

# GEEF RICHTING, MAAK RUIMTE!

NOVEMBER 2021





### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
[info@rli.nl](mailto:info@rli.nl)  
[www.rli.nl](http://www.rli.nl)

### **Samenstelling Rli**

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Drs. P. (Pallas) Agterberg  
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
J. (Jantine) Kriens  
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers  
Drs. K.J. (Krijn) Poppe  
Ir. C.M. (Karin) Sluis  
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef  
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

### **Junior-raadsleden**

J. (Joris) van den Boom MSc  
E. (Eva) Gaaff MSc  
Y. (Yourai) Mol BPhil

### **Algemeen secretaris**

Dr. R. (Ron) Hillebrand



# INHOUD

## SAMENVATTING

	5		
1	INLEIDING	12	
1.1	Aanleiding	12	
1.2	Vraagstelling	15	
1.3	Begrippen en definities	16	
1.4	Leeswijzer	16	
2	AFNEMENDE BETEKENIS VAN DE NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENING	18	
2.1	Lange traditie van integrale ruimtelijke planning	18	
2.2	Jaren negentig: kentering	19	
2.3	Vanaf 2000: verder afnemende rijksbemoeienis	19	
2.4	Huidige stand van de Nederlandse ruimtelijke planning	20	
2.5	Urgentie van steviger sturing op ruimte	22	
2.6	Kansen en perspectieven	24	
2.7	Conclusie	25	
3	INHOUDELIJKE TEKORTKOMINGEN BIJ STURING OP RUIMTE	26	
3.1	Onvoldoende inhoudelijke sturing in Nationale Omgevingsvisie	26	
3.2	Conceptuele armoede en gebrek aan ontwerpkracht	29	
3.3	Te weinig aandacht voor toekomstwaarde in het nationaal omgevingsbeleid	29	
3.4	Te weinig oog voor sociaal-culturele verschillen tussen gebieden	30	
3.5	Conclusie	32	
4	GOVERNANCE TEKORTKOMINGEN	33	
4.1	Rijk: onvoldoende regie bij sturing op ruimte	33	
4.2	Regio's: belangrijke ruimtelijke schaal maar bestuurlijk slecht georganiseerd	36	
4.3	Decentrale overheden: tekortschietende uitvoeringskracht	38	
4.4	Burgerbetrokkenheid vaak moeizaam	42	
4.5	Samenwerking met markt, corporaties en uitvoeringsorganisaties onder druk	45	
4.6	Conclusie	47	
5	AANBEVELINGEN	48	
5.1	Versterk de inhoudelijke sturing van het nationale leefomgevingsbeleid	48	
5.2	Versterk regierol Rijk bij het sturen op ruimte	53	
5.3	Versterk het middenbestuur: provincies en regio's	56	
5.4	Investeer in decentrale uitvoeringskracht	64	
5.5	Neem burgerbetrokkenheid serieus	68	
5.6	Benut elkaars kwaliteiten bij samenwerking met markt, corporaties en uitvoeringsorganisaties	69	



<b>INHOUDELIJKE BIJLAGE</b>	71
OPGAVEN EN NATIONALE DOELSTELLINGEN VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING	71
<b>LITERATUUR</b>	80
<b>BIJLAGEN</b>	88
TOTSTANDKOMING ADVIES	88
OVERZICHT PUBLICATIES	90







# SAMENVATTING

**Nederland moet de komende jaren ruimtelijk flink op de schop. Dit is nodig om de grote opgaven waar Nederland voor staat tot stand te brengen, zoals de transitie naar een duurzame energievoorziening, een circulaire economie en een duurzaam voedselsysteem. Het aanpakken van deze opgaven moet ook nog eens worden gecombineerd met andere majeure ruimtelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave. Is de wijze waarop deze ontwikkelingen ruimtelijk worden gestuurd toereikend om deze grote verbouwing van Nederland goed aan te pakken? De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: Rli) denkt van niet. Zowel inhoudelijk als qua proces (*governance*) zijn er forse tekortkomingen. De keuzes op deze punten zijn in het verleden om begrijpelijke redenen gemaakt. De huidige (transitie)opgaven stellen echter andere eisen.**

Dit advies analyseert waar de ruimtelijke sturing tekort schiet, en bevat zes adviezen om de gesignaleerde tekortkomingen te verhelpen. Die tekortkomingen vragen niet om aanpassing van wetgeving, niet om verbouwing van het Huis van Thorbecke, en niet om 'terug naar vroeger'. Maar wel om nieuwe vormen van regie, waarbij de verschillende overheidslagen een rol kiezen die past bij de inhoudelijke uitdagingen van deze tijd voortkomend uit de ruimtelijke (transitie)opgaven. Uitdagingen die om meer sturing van



de overheid vragen, maar tegelijkertijd ook om meer participatie en betrokkenheid van burgers en naaste betrokkenen. Uitdagingen die vragen om meer onderlinge samenwerking tussen overheden, elk niet alleen vanuit de eigen verantwoordelijkheid maar ook met respect voor de verantwoordelijkheid van de ander. Uitdagingen die de noodzaak van samenhang onderkennen tussen de beleidsopgaven op de verschillende overheidsniveaus, samenhang die niet alleen nodig is om de problemen op te lossen maar ook om voor de burger begrijpelijk te zijn. Uitdagingen die met zich meebrengen dat overheden elkaar (durven) aanspreken. Het bestaande instrumentarium is daarvoor toereikend, maar moet vooral anders worden benut.

De raad bouwt met zijn aanbevelingen voort op tal van studies en rapporten die in het recente verleden zijn uitgebracht. Wij pretenderen niet tot geheel andere inzichten te komen. Maar wel beogen wij veel van de reeds bestaande opvattingen te bundelen en in onderling verband te brengen. Wij voegen daar nog ontbrekende puzzelstukjes aan toe. Dit rapport richt zich daarbij met name op het belang van (ruimtelijke) integraliteit, de inzet van ontwerpkracht, burgerbetrokkenheid, uitvoeringskracht en brede welvaart als perspectief voor het gesprek tussen Rijk en regio. Dat kan helpen om de ruimtelijke verbouwing van Nederland volgend uit de ruimtelijke (transitie) opgaven, naderbij te brengen. Dat is geen *quick fix*. Maar wel noodzakelijk.

### **Analyse: huidige ruimtelijke ordening onvoldoende toegerust voor aanpak grote opgaven**

Voor dit advies hebben wij een analyse uitgevoerd van de huidige sturing op ruimte. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de rijksoverheid in de afgelopen twintig jaar steeds minder heeft gestuurd op de ruimtelijke ordening van Nederland als geheel. Tegelijkertijd zijn andere overheden onvoldoende toegerust met kennis, financiën en capaciteit om de ruimtelijke opgaven adequaat op te pakken. Een integrale ruimtelijke afweging van belangen op rijksniveau heeft daarbij plaats gemaakt voor sectoraal beleid. De ruimtelijke ordening is in zijn geheel bovendien steeds procesmatiger geworden, met nauwelijks publiek debat over de vraag in wat voor land Nederlanders kunnen en willen leven. Als gevolg daarvan wordt de ruimte in Nederland steeds minder vanuit visie en verbeeldingskracht geordend en ingericht, en ontstaat het steeds vaker haast bij toeval uit het (onoverzichtelijke) woud van overlegvormen in de Nederlandse polder en uit de strijd tussen sterk onderling concurrerende, sectorale belangen. Burgerparticipatie en draagvlak zijn bovendien vaak problematisch: burgers worden te weinig of te laat betrokken bij plannen voor hun leefomgeving, raken teleurgesteld over hun geringe impact en haken soms zelfs af. De ruimtelijke keuzes die uiteindelijk worden gemaakt zijn dan ook vaak ofwel gefragmenteerd en sectoraal (bijvoorbeeld de woningbouw), ofwel weinig richtinggevend en doortastend (bijvoorbeeld als het gaat om bescherming van de natuur en verduurzaming van de landbouw). Daarnaast is er onvoldoende uitvoeringskracht om de realisatie van ruimtelijke plannen zeker te stellen. Dit speelt niet alleen in het stedelijk gebied, maar vooral ook in



het landelijk gebied, waar de problemen zich opstapelen en de uitvoeringskracht de laatste twee decennia is weggezakt.

### **Doorgaan op de huidige weg: geen optie**

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven rond klimaat, energie, wonen, natuur en landbouw, die alle ruimtelijk hun beslag moeten krijgen. Daarmee staat het Nederlandse landschap aan de vooravond van een ingrijpende verbouwing. Doorgaan op de huidige weg om deze verbouwingsopgave aan te pakken, is geen optie. Ten eerste volstaat de tot nu toe gangbare politiek-bestuurlijke strategie niet meer, waarbij veelal sprake is van kortetermijnoplossingen en het uitstellen van vergaande beslissingen uit angst erop afgerkend te worden. Nederland zit daarmee ruimtelijk 'op slot'. Ten tweede komt Nederland hiermee niet langer weg. De Raad van State en de Europese Commissie stellen steeds meer paal en perk aan het niet halen van doelstellingen op het gebied van klimaat, water en natuur. Tot slot nadert de huidige praktijk ook in maatschappelijk opzicht zijn grenzen. Burgers laten steeds meer hun ongenoegen horen. De ruimtelijke opgaven voortkomend uit de noodzakelijke transitie hebben grote gevolgen voor de inrichting van de dagelijkse leefomgeving: de aanpak ervan kan alleen slagen als er brede steun is vanuit de samenleving.

Er is dus dringend een *andere koers* nodig in de ruimtelijke ordening. Het gaat er om dat de verschillende ruimtelijke opgaven beter met elkaar in verband worden gebracht; dat het Rijk stuurt op doelbereik en de regio's ondersteunt; dat partijen gebruik durven maken van het bestaande en stevige ruimtelijk instrumentarium en elkaar onderling aanspreken op het

niet halen van doelen. Er is daarnaast ontwerpmatige verbeelding nodig om ook een optimistisch en aantrekkelijk toekomstperspectief te schetsen. De urgente grote ruimtelijke opgaven van deze tijd bieden namelijk een uitgelezen kans om van Nederland niet alleen een beter functionerend, duurzamer en toekomstbestendiger land te maken, maar ook te zorgen dat de leefomgeving van inwoners mooier en aantrekkelijker wordt.

### **Aanbevelingen voor een andere koers**

*1. Versterk de inhoudelijke sturing van het nationale leefomgevingsbeleid*  
De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van het Rijk biedt in de huidige vorm onvoldoende houvast voor partijen in de regio om uitvoering te geven aan de vele opgaven in de fysieke leefomgeving. Wij adviseren daarom om een NOVI-plus op te stellen. Daarmee wordt de NOVI aangevuld met heldere nationale doelen en keuzes die in samenhang worden bekeken, met ruimte voor regionale uitwerking en beperking van het aantal rijksprogramma's. Het Rijk moet waar mogelijk zorgen voor vertaling van de nationale doelen voor de leefomgeving naar doelen per provincie, en voor monitoring van de voortgang op deze doelen. Zorg verder voor een conceptueel ruimtelijk fundament onder het nationaal leefomgevingsbeleid en herstel daartoe de ontwerpkracht bij de overheid. Verder moet het leefomgevingsbeleid sterker de verbinding leggen tussen het ruimtelijk domein en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. De diversiteit van gebieden in Nederland vraagt volgens ons om een passende sturing op ruimte. Het gedachtengoed van brede welvaart is daarbij behulpzaam.



## *2. Versterk de regierol van het Rijk bij het sturen op ruimte*

Gezien de grote ruimtelijke opgaven (en hun onderlinge samenhang) moet de regierol van het rijk op dit punt worden versterkt. Ongeacht een mogelijke herschikking van de departementale verantwoordelijkheden met betrekking tot de leefomgeving brengt het voorgaande ons inziens met zich mee dat ruimtelijke ordening als directe verantwoordelijkheid van een minister in zijn/haar portefeuille wordt opgenomen en daarmee in de naamgeving van het betreffende departement tot uitdrukking komt. Deze minister heeft tot taak de ruimtelijke opgaven en keuzes in het kabinet te agenderen en de daartoe noodzakelijk interdepartementale samenwerking verder te intensiveren. De minister zal daartoe over sturingsinstrumenten moeten kunnen beschikken zoals een eigen budget om ruimtelijk keuzes te faciliteren. Voorts moet grond die in het bezit is van het Rijk beter worden benut voor maatschappelijke doeleinden en moeten de mogelijkheden van een nationale grondbank nader worden onderzocht. Op deze manier kan de doorwerking van de NOVI bij ruimtelijke en financiële keuzes van andere departementen groter worden. Stel verder een onderraad van de ministerraad in om te voorkomen dat besluiten over de fysieke leefomgeving onvoldoende (ruimtelijke) samenhang hebben. Tot slot adviseren wij dat de rijksoverheid en ook andere overheden de bevoegdheden die zij op grond van de Omgevingswet hebben om regie te voeren over urgente ruimtelijke opgaven, ook daadwerkelijk inzetten.

## *3. Versterk het middenbestuur: provincies en regio's*

De regio vormt een belangrijk schaalniveau voor de samenhangende aanpak van ruimtelijke opgaven. Om die aanpak te versterken, pleiten wij

niet voor structuuraanpassingen in het openbaar bestuur, maar voor maatwerk en differentiatie in de verhouding tussen provincie en regio. Dit houdt in dat de ene keer (met name als regio's samenvallen met het grondgebied van een provincie) de provincie als bestuurslaag de regie neemt voor de aanpak van regionale opgaven, terwijl de andere keer het initiatief ligt bij regionale samenwerkingsverbanden. Dat vraagt van provincies wel een veel sterkere sturing in het ruimtelijk domein, zowel inhoudelijk (als het gaat om optelsom van alle regionale plannen en de ruimtelijke gevolgen daarvan) als procesmatig (bij de afstemming tussen regio's en het waarborgen van integraliteit in de regio's). Provincies moeten bovendien opdrachtgever worden voor een nieuwe landinrichtingsronde voor het buitengebied, in samenwerking met partijen als boeren, terreinbeherende organisaties, grondeigenaren en de waterschappen. Verder adviseren wij de instelling van integrale regiotafels, waar de diverse ruimtelijke opgaven in samenhang worden gezien. Deze regiotafels moeten drie taken krijgen: zorgen voor afstemming van de sectorale plannen voor de regio, in overleg gezien waar zij mogelijk taken van sectorale tafels kunnen overnemen, en een integraal gebiedsplan opstellen.

## *4. Vergroot de decentrale uitvoeringskracht*

Provincies, regio's en gemeenten kampen met een tekortschietende uitvoeringskracht als gevolg van capaciteitsgebrek, kennistekort en ontoereikende budgetten. Om dit op te lossen, adviseren wij te investeren in uitvoeringskracht. Het Rijk moet om te beginnen extra budget ter beschikking stellen aan decentrale overheden voor de uitvoering van nieuwe ruimtelijke opgaven, zoals de transitie naar een klimaatbestendige leefomgeving. Ook





adviseren wij om rijksbudgetten voor de regio's te ontschotten, zodat deze per regio als één budget beschikbaar komen. Daartoe moet mogelijk de Comptabiliteitswet worden aangepast. Mogelijkheden om de uitvoeringscapaciteit te vergroten liggen onder meer in het werken met flexibele pools van experts. Investeer verder in kennisontwikkeling op regionaal niveau. Ten slotte zal het Rijk zijn nationale kennisinfrastructuur structureel meer moeten richten op de vraagstukken van decentrale overheden.

#### *5. Neem burgerbetrokkenheid serieus*

De grote (transitie)opgaven, als gevolg waarvan de komende jaren grote ruimtelijke interventies in de leefomgeving moeten worden gepleegd, nopen tot het serieus nemen van betrokkenheid van burgers. Wij adviseren om daartoe nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid te organiseren. Dat gaat in de eerste plaats om burgerdialogen op nationaal niveau over de urgentie en de doelen van de grote transitieopgaven. In de tweede plaats gaat het om participatie op regionale schaal, waarbij overheden, burgers, bedrijven en andere partijen samen 'puzzelen' op mogelijke en wenselijke toekomstbeelden. Participatie laat overigens onverlet dat daar altijd reguliere democratische besluitvorming op moet volgen, op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau. Zo wordt de democratische legitimatie van besluiten gewaarborgd. Dat is onder meer van belang omdat met burgerparticipatie vaak maar een deel van de mensen wordt bereikt.

#### *6. Benut elkaars kwaliteiten bij samenwerking met markt, corporaties en uitvoeringsorganisaties*

Ruimtelijke gebiedsontwikkelingen zijn complexer dan voorheen. In een veel beperktere ruimte moeten diverse claims worden geacommodeerd én moet ook worden vormgegeven aan de duurzaamheidstransities. Onder deze omstandigheden zal (opnieuw) een goede manier gevonden moeten worden om optimaal samen te werken tussen overheid, markt, woningcorporaties en uitvoeringsorganisaties. Dat vergt onder andere het meer benutten van elkaars kennis, kapitaal en capaciteit, een open houding van betrokken partijen, bestendig en betrouwbaar opdrachtgeverschap van de overheid, en transparantie van projectontwikkelaars over de voorwaarden waaronder een project haalbaar is. De rijksoverheid moet zich meer bewust worden dat belangrijke uitvoeringskracht ligt bij organisaties zoals natuur- en landschapsbeheerders, en deze partijen in staat moeten stellen hun uitvoerende rol optimaal te vervullen.



**Figuur 1: Samenvatting aanbevelingen**

<b>Sterkere inhoudelijke sturing nationaal leefomgevingsbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stel een NOVI-plus op</li><li>• Zorg voor verbeelding en een conceptueel fundament in het nationaal leefomgevingsbeleid</li><li>• Herstel daartoe de ontwerpkracht bij de overheid</li><li>• Stel toekomstwaarde (o.a. bodem en water) en belevingswaarde burgers meer centraal</li><li>• Hanteer brede welvaart in alle regio's als uitgangspunt</li></ul>
<b>Meer rijksregie op ruimte</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Breng ruimtelijke ordening onder directe verantwoordelijkheid van een minister en laat dat tot uitdrukking komen in de naamgeving van het departement</li><li>• Stel een rijksbudget voor ruimtelijke ordening beschikbaar</li><li>• Benut rijksgronden voor maatschappelijke doeleinden en onderzoek een nationale grondbank</li><li>• Stuur meer op samenhang tussen ruimtelijke opgaven, stel een onderraad in</li><li>• Zet bevoegdheden en instrumenten uit de Omgevingswet daadwerkelijk in</li></ul>
<b>Versterking van het middenbestuur</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Provincies, vervul een sterkere rol in het ruimtelijk beleid</li><li>• Ga uit van differentiatie en maatwerk in de verhouding tussen provincie en regio's:<ul style="list-style-type: none"><li>- Start vrijwillige pilots met regioprovincies</li><li>- Beweeg als provincies mee met de regio's binnen het grondgebied</li></ul></li><li>• Stel integrale regiotafels in waar opgaven in samenhang worden gezien in een gebiedsplan</li><li>• Rijk, wees fysiek aanwezig in alle regio's</li></ul>
<b>Vergroting van de uitvoeringskracht</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zorg voor meer ambtelijke capaciteit: flexibele pool en capaciteit delen</li><li>• Zorg voor financiële middelen voor extra taken en onderzoek mogelijkheden ontschotting budgetten</li><li>• Ontwikkel regiokennis en richt nationale kennisinfrastructuur mede op de regio</li><li>• Provincies, wees opdrachtgever van een nieuwe ronde landinrichting</li></ul>
<b>Betere benutting burgerbetrokkenheid</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ontwikkel nieuwe participatievormen: nationale burgerpanels + participatie in regionaal ontwerpproces</li><li>• Laat burgerparticipatie altijd volgen door democratische besluitvorming</li><li>• Expliciteer verwachtingen vooraf</li><li>• Betrek sociaal-culturele geschiedenis en leefomgevingswaarden van bewoners bij planvorm</li></ul>
<b>Goede samenwerking met markt, corporaties en uitvoeringsorganisaties</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Benut kwaliteiten van ontwikkelaars, corporaties en uitvoeringspartners bij uitvoering</li><li>• Vereist: transparantie over haalbaarheid, commitment en goed opdrachtgeverschap overheden</li></ul>





# Aanbevelingen







# 1 INLEIDING

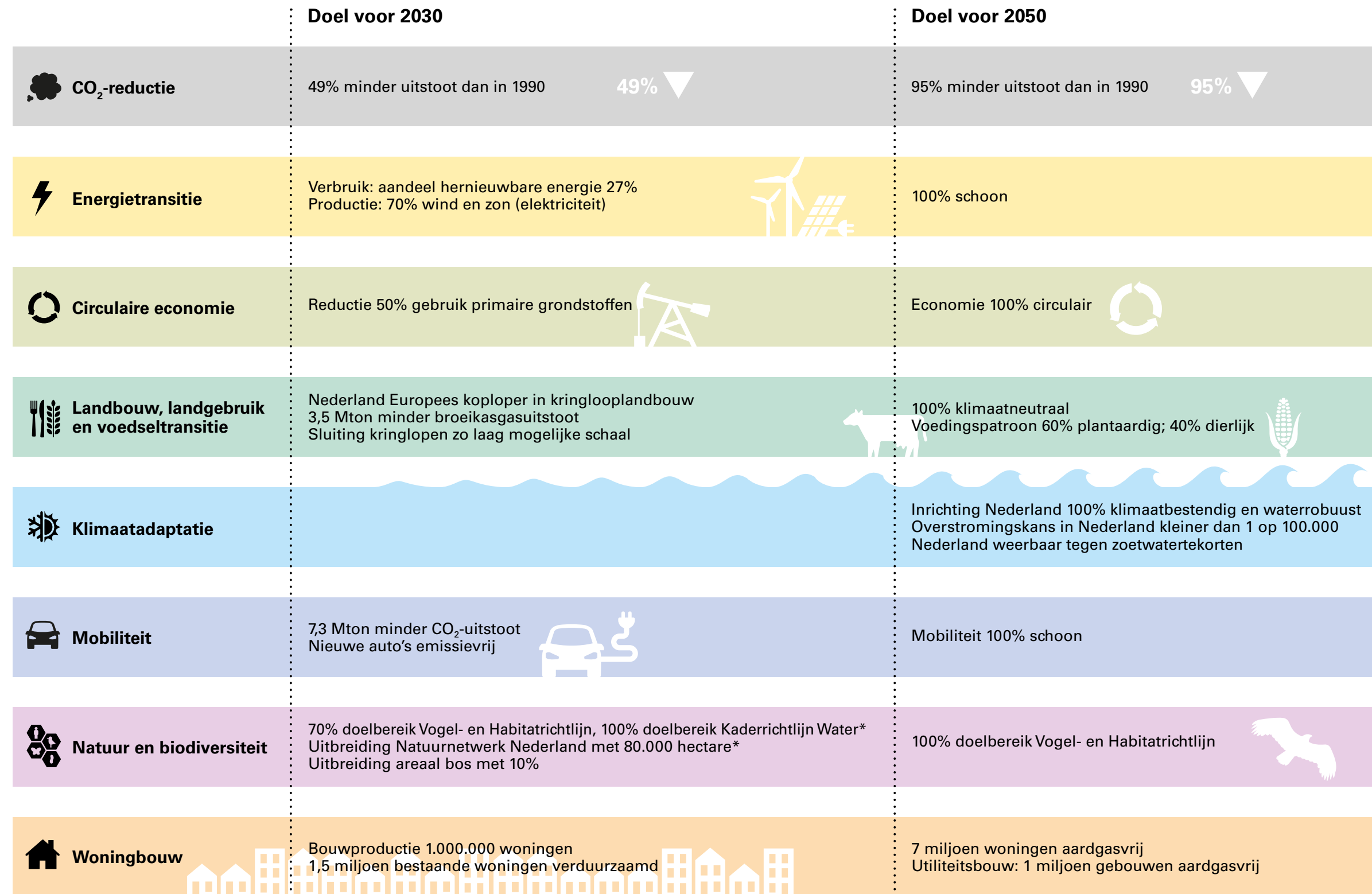
## 1.1 Aanleiding

Wereldwijd staan natuurlijke systemen onder grote druk; ook in Nederland is dit te merken. Het klimaat verandert snel, de zeespiegel stijgt en op veel plekken daalt de bodem. Grondstoffen raken op en de biodiversiteit neemt af. Extreme weersomstandigheden doen zich steeds vaker voor: perioden van droogte worden gevolgd door wateroverlast. Er is een dringende noodzaak om de broeikasgassen terug te dringen.

Om deze ontwikkelingen een halt toe te roepen of waar mogelijk te keren, staat Nederland voor grote *transitieopgaven* zoals een omschakeling naar een duurzame energievoorziening, de ontwikkeling van een circulaire economie en de verduurzaming van het voedselsysteem. Naast deze urgente transitieopgaven staat Nederland ook voor omvangrijke *ruimtelijke opgaven*, op het gebied van onder meer wonen, werken, water en groen. Veel mensen kunnen op dit moment geen woning vinden en de leefomgeving in steden en dorpen moet op diverse plekken worden aangepast om weersextremen te kunnen opvangen. Daarnaast moet de achteruitgang van natuur- en waterkwaliteit worden gekeerd. De hier opgesomde opgaven hangen onderling samen en kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien. Voor alle opgaven geldt dat ze urgent zijn en dat de uitvoering ervan onvermijdelijk een ruimtelijke impact zal hebben (zie Inhoudelijke bijlage). Om het gehele pakket van opgaven te realiseren heeft het kabinet zich gecommitteerd aan forse doelen voor 2030 en 2050; zie figuur 2.

