvoeringstoets	40
3.6 Invoeringstoets	42
3.7 Toezicht	44
3.8 Handhavingstoets	49
<b>4 Tien praktijkvoorbeelden</b>	<b>51</b>
4.1 Inleiding	51
4.2 Casus 1: Branding Limburg	51
4.2.1 Wat maakt deze casus interessant?	51
4.2.2 De werking van de subsidieregeling	53
4.2.3 Analyse criteria	54
4.2.4 Branding in de jaren 2008-2012	56
4.2.5 Subsidiëronde in 2022	57
4.2.6 Eerste exposure	58
4.2.7 Handvatten voor toekomstig 'evidence based' beleid	59
4.2.8 Vervolg in Limburg	61

4.3	Casus 2: Zonnepark Someren	62
4.3.1	Wat maakt deze casus interessant?	62
4.3.2	Aanvraagprocedure	63
4.3.3	Capaciteit van het elektriciteitsnetwerk	64
4.3.4	Financiële participatie door omwonenden	65
4.3.5	Dialogoog met de omgeving	66
4.3.6	Handvatten voor het vaststellen van beleid op een nieuw beleidsterrein	67
4.4	Casus 3: Zorgtarieven	68
4.4.1	Wat maakt deze casus interessant?	68
4.4.2	Wat was er aan de hand?	69
4.4.3	Een goede procesmatige voorbereiding van het kostprijsonderzoek	70
4.4.4	Belang van een brede dataset	71
4.4.5	Zijn alle opgevraagde data bruikbaar?	72
4.4.6	Voorspellende waarde van historische data?	72
4.4.7	Zijn er extra kosten die niet in de dataset zitten?	74
4.4.8	Handvatten voor het gebruik van data van marktpartijen	77
4.5	Casus 4: Afkoop erfpacht Zaanstad	78
4.5.1	Wat maakt deze casus interessant?	78
4.5.2	Oorspronkelijke beleid uit 1995	79
4.5.3	Gemeente constateert dat beleid uit 1995 niet goed uitpakt	79
4.5.4	Had de gemeente Zaanstad kunnen voorzien dat het beleid uit 1995 tot te lage prijzen zou leiden?	80
4.5.5	Nieuw beleid: marktconforme vergoeding voor de grond	81
4.5.6	Overgangsregeling	82
4.5.7	Handvatten voor toekomstbestendig beleid	83
4.6	Casus 5: Transferium De Punt (Drenthe)	84
4.6.1	Wat maakt deze casus interessant?	84
4.6.2	Wat was er aan de hand?	84
4.6.3	Milieueffectrapportage (2014): advies onderzoek nut en noodzaak transferium	85
4.6.4	Onderzoek naar nut en noodzaak van het transferium (2015)	85
4.6.5	Consultatie bestemmingsplan ‘Transferium De Punt’ (2018)	87
4.6.6	Mobiliteitsmonitor Regio Groningen-Assen (2017 & 2019)	88
4.6.7	Handvatten voor het verrichten van onderzoeken over het nut en de noodzaak	89
4.7	Casus 6: Afvalscheiding Westerwolde	90
4.7.1	Wat maakt deze casus interessant?	90
4.7.2	Wat was de aanleiding?	91
4.7.3	Wat is de uitkomst van de pilot?	93



4.7.4	Had de gemeente kunnen voorzien dat met de pilot niet het doel zou worden behaald?	94
4.7.5	Beschikbare onderzoeken	95
4.7.6	Welke handvatten zijn uit deze casus af te leiden?	97
4.8	Casus 7: Wietexperiment	98
4.8.1	Wat maakt deze casus interessant?	98
4.8.2	Wat was de context?	99
4.8.3	Wat was er aan de hand	100
4.8.4	Deelname van de drie extra aanvragers	101
4.8.5	Wijzigen van aanvragen tijdens de aanvraagprocedure	103
4.8.6	Opstartproblemen	103
4.8.7	Handvatten voor het organiseren van een loting	106
4.9	Duocasus 8 en 9: Mestvergister Nistelrode & Biomassa-installatie Oldambt	108
4.9.1	Hoe pakt landelijk klimaatbeleid uit in de praktijk van de decentrale overheid?	108
4.9.2	Groene energie past in het klimaatbeleid van toen en van nu	108
4.9.3	Beleid voor mestvergisters	109
4.9.4	Beleid voor biomassa-installaties	110
4.9.5	Sleutelrol decentrale overheden	111
4.9.6	Mestvergister: wat maakt deze casus interessant?	112
4.9.7	De gemeente schakelt een eigen expert in om tegen de provincie te procederen	113
4.9.8	Overtredingen en veel handhavingsszaken	115
4.9.9	Biomassa-installatie Oldambt: wat maakt deze casus interessant?	118
4.9.10	Verbranden van biomassa kan leiden tot een slechte luchtkwaliteit	120
4.9.11	Aanbesteding en regie pakken	122
4.9.12	Betrekken omwonenden	125
4.9.13	Handvatten voor het opstellen voor complex, technisch beleid	125
4.10	Casus 10: Werfkelders Utrecht	126
4.10.1	Wat maakt deze casus interessant?	126
4.10.2	Wat was er aan de hand?	127
4.10.3	Eerste handhaving sneuvelt omdat de gemeente de bouwkundige rapporten van de eigenaar niet opvraagt	128
4.10.4	Eigenaar schakelt hoogleraar in	128
4.10.5	De speciale regie van de rechtbank werkt	130
4.10.6	De vergeten burenplicht	130
4.10.7	Subsidie kelders werfgebied pilotfase 2022-2024	132
4.10.8	Handvatten die uit deze casus getrokken kunnen worden	133

<b>5</b>	<b>Verdelen schaarse rechten</b>	<b>135</b>
5.1	Inleiding	135
5.2	Achtergrond rechtsnorm	135
5.3	Uit welke stappen bestaat een verdeelmethode	138
5.4	Beleidskompas en beleidsdoelstelling	138
5.5	De aanvraagperiode	140
5.6	Aanvraagformulier	142
5.7	Plafond op het maximum aantal te verwerven schaarse rechten	143
5.8	Entree-eisen	145
5.9	Schaarstetoets	151
5.10	Welk verdeelinstrument sluit het beste aan bij het beleidsdoel	152
5.10.1	Verdeling op volgorde van binnenkomst	154
5.10.2	Loting	154
5.10.3	Vergelijkende toets ('beauty contest')	156
5.10.4	Veilen	160
5.11	Looptijd van het schaarse recht	164
5.12	Consultatie	167
5.13	Wijziging voorwaarden van een schaars recht	168
<b>6</b>	<b>Overzicht handvatten casussen en verdeling schaarse rechten</b>	<b>171</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>179</b>
	<b>Trefwoordenregister</b>	<b>181</b>