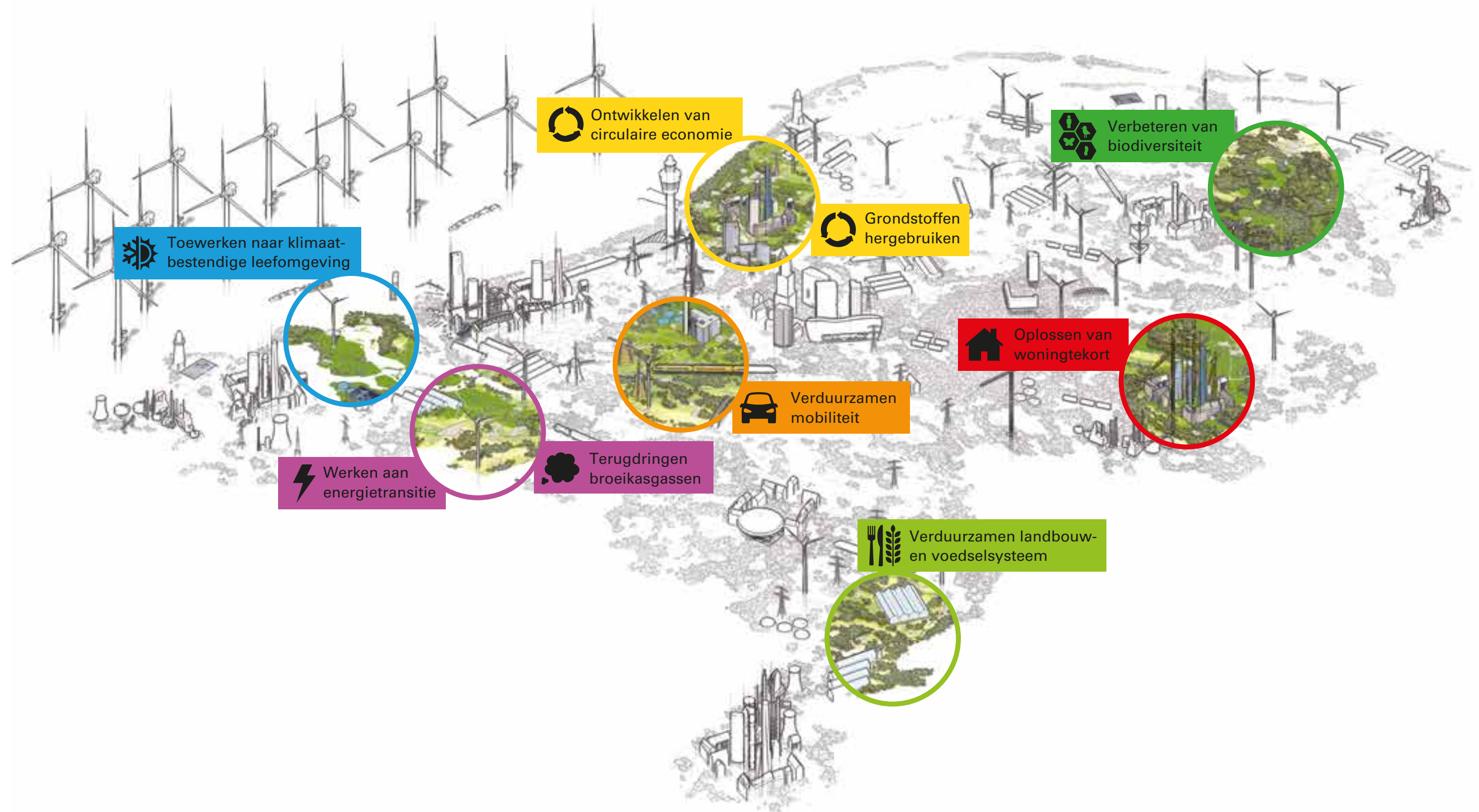


Figuur 2: Nationale doelen voor de grote opgaven in de fysieke leefomgeving



\* Voor dit doel geldt dat het niet in 2030, maar al in 2027 moet zijn gerealiseerd.

Figuur 3: Opgaven in de leefomgeving





Er moet de komende acht jaar veel gebeuren om de nationale doelen voor 2030 te halen en op koers te blijven voor het bereiken van de doelen voor 2050. Nederland loopt namelijk bij de aanpak van veel opgaven achter op schema. Zo is de uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen weliswaar aan het dalen, maar is de verwachting dat forse extra stappen nodig zijn om de doelstelling van 49% reductie ten opzichte van 1990 in 2030 te halen (PBL et al., 2020). De transitie naar een circulaire economie bevindt zich nog maar in de kinderschoenen (PBL, 2020a). En de doelen voor de landbouwtransitie zijn zelfs nog nauwelijks vertaald in concrete beleidsmaatregelen (PBL, 2020a). Ook het verwezenlijken van de woningbouwopgave voor 2030 is onzeker (IBO Ruimte, 2021). Daarbij geldt dat extra woningbouw nog niet het probleem van alle woningzoekenden zal oplossen; daarbij zijn mogelijk nog onder meer fiscale en/of financiële maatregelen nodig.

Duidelijk is dat de overheid de komende jaren met verhoogde inzet aan de slag moet met de kolossale opgaven voor de leefomgeving die voorliggen. Dit zal betekenen dat Nederland op korte termijn fundamenteel op de schop gaat. Een nieuw hoofdstuk in de voortgaande verbouwing van het landschap breekt daarmee aan. Een parallel met de wederopbouwperiode van na de Tweede Wereldoorlog dringt zich op. Ook toen stond Nederland voor een grote (ver)bouwopgave. Een groot verschil met toen is echter dat de fysieke aanpassing van de leefomgeving deze keer plaatsvindt in een volledig ingericht en (her)bestemd land. We hebben, kortom, te maken met een fase van 'wederombouw' (Janssen, 2021a). De vraag is of alle gewenste veranderingen ruimtelijk kunnen worden geacommodeerd. En bovendien: als dit proces niet goed wordt aangepakt en uitgevoerd, lijdt het

Nederlandse land(schap) daar onder. De kwaliteit van de leefomgeving kan dan nog verder in het gedrang komen. Er staat dus veel op het spel.

De politiek toont tot op heden, in weerwil van de urgentie van de ruimtelijke opgaven, vaak een gebrek aan daadkracht: vergaande beslissingen blijven uit en er is een neiging om pas in actie te komen als het misgaat. Tegelijkertijd roeren kritische burgers zich in toenemende mate. Zij uiten hun onvrede over ontwikkelingen in hun leefomgeving. Denk aan woon-demonstraties, windmolenprotesten en rechtszaken tegen de staat over het klimaatbeleid.

De hier geschetste problematiek roept de vraag op of de ruimtelijke ordening voldoende is toegerust voor de aanpak grote opgaven én het werken aan en vormgeven van een aantrekkelijk(er) Nederland. De onzekerheid hierover vormt de aanleiding voor dit advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

## 1.2 Vraagstelling

Met dit advies willen wij inventariseren wat er nodig is om te komen tot een voortvarende en zorgvuldige aanpak van de ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat. Wij richten ons daarbij niet alleen op wat er nodig is op het niveau van de rijksoverheid; we kijken naar álle overheidslagen en private en maatschappelijke partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming, sturing en uitvoering van het beleid voor de ruimtelijke ordening.



De vraag die we willen beantwoorden is tweeledig:

- Bieden de kaders voor het nationale ruimtelijk beleid, met de Nationale Omgevingsvisie en de Omgevingswet, voldoende houvast voor het handelen van het Rijk, van decentrale overheden en van andere partijen die een rol spelen in de ruimtelijke ordening?
- Welke verbeteringen zijn nodig op het vlak van regie, bestuurlijke organisatie, uitvoeringskracht, burgerparticipatie en samenwerking om te zorgen dat op de verschillende bestuurslagen in Nederland de ruimtelijke keuzes worden gemaakt die nodig zijn voor het creëren van een toekomstbestendige en kwaliteitsvolle leefomgeving?

### 1.3 Begrippen en definities

In dit advies komen de begrippen 'ruimtelijke ordening', 'ruimtelijke planning', 'ruimtelijke inrichting', 'ruimtelijke ontwikkeling' en 'leefomgevingsbeleid' voor. In sommige contexten zijn deze termen inwisselbaar, maar vaak hebben ze niet precies dezelfde betekenis.

'Ruimtelijke ordening' staat voor het proces waarbij de ruimte in Nederland wordt toebedeeld, ontwikkeld en beschermd, voor een zo goed mogelijke wederkerige aanpassing tussen samenleving en ruimte. Het synoniem hiervoor is 'ruimtelijke planning'. 'Ruimtelijke inrichting' staat voor het daadwerkelijk inrichten van de ruimte. 'Ruimtelijke ontwikkeling' gaat over veranderingen en trends die waarneembaar zijn in de fysieke leefomgeving. 'Leefomgevingsbeleid' ten slotte, is met de komst van de Omgevingswet (2016) de nieuwe overkoepelende term waarmee al het beleid voor de

fysieke leefomgeving wordt aangeduid: behalve het ruimtelijk beleid bijvoorbeeld ook het beleid voor (de ruimtelijke aspecten van) mobiliteit en milieu.

### 1.4 Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft in vogelvlucht de geschiedenis van de nationale ruimtelijke ordening, die sinds de jaren negentig sterk aan betekenis heeft ingeboet. We betogen dat doorgaan met de huidige passieve wijze van sturing op ruimte geen optie is in het licht van de grote nationale transitie- en ruimtelijke opgaven die voorliggen.

In hoofdstuk 3 zetten wij de belangrijkste inhoudelijke tekortkomingen in de nationale sturing op ruimte op een rij. We betogen dat de beperkte ruimte in ons land vraagt om duidelijkheid over de richting waarin Nederland zich gaat ontwikkelen. Het nationale ruimtelijk beleid biedt die duidelijkheid op dit moment onvoldoende.

In hoofdstuk 4 inventariseren we wat de belangrijkste haken en ogen zijn in het proces van sturing op ruimte: de *governance* op het niveau van de verschillende bestuurslagen. We belichten hoe de overheidssturing op ruimte is georganiseerd bij achtereenvolgens het Rijk, regio's en de decentrale overheden.





In hoofdstuk 5 formuleren wij op basis van onze probleemanalyse een aantal aanbevelingen. Deze zijn vooral gericht aan het Rijk, maar deels ook aan decentrale overheden en marktpartijen. Het advies telt ten slotte een bijlage, waarin de opgaven in de fysieke leefomgeving en de nationale doelstellingen worden toegelicht.







## 2 AFNEMENDE BETEKENIS VAN DE NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENING

**Wat zijn van oudsher de kwaliteiten van de Nederlandse ruimtelijke planning? Welke ontwikkelingen hebben zich voltrokken sinds de jaren negentig en hoe staat het er nu voor? In dit hoofdstuk betogen we dat de nationale ruimtelijke ordening sinds de jaren negentig sterk aan betekenis heeft ingeboet. Op de huidige voet doorgaan met de sturing op ruimte is geen optie, zeker niet in het licht van de grote nationale transitieopgaven die voorliggen.**

### 2.1 Lange traditie van integrale ruimtelijke planning

Nederland kent een lange traditie van nationale, integrale ruimtelijke planning. Nationale ruimtelijke nota's, met daarin principes en concepten voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, vormden de leidraad van het naoorlogse overheidsbeleid. Sectorale meekoppelende belangen zoals de woning- en voedselvraag fungeerden daarbij van oudsher als de hefboom om doelen van ruimtelijke ordening te realiseren. Zo realiseerde de volkshuisvesting grote aantallen woningen op – via de ruimtelijke ordening



geselecteerde – bouwlocaties. Met het veilig stellen van agrarische productieruimte hielp de landbouwsector met het behoud van open ruimte in het Groene Hart (WRR, 1998; Zonneveld, 2018; Denkwerk, 2020). De hoogtijdagen van de nationale ruimtelijke ordening kregen vorm met de nationale ruimtelijke nota's.

*“Nederland is een door mensenhanden gemaakt land. (...)*

*Het is ook erg góed gemaakt.” (IenM, 2013, p. 3)*

Iconen die de Nederlandse ruimtelijke ordening heeft opgeleverd, zijn nog altijd algemeen bekend. Denk aan de Randstad en het Groene Hart, de mainports, de Deltawerken en het Deltaplan, de rijksbufferzones, de IJsselmeerpolders, gevarieerde woonmilieus, de ruilverkaveling en landinrichting (zie de Canon van de ruimtelijke ordening, IenM, 2013). Het is waar Nederland zijn internationale faam in de ruimtelijke planning aan ontleent.<sup>1</sup>

## 2.2 Jaren negentig: kentering

Vanaf omstreeks 1990 verliest de nationale ruimtelijke ordening aan belang. De maatschappelijke sectorale belangen die van oudsher meekoppelen in het beleid, vallen steeds meer weg (WRR, 1998). Lange tijd was bijvoorbeeld (sociale) woningbouw het middel om ruimtelijke plannen mee te realiseren, maar dat verdwijnt met de liberalisering van de woningmarkt. En ook de

<sup>1</sup> Zie voor de geschiedenis van de ruimtelijke planning in Nederland onder andere De Klerk & Van der Wouden, 2021; Lörzing, 2021; Interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening [IBO Ruimte], 2021; Van der Wouden, 2015.

landbouw valt weg als meekoppelend belang. De landbouwsector intensificeert en wordt daarmee minder grondgebonden, terwijl de voedselmarkt verder internationaliseert. De landbouw wordt steeds meer aangestuurd door Europees beleid. Het nationale ruimtelijke beleid boet met het wegvallen van deze ‘meekoppelende belangen’ niet alleen in aan zeggingskracht, maar ook aan werkingskracht. De sturende invloed van klassieke concepten als de Randstad en het Groene Hart neemt sterk af.

## 2.3 Vanaf 2000: verder afnemende rijksbemoedening

In de twee decennia volgend op de jaren negentig kalft de machtsbasis van de nationale ruimtelijke ordening verder af. Verschillende ontwikkelingen spelen daarbij een rol; zie tabel 1.

**Tabel 1: Samenhangende ontwikkelingen in ruimtelijke ordening na jaren negentig**

Decentralisatie	Verantwoordelijkheden van Rijk naar gemeenten en provincies
Privatisering	Verantwoordelijkheden naar de markt
Ruimtelijke strategie	Verlies meekoppelende belangen Van visie- naar procesgerichte ruimtelijke ordening Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie
Financiën	Afbouw van nationale budgetten
Internationalisering	Overdracht van sturingsruimte naar ‘boven’ (EU/internationale verdragen)



Om te beginnen spelen de internationalisering van economie (vrijhandel) en de opkomst van een neoliberale sturingsfilosofie een rol. Aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw leek bemoeienis van het Rijk met ruimtelijke ordening niet meer zo nodig; de heersende gedachte was dat Nederland 'af' was. Decentrale overheden konden de kleinschaliger ruimtelijke (functie)wijzigingen in stad en land wel op eigen kracht regisseren (Janssen, 2021b). Het geloof in centralistische en kaderstellende nationale planning begon af te nemen (Ecorys, 2020, p. 27). *Decentralisatie* doet zijn intrede, gekoppeld aan een terugtrekkende (rijks)overheid in het ruimtelijk beleid. Bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw, natuur en bedrijventerreinen. De decentrale overheden krijgen steeds grotere beleidsvrijheid. 'Decentraal wat kan' wordt het nieuwe motto (IBO Ruimte, 2021, p. 25).

Tegelijkertijd krijgt *privatisering* vastere voet aan de grond in de ruimtelijke planning, in de vorm van publiek-private samenwerking. Publieke gebiedsontwikkeling is niet langer voorbehouden aan gemeentelijke ingenieursbureaus en ontwerpafdelingen. Marktpartijen krijgen een steeds grotere rol, ook bij grootschalige woningbouwopgaven. Er worden gemeenschappelijke ontwikkelbedrijven opgericht waarin gemeente, ontwikkelaars en corporaties samenwerken.

In de nieuwe *ruimtelijke strategie* die aldus ontstaat, verschuift de rol van de overheid van 'visiegericht' naar 'procesgericht'. Toelatingsplanologie (met een accent op wat wel en niet wordt toegestaan en het weren van ongewenste ontwikkelingen) maakt plaats voor ontwikkelingsplanologie (met een accent op ontwikkeling, waarbij meer wordt gekeken naar de kansen

die door marktpartijen met behulp van projectontwikkeling in een gebied kunnen worden benut).

Ook *financieel* wordt de bemoeienis van het Rijk met de ruimtelijke ordening in stappen teruggeschroefd. De nationale budgetten voor ruimtelijke ontwikkeling worden afgebouwd. Tot slot heeft de groeiende invloed van het *EU-beleid* effect op de sturingsruimte van de rijksoverheid, ook op het terrein van de ruimtelijke ordening. Mede omdat Europees beleid sectoraal is ingericht, inclusief de regelgeving waar Nederland aan is gehouden, wordt het Nederlandse ruimtelijk beleid meer sectoraal van aard (Lörzing, 2021).

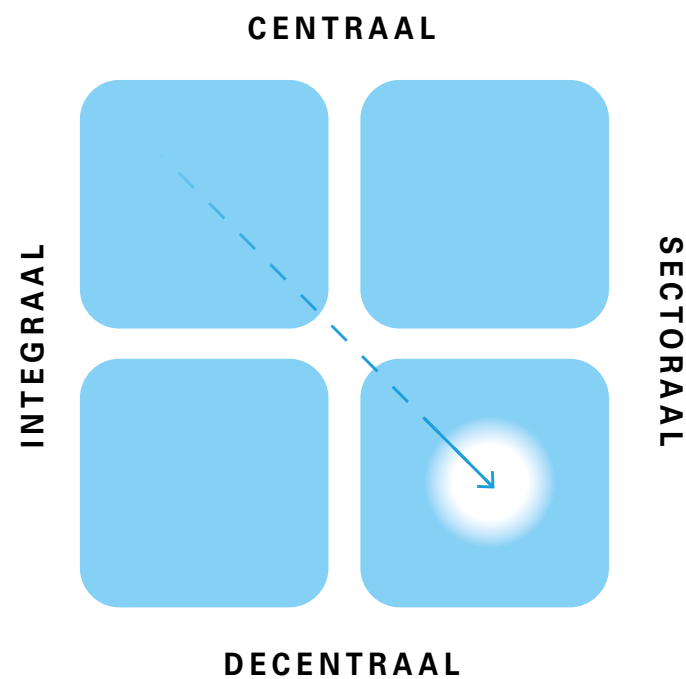
In 2010 cumuleerden deze ontwikkelingen in de gedeeltelijke ontmanteling van het ministerie van VROM. Een aantal taken van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening werd verdeeld over andere ministeries.

## 2.4 Huidige stand van de Nederlandse ruimtelijke planning

In de afgelopen twintig jaar heeft de rijksoverheid de zeggenschap over ruimtelijke ordening dus steeds meer laten varen (Lörzing, 2021). Door opeenvolgende decentralisatierondes van de afgelopen decennia is ruimtelijke ordening in Nederland gestaag steeds minder nationaal en steeds meer regionaal georganiseerd. Wat ooit bij het ministerie van VROM inhoudelijk onder één dak zat (wonen, ruimte, milieu) is uit elkaar gehaald en bij verschillende departementen ondergebracht. Integrale afweging van



**Figuur 4: Verschuiving in de sturing op ruimtelijke ordening sinds de jaren negentig**



Bron: Denkwerk, 2020

belangen heeft plaatsgemaakt voor beleid gericht op afzonderlijke sectoren (zie figuur 4). Er is daarbij sprake van een verschuiving van sturing op ruimtelijke ordening vanuit visievorming en meekoppelende belangen naar een meer procesgerichte sturing, waarbij juridische kaders de overhand krijgen. Vandaag de dag gaat het publieke debat nauwelijks nog over de inhoudelijke vraag in wat voor land Nederlanders kunnen en willen leven en welke toekomst zij zien voor de leefomgeving. In de ogen van gesprekspartners bij dit advies heeft ruimtelijke planning een veel procesmatiger karakter gekregen, met bestuurlijke en beleidsmatige afstemming als belangrijkste leidraad. Iedereen moet er wat van vinden. Gaandeweg het verzamelen van

de vinkjes en de afstemming ontstaat er inflatie van het inhoudelijke product: de gewenste integrale ruimtelijke oplossing. In plaats van integraliteit, ligt het accent op afstemmen met een suboptimaal resultaat. De financieel-economische crisis van 2008 heeft dit nog eens verder versterkt, met bezuinigingen bij overheden op diensten en/of afdelingen ruimtelijke ordening en ontwerp, en vertraging of inkrimping van ruimtelijke plannen.

De praktijk die aldus is gegroeid is dat de ruimte in Nederland steeds minder vanuit visie en verbeeldingskracht wordt ontworpen en steeds vaker haast bij toeval ontstaat uit een onoverzichtelijk woud van overlegvormen in de Nederlandse polder en uit – sterk onderling concurrerende – sectorale belangen. Burgerparticipatie en draagvlak zijn bovendien vaak problematisch, zeker op bovenlokale schaal: burgers raken regelmatig gefrustreerd over de geringe impact van hun stem of over het feit dat ze te laat betrokken zijn bij de planvorming. Soms haken ze zelfs helemaal af. Oplossingen die in het huidige ruimtelijk stelsel worden geformuleerd voor de grote ruimtelijke opgaven zijn ofwel gefragmenteerd en beperken zich tot één sector (bijvoorbeeld de woningbouw), ofwel zijn te weinig richtinggevend en doortastend, waardoor er geen werkelijke voortgang wordt geboekt (bijvoorbeeld bij bescherming van de natuur en verduurzaming van de landbouw) (Denkwerk, 2020). Daarnaast is er op het niveau van decentrale overheden steeds vaker onvoldoende uitvoeringskracht om de realisatie van ruimtelijke plannen zeker te stellen. Dit probleem doet zich vooral voor in het landelijk gebied, waar de problemen zich opstapelen en uitvoeringskracht de laatste twee decennia is weggezakt. In de volgende twee hoofdstukken diepen wij deze problemen nader uit: de tekortschietende inhoudelijke sturing





op ruimte (hoofdstuk 3), en de gebrekkige *governance* van de uitvoering (hoofdstuk 4).

## 2.5 Urgentie van steviger sturing op ruimte

Het is de vraag of het erg is dat (nationale) ruimtelijke ordening in Nederland aan betekenis heeft ingeboet. Ons antwoord is een overtuigd 'ja'. Verschillende ontwikkelingen nopen tot een andere, steviger sturing op ruimte.

Ten eerste zal Nederland de komende jaren fundamenteel op de schop moeten in verband met de grote transitievraagstukken die nú om een aanpak vragen: klimaatverandering, omschakeling naar een duurzame energievoorziening, ontwikkeling van een circulaire economie, verduurzaming van het voedselsysteem. Het vinden van oplossingen zal onvermijdelijk implicaties hebben voor ruimtelijke inrichting van Nederland. CO<sub>2</sub>-vastlegging in veenweidegebied of de aanleg van nieuwe bossen gaat gepaard met extra ruimtebeslag. Extremere weersomstandigheden – wateroverlast afgewisseld door perioden van droogte – noodzaken tot robuustere bodem- en watersystemen met ruimte voor extra waterberging (Adriaan Geuze in Sjerps, 2021). De 'klassieke' ruimtelijke opgaven die ruimte vragen, komen daar nog eens bij. Zoals de woningbouwopgave, waarbij decentrale overheden er in de afgelopen jaren niet in zijn geslaagd om in de grote behoefte aan meer nieuwbouw te voorzien (IBO Ruimte, 2021). Het risico dat de nationale doelen 2030 voor verstedelijking en de doelen voor het landelijk gebied niet gehaald gaan worden, is aanzienlijk. Dat er "werk aan

de winkel" is, zoals in het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (2021, p. 60) wordt geconcludeerd, is dus nog voorzichtig uitgedrukt.

Ten tweede is de huidige politiek-bestuurlijke strategie (of beter: elementen daaruit) voor de aanpak van de grote opgaven uitgewerkt. Het zoeken naar vooral technische en kortetermijnoplossingen volstaat niet meer voor de aanpak van de grote opgaven in de leefomgeving, evenals het opzoeken van de mazen in de wet (en daarmee zowel de kool als de geit sparen) en het uitstellen van vergaande beslissingen uit angst erop afgerekend te worden. Op deze manier is de planningsmachine lange tijd draaiende gehouden, zonder ingrijpende aanpassingen door te voeren. De keuze voor deze risicomijdende strategie is vanuit politiek oogpunt begrijpelijk. Het is voor bestuurders niet aantrekkelijk om moeilijke keuzes te maken waarvan de kosten nu, maar de baten pas op langere termijn merkbaar worden. De kans is immers groot dat men daarvoor bij de eerstvolgende verkiezingen wordt afgestraft. Echter, inmiddels groeit het besef dat deze omgang met de grote, ruimtelijke opgaven niet meer werkt. De samenleving ondervindt in toenemende mate last van de sectoraal gefragmenteerde en trage aanpak van ruimtelijke opgaven. De impasse rond diverse dossiers (stikstof, klimaat, woningnood) zorgt voor sociale, ecologische en economische schade (bouwprojecten die niet doorgaan, mensen die geen woning vinden, natuur die achteruitgaat enzovoort). Niet handelen vanuit integraal ruimtelijk perspectief kost de samenleving steeds meer (belasting)geld.



Ten derde blijkt Nederland juridisch niet langer 'weg te komen' met de huidige aanpak. De Raad van State grijpt in (bijvoorbeeld met de ongeldigverklaring van de PAS in 2019), de Europese Commissie stelt paal en perk (bijvoorbeeld met het besluit om het CO<sub>2</sub>-reductiedoel voor 2030 aan te scherpen van 49% naar 55%). De maatschappelijke roep om de grote opgaven meer in samenhang te beschouwen en structurele maatregelen te nemen met het oog op een duurzame toekomst, groeit. Bij gebrek aan (of terughoudendheid van) overheidssturing op ruimtelijke ordening, krijgt juridische regelgeving (nationaal en Europees) de overhand. De klimaatzaak van de stichting Urgenda over het niet-halen van CO<sub>2</sub>-reductiedoelen en de uitspraak van de Raad van State over de stikstofaanpak zijn exemplarisch voor wat Nederland mogelijk nog te wachten staat. Voor het niet halen van de klimaatdoelstellingen en natuurdoelstellingen (Natura 2000) zag de overheid zich al voor de rechter gesteld en hetzelfde dreigt te gebeuren met de doelen uit de Kaderrichtlijn Water.<sup>2</sup> Daarnaast heeft de Europese Commissie in het kader van de 'Green Deal' vergaande plannen (zoals de biodiversiteitstrategie en de Farm2Fork-strategie) die de internationale verplichtingen waaraan Nederland moet voldoen verder op scherp zetten.

Tot slot stelt niet alleen de rechtspraak, maar ook de samenleving grenzen. Burgers komen steeds meer in verzet tegen ruimtelijke plannen en ingrepen in hun directe leefomgeving en eisen overheidsactie op een veelheid van terreinen. Denk aan de lokale protestacties tegen windmolens van de afgelopen jaren en de landelijke woondemonstratie van september 2021.

<sup>2</sup> Hoewel de waterkwaliteit op veel plekken aanzienlijk is verbeterd, dreigt Nederland niet alle doelen van de Kaderrichtlijn Water in 2027 te halen (PBL, 2020b).

Dit soort burgerprotest en activisme moet serieus worden genomen. Overheidsambities op het gebied van grote ruimtelijke opgaven kunnen namelijk alleen slagen als zij de aansluiting bij de burger weten te vinden (PBL, 2020a; 2021a; rijksbouwmeester Floris Alkemade in Muskee, 2021). Dit geldt eens te meer voor ingrepen in de ruimte die nodig zijn voor klimaatadaptatie en de energietransitie, omdat deze grote gevolgen hebben voor de inrichting van de leefomgeving en voelbaar ingrijpen in het dagelijks leven van mensen. Als burgers deze ingrepen in het landschap ervaren als een verslechtering, ontstaat maatschappelijke weerstand. En ook als de (economische) baten en lasten ongelijk verdeeld zijn, zal dit op verzet stuiten. Dat er tegelijkertijd groepen burgers zijn voor wie de verandering juist niet snel genoeg gaat (getuige de Urgenda-rechtszaken), maakt de sociaal-maatschappelijke opgave die samenhangt met de (aanstaande) ruimtelijke verbouwing van Nederland extra complex.

Kortom, de huidige ruimtelijke ordening is onvoldoende toegerust voor de uitdagingen in het fysieke domein, omdat (1) er grote en urgente vraagstukken voorliggen waardoor Nederland op korte termijn fundamenteel op de schop moet, (2) een terughoudende politiek-bestuurlijke strategie beleid niet langer houdbaar is gegeven de impasses die op diverse dossiers zijn ontstaan, (3) Nederland ook juridisch niet langer blijkt weg te komen met de tot nu toe gevolgde aanpak, en (4) deze aanpak op steeds meer maatschappelijke weerstand stuit, terwijl voor het welslagen van grote ingrepen in de leefomgeving juist de steun van inwoners cruciaal is.



## 2.6 Kansen en perspectieven

Bij de verbouwing van Nederland staat er veel op het spel. Het gaat om de verduurzaming van de samenleving en de kwaliteit van de leefomgeving van Nederland, waarin voor iedereen een plek moet zijn om te wonen, te werken en te leven. De grote verbouwing van Nederland moet dus goed gebeuren. Als niet de juiste (integrale) keuzes worden gemaakt, zal dit een langdurige negatieve invloed hebben op het Nederlandse landschap en de leefomgeving van mensen. Er is daarom dringend een andere koers nodig in de ruimtelijke ordening, waarbij de verschillende ruimtelijke opgaven beter met elkaar in verband worden gebracht en waarbij het Rijk steviger stuurt op het bereiken van doelstellingen en de regio's daarin ondersteunt. Belangrijk is dat ontwerpmatige verbeeldingskracht wordt benut om een optimistisch en aantrekkelijk vergezicht te schetsen. Er is behoefte aan een toekomstperspectief waarin niet alleen een intimiderend 'moeten' maar ook een inspirerend 'kunnen' en 'willen' centraal staan (CRa, 2018).

De door ons voorgestelde andere koers vraagt niet om aanpassing van wetgeving, niet om verbouwing van het Huis van Thorbecke, en niet om 'terug naar vroeger'. Maar wel om nieuwe vormen van regie, waarbij de verschillende overheidslagen een rol kiezen die past bij de inhoudelijke uitdagingen van deze tijd voortkomend uit de ruimtelijke (transitie)opgaven. Het gaat om uitdagingen die om meer sturing van de overheid vragen, maar tegelijkertijd ook om meer participatie en betrokkenheid van burgers en naaste betrokkenen. Uitdagingen die vragen om meer onderlinge samenwerking tussen overheden – niet alleen vanuit de eigen verantwoordelijkheid maar ook met respect voor de verantwoordelijkheid van de ander.

Uitdagingen die de noodzaak van samenhang onderkennen tussen de beleidsopgaven op de verschillende overheidsniveaus, samenhang die niet alleen nodig is om de problemen op te lossen maar ook om voor de burger begrijpelijk te zijn. Uitdagingen die met zich meebrengen dat overheden elkaar (durven) aanspreken. Het bestaande instrumentarium is daarvoor toereikend, maar moet vooral anders worden benut. Dat kan helpen om de ruimtelijke verbouwing van Nederland volgend uit de ruimtelijke (transitie)opgaven, naderbij te brengen. Dat is geen *quick fix*. Maar wel noodzakelijk.

De grote ruimtelijke opgaven van deze tijd bieden een uitgelezen kans om Nederland niet alleen beter functionerend, duurzamer en toekomstbestendiger te maken, maar ook mooier en aantrekkelijker. Het is nog veel te vroeg om het ruimtelijk aanzien van Nederland op te geven. Integendeel, het Nederland cultuurlandschap is een kernelement van de Nederlandse identiteit en een krachtig, samenbindend fundament voor toekomstgerichte planning (SCP, 2019; WRR, 2021).

*“De maakbare samenleving is dan weliswaar bij de vuilnishoop van de twintigste eeuw gezet, maar onze topografie is maakbaar, die hebben we gemaakt, die moet onderhouden worden.”*  
(Dirk Sijmons in *Mommers*, 2017)





## 2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de ontwikkeling van de nationale ruimtelijke ordening in vogelvlucht geschetst. Nederlands rijke traditie van nationale, integrale ruimtelijke planning is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw langzaam maar zeker afgekald, onder meer als gevolg van de decentralisatie van rijkstaken en een afbouw van nationale budgetten voor ruimtelijke ordening. De rijksoverheid heeft haar zeggenschap over de ruimtelijke ordening steeds meer losgelaten. De ruimte in Nederland wordt tegenwoordig nauwelijks meer vanuit visie en verbeeldingskracht ontworpen. Ruimtelijke keuzes komen tot stand in een wirwar van overlegvormen en sectorale belangen.

Er is naar ons oordeel dringend een andere koers nodig in de ruimtelijke ordening, waarbij de verschillende ruimtelijke opgaven in Nederland beter met elkaar in verband worden gebracht en waarbij het Rijk steviger stuurt op het bereiken van doelstellingen en de regio's daarin ondersteunt.





### 3 INHOUDELIJKE TEKORTKOMINGEN BIJ STURING OP RUIMTE

**Nederland zal de komende jaren ruimtelijk grondig moeten worden verbouwd. Omdat de beschikbare ruimte beperkt is, vraagt dit om inhoudelijke sturing, aan de hand van een duidelijke visie op de richting waarin Nederland zich gaat ontwikkelen. Biedt de Nationale Omgevingsvisie, het inhoudelijke beleidskader van de rijksoverheid, hiervoor voldoende houvast? In dit hoofdstuk betogen we dat dit niet het geval is. We inventariseren de belangrijkste inhoudelijke tekortkomingen die waarneembaar zijn in de huidige nationale sturing op de ruimtelijke ordening.**

#### 3.1 Onvoldoende inhoudelijke sturing in Nationale Omgevingsvisie

**Nationale doelen en keuzes onvoldoende met elkaar verbonden en onvoldoende gedifferentieerd naar deelgebieden**

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) die het Rijk recent in samenwerking met overheden en maatschappelijke partijen heeft opgesteld (BZK, 2020a),



schetst het omgevingsbeleid van Nederland op de lange termijn. In de beleidsnota presenteert het kabinet de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat. Er worden inhoudelijke keuzes beschreven op het gebied van 21 nationale belangen. Zo kiest het kabinet voor ontwikkeling, bescherming en beheer van de Nederlandse kustzone en voor grootschalige energieproductie door middel van windparken op de Noordzee. Veel keuzes moeten echter nog op regionaal niveau worden uitgewerkt. Volgens de opstellers van het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (2021, p. 8) biedt de NOVI daarmee niet zozeer een uitgewerkte integrale visie, maar veeleer een kader om gezamenlijk met decentrale overheden tot een ruimtelijke visie te komen.

*“Daar waar keuzes op nationaal niveau in de NOVI niet of nog niet scherp gemaakt kunnen worden of waar dit niet verstandig is, wordt richting gegeven aan decentrale afwegingen via afwegingsprincipes, voorkeursvolgordes of er wordt aangegeven via welk regionaal proces wel de keuzes gemaakt worden (via een gebiedsgerichte uitwerking).” (BZK, 2020a, p. 16)*

Dat voor deze opzet is gekozen, is op zichzelf te begrijpen. Veel ruimtelijke opgaven spelen immers op een regionaal en lokaal schaalniveau. De aanpak ervan kan dan het beste in de gebieden zelf plaatsvinden. Wij zien echter twee tekortkomingen.

Op de eerste plaats signaleren wij dat in de NOVI de nationale keuzes en de bijbehorende doelen die op regionaal en lokaal moeten worden

gerealiseerd, op nationaal niveau nauwelijks in samenhang worden bekeken. Het is van belang dat dit wél gebeurt. Er zijn immers al veel (inter)nationale verplichtingen in de vorm van doelen die in een bepaald jaar moeten worden gehaald, zoals -49% broeikasgasemissie in 2030, 70% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in 2030 en de doelen verbonden aan de Kader Richtlijn Water in 2027. Daarbij komen doelen voor ruimtelijke opgaven, zoals woningbouw (zie Inhoudelijke bijlage). Al deze doelen hebben ruimtelijke implicaties en zouden daarom in samenhang moeten worden gezien, vanuit een overkoepelende (omgevings)visie. In de NOVI is echter relatief weinig aandacht voor deze ruimtelijke consequenties, en met name de vraag waar doelen in hun ruimtelijke uitwerking met elkaar kunnen gaan botsen. De NOVI benoemt met andere woorden niet waar de pijn zit: wat kan er straks níet meer in Nederland?

Op de tweede plaats zijn de landelijke doelstellingen nauwelijks vertaald in doelen voor deelgebieden, zoals provincies. Doelsturing van het Rijk voor deelgebieden is nodig, omdat niet alle keuzes aan de regio kunnen worden overgelaten. Met het oog op de effecten van sectoraal beleid op aanpalende domeinen en de interactie tussen regio's vereisen sommige ontwikkelingen beslissingen in samenhang en op nationaal niveau. Denk aan opgaven die de regiogrenzen overschrijden of die samenhang vereisen tussen sectorale plannen (PBL, 2016a). Verder is het de vraag of het op het decentrale niveau gaat lukken om de vereiste, soms verregaande keuzes te maken voor de aanpak van de transitieopgaven en de meer 'klassieke' verstedelijkingsvraagstukken, te vertalen in passend lokaal beleid. In gesprekken die we voor dit advies hebben gevoerd, werd dit punt herhaaldelijk als probleem



naar voren gebracht. Bij grote verschillen in perceptie van de problematiek en de gewenste oplossingsrichtingen bestaat het gevaar dat men er lokaal niet uitkomt en dat de uitvoering in de regio hapert (zie ook Rli, 2020, p. 29). Het is daarom essentieel dat gebiedsgericht maatwerk wordt gefaciliteerd door heldere doelen en keuzes op een hoger bestuurlijk niveau – lees: op rijksniveau. Welomschreven nationale beleidsdoelen en -keuzes vormen bij het nemen van impopulaire maatregelen een onontbeerlijke steun in de rug voor decentrale overheden.

Ook het zicht vanuit de rijksoverheid op de decentrale uitvoering van de nationale ruimtelijke beleidskeuzes vormt een aandachtspunt. Het is belangrijk om de realisatie van de doelen uit de NOVI op nationaal niveau goed te monitoren en in te grijpen als deze niet worden gehaald. In hoofdstuk 5 gaan wij nader op dit punt in.

### **Uitvoeringsagenda NOVI: stapeling van sectorale rijksprogramma's**

Het kabinet heeft de NOVI voorzien van een uitvoeringsagenda. Daarin staat beschreven hoe de beleidsdoelen uit de NOVI moeten worden gerealiseerd. Veelgehoorde kritiek op de uitvoeringsagenda is dat het vooral een opsomming is van instrumenten die het Rijk wil inzetten, met name programma's (IPO, VNG & UvW, 2020). Bij het opstellen van de Uitvoeringsagenda is er niet geselecteerd in het aantal rijksprogramma's. Dit leidt in de regio tot een overdaad aan rijksprogramma's en interbestuurlijke programma's, die de uitvoering erg complex maakt. Binnen gemeenten is er dan ook frustratie over de vele (vaak ook nog per sector opgesplitste) programma's waaraan ze van rijkswege geacht worden uitvoering te geven (PBL, 2021a).

In het landelijk gebied is de stapeling van rijksprogramma's en acties bijzonder groot, groter dan in stedelijk gebied, zoals bijvoorbeeld in de Peelregio is te zien (zie kader).<sup>3</sup> Het ontbreekt bovendien aan inhoudelijke samenhang tussen de programma's en bijbehorende instrumenten, hetgeen de uitvoering in de praktijk kan belemmeren (IPO, VNG & UvW, 2020).

#### **Voorbeeld van stapeling rijksprogramma's: regio De Peel**

In de Peelregio lopen de volgende rijks- en interbestuurlijke programma's: NOVI-gebied; rijksprogramma ONS Landschap; Aanpak verbreding nationale parken; Nationaal programma Landbouwbodems; Programma Natuur; Programma versterking biodiversiteit; Beheerplannen Natura2000; Nationaal programma landelijk gebied; Programma Regionale Energiestrategieën; MIRT-programma; Delta-programma; Programma Bodem en ondergrond; IBP Vitaal platteland zuidoostelijke zandgronden; Actieagenda erfgoed; Regiodeals; Programma gezonde leefomgeving; Woondeals. Ieder programma kent zijn eigen departementale 'afzender'. Afstemming tussen de uiteenlopende programma's vindt nauwelijks plaats op rijksniveau. In de regio moeten de programma's met elkaar in verband worden gebracht.

<sup>3</sup> Overigens zijn sommige programma's in de uitvoeringsagenda geen programma in de zin van de Omgevingswet. Het gaat in die gevallen om kennisprogramma's en niet om werkelijke programma's ter uitvoering van beleid.





### 3.2 Conceptuele armoede en gebrek aan ontwerpkracht

Met de NOVI heeft het nationale omgevingsbeleid wel enkele nieuwe principes gekregen (zoals 'afwentelen wordt voorkomen')<sup>4</sup> en nieuwe afwegingskaders (zoals 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies'). Richtinggevende ruimtelijke concepten (zoals voorheen de Ecologische Hoofdstructuur of het compacte stad-concept) zijn er echter nauwelijks te vinden. Met andere woorden: streefbeelden van de gewenste structuur of ruimtelijke inrichting van Nederland (en daarbinnen de regio's) worden naar ons oordeel in de NOVI node gemist.

Dergelijke streefbeelden zijn overigens recent wel door externe partijen (veelal maatschappelijke en regionale coalities) aangeleverd. Voorbeelden zijn het streefbeeld van een toekomstig bestendig Nederland in 2120 van de WUR (WUR, 2019a), 'Natuurlijk Friesland 2050', afkomstig van een coalitie van milieu- en natuurorganisaties (Friese Milieufederatie et al., 2021) en 'De Eeuwige bron', samengesteld door een coalitie van partijen en een drinkwaterbedrijf (Vitens et al., 2020).

De NOVI bevat maar een beperkt aantal ruimtelijke concepten. Zo is er het concept 'Stedelijk Netwerk Nederland', bedoeld om de beleidsinzet van het Rijk bij verstedelijkingstrategieën te sturen (IBO Ruimte, 2021, p. 45; Studiegroep Inrichting Landelijk Gebied, 2021). Volgens het IBO Ruimte (2021) zijn er ook voor het landelijk gebied dringend richtinggevende

<sup>4</sup> Met dit principe wordt bedoeld dat keuzes in het leefomgevingsbeleid niet ten koste mogen gaan van toekomstige generaties (afwentelen naar tijd) en dat ingrepen in het ene gebied geen negatieve effecten mogen hebben op andere gebieden (afwentelen naar plaats).

ruimtelijke concepten nodig. De Rli sluit zich hierbij aan. Met overtuigende ruimtelijke concepten kan op rijksniveau en in de regio van richting worden voorzien. Hiermee kan het maken van ruimtelijke keuzes in de regio worden gefaciliteerd.

Ontwerpers spelen een belangrijke rol bij het bedenken en formuleren van ruimtelijke concepten. Zij zijn in staat om verschillende ruimteclaims te integreren en verbeeldingskracht te mobiliseren. Niet voor niets waren ontwerp bureaus betrokken bij de opstelling van twee van de drie bovengenoemde regionale concepten en streefbeelden. Hoewel niet de enige reden, lijkt een belangrijke factor voor de huidige conceptuele 'leegheid' van nationale ruimtelijke visies (zo gemunt door Zonneveld, 2001) dat de ontwerpkracht bij overheden grotendeels is wegbezuinigd. Dat geldt zowel voor stedenbouwkundigen, landschapsarchitecten als architecten. Juist uit onderzoekende ontwerpprocessen kunnen aansprekende planconcepten voortkomen. Ontwerpen is immers een integrerende manier van denken en doen, dat mogelijke en wenselijke toekomst in beeld brengt.

### 3.3 Te weinig aandacht voor toekomstwaarde in het nationaal omgevingsbeleid

Zoals we in hoofdstuk 1 hebben beschreven zijn de grenzen van de draagkracht van de fysieke leefomgeving in zicht, soms zelfs al overschreden (PBL, 2021a). Met name de kwaliteit van het water, de bodem en de biodiversiteit staan onder grote druk. Overheidsambities op het gebied van klimaat, natuurlijke systemen, natuur, milieukwaliteit en gezondheid



worden niet gehaald en op veel punten is sprake van knelpunten (Royal HaskoningDHV, 2019; PBL, 2020a; Erisman & Strootman, 2021).

De situatie is volgens Buitelaar & Hajer (2021) zo ernstig, dat bij ongewijzigd beleid en praktijken de fysieke basis van Nederland niet langer vanzelfsprekend is. De natuurlijke randvoorwaarden zijn naar hun oordeel op dit moment onvoldoende bepalend voor het leefomgevingsbeleid.

Ook uit de NOVI spreekt het belang van het fysieke fundament van Nederland onvoldoende. De omgevingsvisie benoemt op verschillende plekken weliswaar het belang van bodem en water, vooral bij verstedelijking, bodemdaling, veenweiden en landgebruik. Zo staat er in de NOVI bijvoorbeeld dat ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling (bijvoorbeeld in diepe polders of op slappe grond) moeten worden vermeden of dat het effect daarvan wordt gemitigeerd (BZK, 2020a, p. 125). En dat in het landelijk gebied de balans moet worden verbeterd tussen het landgebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht (ibid, p. 135). Maar veel minder aandacht is er in de NOVI voor de consequenties van ontwikkelingen als keuzes uitblijven. In die zin is er te weinig aandacht voor de toekomstwaarde van de leefomgeving.<sup>5</sup> Het is de uitdaging om gebiedsontwikkelings- en bouwopgaven voor ruimte om te wonen, te werken en te leven te verbinden met de verbetering van het fysieke fundament.

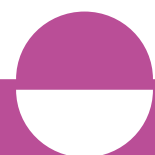
<sup>5</sup> Ruimtelijke kwaliteit is opgebouwd uit de trits belevingswaarde, de toekomstwaarde en gebruikswaarde. Bij de toekomstwaarde gaat het om de toekomstbestendigheid van de ruimte: het vermogen om ruimtelijke gevolgen van veranderende omstandigheden op te vangen (VROM-raad, 2011).

*“Nederlanders moeten zich realiseren dat ons fysieke fundament niet meer vanzelfsprekend is. Klimaatverandering gaat de vorm en functionaliteit van ons land ingrijpend veranderen. De zeespiegel stijgt, de bodem daalt. En of dat nog niet erg genoeg is hebben we ook al te maken met intense periodes van droogte en extreme neerslag. Dit is geen kwestie die je kunt aanpakken op het niveau van een groenblauw dak of een tegelvrije tuin, het is een nationale opgave. Als we de ruimtelijke ontwikkelingen op hun beloop laten, loopt de landbouw tegen zijn grenzen op, verpietert de natuur en moeten vele ruimtelijke investeringen in infrastructuur en vastgoed vervroegd worden afgeschreven. En zullen de investeringen om straks ‘onze voeten droog te houden’ vele malen hoger zijn.”*  
(Buitelaar & Hajer, 2021)

### 3.4 Te weinig oog voor sociaal-culturele verschillen tussen gebieden

Een laatste aspect dat wij onder de loep hebben genomen bij onze beoordeling van het nationale leefomgevingsbeleid in de NOVI betreft de mate waarin er oog is voor de specifieke kwaliteiten van en verschillen tussen gebieden in Nederland.

Uit de NOVI spreekt duidelijk erkenning van het gegeven dat Nederland een verzameling vormt van heel verschillende gebieden. Zo wordt in het toekomstperspectief voor Nederland gesproken van “... een mozaïek van gebieden die onderling mogen verschillen. (...) Het land heeft in 2050 meer





metropolitane kenmerken en kwaliteiten dan nu, maar heeft ook in 2050 nog een open en polycentrische ruimtelijke structuur” (BZK, 2020a, p. 19).

*NOVI over regionale verschillen:*

*“In het verleden is te veel gedacht vanuit één benaderingswijze overal in Nederland. Met de NOVI willen we expliciet onderscheid maken tussen gebieden. De beleefde (cultuurhistorische) identiteit en mogelijkheden van een gebied en de waardering van eigenschappen van streek, landschap, stad of dorp moeten steeds doorwegen in de te maken keuzes.” (BZK, 2020a, p. 74)*

Ook bij de uitgangspunten van de NOVI keert de erkenning van de pluriformiteit van gebieden terug. Een daarvan is bijvoorbeeld ‘anders kijken, anders kiezen’ waarbij de kenmerken en identiteit van gebieden centraal staan. Hierbij gaat het niet zozeer om “hoe we de functies stuk voor stuk in het land kwijt kunnen, maar om de specifieke kenmerken, identiteit en ontstaansgeschiedenis van Nederland” (p. 11). De andere manier van kijken is vertaald in een van de drie afwegingsprincipes in de NOVI, die luidt dat kenmerken en identiteit van een gebied centraal staan (p. 75).

Wij onderschrijven het perspectief uit de NOVI van een Nederland als mozaïek van verschillende gebieden, elk met eigen kwaliteiten. Het is een polycentrische ruimtelijke structuur: een geheel van grotere en kleinere steden, die over het algemeen onderling goed zijn verbonden, met daar-tussen kleinere en grotere groengebieden. Ook zijn wij het er van harte mee

eens dat bij de ruimtelijke inrichting rekening moet worden gehouden met de identiteit en ontstaansgeschiedenis van regio’s.

Wat wij echter missen in de NOVI is aandacht voor de sociaal-culturele kant van het verhaal. Het is nu al merkbaar dat regionale gevoelens van ongenoegen de laatste jaren steeds luider klinken, onder andere aan de buitenranden van polycentrisch Nederland (De Voogd, 2013; Van den Berg, 2018; Van den Berg & Kok, 2021). Dat is bijvoorbeeld goed merkbaar in de discussie over de grote opgaven op het vlak van klimaat en energie. De druk op het landelijk gebied voor het inpassen van oplossingen voor de transitieopgaven is groot. De ruimtelijke claims van die oplossingen lijken vooral in dunner bevolkte regio’s te belanden, omdat steden daarvoor nauwelijks ruimte hebben en dunner bevolkte gebieden ‘leeg’ lijken. Daardoor ontstaat in sommige gebieden het idee dat zij ruimtelijk opdraaien voor de energiebehoefte van elders (PBL, 2021a, p. 52). Het landschap waarin zij wonen krijgt door de vele transitieopgaven een andere aanblik en dit roept – begrijpelijk – weerstand op.

Het is volgens ons belangrijk dat de overheid zich niet alleen rekenschap geeft van de ruimtelijke, maar ook van de sociaal-culturele kwaliteiten van en verschillen tussen gebieden. Voor de aanpak van transitieopgaven is heel Nederland nodig, niet slechts een selectie van gebieden. Daarbij geldt dat niet altijd alle opgaven binnen de grenzen van een regio kunnen worden opgelost en dat gebieden elkaar daarom nodig hebben. Maar óók geldt dat de grote (ruimtelijke) transitieopgaven in álle gebieden zorgen voor druk op de kwaliteit van de leefomgeving en het Nederlandse cultuurlandschap,



en daarmee op de belevingswaarde. Het is van belang om als overheid oog te hebben voor alle regio's in Nederland en voor plekken (en mensen) die in de mazen van het stedelijk netwerk vallen (middelgrote steden zoals Roosendaal) of zich daarbuiten bevinden (randen van Nederland) (Tordoir & Regioplan, 2015). De NOVI zou, met andere woorden, oog moeten hebben voor de vraag hoe Nederland zowel ruimtelijk als maatschappelijk een samenhangend land blijft (BZK, 2019). Dat vraagt om een passende nationale sturing op de ruimte. In hoofdstuk 5 gaan we dieper op dit vraagstuk in, met een pleidooi voor het perspectief van brede welvaart.

### 3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij de belangrijkste inhoudelijke tekortkomingen in de nationale sturing op ruimte op een rij gezet. De beperkte ruimte in Nederland vraagt om duidelijkheid over de richting waarin Nederland zich gaat ontwikkelen. De NOVI biedt die duidelijkheid onvoldoende. Samenhang in nationale doelen en keuzes op nationaal niveau worden gemist: niet alles kan aan de regio worden overgelaten. Met oog op de effecten van sectoraal beleid op aanpalende domeinen en de interactie tussen regio's vereisen sommige ontwikkelingen beslissingen in samenhang en op nationaal niveau. In het (nationale) leefomgevingsbeleid is er verder te weinig aandacht voor de toekomstwaarde van de fysieke leefomgeving. Decentrale overheden hebben te weinig houvast doordat richtinggevende ruimtelijke concepten en streefbeelden ontbreken in het nationale beleid. De ontwerpkracht die daaraan bij uitstek kan bijdragen, is grotendeels wegbezuinigd bij overheden. Tot slot ontbreekt het in de NOVI aan aandacht

voor sociaal-culturele kant van de inrichting van de leefomgeving: hoe kan Nederland zowel ruimtelijk als maatschappelijk een samenhangend land blijven?







## 4 GOVERNANCE TEKORTKOMINGEN

In dit hoofdstuk kijken we naar de proceskant van de overheidssturing op de ruimtelijke ordening: de *governance*. Wat zijn de belangrijkste *governance*-tekortkomingen, die maken dat de huidige ruimtelijke ordening in Nederland onvoldoende is toegerust voor de samenhangende en geïntegreerde aanpak van de grote ruimtelijke opgaven? Daarbij komt achtereenvolgens de positie van het Rijk, van de regio en van decentrale overheden aan de orde. We staan ook stil bij de betekenis van burgerbetrokkenheid, maatschappelijk draagvlak en de samenwerking van de overheid met de markt en andere maatschappelijke (uitvoerings)organisaties.

### 4.1 Rijk: onvoldoende regie bij sturing op ruimte

#### Verkokering bij het Rijk: disbalans sectoraal en integraal werken

Met de NOVI presenteert het Rijk een op samenwerking gerichte aanpak bij opgaven in de leefomgeving. Daarbij is het streven om te werken als één overheid (BZK, 2020a, p. 160): overheden dragen samen verantwoordelijkheid voor de leefomgeving.



Wij signaleren echter dat de rijksoverheid in dit streven zelf niet altijd het goede voorbeeld geeft. In die samenwerking blijft de rijksoverheid sterk sectoraal werken. De departementale (en dus sectorale) wijze waarop de rijksoverheid momenteel is georganiseerd, draagt hier in belangrijke mate aan bij. Elk departement heeft eigen belangen en ambities, met een eigen budget. De rijksmiddelen zijn verkokerd (ROB, 2021a; Studiegroep IFV, 2020a; Verdaas & De Zeeuw, 2020). Het gevolg van deze situatie is dat voor gemeenten, provincies en waterschappen de samenwerking met het Rijk op het vlak van ruimtelijke planning ervaren als ‘schaken op verscheidene borden’ (IPO, VNG & UvW, 2020). Ook het ontbreken van collegiaal bestuur op nationaal niveau (dat er bij decentrale overheden wél is) draagt hieraan bij. Op nationaal niveau wordt immers gewerkt met de zogeheten ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij elke minister verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen domein. Dat werkt door in de samenstelling van de commissies in de Kamer, georganiseerd langs dezelfde sectorale lijnen. Onderwerpen die de ministeriële verantwoordelijkheid van één minister ontstijgen, zijn lastiger om goed te behandelen. Wie is op de samenhangende en geïntegreerde aanpak van de grote ruimtelijke opgaven aanspreekbaar?

Het is dus niet verwonderlijk dat er bij provincies, gemeenten en waterschappen zorgen leven over de vraag of het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wel sturend genoeg is bij ruimtelijke en financiële keuzes (vanuit de nationale omgevingsvisie) naar beleid van andere departementen (IPO, VNG & UvW, 2020). Keuzes op rijksniveau worden dan niet gemaakt vanuit een gedragen samenhangend

toekomstperspectief, maar ingegeven door departementale, sectorale overwegingen. Hoewel de zogenoemde departementale ‘frietsnijder’ er altijd is geweest, wreekt zich nu dat afwegingen met ruimtelijke impact op rijksniveau niet integraal gewogen worden (zoals het ministerie van Financiën doet voor de rijksbegroting). Dit raakt aan het volgende punt.

De sectorale werkwijze van het Rijk heeft tot gevolg dat er op nationaal niveau bij de overheid weinig oog is voor de raakvlakken tussen verschillende ruimtelijke opgaven. Om dit te doorbreken zullen departementen beter moeten gaan samenwerken. Dat besef is er op rijksniveau overigens al langere tijd. Er zijn inmiddels dan ook voorbeelden waarbij wél over departementale grenzen heen wordt samengewerkt aan gedeelde ruimtelijke opgaven, zoals in het Deltaprogramma, of in de NOVI-gebieden van de NOVI. Echter, bestaande grenzen zijn diep ingesleten en worden niet zomaar overschreden (Van der Steen & Scherpenisse, 2020). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2021b) signaleert bijvoorbeeld dat het ook in het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland niet is gelukt de verkokering tussen departementen te doorbreken, terwijl integraal werken juist een van de doelen van het programma vormt.

*Evaluatie InterBestuurlijk Programma Vitaal Platteland:*

*“Het ‘integrale’ karakter (blijft) beperkt tot welwillende belangstelling, zonder dat er daadwerkelijk ontschotting plaatsvindt tussen de verschillende domeinen.” (PBL, 2021b, p. 11-12)*





Overigens is een sectorale aanpak niet altijd problematisch: soms is een benadering vanuit afzonderlijke sectoren juist passend. Een sectorale benadering kan bij opgaven met een beperkte reikwijdte de slagkracht soms ten goede komen. Maar zeker bij de samenkomst van grotere ruimtelijke opgaven en projecten in de regio spelen vaak uiteenlopende belangen een rol. Als deze in portefeuilles zitten van afzonderlijke bewindspersonen, werkt dat vertragend: niemand voelt zich 'eigenaar' van de opgave als geheel. Kansen om door middel van synergie doelen op diverse terreinen tegelijk te bereiken, worden dan niet benut (Rli, 2019). Het gaat dus om het vinden van de juiste balans tussen sectoraal en integraal werken. Die balans is er bij de rijksoverheid op dit moment niet als het gaat om de aanpak van ruimtelijke vraagstukken. In hoofdstuk 5 gaan wij dieper op deze problematiek in.

### **Afwezigheid van het Rijk in de regio**

Ondanks de vele lopende rijksprogramma's in de regio is op dit moment de aanwezigheid van het Rijk in de regio vaak nog onvoldoende. Voor zover er sprake is van rijksbetrokkenheid is deze veelal sectoraal ingestoken, incidenteel van karakter en met weinig mandaat om eventuele belemmeringen weg te kunnen nemen en beslissingen te kunnen nemen. Dat geldt vooral bij opgaven die de regionale schaal overstijgen, waarbij de regio niet altijd de organisatiekracht of middelen heeft om initiatieven verder te helpen en/of de gevestigde belangen te doorbreken (Rli, 2019). Als gevolg van de geringe aanwezigheid van het Rijk in de regio ziet het Rijk onvoldoende dat gemeenten voor elke opgave met een andere rijksambtenaar op een ander departement te maken hebben en daardoor met tegenstrijdigheden worden

geconfronteerd. Die moeten vervolgens 'hoog over' via bestuurlijke interventies worden opgelost. Dit kost vaak veel tijd en frustreert het werk.

Het Rijk is niet alleen in materiële zin (in termen van menskracht) afwezig in de regio. Het probleem speelt ook in immateriële zin: er is op rijksniveau weinig inhoudelijke kennis over wat er speelt in de regio's. De rijksoverheid geeft ook weinig blijk van intrinsieke belangstelling voor de zorgen en noden van de regio's (ROB, 2021a). In een evaluatie van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland noemt het PBL (2021b) de relatie tussen Rijk en regio 'niet evenwichtig': Regio's stemmen hun gebiedsplannen wel af op het rijksbeleid, maar andersom worden nationale sectorale plannen nauwelijks afgestemd op ervaringen, inzichten, mogelijkheden en knelpunten in de gebieden waar ze moeten worden uitgevoerd. Terwijl dat wel nodig is, stelt het PBL, omdat 'de regio aan zet' een uitgangspunt is bij het betreffende interbestuurlijk programma. Overigens worden in het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland wel voorzichtige stappen in de goede richting gezet, en waarderen betrokken partijen de gerealiseerde verbinding tussen Rijk en regio. Datzelfde geldt voor de Regiodeals, waarin het Rijk samenwerkt met regio's om de kracht van de regio te versterken op uiteenlopende thema's en opgaven (LNV, 2021a).

### **Beschikbare instrumenten Omgevingswet onvoldoende benut**

De Omgevingswet die naar verwachting medio 2022 in werking zal treden, biedt een 'instrumentenkist' voor het aanpakken van de opgaven in de fysieke leefomgeving. In de wet wordt wetgeving van verschillende beleidsterreinen samengebracht. De set instrumenten kan voor



verschillende doelen en op verschillende bestuursniveaus worden toegepast. De Omgevingswet is bovendien opgezet als een robuuste wet, die toepasbaar is ongeacht de wijze waarop de rijksoverheid haar sturende rol ten aanzien van het ruimtelijk beleid invult (BZK, 2021a). Of de wet in de praktijk ook zo zal werken, is nu nog niet duidelijk. De effectiviteit van de Omgevingswet zal sterk afhangen van de manier waarop burgers, bedrijven, ambtenaren en bestuurders in de praktijk ermee om (kunnen) gaan (Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011). Onze gesprekspartners bij dit advies stellen dat het al gauw een aantal jaren kan duren voordat zich een nieuwe manier van werken uitkristalliseert. Dat is een spanningsveld, want voor de uitvoering van de transitieopgaven moeten overheden nu al aan de slag.

Tegelijkertijd is te zien dat overheden lang niet altijd gebruik maken van het volledige palet aan instrumenten. Zo spelen er in Noord-Brabant en Oost-Nederland problemen met verdroging, de schaarser wordende zoetwatervoorraad, de noodzakelijke omslag naar kringlooplandbouw en de achteruitgang van de natuur. Die problemen grijpen in elkaar en er is ruimtelijk instrumentarium nodig om beweging te krijgen in de dossiers. Provincies vinden het ingewikkeld om tot actie te komen. Maar de benodigde beleidsinstrumenten zijn wel degelijk voorhanden: op dit moment in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en straks in de Omgevingswet.

## 4.2 Regio's: belangrijke ruimtelijke schaal maar bestuurlijk slecht georganiseerd

De regio vormt een belangrijk schaalniveau voor de aanpak van ruimtelijke opgaven. Dit heeft te maken met het gemeentegrensoverschrijdende karakter van veel ruimtelijke opgaven. Ruimtelijke professionals typeren de regio vaak als het 'oplossingszwangere' schaalniveau van de ruimtelijke ordening (Dirk Sijmons in Hajer et al., 2006, p. 32). Veel van de gesprekspartners die wij in het kader van dit advies gesproken hebben, erkennen dit 'integrerende' belang van de regio. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft onlangs vastgesteld dat de regio in Nederland een adequate schaal is voor de aanpak van tal van opgaven (ROB, 2021b).

Tegelijkertijd echter, is het regionale schaalniveau bestuurlijk niet goed georganiseerd. Dit is een probleem dat al heel lang bestaat, ondanks de talloze pogingen die zijn ondernomen om regionale bestuursvormen in het leven te roepen. De afgelopen honderd jaar zijn vergeefs voorstellen gedaan voor het oprichten van streekgemeenten, gewesten, doe-provincies, provincies-nieuwe-stijl, stadsprovincies en landsdelen (Boogers, 2013; Zonneveld, 2021). Van het laatste voorstel – de 'WGR-plusregio' voor stedelijke regio's – is in 2015 afscheid genomen.

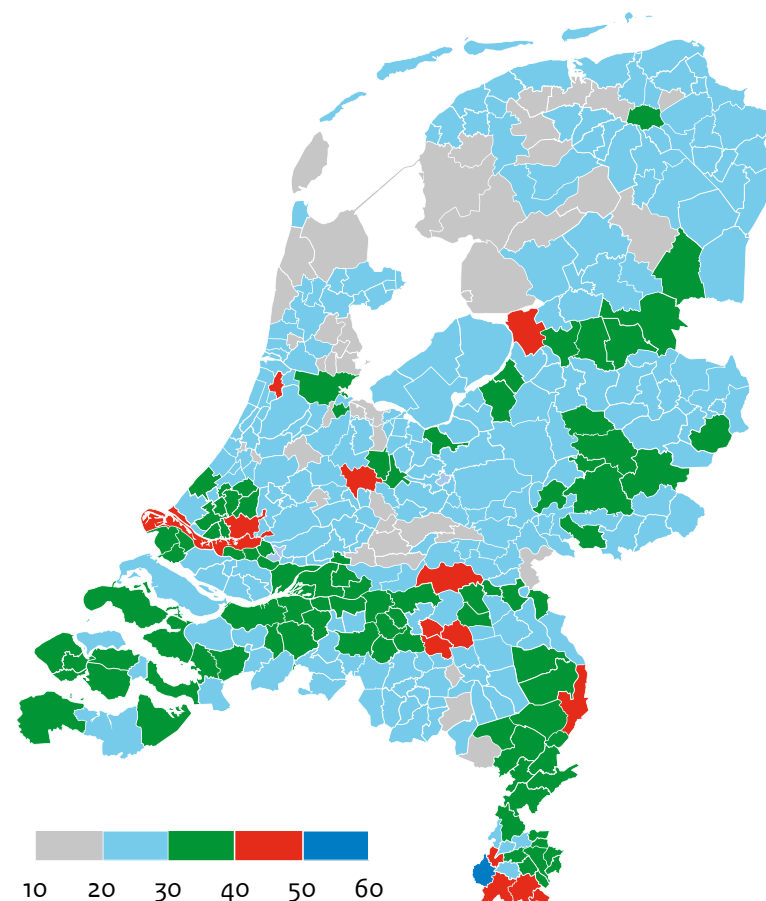
### Bestuurlijke complexiteit: lappendeken van regio-indelingen

Het uitblijven van een formele vierde bestuurslaag op regionale schaal heeft geleid tot een groei van het aantal (informele) regionale samenwerkingsverbanden. Het aantal daarvan neemt alleen maar toe. In 2020 telde Nederland totaal 1.284 samenwerkingsverbanden, een groei van 17% ten opzichte



van 2017 (Proof adviseurs & KWINK groep, 2020). Gemiddeld participeren gemeenten in meer dan dertig gemeenschappelijke regelingen en regionale overlegtafels (Lelieveldt & Van den Berg, 2021); zie Figuur 5. Ook provincies en waterschappen werken vaak in regionale samenwerkingsverbanden (ROB, 2021b). De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen spreekt in dit verband niet voor niets van een ‘wirwar’ (Studiegroep IFV, 2020b, p. 25).

**Figuur 5: Overzicht van aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen in 2020**



Bron: BZK, 2021b; o.b.v. data van Proof Adviseurs/KWINK groep

Ook in het ruimtelijk domein zijn er vanuit de rijksoverheid veel verschillende regio-indelingen en regionale overlegtafels, binnen elk vakdepartement verscheidene. Denk aan de regionale overlegtafels voor Omgevingsagenda's, RES-regio's, InterBestuurlijke Programma's, NOVI-gebieden, regiodeals, gebiedsagenda's grote wateren, woondeals enzovoort. Vanuit het perspectief van de departementen die zich bezighouden met ruimtelijke vraagstukken zijn die verschillende regio-indelingen prettig: zo kan de ideale schaal voor elke inhoudelijke opgave worden gekozen. Deze werkwijze sluit aan bij het besef dat 'de' ideale regio niet bestaat. Elk inhoudelijk vraagstuk kent zijn eigen dynamiek, netwerk en schaal (VROM-raad, 2008).

Het groeiende aantal regionale samenwerkingsverbanden zorgt echter in de praktijk voor onwerkbaar situaties en moeizame besluitvorming. Daarbij komt dat het Rijk – waar de afgelopen decennia is bezuinigd op kennis, kunde en capaciteit – de diverse regionale tafels soms maar met moeite weet te bemensen. Dit alles legt druk op het bestuurlijk vermogen van overheden en met name gemeenten: bestuurders lopen de benen uit hun lijf van tafel naar tafel (ROB, 2021b). Bovendien belemmert de opdeling in regio's de totstandkoming van integrale bestuurlijke afwegingen op het regionale niveau. Kansen om te komen tot een samenhangende aanpak van verschillende opgaven worden zo gemist: de vele regionale overlegtafels “kruisen elkaar wel, maar kruisbestuiven elkaar niet” (Henri Kool, interview 2021).





### **Democratisch tekort**

Regionale samenwerkingsverbanden kampen daarnaast met problemen rond democratische legitimatie (Van den Berg & Fraanje, 2020; Lelieveldt & Van den Berg, 2021; Studiegroep IFV, 2020b). Belangrijke beslissingen en afspraken die op regionaal niveau worden gemaakt, kunnen namelijk onvoldoende worden gecontroleerd. Regio's vormen in Nederland immers geen bestuurslaag met een gekozen volksvertegenwoordiging die het regionale bestuur rechtstreeks kan controleren. De democratische legitimatie verloopt indirect, via de gemeenteraden.

Volgens de ROB is het ontbreken van directe legitimatie op zichzelf al een fundamenteel vraagstuk, maar krijgt dit nog meer betekenis "... wanneer bedacht wordt dat veel leden van gemeenteraden en provinciale staten naar eigen zeggen weinig zicht – en laat staan grip – hebben op het reilen en zeilen van de samenwerkingsverbanden waar hun gemeenten of provincies in participeren. Er is bovendien geringe betrokkenheid van burgers" (ROB, 2021b, p. 27). Door de groei in het aantal regionale samenwerkingsverbanden worden afwegingen over beleid steeds meer op een ándere plek gemaakt dan binnen de gemeenteraad of provinciale staten, en dus zonder gedegen democratische legitimatie. Wij vinden dit een zorgwekkende ontwikkeling.

### **Gebrek aan slagkracht**

Een andere complicatie, waarop wordt gewezen door verschillende gesprekspartners die wij hebben geïnterviewd, is dat de bestuurlijke slagkracht van de regio's beperkt is: afspraken zijn vaak vrijblijvend en

niet-bindend. Ze moeten uiteindelijk vaak op gemeentelijk niveau worden bekrachtigd, maar dat verloopt niet altijd gemakkelijk. De afstand van gemeenteraden tot regionale samenwerkingsverbanden is namelijk groot en dit leidt ertoe dat gemeenteraden zich soms gevangen voelen in een web van afspraken waarbij ze hun eigen belangen niet of niet goed hebben kunnen inbrengen. Het draagvlak om met die afspraken aan de slag te gaan is dan niet zo groot (Studiegroep IFV, 2020c).

Met dit probleem op het netvlies hebben de deelnemers van regionale overleggen vaak meer aandacht voor lokale opgaven dan voor regionale en nationale opgaven. Dat is ook al terug te zien bij het *aangaan* van regionale samenwerkingsverbanden. Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij wat lokaal mogelijk en haalbaar is, niet bij wat vanuit regionaal perspectief wenselijk is. De resultante van dit alles is niet zelden dat keuzes worden uitgesteld of uitmonden in beleidskeuzes die vanuit ruimtelijk perspectief suboptimaal zijn.

## **4.3 Decentrale overheden: tekortschietende uitvoeringskracht**

Provincies, regio's en gemeenten hebben in meer of mindere mate te maken met een gebrek aan uitvoeringskracht om grote ruimtelijke opgaven uit te voeren. Dat heeft verschillende oorzaken: een tekort aan capaciteit en vaardigheden, een tekort aan kennis en een tekort aan budget.



## Tekort aan capaciteit en vaardigheden bij gemeenten

Veel (kleine en middelgrote) gemeenten kampen met een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel (VNG, 2020). Dat hangt om te beginnen samen met bezuinigingen tijdens de financieel-economische crisis van 2008, die hebben geleid tot een forse inkrimping van het personeelsbestand van afdelingen ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is er sprake van een uitdijend takenpakket van gemeenten, dat niet meer in verhouding staat tot de ambtelijke capaciteit (VNG, 2020). Dit komt door de decentralisatie van 2015, maar ook door nieuwe beleidsopgaven op de gemeentelijke agenda, zoals de energietransitie (VNG, 2020, p. 4).

Het tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel belemmert gemeenten bij de uitvoering van hun leefomgevingsbeleid. Het tekort doet zich bijvoorbeeld voelen bij gemeenten die onvoldoende capaciteit hebben om ieder bouwplan of binnenstedelijke gebiedstransformatie goed te begeleiden, of die nieuwe opgaven zoals de energieopgave op zich af zien komen (zie NUL.20, 2021; Brabants Dagblad, 2021; Verheul & Hoorn, 2021; Stadszaken, 2021).

Het capaciteitstekort is vooral merkbaar bij kleinere gemeenten die in aanmerking willen komen voor rijkssubsidieregelingen, zo kwam naar voren uit gesprekken die wij voerden in het kader van dit advies. Bij elk rijksprogramma en elke regeling moet een afzonderlijke procedure worden gevolgd, met een ander format om voor financiering in aanmerking te komen. Niet alle gemeenten hebben de capaciteit daarvoor; zie kader.

## Voorbeeld onvoldoende capaciteit bij gemeenten voor subsidieregelingen

Er bestaan veel rijksprogramma's, impulsregelingen of financieringsafspraken waarop gemeenten aanspraak kunnen maken. Denk aan de woningbouwimpuls, de woondeals, de MIRT-subsidies<sup>6</sup> en het interbestuurlijk programma Vitaal platteland. Het is voor gemeenten lastig om steeds opnieuw uit te moeten vinden aan welke vereisten een aanvraag moet voldoen. De aanvragen betreffen weliswaar vaak één en hetzelfde gebied of project, maar er wordt een beroep gedaan op verschillende financieringsbronnen. En dat betekent dat gemeenten iedere keer iets anders moeten aanleveren om voor financiering in aanmerking te komen, met een andere beschrijving. Dat vergt elke keer overleg met andere mensen. Bij (kleinere) gemeenten is lang niet altijd voldoende capaciteit om alle (gefragmenteerde) regelgeving, programma's en financiering van het Rijk te kunnen bijhouden. Bron: interviews.

Aan welk personeel met welke kwalificaties een gemeente precies behoefte heeft, verschilt per opgave. Uitvoering geven aan de energietransitie bijvoorbeeld, vraagt om personeel met specifieke expertise. Gemeenten hebben op dit moment nog niet de deskundigheid in huis die nodig is om het gehele energiesysteem, de systeemkeuzes en de daarbij behorende investeringsbeslissingen te overzien, zoals de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen in 2020 constateerde. Bij de opgave van bouwen en wonen is er vooral schaarste aan planeconomen (nodig om

<sup>6</sup> MIRT: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.



goede opdrachtgever vanuit de overheid te zijn) en technisch personeel (VNG, 2020; interviews). Ook in termen van procesvaardigheden is er gebrek aan gekwalificeerd personeel. Zo vraagt het nieuwe participatiebeleid van de Omgevingswet om vaardigheden in burgerbetrokkenheid (VNG, 2020, p. 22). Daarbij is het op dit moment ook zo dat de schaarse capaciteit op decentraal niveau belast wordt met diverse ruimtelijke opgaven. Vaak gaat de extra ambtelijke inzet op de ene opgave (bijvoorbeeld energietransitie) ten koste van de andere opgave (bijvoorbeeld woningbouw).

Het ligt voor de hand om aan de capaciteitsbehoefte te voldoen door middel van werving van nieuw personeel. Dit is voor gemeenten echter niet eenvoudig. Bijna de helft van de functies in de sector ruimtelijke ordening blijkt lastig vervulbaar (Boonstra, 2021). Behalve door middel van werving van nieuw personeel kan het capaciteitsgebrek ook worden opgelost door middel van samenwerking met en inhuur (van marktpartijen, ontwerp- en adviesbureaus), maar dat heeft tot gevolg dat de kennis en ervaring niet verankerd raakt in de eigen organisatie. Een derde oplossing, het delen van capaciteit tussen overheden onderling, is nog onderontwikkeld. De schaarste leidt tot verder oplopende kosten als inhuur van mensen noodzakelijk is (VNG, 2020, p. 27).

### **Tekort aan kennis voor en over de regio**

Een andere factor die de decentrale uitvoeringskracht sterk beperkt, is het gebrek aan inhoudelijke kennis. Dat betreft vooral kennis voor en over de regio. Het kennistekort speelt allereerst bij decentrale overheden (zie

Studiegroep IFV, 2020a; VNG, 2020; PBL, 2021a). Zij kampen vaak met een kennistekort over de nieuwe opgaven op de ruimtelijke agenda. Denk bijvoorbeeld aan technische kennis over de warmtetransitie. Kennis van nationale kennisinstellingen komt nog onvoldoende terecht bij regionale en lokale overheden. Het kennistekort speelt in het bijzonder bij de opgaven in het landelijk gebied waar een landinrichting 2.0 onvermijdelijk lijkt, maar de kennis (over ontwerp- en gebiedsprocessen, grondaankoop en kavelruil) met de ontmanteling van DLG is weggelekt en verspreid is geraakt over diverse publieke en private organisaties. Ook het Rijk beschikt veelal niet over specifieke kennis over regionale thema's. Ministeries werken door gaans met landelijke cijfers en gemiddelden zonder regionale uitsplitsing. Maar Nederland is niet gemiddeld (Caspar van den Berg in Van der Laan, 2021). Decentrale overheden ervaren dat het Rijk weinig inhoudelijke kennis heeft over wat er leeft en speelt in de regio's (Fraanje, 2020; ROB, 2021b).

Het kennistekort heeft verschillende oorzaken. Een belangrijke rol spelen de bezuinigingen bij alle overheidslagen, dus ook bij de rijksdepartementen. "Kennis kan worden ingehuurd, was de gedachte", met als gevolg een grotere afhankelijkheid van externe deskundigen en lobbyisten (Tjeenk Willink, 2021). De kennis en capaciteit die Den Haag nog in huis heeft wordt in belangrijke mate opgeslokt voor rijksinterne aangelegenheden en interdepartementale afstemming. En dat is meteen een tweede oorzaak van het kennistekort: de achterblijvende intrinsieke belangstelling van het Rijk voor de zorgen en noden van regio (ROB, 2021b). Nationale sectorale plannen worden niet altijd voldoende afgestemd op ervaringen, inzichten, mogelijkheden en knelpunten in gebieden (PBL, 2021b). Dit komt de decentrale





uitvoeringskracht niet ten goede. Een derde oorzaak is dat gemeenten in de afgelopen jaren nieuwe taken hebben gekregen zonder dat de expertise en kennis is mee-gedecentraliseerd (VNG, 2020, p. 31; ROB, 2020). Een vierde oorzaak van het gebrek aan kennis over de regionale opgaven ten slotte, is dat de bestaande kennisinfrastructuur onvoldoende is ingericht op decentrale overheden. De prioriteit van de rijksoverheid ligt vooral bij kennisontwikkeling voor rijksbeleid (PBL, 2013). Veel kennis van die nationale kennisinstellingen komt daardoor onvoldoende terecht bij regionale overheden.<sup>7</sup> De afstand tussen de nationale kennisinstellingen en de regio's en gemeenten in Nederland is groot (Fraanje, 2020).

### **Budget vaak ontoereikend en niet goed inzetbaar voor gebiedsaanpak**

Van oudsher heeft de ruimtelijke ordening altijd weinig eigen budget gehad. Dat was lange tijd nauwelijks een probleem, omdat het beleid vorm kreeg aan de hand van maatschappelijke belangen waarvoor wél geld op de begroting stond, zoals volkshuisvesting en landbouw (zie hoofdstuk 2). De realisatie van de doelen op het gebied van ruimtelijke ordening lifte als het ware mee op de beleidsinspanningen voor de doelen op deze beleidsterreinen. Door het wegvallen van deze meekoppelende belangen zijn ook belangrijke financieringsbronnen van de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid weggevallen. Dat is in toenemende mate een knelpunt.

<sup>7</sup> In de afgelopen jaren zijn er stappen gezet om dit te verbeteren, zoals het zogeheten 'Veluweberaad', een samenwerking tussen overheden en samenleving. Dit Veluweberaad richt zich op het vertalen van landelijk beschikbare kennis naar lokale en regionale behoeften. Dit is echter nog geen structurele aanpassing van de kennisinfrastructuur.

De huidige geldstromen die vanuit de verschillende departementale budgetten naar de regio gaan, zijn a) veelal ontoereikend voor het realiseren van de regionale opgaven en b) vaak voorzien van formele voorwaarden die een gerichte inzet van de budgetten voor de gebiedsaanpak in de regio belemmeren. We lichten dit hieronder toe.

a) Verschillende onderzoeken wijzen uit dat de tot op heden beschikbaar gestelde financiële middelen onvoldoende zijn voor uitvoering en de realisatie van de gestelde nationale doelen door decentrale overheden (IPO, VNG en UvW, 2020). Meest pregnant zijn de tekorten als het gaat om de uitvoering van het Klimaatakkoord. Voor de lokale uitvoering van het Klimaatakkoord alleen al hebben gemeenten, provincies en waterschappen de komende drie jaar € 1,8 miljard nodig: circa € 1.589 miljoen voor gemeenten, € 108 miljoen voor provincies en € 68 miljoen voor de waterschappen (ROB, 2021c). De tekorten beperken de decentrale uitvoeringskracht. Vooral gemeenten hebben een tekort aan middelen (VNG, 2020). Uit onderzoek van NRC blijkt dat een derde van alle gemeenten geen sluitende begroting voor 2021 heeft kunnen opstellen (Ketelaar & Middel, 2021). Dit betekent dat gemeenten niet of nauwelijks investeringsruimte hebben voor het aanpakken van opgaven in de leefomgeving, al dan niet met cofinanciering. Voor de aanpak van de woningbouwopgave bijvoorbeeld, heeft het kabinet een impulsregeling ter beschikking gesteld van € 1 miljard. Hieraan is echter de voorwaarde van cofinanciering verbonden. Daardoor kunnen gemeenten die het eigen deel zelf niet kunnen opbrengen, hiervan geen gebruikmaken (VNG, 2020). Daar komt bij dat met name het fysiek domein de gevolgen merkt



van het tekort aan middelen bij gemeenten, die mede het gevolg zijn van overschrijdingen van de beschikbaar gestelde budgetten voor uitvoering van taken op het terrein van jeugd- en ouderenzorg. Gemeentelijke uitgaven voor het fysieke domein in de periode 2011-2020 zijn substantieel teruggeschroefd. Eventuele meevallers uit de verkoop van energiebedrijven steken gemeenten sinds 2015 vooral in de uitvoering van taken binnen het sociale domein (VNG, 2020; CPB, 2021; Bekkers, 2021).<sup>8</sup>

- b) De strikte financieringsregels van het Rijk blijken de besteding van rijksbudgetten aan een integrale gebiedsaanpak te kunnen belemmeren. Een gebiedsgerichte uitwerking op regionaal niveau is een kwestie van maatwerk. Regionale overheden moeten daartoe verschillende departementale geldstromen bundelen. Dat vraagt om een behoorlijke mate van autonomie op decentraal niveau. Tegelijkertijd stelt het Rijk steeds meer eisen aan de financiële verantwoording van decentrale overheden (Studiegroep IFV, 2020a). Doordat de geldstromen vaak afkomstig zijn uit verschillende departementale begrotingen, komen ze bovendien niet altijd op hetzelfde moment in de regio beschikbaar. Ook dat bemoeilijkt de uitvoering. En tot slot zijn er uiteenlopende bestedingsvoorwaarden verbonden aan de budgetten. Dit alles compliceert het gericht inzetten van de beschikbare budgetten voor de nagestreefde regionale gebiedsaanpak.

<sup>8</sup> In 2015 heeft het Rijk uitvoeringstaken op het gebied van jeugd, werk en zorg aan de gemeenten overgedragen (Bekkers, 2021).

#### 4.4 Burgerbetrokkenheid vaak moeizaam

In het ruimtelijke domein is participatie van burgers bij beleid en projecten voor de leefomgeving niet nieuw. De vorm van de participatie kan per keer verschillen: van klassieke inspraakavonden en co-creatiesessies met overheden, inwoners en ontwerpers tot bijvoorbeeld brede burgerdialogen. Dit advies kijkt niet naar alle vormen van participatie en burgerbetrokkenheid. Het concentreert zich op burgerparticipatie bij de totstandkoming en uitvoering van leefomgevingsbeleid. Veelal gaat het initiatief hiertoe uit van de overheid, die bewoners bij het beleid of een concreet project wil betrekken.<sup>9</sup>

##### **Participatie: belangrijk, maar in de praktijk vaak een lastig proces**

In de praktijk verloopt de participatie van burgers rond ruimtelijk beleid en ruimtelijke projecten in de leefomgeving niet altijd goed. De processen zijn voor deelnemers vaak onduidelijk. Burgers raken dikwijls gefrustreerd over de geringe opbrengst van inspraak- of participatiebijeenkomsten en vinden dat ze te weinig invloed kunnen uitoefenen. Ze voelen zich daardoor niet serieus genomen en haken soms af (Helleman et al., 2021; interviews, sessies).

<sup>9</sup> Het advies gaat niet in op burgerinitiatieven (bewoners willen iets realiseren zoals een buurttuin en hebben daar vaak de overheid bij nodig).



### Burgerparticipatie rond plaatsing van windturbines in Culemborg

De gemeente Culemborg heeft er naar eigen zeggen 'alles aan gedaan' om vroeg in gesprek te gaan met haar burgers over het plaatsen van zes windturbines. Het uitgangspunt was dat de Culemborgers moesten kunnen meeprofiteren van de opbrengsten die de windturbines zouden genereren. De gemeente ging in gesprek over de voorwaarden waaronder er een windturbinepark zou kunnen komen. Ze zorgde ervoor dat de helft van de turbines in lokaal eigendom kwam en dat er vergoedingen kwamen. Er werden informatieavonden georganiseerd, er werd een enquête gehouden en een gebiedstafel belegd. De interesse was echter lauw en het kostte veel energie om inwoners te betrekken bij de plannen. Echter, toen de plannen concreet werden, kwamen mensen wél in actie. Die actie betrof vooral protest, wel te verstaan. Burgers organiseerden zich in werkgroepen, bewonerscomités en belangenverenigingen, en zochten de publiciteit. Zij voelden zich onvoldoende gehoord, klaagden dat de politiek hen bewust onwetend hield. De gemeenteraad moet de knoop doorhakken over de komst van het windpark. Bronnen: Knoop, 2021; Windwinning Culemborg.nl.

Dat burgers afhaken is niet alleen slecht voor het de legitimatie van beleid; het schaadt ook de kwaliteit van de besluiten die worden genomen. De overheid mist zonder burgerinbreng mogelijkheden om tot betere besluiten te komen. Succesvolle burgerparticipatie zorgt voor meer inzicht in unieke kennis van bewoners, van wat er speelt in de lokale gemeenschap of buurt,

waardoor het beleid kan worden verbeterd en de effectiviteit vergroot (PBL, 2020a; Rli, 2016).

### Burgerparticipatie rond Sloterplastheater in Amsterdam

In Amsterdam is een plan ontwikkeld voor een nieuw theater De Meervaart in de Sloterplas. Inwoners van Amsterdam Nieuw-West namen actief deel aan de inspraakmogelijkheden, met tien avonden en vele uren van hun vrije tijd. Met de inbreng bleek het gemeentebestuur echter sturend om te gaan: in de bijeenkomsten kregen voorstanders alle ruimte, terwijl de inbreng van tegenstanders strak werd geregisseerd. De gemeente probeerde volgens de berichtgeving in het Parool een 'goednieuwsshow' te organiseren rond de nieuwbouw. Uit vrijgegeven documenten en correspondentie blijkt dat ambtenaren onderling graptten dat ze 'in de 'propagandamodus' stonden. Vooraf hadden wethouders de omwonenden en betrokkenen beloofd dat het plan zonder draagvlak er niet zou komen. Bron: Parool, 2021.

Hoewel draagvlak geen doel is van participatie, kan het wel een belangrijke nevenvangst zijn. Als burgers zich meer betrokken voelen, zullen ze zich eerder inzetten voor de doelen van het beleid (PBL, 2020a). Er kan dan een vlotter planproces en meer draagvlak ontstaan voor het beleid (Visser et al., 2019).

In de toekomst zal burgerparticipatie steeds belangrijker worden. Er moeten diverse grote opgaven worden gerealiseerd, waarbij grote interventies in de





leefomgeving zullen worden gepleegd. Bewoners kunnen in zulke gevallen maar beter vroeg aan de opgave en de uitvoering ervan worden verbonden (PBL, 2020a; SCP, 2016).

*“Beleidsambities van de overheid voor de grote ruimtelijke opgaven kunnen alleen slagen als [de overheid] de aansluiting bij de burger weet te vinden.” (PBL, 2020a)*

De Omgevingswet die in 2022 in werking zal treden, stimuleert dat overheden participatie vooraan in het planvormingsproces organiseren (BZK, 2021c). Er staat echter alleen dát er participatie plaats moet vinden, en niet hoe. Overheden vinden het vaak moeilijk om hiervoor een goede vorm te bedenken. Dit is een leerproces, voor zowel politici als ambtenaren, dat oefening en tijd vergt (Visser et al., 2019; PBL, 2020a). Daarbij moet worden bedacht dat er niet één recept of stappenplan is om tot goede participatie te komen. Het is altijd maatwerk (Visser et al., 2019). Binnen de overheid zullen vaardigheden moeten worden ontwikkeld voor het faciliteren van participatieprocessen en voor het omgaan met onzekere uitkomsten. Hoe te voorkomen dat bewoners worden overvraagd en ‘participatiemoe’ worden? Ook de omgang met de steeds scherpere polarisatie van het debat (overwinnen van argwaan en achterdocht bij groepen burgers) vraagt om nieuwe vaardigheden. Dat maakt burgerparticipatie tot een uitdagend onderdeel van de ontwikkeling van ruimtelijk beleid.

### **Factoren die goede benutting van burgerparticipatie in de weg staan**

Er zijn verscheidene factoren die ervoor zorgen dat burgerbetrokkenheid nogal eens wordt onderbenut in het ruimtelijk domein:

- *Verwachtingen vooraf niet altijd helder*

Wat een succesvol verloop van burgerparticipatie nogal eens in de weg staat, is dat overheden vooraf onvoldoende duidelijk vastleggen wat precies het doel van de participatie is en wat de mate van inspraak zal zijn: welke onderdelen van het plan staan open voor discussie en aanpassing, en welke niet (meer)? Ook wordt onvoldoende geëxpliciteerd wat er met inbreng van burgers zal worden gedaan. Het wekken van verkeerde verwachtingen kan leiden tot teleurstelling, weerstand en frustratie bij burgers. In dat geval wordt het tegengestelde bereikt van wat overheden voor ogen hebben met burgerparticipatie (bron: interviews; sessie).

- *Witte vlek: participatie op regionale schaal*

Burgerparticipatie vindt over het algemeen plaats wanneer onderwerpen aan de orde zijn die op lokale schaal spelen, binnen een gemeente. Participatie op de hogere schaalniveaus van een regio of provincie is lastiger, omdat het over abstractere vraagstukken gaat, die lastiger te verbinden zijn met de dagelijkse leefomgeving van burgers. Een voorbeeld is de ontwikkeling van regionale energiestrategieën. Regio's zijn hier volop mee bezig, maar het blijkt ingewikkeld om burgers ervoor te interesseren (PBL, 2020c). Dan vallen beleidsmakers eerder terug op het betrekken van maatschappelijke organisaties, koepelorganisaties, belangenorganisaties enzovoort. Er wordt vooral geparticipeerd met bestuurders, beleidsmakers en organisaties, in plaats van met burgers. Omdat het regionale schaalniveau steeds belangrijker wordt voor



de aanpak van ruimtelijke opgaven, is dit volgens ons geen goede ontwikkeling.

- *Representativiteit: niet iedereen laat zijn stem horen*  
Het is lastig bij participatie een representatieve vertegenwoordiging van burgers te bereiken. Dat probleem doet zich vooral voor op regionaal niveau, waar (zie vorige punt) vaak koepelverenigingen en belangenorganisaties spreken in plaats van individuele burgers. De inhoudelijke inbreng vormt daardoor geen werkelijke afspiegeling van wat burgers vinden, ook al zijn zij lid van de betreffende organisaties. Denk aan de ANWB, waarvan mensen doorgaans lid zijn om gebruik te kunnen maken van de Wegenwacht en niet vanwege de standpunten van de organisatie over ruimtelijke thema's (bron: interviews). Maar meer nog heeft het te maken met het feit dat participatie nu eenmaal tijd, energie en vaardigheden vraagt van burgers. Niet iedereen beschikt hierover in gelijke mate. Ook dat gegeven bemoeilijkt een goede benutting van het instrument burgerparticipatie. Vaak zijn het dezelfde mensen die zich inzetten: hoger opgeleide, mondige burgers, of een bepaalde gelijkgestemde groep burgers uit een wijk. Het is daardoor dat het doorgaans geen afspiegeling van de bevolking, maar een beperkte groep bewoners is die participeert: de koplopers of tegenstanders (Verhoeven, 2020; Bouma, 2021). Er blijft dan een groep buiten beeld die niet deelneemt, zich niet laat horen, maar vaak wel een mening heeft. Het is lastig om deze 'afwachtende middenmoot' (Bouma, 2021) aan te spreken. De kunst is om deze middenmoot toch te betrekken. De uitersten moeten niet de enige representant zijn, om polarisatie en groeiend onbehagen in de maatschappij te voorkomen (bron: interviews).

## 4.5 Samenwerking met markt, corporaties en uitvoeringsorganisaties onder druk

Het in samenhang aanpakken van de transitieopgaven in de leefomgeving vraagt om samenwerking van overheden met verschillende soorten partijen, zoals woningcorporaties, natuur- en landschapsbeheerders en gebieds- en projectontwikkelaars. Aangaan van partnerschappen met deze partijen is onontbeerlijk om te komen tot succesvolle uitvoering van ruimtelijke plannen. De samenwerking van de Rijksoverheid met semi-overheden (zelfstandige bestuursorganen), maatschappelijke organisaties en marktpartijen is de afgelopen jaren echter steeds meer onder druk komen te staan. Dit is mede het gevolg van het feit dat de organisaties van de ruimtelijke ordening in de afgelopen jaren langs lijnen van bedrijfsmatige efficiency zijn georganiseerd. Het *New Public Management*, met zijn nadruk op afrekenbaarheid, kostenbeheersing en bedrijfsmatig werken, heeft de verhoudingen tussen overheid en deze organisaties getekend.

### Samenwerking met woningcorporaties

Woningcorporaties vervullen een grote rol in de realisatie van de ruimtelijke overheidsplannen: hier zit belangrijke uitvoeringskracht. De positie van woningcorporaties is de afgelopen jaren echter verzwakt. Hun mogelijkheden om te investeren in nieuwbouw van sociale huurwoningen zijn verkleind door de (financiële) regelgeving van het Rijk. Zij kunnen zodoende steeds minder betekenen voor het Rijk als partner in het ruimtelijk beleid. Wat grondposities betreft zijn corporaties verder vaak afhankelijk van gemeente en ontwikkelaars. Ze hebben echter beperkt invloed op sociale woningbouw op gunstige plekken. Daarbij komt dat er de laatste jaren een



steeds groter beroep wordt gedaan op de corporaties in verband met maatschappelijke opgaven: de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en het zorgen voor voldoende voorraad in de sociale sector (betaalbaarheid). Dit zorgt voor nog meer druk op de investeringsruimte.

### **Samenwerking met natuur- en landschapsbeheerders**

Ook veel andere partijen die belangrijk zijn voor uitvoering van ruimtelijke plannen in de regio zijn de afgelopen jaren in een andere positie gekomen na verzelfstandiging of herverdeling van taken. Ze kregen te maken met bezuinigingen en zagen zich gedwongen om zich steeds meer als ondernemer te gedragen. Staatsbosbeheer bijvoorbeeld, heeft sinds 2010 een veel lagere rijksbijdrage; deze is gereduceerd tot minder dan 15% van de totale exploitatiekosten. Met de decentralisatie van natuurtaken naar de provincies is bovendien veel geld overgeheveld naar het Provinciefonds. Door deze veranderingen moet Staatsbosbeheer meer eigen inkomsten genereren, onder andere door de verkoop van natuurlijke grondstoffen zoals hout en biomassa (Staatsbosbeheer, 2021). Het groene ondernemerschap kan op gespannen voet staan met het realiseren van maatschappelijke meerwaarde en andere rijksdoelen zoals de bescherming van de biodiversiteit. Vergelijkbare ontwikkelingen spelen bij natuur- en landschapsbeheerders zoals Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten. De rijksoverheid moet volgens ons het belang van dergelijke organisaties voor de uitvoering van overheidsplannen voor de leefomgeving niet uit het oog verliezen, en hen beter in positie brengen om als ‘versterkende’ organisatie voor de overheid te functioneren.

### **Samenwerking met projectontwikkelaars**

Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de private sector en de samenwerking tussen overheid en markt aan belang gewonnen in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Marktpartijen kregen een grotere rol bij de realisatie van grootschalige woningbouwopgaven; denk aan de Vinex-wijken. Ook ontstond publiek-private samenwerking in gemeenschappelijke ontwikkelbedrijven, waarbinnen gemeenten, ontwikkelaars en corporaties samenwerkten. Uit de gesprekken die voor dit advies zijn gevoerd, komen twee ontwikkelingen naar voren die de samenwerking tussen overheden en marktpartijen inmiddels onder druk zetten.

In de eerste plaats moet er heden ten dage ánders worden ontwikkeld dan in de Vinex-tijd. De woonopgave is niet langer enkelvoudig (realisatie van woonkwaliteit) maar meervoudig, met aandacht voor klimaatverandering, biodiversiteit en circulariteit (duurzaam bouwen, wateropvang, natuurinclusief bouwen en dergelijke). Hierdoor wordt de stapeling van eisen vanuit de overheid steeds groter. Binnen een context van strikt gereguleerde aanbestedingsprocedures en/of tenders is dit lastig (bron: interviews). Aanbestedingsprocedures leiden soms tot beloftes die niet kunnen worden waargemaakt door de ontwikkelaar. Tussentijdse heronderhandelingen zijn dan noodzakelijk, wat leidt tot vertraging bij project- en gebiedsontwikkelingen.

In de tweede plaats zijn gemeenten sinds de financiële crisis van 2008 terughoudend geworden in het voeren van actief grondbeleid. Veel gemeenten kopen geen grond meer aan, om zo risico's te vermijden of





simpelweg omdat het beschikbare budget ontoereikend is. Ontwikkelaars nemen doorgaans wél grondposities in. Als de gemeente wil komen tot ontwikkeling van een gebied en daar specifieke, publieke doelen wil realiseren (zoals de bouw van goedkope koopwoningen), is een goede samenwerking met de markt dus belangrijk. Gemeenten moeten hierbij niet achterover leunen, maar zich actief daarop voorbereiden. De realisatie van relatief nieuwe publieke waarden bij gebiedsontwikkeling, zoals duurzaamheid, vermindering van hittestress of sociale inclusiviteit, maakt dit noodzakelijk. Veel gemeenten worstelen daarmee (Kuitert, 2021). In hoofdstuk 5 gaan we nader op dit vraagstuk in.

#### 4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we geïnventariseerd wat de belangrijkste haken en ogen zijn in de proceskant bij sturing op ruimte: de *governance* vanuit de verschillende bestuurslagen. Het Rijk blijkt onvoldoende regie te nemen op een samenhangende en geïntegreerde aanpak van de grote ruimtelijke opgaven. De regio is een steeds belangrijkere schaal voor de aanpak van ruimtelijke opgaven, maar bestuurlijk zijn regio's in Nederland slecht georganiseerd. Onder andere de democratische legitimiteit van de besluitvorming over regionale onderwerpen is gebrekkig. Provincies en gemeenten zijn op hun beurt onvoldoende toegerust met de kennis, financiële middelen en menskracht die nodig is om de verschillende ruimtelijke opgaven goed aan te pakken. Betrokkenheid van en draagvlak onder burgers voor projecten met een ruimtelijke impact zijn belangrijk, maar blijken in de praktijk lastig te realiseren. Ook de samenwerking tussen

overheden, woningcorporaties, uitvoeringsorganisaties en marktpartijen die van belang is voor het realiseren van de ruimtelijke opgaven van het Rijk, staat onder druk.





## 5 AANBEVELINGEN

We hebben in de voorgaande hoofdstukken betoogd dat het huidige nationale ruimtelijke ordeningsbeleid tekortschiet. De inhoudelijke sturing van rijkswege op de grote ruimtelijke (transitie)opgaven die voorliggen, kent forse tekortkomingen. Datzelfde geldt voor de sturing op het proces (de *governance*) vanuit de verschillende overheidslagen. De keuzes op deze punten zijn in het verleden om begrijpelijke redenen gemaakt. De huidige (transitie)opgaven stellen echter andere eisen, waardoor de inhoudelijke sturing en sturing op het proces niet meer voldoen. Dat is zorgwekkend, maar er is nog veel te redden mits Rijk, provincies, regio en gemeenten hun rollen beter gaan vervullen. In dit hoofdstuk presenteren we een aantal aanbevelingen voor meer rijksregie, een sterkere rol van het middenbestuur, versterking van de uitvoeringskracht en vergroting van de betrokkenheid van burgers.

### 5.1 Versterk de inhoudelijke sturing van het nationale leefomgevingsbeleid

In hoofdstuk 3 hebben we uiteengezet dat van een stevige inhoudelijke sturing van het Rijk op de uitvoering van het nationale leefomgevingsbeleid in de regio's thans geen sprake is. Hieronder doen wij een aantal verbetervoorstellen op dit punt.

## Stel een NOVI-plus op met heldere nationale doelen

Verschillende partijen zullen de komende jaren in de regio samen aan de slag moeten met de opgaven in het fysieke domein: gemeenten, provincies, waterschappen, regionale samenwerkingsverbanden, corporaties, marktpartijen en verscheidende terreinbeherende en uitvoeringsorganisaties. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van het Rijk biedt, zoals wij in hoofdstuk 3 hebben uiteengezet, in zijn huidige vorm onvoldoende houvast om uitvoering te kunnen geven aan het omvangrijke geheel van opgaven. Daarom vinden wij dat er een aanvulling op de NOVI moet komen.<sup>10</sup> Dat kan bijvoorbeeld bij de eerstvolgende jaarlijkse actualisering van het document.

De NOVI kan dan allereerst worden aangevuld met specifieke, helder geformuleerde nationale doelen, waarvan de ruimtelijke implicaties in samenhang worden gezien. De doelen moeten worden gekoppeld aan jaartallen waarin deze gerealiseerd moeten zijn: voor de korte, middellange en lange termijn.

Wij denken dat doelsturing door het Rijk de uitvoerende partijen kan helpen bij de regionale en lokale uitwerking van de opgaven voor de leefomgeving en de besluiten die zij daarbij moeten nemen over de ruimtelijke inrichting. De nationale doelen vormen een steun in de rug voor decentrale overheden. Denk aan de bestaande doelen op het gebied van woningbouw, stikstof en water, maar ook aan nieuwe doelstellingen van bijvoorbeeld bodemdaling:

<sup>10</sup> Dit past bij het karakter van de NOVI, dat is opgezet als levend document. Deze opzet leent zich voor een aanpassing als dat nodig is (BZK, 2020b).

vermindering van bodemdaling veenweidegebieden met 70% in 2050 (zie Studiegroep Inrichting Landelijk Gebied, 2021; Rli, 2020).

Ten tweede vinden wij het – net als de opstellers van het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (2021) – belangrijk dat de nationale doelen waar mogelijk worden vertaald in doelstellingen per provincie. Met deze doorvertaling doelen kan de rijksoverheid meer richting geven aan de regio's. Vervolgens kan de provincie de provinciale doelen vertalen in te behalen resultaten op regioniveau. Regionaal en lokaal kan dan de afweging worden gemaakt over hoe de doelen het beste kunnen worden gerealiseerd, en welke gebiedsopgaven daarbij gecombineerd kunnen worden aangepakt. Hoe de nationale doelen regionaal worden gerealiseerd, kan dus per gebied verschillen (zie kader).

Het gaat, kortom, om *richting geven* op rijksniveau, en vervolgens om *ruimte bieden* aan de regio. Dat laatste veronderstelt overigens ook organisatorische en financiële steun vanuit het Rijk als dat nodig is om de regionale doelen te realiseren.

### Uitwerking nationale doelen per regio verschillend

Een nationaal strategisch doel voor het terugdringen van emissies kan in iedere regio op een andere manier worden uitgewerkt. In een regio met veenweidegebieden zal het gaan om het verminderen van bodemdaling en reductie van CO<sub>2</sub>-emissies. In een regio met zandgronden zal de aandacht zich richten op reductie van stikstofemissies. Elke regio draagt op zijn eigen manier bij aan het behalen van de landelijke doelen. Het





landelijke beleid noopt op regionaal niveau tot uiteenlopende strategieën zoals waterpeil verhogen, overgaan tot vernatting of juist meer natuur-inclusieve landbouw en bijvoorbeeld tot reductie van de veestapel. Het nationale beleid werkt dus per regio op een andere manier uit, maar de regionale inspanningen dragen wel degelijk allemaal bij aan het halen van de landelijke strategische doelen.

Daar hoort nog wel iets bij. In de Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024 is van rijkswege terecht aandacht gevraagd voor de *monitoring* van de gestelde doelen. Alleen het stellen van doelen is immers niet voldoende. De realisatie ervan moet worden gevolgd en er moeten consequenties zijn wanneer de doelen niet tijdig worden behaald. In de uitvoeringsagenda zijn daartoe monitoring- en evaluatiemomenten ingebouwd (BZK, 2020b).<sup>11</sup> In 2022 verschijnt naar verwachting de eerste NOVI-Monitor van het PBL en in 2024 verschijnt de eerste grote beleidsevaluatie. In de samenwerkingsafspraken tussen Rijk, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen (2021) is afgesproken dat men elkaar aanspreekt op het behalen van resultaten. Wij onderschrijven dat het van groot belang is om consequenties te verbinden aan de behaalde resultaten. Als de doelrealisatie achterloopt, zal een steviger (beleids)inzet moeten worden afgesproken.

<sup>11</sup> Het PBL brengt samen met andere onderzoeksbureaus elke twee jaar de ontwikkelingen de fysieke leefomgeving in beeld. Door deze te vergelijken met de doelstelling of de beoogde trends, geeft het PBL aan voor welke onderwerpen extra inzet dan wel ondersteuning nodig is (p. 38). De monitor wordt standaard naar de Tweede Kamer gezonden. Daarnaast wordt een vierjaarlijks een beleidsevaluatie uitgevoerd naar de NOVI (BZK, 2020b, p. 38-39).

Een ander bijkomend aandachtspunt bij de uitvoering van nationale doelen betreft de overdaad aan rijks- en interbestuurlijke programma's die nu in elke regio uitvoering moeten krijgen. Het aantal programma's is veel te groot. Dat is voor een regio niet meer hanteerbaar. Het Rijk zou hier veel selectiever in moeten zijn. Het is aan de minister die de Uitvoeringsagenda NOVI onder zijn of haar verantwoordelijkheid heeft om te bepalen hoe dit het beste kan. Het is bijvoorbeeld denkbaar om het aantal rijksprogramma's te beperken tot maximaal één per directoraat-generaal. Of er kan in de NOVI-plus een uitvoeringsparagraaf worden opgenomen met een agenda voor een selectie van (bijvoorbeeld) vier thema's waarop de komende vier jaar de aandacht wordt toegespitst.

### **Heb meer oog voor toekomst- en belevingswaarde waarde in het leefomgevingsbeleid**

Om de toekomstwaarde van het leefomgevingsbeleid beter te waarborgen, moet het fysieke fundament van de leefomgeving worden versterkt: de kwaliteit van het bodem- en watersysteem. Dit betekent dat het leefomgevingsbeleid veel nadrukkelijker moet uitgaan van de randvoorwaarden die het water- en bodemsysteem aan de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling stelt (PBL, 2021a; Deltares et al., 2021). Water en bodem vormen immers de gezamenlijke onderlegger onder de grote opgaven voor verstedelijking, klimaat, natuur, waterbeheer en landbouw. Wij sluiten ons aan bij het pleidooi van het PBL om de gesteldheid van bodem en water als richtinggevend kompas te hanteren in het omgevingsbeleid (PBL, 2021a). Ook de opstellers van het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (2021) en de Studiegroep Inrichting Landelijk Gebied (2021) pleiten hiervoor.



In de trits gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde die samen ruimtelijke kwaliteit vormen, moet ook de belevingswaarde meer gewicht krijgen. Het draait daarbij om onderdelen van de leefomgeving die moeilijker in geld zijn uit te drukken: open landschappen, weidse uitzichten, stilte, groene ommetjes in de buurt. Deze aspecten dragen evenzeer bij aan de ruimtelijke kwaliteit als onderdelen die wél in geld zijn uit te drukken, zoals onderwijs- en medische voorzieningen in de buurt of woningbouw en bedrijventerreinen. Door het integrale (en integrerende) perspectief van de brede welvaart centraal te stellen in de ruimtelijke planning (daar gaan we later op door) springen juist die waarden in het oog.

### **Zorg voor een conceptueel fundament in het nationaal leefomgevingsbeleid en herstel ontwerpkracht bij de overheid**

Zoals we in dit advies hebben vastgesteld ontbreekt het in de NOVI aan leidende streefbeelden ('vergezichten') voor de gewenste structuur c.q. ruimtelijke inrichting van Nederland (en daarbinnen de regio's). Vooral voor de inrichting van het landelijk gebied is zo'n conceptueel fundament van groot belang – zoals ook is geconstateerd door de opstellers van het IBO Ruimte (2021) en de Studiegroep Inrichting Landelijk Gebied (2021). In dit advies willen wij zelf geen nieuwe concepten introduceren. Daarvoor zou een andere invulling van het adviestraject nodig zijn. Wel bepleiten wij om de (onderzoekende) ontwerpkracht bij overheden weer in ere te herstellen, of tenminste als (rijks)overheid de ideeën-rijkheid vanuit de samenleving te omarmen (zie 3.2 voor enkele voorbeelden). Ontwerpers spelen immers, in samenwerking met andere professionals in het ruimtelijk domein, een belangrijke rol bij het bedenken en formuleren van ruimtelijke concepten.

Wij adviseren overheden dus om meer ontwerpkracht in huis te halen. Ook het PBL dient volgens ons de ontwerpkracht binnen de organisatie te versterken. Vervolgens kan de 'ontwerpde benadering' (zie kader) worden benut om conceptuele vernieuwing in nationaal ruimtelijk beleid te krijgen.

#### **Ontwerpde benadering**

De ontwerpde benadering is een denk- en werkproces dat zich in verscheidene rondes voltrekt (Rli, 2016). Het is een benadering die kan worden gebruikt bij het zoeken naar creatieve oplossingen voor abstracte opgaven. Ontwerpend onderzoek kan gedurende dat zoekproces de impact van ruimtelijke opgaven en de samenhang ertussen in beeld brengen. Het maakt toekomst voorstelbaar. Het kan vanuit de praktijk laten zien wat er zoal nodig is om opgaven in samenhang te realiseren en het helpt om nieuwe verbanden te leggen (Rli, 2019).

Drie onderdelen staan centraal bij dit proces van 'ontwerpend ontdekken' (Van der Linden & Daamen, 2019). Allereerst wordt het belang van het gebied verbonden met verschillende deelbelangen: van bewoners, bedrijven, professionals, overheden, opdrachtgevers. Ten tweede integreert de ontwerpde benadering analyses van professionals (gedragwetenschappen, de economie, natuur- en milieuwetenschappen en dergelijke) met kennis en waarden van bewoners en andere (toekomstige) gebruikers van een gebied. Tot slot verkent en verbeeldt de ontwerpde benadering mogelijke toekomst van een gebied. Het hele proces gaat gepaard met schetsen of bijvoorbeeld kaartbeelden, maquettes of 3D-animaties.



## Hanteer 'brede welvaart' als uitgangspunt

De diversiteit van gebieden in Nederland vraagt volgens ons om een sturing op ruimte die is afgestemd op de specifieke kenmerken van een gebied. Een belangrijke pijler onder dit advies is dan ook de aanbeveling om in het nationale leefomgevingsbeleid sterker de verbinding te leggen tussen het ruimtelijk domein enerzijds en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen anderzijds. Dit kan met behulp van het concept 'brede welvaart' (ESB, 2021; Janssen, 2020); zie kader.

### Brede welvaart

Het begrip brede welvaart draait niet om materiële welvaart in de vorm van inkomen en consumptie, maar om "alles wat mensen van waarde vinden" (CBS, 2018). Het gaat om een verbinding tussen economische, sociaal-maatschappelijk en ecologische aspecten. Het omvat bijvoorbeeld ook gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving en sociale verbondenheid. Bij het streven naar brede welvaart speelt de regio een cruciale rol (PBL, 2019; Janssen, 2020). Niet zo vreemd als je bedenkt dat de regio voor veel mensen de maat vormt van het dagelijkse bestaan. Geluk en welzijn worden sterk bepaald door waar (en hoe) mensen wonen en door de mogelijkheden die de directe omgeving biedt voor werk, school, ontspanning en sociale interactie. Het gaat, kortweg, om de kwaliteit van leven én van de leefomgeving. Omdat regionale omstandigheden sterk kunnen verschillen, zijn brede welvaartsopgaven per definitie contextspecifiek.

Brede welvaart biedt als concept de mogelijkheid om op een minder eenzijdige manier naar regio's en naar de relaties tussen regio's te kijken dan veelal gebruikelijk is. Regio's aan de randen van Nederland worden bijvoorbeeld vaak op een negatieve manier getypeerd: als krimpgebieden waar nauwelijks economische activiteit is en die geen agglomeratiekracht hebben. Het concept 'brede welvaart' kan helpen om op een positievere, toekomstgerichte manier naar zulke regio's te kijken (Molema, 2021): naar aspecten als de kwaliteit van het landschap, de sociale kwaliteit, de mate van groen enzovoort. Zo ontstaat een rijker begrip van de kwaliteiten van regio's. Kortom, het begrip brede welvaart is te gebruiken als een hulpmiddel voor Rijk en regio om tot een inclusiever beeld te komen van ruimtelijke kwaliteit in Nederland.

Vervolgens is het zaak om de 'bril' van brede welvaart te gebruiken om ruimtelijke opgaven te identificeren en keuzes te maken, oftewel: te sturen op ruimte vanuit het integrale en integrerende perspectief van brede welvaart. Wij denken dat de brede welvaartsbenadering zou moeten terugkomen in alle fasen van de beleidscyclus, van ruimtelijke agendering tot besluitvorming, en van uitvoering tot monitoring en evaluatie. Dat kan op de volgende manieren:

1. Voor het Rijk kan het perspectief van brede welvaart een instrument vormen om een beeld te krijgen van de kwaliteiten van alle regio's in Nederland. Op welke terreinen scoren regio's goed en op welke minder goed? Daarbij gaat het niet alleen om hoe het economisch gaat in de regio's (materiële welvaart), maar ook om hoe het gaat op het vlak van welzijn (immateriële welvaart) en welbevinden. Het perspectief van brede





welvaart helpt eveneens om een beeld te krijgen van de verschillen tussen regio's. Er zijn inmiddels verschillende nationale en ook regionale brede welvaart-monitors beschikbaar, zoals de Monitor Brede Welvaart van het CBS, de Friese monitor en de Brede Welvaartsindicator van de Universiteit Utrecht en de Rabobank. Een eenduidige en breed gehanteerde systematiek dient de komende periode wel te worden ontwikkeld. Dat maakt onderlinge vergelijkbaarheid tussen regio's mogelijk.

2. Binnen een regio helpt het perspectief van brede welvaart om tot een beeld te komen van de opgaven die in de betreffende regio prioriteit verdienen. Welke dimensies van brede welvaart en daarmee samenhangende keuzes zijn belangrijk? Wat draagt het meeste bij aan het versterken van het welzijn en welbevinden van mensen in de regio? Neem bijvoorbeeld de energietransitie: vergroot die de sociale tegenstellingen in het gebied of niet, en kan iedereen meedoen? De inzichten uit de monitor kunnen worden gebruikt voor het identificeren en agenderen van opgaven van de regio's. Een voorbeeld kan dit verduidelijken: de recente CBS-monitor Brede Welvaart op regionaal niveau laat zien dat er sprake is van een spiegeling van beleidsopgaven in verschillende gebieden: in stedelijke gebieden is over het algemeen sprake van goede toegang tot voorzieningen, maar staan sociale cohesie en gezondheid onder druk; in het landelijk gebied is de situatie veelal precies andersom.
3. Het is belangrijk dat het Rijk vervolgens een verbinding maakt. Tot nu toe lijkt de benadering te zijn dat problemen van het Rijk, zoals de te hoge stikstofdepositie en de teruglopende natuurkwaliteit, eenzijdig in het landelijk gebied moeten worden opgelost. Om onvrede in de regio te voorkomen moeten echter de problemen van het Rijk in het landelijk

gebied worden gekoppeld aan de problemen van het landelijk gebied, bijvoorbeeld: het achteruitlopende voorzieningenaanbod, bepaalde demografische ontwikkelingen, of de verrommeling van het landschap (Van den Berg & Kok, 2021). Doordat dit nu niet gebeurt, leidt het rijksbeleid tot ongenoegen bij inwoners en bestuurders: "worden we wel gehoord door Den Haag?"

## 5.2 Versterk regierol Rijk bij het sturen op ruimte

In hoofdstuk 3 hebben we beargumenteerd dat het Rijk te weinig regie neemt bij het sturen op ruimte. In het vorige hoofdstuk is gepleit voor verbetering daarvan door meer samenhang in doelsturing voor de leefomgeving door het Rijk, vertaling van nationale doelen naar provinciale doelen en monitoring van de voortgang op deze doelen. Aanvullend doen wij hieronder nog een aantal andere verbetervoorstellen.

### **Breng ruimtelijke ordening onder directe verantwoordelijkheid van een minister**

Het is naar ons oordeel hoog tijd voor een forse herwaardering van de portefeuille ruimtelijke ordening. Er is structurele aandacht nodig, gezien de grote ruimtelijke opgaven (en hun onderlinge samenhang), voor een langere periode. Ruimtelijke ordening moet de aandacht krijgen die het verdient. Volgens ons betekent dat – ongeacht een mogelijke herschikking van de departementale verantwoordelijkheden met betrekking tot de leefomgeving – ruimtelijke ordening als directe verantwoordelijkheid van een minister in zijn/haar portefeuille wordt opgenomen en daarmee in de



naamgeving van het betreffende departement tot uitdrukking komt. Deze minister heeft tot taak de ruimtelijke opgaven en keuzes in het kabinet te agenderen, en ook richting de regio gezicht te geven aan de samenhang van ruimtelijke opgaven, met een evenwicht tussen sectorale belangen en integrale oplossingen. Dit is de komende dertig jaar hard nodig. Een andere belangrijke taak van de minister is om de daartoe noodzakelijke interdepartementale samenwerking op het domein van de fysieke leefomgeving verder te intensiveren.

### **Zorg voor een betere balans tussen sectoraal en integraal werken op rijksniveau**

We hebben in dit advies vastgesteld dat er in het nationale leefomgevingsbeleid sprake is van een grote mate van departementale verkokering. Het is belangrijk dat er op rijksniveau een betere balans komt tussen het sectoraal en integraal werken. Dat betekent dat het Rijk (a) in het nationale beleid nadrukkelijker zou moeten sturen op synergie-effecten tussen sectorgebonden opgaven en (b) 'ontschotte' rijksbudgetten zou moeten inzetten voor regionale oplossingen die verschillende (opgeknipte) opgaven ruimtelijk met elkaar verbinden (zie ook § 5.4). Hierbij valt te denken aan het investeren in klimaatadaptatie op het moment dat er grote investeringen in nieuwbouw, herstructurering en transformatie plaatsvinden, het verhogen van het grondwaterpeil in veenweidegebieden met voordelen voor klimaat, natuur, landschap en recreatie, en het inzetten van een uitkoopregeling in de landbouw die zowel bijdraagt aan de vermindering van de stikstofuitstoot als aan bestrijding van verdroging. Bij dit soort integrale benaderingen moet worden voortgebouwd op de ervaringen die zijn opgedaan in

het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland en bij de Regiodeals voor de brede welvaart (zie PBL, 2021b; LNV, 2021a).

Om de synergie op rijksniveau in beeld te krijgen bepleiten wij, in navolging de opstellers van het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (2021), dat er een *onderraad van de ministerraad* wordt ingesteld. Deze moet zich dan gaan richten op de ruimtelijke aspecten van de verschillende sectorgebonden beleidsterreinen. De diverse departementale claims op de ruimte kunnen in deze onderraad ten opzichte van elkaar worden gewogen. Doordat een dergelijke onderraad op dit moment niet bestaat, vindt (voorbereiding van) besluitvorming over ruimte, milieu en natuur en leefomgevingskwaliteit in verschillende gremia plaats. Zo worden kansen gemist. De onderraad die ons voor ogen staat kan worden gezien als 'kop' op de bestaande ambtelijke interdepartementale overleggen voor de leefomgeving: de stuurgroep Leefomgeving en het meer informele, interdepartementale BRON-overleg.<sup>12</sup>

### **Stel een budget beschikbaar aan de minister met ruimte in de portefeuille**

Van oudsher heeft de ruimtelijke ordening weinig eigen middelen. Het ruimtelijk beleid is er vooral om investeringen van andere partijen (overheden, markt en samenleving) te 'richten' (Rli, 2018a). Een nadeel van het ontbreken van financiële middelen voor de uitvoering van het omgevingsbeleid is dat dit kan leiden tot desinteresse van de *spending departments*

<sup>12</sup> BRON: Beraad Ruimtelijke Ordening Nederland. In dit overleg kijken directeuren-generaal (DG's) van verschillende departementen in het fysieke domein strategisch naar wat er speelt in Nederland. Het is een informeler overleg dan de Stuurgroep Leefomgeving, ook op DG-niveau. In de stuurgroep liggen vooral officiële stukken voor.



en medeoverheden. Voorbeelden uit de tijd dat de toenmalige minister van VROM over 'eigen' budgetten beschikte voor de ruimtelijke ordening, ook al waren deze relatief bescheiden, laten zien dat er het beste kon worden gestuurd op het moment dat er budgetten en fondsen werden gekoppeld aan bepaalde opgaven. Dit maakt duidelijk dat eigen budgetten een cruciale randvoorwaarde vormen wanneer het Rijk een sterkere regierol wil kunnen vervullen ten aanzien van ruimtelijke opgaven. Deze budgetten kunnen worden ingezet als "smeermiddel of plakgeld om sectorale investeringen aan elkaar te koppelen" (Rli, 2018a, p. 10). Wij adviseren daarom dat de minister met ruimte in de portefeuille de beschikking krijgt over een afzonderlijk budget voor ruimtelijke ordening.

### **Pas instrumenten uit de Omgevingswet daadwerkelijk toe**

De Omgevingswet die naar verwachting per 1 juli 2022 in werking treedt, biedt instrumentarium dat zowel ingezet kan worden bij een terughoudende rol van de overheid als bij een steviger sturende overheid (BZK, 2021a). De raad waardeert deze opzet (Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011). Met instrumenten als de Omgevingsvisie kan het Rijk richting geven en regie voeren op goed samenspel. Met de instructie en het projectbesluit kan het Rijk waar nodig ook meer directief zijn. Verder biedt de wet instrumenten voor overheden ter versterking van hun positie op de grondmarkt. Ook de instrumenten uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) zijn in de nieuwe wet opgenomen. De wet biedt daarmee volgens ons voldoende instrumenten voor zowel een meewerkende overheid als een overheid met doorzettingsmacht. Ook de opstellers van het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening vinden dat de beschikbare instrumenten

voor alle bestuurslagen afdoende zijn om invulling te geven aan de ruimtelijke opgaven (IBO Ruimte, 2021, p. 28).

Wij willen echter benadrukken dat het belangrijk is dat die instrumenten dan wel worden *gebruikt*. Dat is een oproep aan het kabinet (en ook provincies) om de bevoegdheden daadwerkelijk in te zetten. In de praktijk zien wij dat het Rijk onvoldoende regie neemt en onvoldoende verantwoordelijkheid neemt voor urgente ruimtelijke opgaven. Dat gebeurt niet wegens een gebrek aan instrumenten, maar wegens gebrek aan daadkracht en kennis of wegens politieke risico's.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt al op diverse plaatsen in het land geoefend met instrumenten uit de wet. Een aandachtspunt hierbij is de paradoxale situatie dat de Omgevingswet incubatietijd nodig heeft en om (onderling) leren vraagt, op een moment waarop eigenlijk juist actie is vereist. Het is daarom goed dat met trajecten als 'Aan de slag met de Omgevingswet', bijeenkomsten en publicaties van vakbladen en organisaties zoals Binnenlands Bestuur en Platform31, stappen worden gezet met kennisontwikkeling. Kennis over welk instrumentarium er in de gereedschapskist van de nieuwe wet zit is onmisbaar, ook in de communicatie richting de Tweede Kamer. Daarnaast zal ook de eerder aangestipte versterking van de (ambtelijke) capaciteit van belang zijn om bij decentrale overheden ruimte te creëren om ook echt met de Omgevingswet aan de slag te gaan.





### **Zet gronden die al in bezit zijn van overheden in voor regie op sturen op ruimte en onderzoek de aanvullende optie van extra grondaankopen door het Rijk**

Om de grote ruimtelijke opgaven een plek te geven, is grond nodig. Om de regiefunctie van het Rijk te versterken, adviseren wij daarom ten eerste een betere benutting van de gronden die het Rijk al in bezit heeft. Ten tweede adviseren wij dat het Rijk een landelijke coördinatie opzet (bijvoorbeeld in de vorm van een zbo) van gronden die bij andere overheden in bezit zijn. Overheden hebben zelf de zeggenschap om deze gronden desgewenst in te zetten voor de realisatie van maatschappelijke doeleinden.

Dit overzicht biedt echter nog geen oplossing voor de behoefte aan het ruilen van gronden ('schuifruimte') over provinciegrenzen heen. Voor de realisatie van nationale en provinciale doelen op het gebied van natuur en stikstof kan er namelijk grond nodig zijn voor het verplaatsen van agrarische bedrijven nabij natuurgebieden en het vinden van ruimte voor kavelruil. Daarom pleiten wij ten derde voor de ontwikkeling van een portfolio van vervangingsbedrijven voor boeren die niet willen stoppen, maar willen verplaatsen. Dit kan behulpzaam zijn voor het geval er 'schuifruimte' nodig is over provinciegrenzen heen, om ontwikkelingen op de juiste plek en op het juiste moment mogelijk te maken.

Als vierde en laatste punt adviseert de raad om te onderzoeken of het aankopen van extra grond voor andere belangrijke nationale functies van nut kan zijn, zoals duurzame energieopwekking of woningbouw door het Rijk. De aankoop van gronden kan via een op te richten nationale

grondbank, die grond aankoopt en vervolgens ook weer uitgeeft. Anders dan bij een grondbedrijf of bij het Rijksvastgoedbedrijf is er bij een grondbank geen sprake van anticipatie op winstmaximalisatie. Voor een rijksgrondbank staat de maatschappelijke meerwaarde die met grondwaarde kan worden gerealiseerd, voorop.

Aan het instellen van een nationale grondbank zijn behalve voordelen ook nadelen verbonden. Grondbezit brengt immers financiële risico's met zich mee. Bovendien is er een meer fundamenteel bezwaar, zoals Buitelaar (2021) betoogt. Als overheden zowel marktspeler als marktmeester zijn, doen ze mee aan een spel waarvan ze zelf de regels bepalen: de zogeheten dubbele-petten-problematiek. Er kan hierdoor een prikkel zijn om grond die de overheid zelf bezit, sneller en commercieel aantrekkelijker te bestemmen dan die van private partijen elders. Actieve betrokkenheid in de grondmarkt vergt daarom altijd een zorgvuldige afweging (Buitelaar, 2021). Nader onderzoek moet daarom, voortbouwend op de verkenning die in opdracht van BZK door Deloitte is uitgevoerd (Deloitte, 2021; BZK, 2021d), de mogelijkheden van een nationale grondbank bezien in het licht van het andere instrumentarium van (grond)beleid, zoals onteigening, voorkeursrecht van koop en/of het intrekken van vergunningen.

### **5.3 Versterk het middenbestuur: provincies en regio's**

In hoofdstuk 4 hebben wij geconstateerd dat de regio een belangrijk schaalniveau is voor de aanpak van ruimtelijke opgaven. Maar ook: dat de regio bestuurlijk gezien niet goed is georganiseerd. Er zijn problemen met de



overdaad aan regionale indelingen, met de geringe bestuurlijke slagkracht en met het ontbreken van democratische legitimiteit. Deze problematiek is geenszins nieuw: al de gehele naoorlogse periode worstelt Nederland met besturen op regionaal niveau (zie bijvoorbeeld Zonneveld, 2021; ROB, 2021b). De provincie is vaak te groot en de gemeente te klein voor de aanpak van regionale opgaven. Vele voorstellen voor en experimenten met een extra regionale bestuurslaag passeerden de revue, iedere keer omgeven met veel discussie, om na enige tijd weer te worden verlaten. Dat roept de vraag op of deze worsteling niet inherent is aan het bestuurlijk bestel in Nederland, en of de bestuurlijke complexiteit op regionale schaal niet beter gewoon kan worden geaccepteerd. Volgens ons zou dat denkbaar zijn, ware het niet dat er in de afgelopen decennia alleen maar méér taken en opgaven op het bord van de regio's zijn neergelegd. Ook voor de aanpak van ruimtelijke opgaven is de regionale schaal steeds belangrijker geworden. De energietransitie is een recent voorbeeld daarvan. Als Nederland werkelijk verwacht dat de aanpak van de grote opgaven in de regio moet plaatsvinden, zal toch serieus moeten worden bekeken waar de knelpunten en bevoegdheden liggen die moeten worden opgelost om de belofte van de regionale schaal waar te maken.

In deze paragraaf schetsen wij onze belangrijkste aanbevelingen op dit punt. De aanbevelingen hebben als uitgangspunt dat de regio een belangrijke schaal is voor de aanpak van ruimtelijke opgaven en dat de uitvoering van ruimtelijk beleid op regioniveau zo goed mogelijk moet worden gefaciliteerd. Wij kiezen daarbij nadrukkelijk niet voor structuuraanpassingen in het openbaar bestuur. Dat is een exercitie die waarschijnlijk zou leiden tot

lange discussies,<sup>13</sup> die op korte termijn afleiden van de aanpak van urgente opgaven die geen uitstel verdragen. Onze aanbevelingen richten zich daarom op versterking van de rol van de provincies, zowel inhoudelijk als procesmatig, bij de afstemming tussen de regio's die in hun grondgebied liggen. Er moet daarbij wel ruimte zijn voor differentiatie. De rolverdeling tussen provincies en regio's moet kunnen variëren. Provincies moeten als het ware mee-ademen met de context waarin zij zich bevinden. Vervolgens is het zaak om te zorgen voor integrale afweging van ruimtelijke belangen op regionale schaal, bij provincies en regio's. We lichten een en ander hieronder toe.

### **Provincie: vervul een sterkere rol in het ruimtelijk beleid**

Provincies moeten wat ons betreft een veel sterkere rol gaan vervullen in de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Op dit moment blijven sommige provincies daarin achter; zij hebben de afnemende rijksbemoeienis in de ruimtelijke ordening in de afgelopen decennia niet substantieel gecompenseerd. Oproepen in het (recente) verleden (van onder meer de commissie-Lodders) om de provincies als gebiedsregisseur in het fysieke domein te positioneren, hebben niet het gewenste effect gehad. Ofschoon de provincies de benodigde mogelijkheden en middelen aangereikt hebben gekregen, hebben ze de gevraagde regierol slechts gedeeltelijk waargemaakt. Zo is er kritiek op het gebrek aan sturend vermogen bij provincies als het gaat om realisatie van woningbouw, de planning en inpassing van distributiehallen en datacentra en de transitie van de landbouw.

<sup>13</sup> Juist ook omdat regionale samenwerking breder is dan het ruimtelijk domein en ook sociale en economische aspecten omvat, zoals zorg, veiligheid, werk en inkomen.



Een belangrijke reden waarom wij (opnieuw) pleiten voor een sterkere rol van provincies in het ruimtelijk domein is dat de provincie de regionale bestuurslaag is waar Nederland nu al over beschikt. Deze bestuurslaag kan veel beter worden benut, zowel inhoudelijk als procesmatig. Provincies kunnen juist in de afstemming tussen (samenwerkende) gemeenten een belangrijke rol spelen. Ze kunnen bovendien de provinciale doelen vertalen in te behalen resultaten op regioniveau en ervoor zorgen dat een integraal perspectief op de opgaven die binnen een regio spelen, wordt gewaarborgd. En, niet onbelangrijk: door het debat over deze optelsom van opgaven in de Provinciale Staten te voeren, is ook de democratische legitimatie (beter) gewaarborgd.

De vraag hierbij is natuurlijk wel: hoe verhoudt een sterkere rol van de provincie zich tot een sterke rol van de regio op het gebied van ruimtelijke ordening? De huidige situatie in Zuid-Holland vormt een goed voorbeeld van hoe de rolverdeling tussen provincie en regio er in de praktijk uit kan zien; zie kader.

#### **Voorbeeld rolverdeling tussen provincie en regio: woonbeleid in Zuid-Holland**

Het woonbeleid in de provincie Zuid-Holland is een voorbeeld van hoe de rolverdeling tussen provincie en regio's eruit kan zien. In Zuid-Holland zijn er acht woonregio's: regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van wonen. Elke woonregio stelt een regionale woonvisie op. Wanneer in de regio geen overeenstemming over de woonvisie wordt

bereikt, stelt de provincie een woonvisie voor de regio op. In de praktijk zet dit flinke druk op de ketel. Een eenmaal opgestelde regionale woonvisie moet door de provincie worden goedgekeurd. De provincie kijkt bij haar beoordeling of de regionale visie recht doet aan het bovenregionale belang. Is dit onvoldoende het geval, dan keurt de provincie de visie af. De consequentie daarvan is dat de provincie zich voortaan actief bemoeit met elk gemeentelijk bestemmingsplan dat binnen de regio wordt vastgesteld. Komt er wél provinciale goedkeuring van een regionale woonvisie, dan krijgen de gemeenten binnen de regio alle ruimte om met bestemmingsplannen gewenste ontwikkelingen in gang te zetten. Maar ook dan houdt de provincie een vinger aan de pols: als een gemeente zich in de uitvoering niet aan de regionale visie houdt, grijpt de provincie in.

De rol van provincies in het openbaar bestuur, meer specifiek de (vermeende) zwakheid en het bestuurlijk (on)vermogen van deze bestuurslaag, is al langere tijd een punt van discussie. Wij zijn ons hiervan bewust. Dit geldt ook voor de provincies zelf. Zij onderschrijven dat zij hun rol in het ruimtelijk domein beter moeten vervullen (interviews).<sup>14</sup> De directeur van het Interprovinciaal Overleg heeft hierover gezegd dat “de provincies zichzelf zeker meer naar voren kunnen schuiven” (Pieter Hilhorst in ROB, 2021d, p. 94). Daar moeten ze wat ons betreft nú mee aan de slag. Wanneer de provincies bij de grote ruimtelijke opgaven die nu voorliggen

<sup>14</sup> Zie ook intern document IPO Denktank Strategie (2020). *Post-Corona advies: gebied en brede welvaart centraal*. Den Haag.





hun sturende rol niet snel oppakken, is het wellicht tijd voor een andere bestuurlijke inrichting van Nederland. Een eventuele herindeling is dan niet uitgesloten. Het is dus voor provincies erop of eronder: ze zullen zich de komende periode scherper moeten positioneren en profileren. De invulling van een rol als gebiedsgerichte regisseur veronderstelt integraal denken en doen, en ook scherpe keuzes durven maken. Provincies kunnen daarbij profiteren van de terugkeer van het Rijk in het ruimtelijk domein. Het Rijk kan de provincie beter in positie brengen.

### **Sta differentiatie toe in de verhouding tussen provincie en regio**

Wij stellen voor om te gaan werken met meer differentiatie in het regionaal bestuur. Veel eerdere voorstellen voor regiovorming kregen onvoldoende steun omdat ze geen recht deden aan de grote diversiteit in Nederland. In die valkuil moet Nederland niet opnieuw stappen. Differentiatie houdt wat ons betreft in dat de ene keer de provincie als bestuurslaag een goede oplossing kan zijn voor de aanpak van regionale opgaven, terwijl de andere keer kan worden gekozen voor een regionaal samenwerkingsverband, waarin gemeenten samenwerken (en de provincie ondersteunende c.q. meewerkende overheid is). Afhankelijk van de situatie en context zouden provincies zoveel mogelijk moeten meebewegen met de regionale samenwerkingen in hun regio.

Met dit pleidooi voor differentiatie in het regionaal bestuur baseren wij ons in navolging van de ROB (2021b, p. 19) op een kaart met bestaande langjarige samenwerkingen van gemeenten op regionale schaal. Er zijn drie categorieën te onderscheiden; zie kader met kaart hierna.

### **Langjarige samenwerkingsverbanden van gemeenten op regionale schaal**

Onderstaande kaart van Nederland met daarop de bestaande samenwerkingen van gemeenten (minimaal vijf tot maximaal vijftig), laat zien dat de regionale samenwerkingsverbanden er per provincie anders uitzien (Figuur 6). In sommige delen van Nederland werken gemeenten relatief weinig samen (Flevoland), in andere delen gebeurt dit juist intensief (Zuid-Limburg). Ook laat de kaart zien dat in sommige delen de regionale samenwerkingen grotendeels binnen de provinciegrenzen plaatsvinden. Er tekenen zich drie categorieën af:

#### *1. Provincies die samenvallen met de regio*

In de eerste categorie vallen provincies waar regionale samenwerking grotendeels plaatsvindt op de schaal van de hele provincie. De regio valt als het ware samen met het grondgebied van de provincie. Dat is het geval in de provincies Friesland, Groningen, Zeeland, Drenthe en Flevoland.

#### *2. Provincies met verscheidene regionale samenwerkingen binnen hun grondgebied*

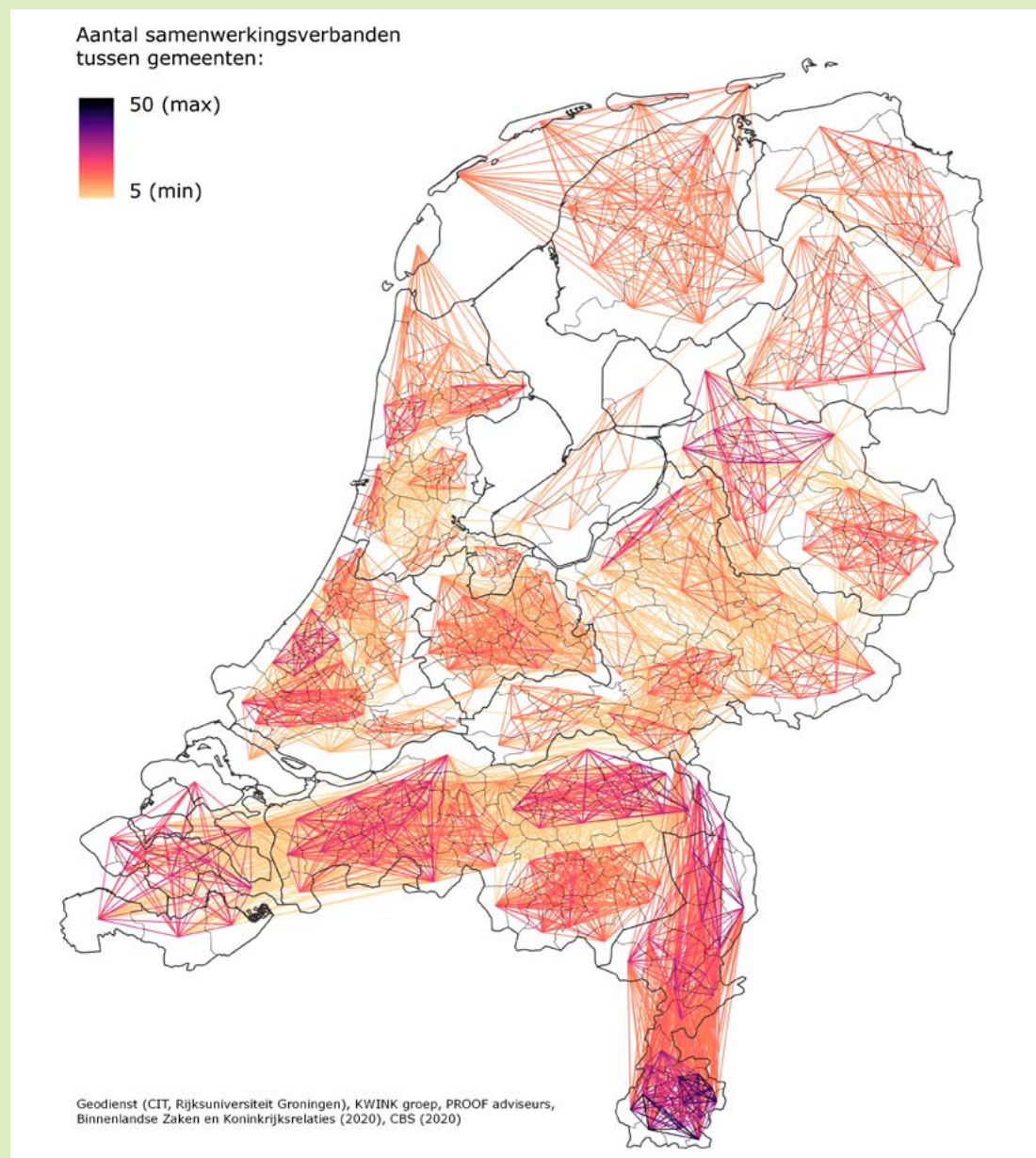
De tweede categorie omvat provincies waar verscheidene regio's zijn genesteld binnen de provinciegrenzen. Dit is het geval in de provincies Overijssel, Gelderland, Limburg en Noord-Brabant.

#### *3. Randstadprovincies*

Tot slot zijn er de drie Randstadprovincies, waar de regionale schaal wordt doorkruist door een dominante rol van de grote steden.



**Figuur 6: Aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in Nederland**



Bron: BZK, 2021b; o.b.v. data van Proof Adviseurs/KWINK groep<sup>15</sup>

Voor elk van de drie categorieën stellen we in navolging van de ROB een andere strategie voor:

1. *Provincies die samenvallen met de regio:*

Deze provincies kunnen worden aangewezen als 'regioprovincie'.

Praktisch betekent dit dat de provincie de legitimerende rol krijgt voor wat er in de regio gebeurt. Het grote voordeel hiervan is dat het democratisch tekort bij regionale samenwerking in vijf provincies in één klap kan worden opgelost. In Zeeland zijn ze hier al ver mee. Er wordt gewerkt met een tafel van vijftien: dertien gemeenten, het waterschap en de provincie. Binnen dit Overleg Zeeuwse Overheden treedt de provincie op als regisseur van het proces. Bevoegdheden die juridisch gezien nog bij de gemeenten (de gemeenteraden) liggen, zijn in de praktijk neergelegd op het centrale niveau van – in dit geval – de provincie (Provinciale Staten). Er kunnen pilots worden gestart met 'regioprovincies', waarbij geëxperimenteerd wordt met het onderling uitruilen van bevoegdheden tussen bevoegdheden. Dergelijke pilots vinden plaats op basis van vrijwilligheid.

2. *Provincies met verscheidene regionale samenwerkingen binnen hun grondgebied:*

Hier is de regioprovincie geen oplossing. Deze provincies zullen meer uit de schaduw moeten treden om een verbindende rol te vervullen ten aanzien de regionale samenwerkingsverbanden. De provincies hebben hier een belangrijke taak in de afstemming tussen regio's binnen hun provinciegrens, en in het stimuleren van integrale oplossingen voor de regionaal ruimtelijke opgaven.

<sup>15</sup> Bewerking door Dreef, S., Clemens, S. & Van den Berg, C.F. in samenwerking met de Geodienst CIT, Rijksuniversiteit Groningen, op basis van data van PROOF Adviseurs/KWINK Groep in opdracht van het Ministerie van BZK.

### 3. Randstadprovincies:

Hier is het nog zoeken naar een passende verhouding tussen provincies en regio's. In Noord- en Zuid-Holland zou de provinciale bestuurslaag zich bijvoorbeeld meer dienend kunnen opstellen voor de metropolitane agenda van de grote steden en hun ommeland. Daarvoor moeten de grootstedelijke regio's de provincies dan wel toelaten. Verder is er ook in deze provincies genoeg landelijk gebied waar ondersteuning vanuit de provincie bij de aanpak van regionale opgaven welkom is.

Dit voorstel brengt dus met zich mee dat er verschillen bestaan tussen provincies. Soms is de provincie de partij die het voortouw neemt, soms is zij partner en meewerkende overheid bij regionale overleggen.

#### **Integrale afweging van ruimtelijke belangen: integrale regiotafels**

Als de regionale schaal steeds belangrijker wordt voor de aanpak van ruimtelijke opgaven, dan is de vraag wáár in die regio het beste de integrale afweging rond die ruimtelijke opgaven kan plaatsvinden. Is dat op de schaal van de provincie, op de schaal van regionale samenwerkingsverbanden, of allebei? Waar worden de opgaven in samenhang bekeken en de provinciale doelen uitgewerkt tot een gebiedsplan? Wij pleiten in navolging van de opstellers van het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (2021) voor een centrale tafel in elke regio, waar de sectorale opgaven op regionaal niveau in samenhang worden beschouwd. Vooral in het landelijk gebied worden op dit moment integrale regiotafels gemist. Maar ook in het stedelijk gebied zijn ze belangrijk. De verstedelijkingsstrategieën van stedelijke regio's zullen bijvoorbeeld een integraler karakter

moeten krijgen, met oog voor aspecten als klimaatadaptatie, werken, gezondheid, natuur, ondergrond enzovoort.

Hoe een integrale regiotafel er concreet uit ziet, kan per provincie verschillen. Ook hier pleiten wij dus voor differentiatie. Het is afhankelijk van de bestaande verhoudingen tussen provincie en regio waar de integrale afweging het beste kan gebeuren. In de hierboven omschreven regioprovincies volstaat één centrale integrale tafel. In de overige provincies kunnen er verscheidene integrale regiotafels per provincie zijn. Dat kunnen nieuw op te richten tafels zijn of bestaande overlegtafels. Betrokkenen in het gebied weten zelf het beste welke vorm zich leent voor het maken van integrale afwegingen. De democratische legitimatie van besluiten kan plaatsvinden in gemeenteraden en – in het geval van regioprovincies – in de Provinciale Staten van de provincie, of via een vooraf afgesproken mandaat voor bestuurders.

De integrale regiotafels moeten volgens ons drie taken krijgen. Om te beginnen moeten de regiotafels zorgen voor afstemming van de sectorale plannen voor de regio. Een regionale tafel hoeft daarbij het werk van een sectorale tafels niet over te doen, maar moet het wel bij elkaar brengen. Ten tweede moeten de regiotafels in overleg bezien waar zij mogelijk taken van sectorale tafels kunnen overnemen. Zoals de opstellers van het interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening immers opmerken, kan door de vorming van regionale tafels ruimte ontstaan om een aantal sectorale samenwerkingsverbanden op te heffen (IBO Ruimte, 2021). Ten derde moeten de regiotafels een integraal gebiedsplan opstellen. In dit plan





worden uitgewerkt hoe de provinciale en regionale doelen in het gebied te realiseren. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar het fysiek fundament in het gebied (bodem en water), de kansen voor meervoudig ruimtegebruik of het verbinden van opgaven in het stedelijk en landelijk gebied.

De provincies zullen als partner aan deze regiotafels moeten zorgen dat de integraliteit wordt gewaarborgd en dat er afstemming plaatsvindt tussen regio's. Behalve de provincie zal ook het Rijk vertegenwoordigd moeten zijn aan de regiotafels; zie hierna.

### **Zorg voor rijksaanwezigheid in de regio**

In lijn met de Brede Welvaartsbenadering is een structurele aanwezigheid van het Rijk in alle regio's is belangrijk, niet alleen in een aantal NOVI-gebieden of sectorale programma's (Rli, 2019; Rli, 2021). Het is de vraag hoe die aanwezigheid er het beste uit kan gaan zien. Voorheen werkten sommige departementen met provinciale diensten of regionale afdelingen. Inmiddels heeft de regionale aanwezigheid veelal een andere vorm gekregen. Zo werkt het ministerie van EZK met een team van regioambassadeurs, die veelal ook in de betreffende regio wonen. En het ministerie van LNV werkt in het kader van de Regiodeals (waarin LNV als coördinerend departement optreedt) met regiovertegenwoordigers die de partners in de verschillende landsdelen ondersteunen.

Ondanks de huidige inzet van het Rijk hebben partijen in de regio soms de indruk, zoals wij hebben beschreven in hoofdstuk 3, dat het Rijk onvoldoende voeling heeft met de regio. Om deze situatie te doorbreken is

behalve meer kennisontwikkeling over de regio (zie § 5.4) en een ontvankelijke houding voor de vraag hoe rijksprogramma's kunnen landen in verschillende regio's, ook rijksaanwezigheid in de regio nodig. Daartoe bepleiten wij het instellen van interdisciplinaire regiotteams van rijksmedewerkers, met voldoende mandaat om vanuit integrale afwegingen samen met de regio sectoroverstijgende keuzes te maken, ook over de gezamenlijke inzet van sectorale budgetten (zie § 5.4). Het Rijk moet als vaste partner vertegenwoordigd zijn bij de regiotafels en aan elke tafel meedoen. De aard en complexiteit van de regionale opgaven zou daarbij volgens ons bepalend moeten zijn voor de intensiteit van rijksaandacht voor een regio.



## Samengevat: werkwijze bij de aanpak van opgaven in de leefomgeving

### 1. Het Rijk:

- stelt nationale doelen vast.
- werkt daarbij zelf integraal en beziet besluiten met een ruimtelijke component in samenhang met elkaar, onder andere in een onderraad van de ministerraad.
- vertaalt zo mogelijk de sectorale doelen in doelen per provincie, in overleg met die provincie.

### 2. De provincie en de regio:

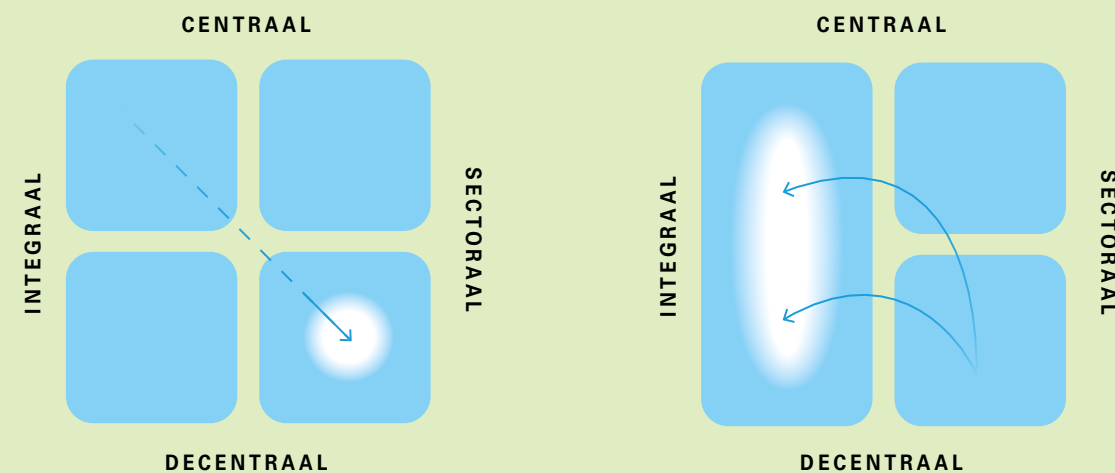
- De provincie vervult een inhoudelijke en procesrol bij het waar mogelijk vertalen van de provinciale doelen in te behalen resultaten op regioniveau en het monitoren van de optelsom van regionale plannen; het waarborgen van een integraal perspectief op de opgaven die binnen een regio spelen; en het zorgen voor afstemming tussen regio's.
  - De provincie faciliteert de instelling van integrale regiotafels.
  - De provincie neemt samen met een vertegenwoordiging van het Rijk deel aan de regiotafels.
  - De integrale regiotafels maken een gebiedsplan voor de realisatie van de regionale doelen in het gebied, in overleg met andere betrokken partijen.
  - Bij de opstelling van het gebiedsplan vindt participatie op regionale schaal plaats met behulp van de ontwerpde benadering.
- ### 3. Feedback-loops tussen regio en Rijk:
- Wederzijdse wisselwerking: regioplannen worden op elkaar afgestemd aan de hand van het rijksbeleid en andersom worden

nationale plannen afgestemd op ervaringen, kansen en knelpunten in de regio. Zo nodig vindt naar aanleiding daarvan bijstelling van de nationale plannen plaats.



**Figuur 8: Huidige en gewenste situatie**

Zowel op rijksniveau als op regionaal niveau wordt het daarmee belangrijker om opgaven in samenhang te bezien. Geprojecteerd in het kwadrant uit hoofdstuk 2, betekent dit een verschuiving:



#### 5.4 Investeer in decentrale uitvoeringskracht

Provincies, regio's, gemeenten en waterschappen hebben in meer of mindere mate te maken met een gebrek aan uitvoeringskracht. Dat is te wijten aan verschillende oorzaken: een gebrek aan capaciteit en vaardigheden bij gemeenten, een tekort aan kennis en een ontoereikende financiering. Om op deze punten verbetering te brengen doen wij hieronder enkele aanbevelingen.

#### Vergroot de ambtelijke capaciteit bij decentrale overheden

Voor de uitvoering van de grote opgaven waar Nederland voor staat is het cruciaal dat de ambtelijke capaciteit met kennis en kunde bij decentrale overheden op orde is – zowel om zelf uitwerking te kunnen geven aan opgaven, als om een goede opdrachtgever jegens marktpartijen te kunnen zijn. Op korte termijn zien wij twee mogelijkheden om de ambtelijke capaciteit te vergroten:

- Zet in op het *delen van capaciteit*. Dit is volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een nu nog onderontwikkeld concept, maar het past binnen het principe van 'één overheid' en verdient brede toepassing om olopende kosten van inhuur van capaciteit te voorkomen (VNG, 2020, p. 27).
- Richt een *ambtelijke pool* op van experts en deskundigen die thuis zijn in gebiedsgerichte processen. Vul deze pool met professionals die weten welke problematiek en weerstand in de regio speelt en welke bestuurlijke verhoudingen er zijn. Breid daartoe de bestaande flexibele pool bij het ministerie van BZK uit. Overigens zijn wij ons ervan bewust dat het vullen van zo'n pool wellicht niet gemakkelijk zal zijn: er is over de hele lijn weinig ambtelijke capaciteit bij gemeenten, en bij het Rijk is het soms lastig om regionale tafels met een vertegenwoordiging vanuit het Rijk te bemensen.

#### Rijk: vergroot kennis over regio's en richt nationale kennisinfrastructuur in op decentrale overheden

Het gebrek aan kennis op rijksniveau over de regio's kan worden opgeheven door op twee punten actie te ondernemen. In de eerste plaats moet meer





kennis op de schaal van regio's worden verzameld en toegankelijk gemaakt. Ministeries kunnen dan werken met regionale in plaats van landelijke cijfers en gemiddelden. En ook regio's zelf hebben er baat bij; zij kunnen dan de kennis van nationale kennisinstellingen veel beter gebruiken. Als de rijksoverheid een meer intrinsieke belangstelling wil ontwikkelen voor de noden en zorgen van de regio (zie eerder in de tekst), dan kunnen regionale gegevens hen hierbij helpen. De benodigde kennisontwikkeling voor en in de regio beperkt zich volgens ons niet tot een bepaalde discipline. Kennis over aspecten die deel uitmaken van de brede welvaart in regio's is in elk geval belangrijk, bijvoorbeeld voor het afwegen van belangen of doelen. Dit gezien de centrale plaats die het perspectief van de brede welvaart volgens de raad in moet nemen in de ruimtelijke planning.

In de tweede plaats moet de nationale kennisinfrastructuur beter worden ingericht op de regio. De rijksoverheid zou haar landelijke kennisinstututen zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) niet alleen voor de rijksoverheid moeten laten werken, maar ook voor decentrale overheden. De kennisinstututen kunnen daartoe samenwerken samen met provinciale kennisinstellingen en steunpunten, zoals BrabantKennis, Trendbureau Overijssel, Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen, Zeeuws Planbureau en het Fries Sociaal Planbureau. Er zijn overigens al ontwikkelingen gaande in deze richting. Het Rijk en decentrale overheden zijn aan het bekijken of het mogelijk is om zogenoemde regionale kennisschakelpunten op te richten (IBO Ruimte, 2021, p. 63). Dat is een stap in de goede richting, maar vraagt om een meer structureel vervolg dat ook financieel wordt ondersteund.

### **Rijk: stel extra financiële middelen ter beschikking aan decentrale overheden voor de uitvoering van nieuwe opgaven**

Voor een adequate uitvoering van de grote opgaven waar Nederland voor staat, is het belangrijk dat decentrale overheden over voldoende budget beschikken. Dat is nu niet het geval. Wij vinden dat het Rijk geld beschikbaar moet stellen voor de extra taken die voortvloeien uit de grote opgaven. Het Rijk zou het CPB moeten laten berekenen welke kosten zijn gemoeid met de vier grote transitieopgaven: de transitie naar een schone energievoorziening, de transitie naar een circulaire economie, de transitie naar een duurzaam voedselsysteem en de transitie naar een klimaatbestendige duurzame leefomgeving. De budgetten voor de regio's dienen volgens ons hierop te worden aangepast.

### **Rijk: ontschot de budgetten voor de regio en onderzoek de mogelijkheden daartoe**

Het is volgens ons belangrijk om rijksbudgetten te 'ontschotten', zodat deze per regio als één budget beschikbaar komen en niet als afzonderlijke budgetten vanuit verschillende departementale begrotingen. De huidige interdepartementale verantwoordingsstructuur zoals onder meer vastgelegd in de Comptabiliteitswet (2016) vormt tot nu toe een belemmering hiervoor. In de praktijk leidt de huidige wetgeving ertoe dat elke minister, en het hele ambtelijke apparaat, gespitst is op de (vaak sectorale) doelen in de eigen begroting. De minister wordt afgerekend op de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen in de eigen begroting. Sturing en controle op onderwerpen en financieringsstromen die de verantwoordelijkheid van één minister ontstijgen, is in deze context moeilijk. Deze manier



van werken houdt sectorale financieringsstromen in stand en belemmert integrale, gebiedsgerichte financiering.

De ontschotting van rijksbudgetten in de regio is echter nog niet zo eenvoudig te realiseren. Het raakt immers de totale verantwoordingsstructuur en vormt daarmee een fundamenteel staatsrechtelijk vraagstuk. Hoewel het een lang bekend vraagstuk is, is nog geen eenvoudige oplossing gevonden om de ontschotting van rijksbudgetten mogelijk te maken.

Ondanks dat het niet eenvoudig is, meent de raad dat het Rijk niet ontkomt aan nader onderzoek naar de mogelijkheden voor ontschotting. Daar zijn drie redenen voor. Allereerst, als het Rijk steeds meer inzet op het regionale schaalniveau voor de aanpak van opgaven in de leefomgeving, dan moet het Rijk ook serieus werk maken van de toerusting van die regio met voldoende middelen. Alleen met de juiste kennis, capaciteit én middelen kan de regio het ruimtelijk beleid adequaat uitvoeren. Ten tweede, dat elk sectoraal potje nu zijn eigen voorwaarden stelt en dat rijksbudgetten niet op hetzelfde moment in de regio beschikbaar komen, is niet doelmatig. Ten derde, steeds vaker is de roep te horen om het perspectief van Brede Welvaart onderdeel te maken van de algehele besluitvorming over de besteding van publiek geld en de vormgeving van het beleid. Ook de Algemene Rekenkamer ondersteunt die oproep (Algemene Rekenkamer, 2020). Mogelijk kan brede welvaartswinst als hoger gelegen doel expliciet in rijksbeleid worden vastgelegd – naast de sectorale doelen. Hierdoor kunnen ook de baten van meekoppelende doelen meegewogen worden in de toekenning van middelen, en de verantwoording daarover. Op deze

manier wordt bij de verantwoording verder gekeken dan de sectorale beleidsgrenzen. Hoe meer men vanuit dat perspectief van de brede welvaart wil sturen, hoe noodzakelijker het wordt om ook over herziening van de verantwoordingsarrangementen na te denken.

Uiteraard ziet de raad ook de risico's die verbonden zijn aan het sturen vanuit bredere, meer integrale doelen. De grip van de Tweede Kamer op de bestedingen (het budgetrecht) neemt af naarmate men in het beleid meer bestedingsvrijheden voor een hoger gelegen, meer integrale doelstelling opneemt. Volgens de raad is dit echter geen reden om voort te gaan op de huidige weg. De sectorale werkwijze van parlement en departementen produceert immers de verkokering die de raad met zijn aanbevelingen wil bestrijden.

### **Provincies: word opdrachtgever voor een nieuwe landinrichtingsronde en werk in de uitvoering samen met partners en belanghebbenden**

Een nieuwe 'landinrichtingsronde' lijkt onvermijdelijk, om uitvoering te kunnen geven aan de grote transitieopgaven en andere ruimtelijke opgaven in het landelijk gebied. Hoewel het Rijk hierbij een belangrijke rol heeft te vervullen (onder meer met de uitwerking van nationale doelen voor kringlooplandbouw), zal de uitwerking van deze 'Landinrichting 2.0' regionaal moeten gebeuren.

Er is een gebiedsgerichte aanpak nodig die inspeelt op de specifieke ruimtelijke condities (bodem, watersysteem, landschap en landgebruiksvormen) en op de specifieke ruimtevraag in gebieden. Kringlooplandbouw vergt



bijvoorbeeld meer grond voor extensivering en waterberging. En zonneparken en windturbines moeten op geschikte plekken worden geprojecteerd – niet op goede landbouwgrond of in gebieden die nodig zijn voor waterberging of ver afliggen van netinfrastructuur, zoals nu nog wel eens gebeurt. Financiële overwegingen van (stoppende) boeren en energieontwikkelaars zijn nu vaak leidend bij dit soort keuzes, niet een goede en duurzame inrichting van het gebied. Het gaat om de juiste functie op de juiste plek, op basis van de draagkracht van het natuurlijk kapitaal (bodem- en watersysteem).

Overeenkomstig ons het voorstel voor versterking van de rol van provincies bij het sturen op ruimte, moeten provincies hier naar ons oordeel een regierol nemen. Daartoe zullen zij de bestaande instrumenten voor landinrichting moeten inzetten. Provincies zullen toe moeten werken naar goed opdrachtgeverschap en regie op landinrichting, in samenwerking met partijen zoals boeren, waterschappen en overige grondeigenaren en –beheerders. Waar nodig kan het Rijk met een instructie in de Omgevingswet de provincies die nu nog een aarzelende houding aannemen, nadrukkelijk taken en bevoegdheden geven op dit gebied. In het nog te ontwikkelen Nationaal Programma Landelijk Gebied kunnen vervolgens programmatische afspraken worden gemaakt over het vereiste doelbereik van alle provincies gezamenlijk, over instrumentarium en budgetten. Het landinrichtingsinstrumentarium zal hiervoor uit de kast moeten worden gehaald. Dat is juridisch mogelijk, want deze instrumenten uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) zijn vrijwel ongewijzigd in de Omgevingswet opgenomen.

*Waterschappen* kunnen bij deze nieuwe landinrichtingsronde een interessante rol spelen, omdat zij de nodige uitvoeringservaring in huis hebben. Het gaat daarbij om het organiseren van gebiedskennis, capaciteit en kunde in de uitvoering. Met hun agenda voor een duurzaam water- en bodemsysteem hebben waterschappen tevens een natuurlijke, verbindende rol in het organiseren van samenhang tussen de ruimteclaims (en wensen) van diverse partijen die actief zijn in het buitengebied, van terreinbeherende organisaties tot landbouw- en drinkwaterbedrijven.

De motivatie van *boeren* om mee te doen vormt een aandachtspunt bij de nieuwe landinrichtingsronde. Voorheen was die motivatie duidelijk: die lag in de optimalisering van landbouwgrond, de aanleg van ontsluitingswegen of de verwerving van meer grond bij de eigen boerderij. Maar wat kan de motivatie nu zijn? De baten van landinrichting lijken op het eerste gezicht nu niet bij de individuele boer terecht te komen, maar ergens anders (bij duurzame energiewinning, woningbouw en klimaatadaptatie). Volgens ons kan de motivatie van boeren om mee te doen worden gevonden in de duidelijkheid en zekerheid die boeren bij de nieuwe landinrichting krijgen over de toekomstige ontwikkeling van een gebied voor de komende twintig tot dertig jaar. Op dit perspectief kan de boer plannen maken en keuzes voor zijn bedrijf maken. Daarnaast biedt de nieuwe landinrichting mogelijk kansen voor verbetering van het verdienmodel van boeren. Op zulke kansen kan worden ingespeeld door bijvoorbeeld gebiedsfondsen in te stellen die boeren steunen bij de financiering van de omschakeling naar duurzame landbouw, CO<sub>2</sub>-vastlegging (vernatting van veenweiden), levering van biomassa en/of ontwikkeling van natuur.





## 5.5 Neem burgerbetrokkenheid serieus

De grote interventies in de leefomgeving die de komende jaren nodig zijn voor het tot stand brengen van de (transitie)opgaven vergen draagvlak onder de bevolking. Het betrekken van burgers bij de transitieopgaven is dan ook een onderwerp dat serieuze aandacht verdient. Hieronder doen wij enkele aanbevelingen om de burgerbetrokkenheid te vergroten.

### **Laat burgerparticipatie altijd volgen door reguliere democratische besluitvorming**

Meer burgerbetrokkenheid kan, mits bestendig langs de lijnen van de representatieve democratie, leiden tot betere plannen. Het 'mits' is echter hier wel cruciaal. Wij maken ons zorgen over het gevaar dat bij burgerparticipatie de stille meerderheid en verborgen minderheden buiten beeld blijven. Ervaringen tot nu toe laten zien dat vaak slechts een selecte groep wordt gemobiliseerd bij participatietrajecten. Een grotere inzet op burgerparticipatie maakt dit probleem eerder groter dan kleiner. Als een deel van de mensen zich onvoldoende betrokken voelt, neemt het onbehagen alleen maar verder toe.

Daarom wijzen wij vóór alles op het belang van de representatieve democratie. Burgerparticipatie mag niet in de plaats komen van het reguliere democratische proces. Vernieuwende praktijken van burgerparticipatie, zoals burgerpanels, zijn een goed instrument – maar alleen zolang de uitkomst daarvan als advies naar de politieke arena gaat en politici niet op voorhand gebonden zijn aan het overnemen van het advies.

### **Ontwikkel nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid, in aanvulling op de bestaande**

De soms teleurstellende ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met participatie van burgers bij projecten die ingrijpen in de leefomgeving laten zien dat het betrekken van burgers anders vorm moet krijgen. Wij pleiten voor twee relatief nieuwe vormen van burgerparticipatie. Deze kunnen aanvullend worden ingezet op bestaande vormen van participatie, zoals de formele inspraakmogelijkheden van burgers (waarbij zij kunnen reageren op plannen en projecten) en de informele co-creatieprocessen op lokale schaal (waarbij zij actief plannen kunnen mee-opstellen). Wij adviseren als extra vormen van participatie het volgende:

1. Organiseer op landelijk niveau burgerdialogen over de urgentie en de doelen van de grote transitieopgaven. Aan zo'n burgerdialoog heeft het bij het klimaatakkoord ontbroken. Vooraf moet worden afgesproken wat politici met de uitkomsten gaan doen, zoals ook is bepleit door de Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). Wij vinden dat de uitkomsten serieus moet worden meegenomen in de politieke besluitvorming, al zouden ze niet op voorhand bindend moeten zijn. De demissionair staatssecretaris van EZK en de demissionair minister van BZK onderschrijven dit serieus nemen van de uitkomsten van burgerdialogen in hun brief over de inbreng van burgers bij de totstandkoming van het klimaat- en energiebeleid. Zij houden daarbij de optie open dat er een verplichting kan worden afgesproken om de uitkomsten op te nemen in beleid en regelgeving (EZK & BZK, 2021). Wij zijn hier zonder democratische bekrachtiging geen voorstander van.



2. Organiseer burgerbetrokkenheid op regionale schaal bij de totstandkoming van regionale gebiedsplannen. In zo'n plan komt te staan hoe de provinciale doelen kunnen worden gerealiseerd in het betreffende gebied. De opgave zelf (en de afgesproken doelen) staan dan niet meer ter discussie. Het gaat om participatie waarbij overheden, burgers, bedrijven en andere partijen 'samen puzzelen' op wenselijke toekomstbeelden (co-creatie). Daarbij kan worden gebruikgemaakt van een ontwerpende benadering (zie § 5.1).

### **Verken bij planvormingsprocessen de betekenis van de leefomgeving voor bewoners**

De leefwereld van burgers is bij participatietrajecten uiterst relevant. Uit ons landschapsadvies (Rli, 2016) komt naar voren dat de verbondenheid van bewoners met hun leefomgeving positief kan worden benut. Het kan lonen om de betekenis van de leefomgeving voor bewoners te onderzoeken: welke verschillende waarden vertegenwoordigt het gebied voor bewoners? Denk aan beleving, schoonheid, rust, reuring, emotie, verhalen. De kernwaarden die een dergelijke verkenning oplevert, kunnen richtinggevend zijn voor een omgevingsvisie. Ook de geschiedenis van een plek kan hieraan bijdragen. Als er meer oog is voor dergelijke zaken, neemt de kans op draagvlak voor het ruimtelijk plan toe. Als burgers denken vanuit waarden die zij belangrijk vinden in hun leefomgeving, is het bovendien mogelijk om uit te stijgen boven belangentegenstellingen en elkaar te vinden in een gedeeld belang. En, niet onbelangrijk, het plan kan beter worden van de inbreng van bewoners. Ervaringen in Amsterdam en Utrecht bij het opstellen van de omgevingsvisie laten zien dat inbreng van de

eigen bewoners kan leiden tot een kwaliteitsslag, met meer aandacht voor de belevingswaarde en meer ruimte voor rust en ontmoeting in de stad. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de brede welvaart op lokaal niveau.

### **Wees bij de start expliciet over wat burgers mogen verwachten van de participatie**

Het is verstandig om als organisator van een participatietraject transparant te zijn over wat burgers ervan mogen verwachten en wat hun mate van zeggenschap is. Welke ruimte is er nog wel en welke ruimte niet meer om zaken ter discussie te stellen? Wat wordt er gedaan met de inbreng van burgers? Door bij al deze zaken van tevoren goed stil te staan kan worden voorkomen dat cynisme wordt geogst in plaats van betrokkenheid. Het is belangrijk om er voldoende tijd en geld voor vrij te maken. Dit geldt voor alle overheidslagen én voor marktpartijen die een participatietraject organiseren. Zij kunnen ter voorbereiding gebruikmaken van recente inzichten over manieren om 'participatiemoedheid' te voorkomen (zie bijvoorbeeld Helleman et al., 2021).

## **5.6 Benut elkaars kwaliteiten bij samenwerking met markt, corporaties en uitvoeringsorganisaties**

Het is belangrijk dat overheden, woningcorporaties en marktpartijen bij gebieds- en projectontwikkeling elkaars kwaliteiten optimaal weten te benutten. Dit komt de realisatie van aantrekkelijke nieuwe gebieden, wijken en buurten ten goede. Publiek-private samenwerking bij



gebiedsontwikkeling, geformaliseerd in bijvoorbeeld grondexploitatie maatschappijen, kan vaker worden toegepast. Dit vraagt echter wel om herijking, want de ruimtelijke opgaven van nu zijn complexer dan voorheen. In een veel beperktere ruimte moeten diverse claims worden geacommodeerd én moet ook worden vormgegeven aan de duurzaamheidsstransities. Onder de nieuwe omstandigheden zal (opnieuw) een goede manier moeten worden gevonden om sturing op inhoud en proces vanuit gemeente en/of provincie effectief hand in hand te laten gaan met de inzet van kapitaal, kennis, kunde en capaciteit van private ontwikkelaars.

Dit vergt veel van zowel de publieke als de private partijen. Het vraagt een open houding aan beide kanten en de wil om samen te werken aan de afgesproken doelen. De overheid moet goed, bestendig en betrouwbaar opdrachtgeverschap bieden. Een proactieve houding is nodig, waarbij vooraf wordt doordacht welke publieke waarden in het gebied of het project moeten worden ontwikkeld. Hiertoe kan het perspectief van de brede welvaart worden benut. Er komen dan ook andere publieke waarden in beeld, zoals een gezonde leefomgeving en sociale inclusiviteit. De overheid zal voorts moet de beleidsinstrumenten moeten benutten die de ruimtelijke regelgeving biedt, zoals het Voorkeursrecht Gemeenten in geval gemeenten zelf geen grondposities hebben.

Gebieds- en projectontwikkelaars moeten op hun beurt transparant zijn over de voorwaarden en variabelen waaronder een project haalbaar is. Voorkomen moet worden dat zij beloftes doen die ze niet kunnen waarmaken en dat tussentijdse heronderhandelingen nodig zijn. Als

bijvoorbeeld bij een aanbesteding c.q. tender om een ontwerp wordt gevraagd, zal de ontwikkelaar vanuit het oogpunt van transparantie moeten vermelden dat bewoners nog niet op hun ideeën voor het betreffende plan zijn bevroegd en dat rekening moet worden gehouden met veranderingen die nog kunnen voortkomen uit deze burgerparticipatie.

Voor woningcorporaties geldt dat hun investeringskracht in de afgelopen jaren is ingeperkt, terwijl zij tegelijkertijd moeten bijdragen aan grote maatschappelijke opgaven zoals de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad (Rli, 2018b). Wij vinden dat het Rijk meer oog moet krijgen voor het belang van een sterke positie van corporaties voor de uitvoering van het nationale ruimtelijk beleid. Wij hebben een advies in voorbereiding over de toekomst van de corporatiestelsel en de randvoorwaarden voor de bijdrage van woningcorporaties aan maatschappelijke doelen.

Ook andere partijen zijn belangrijk voor de uitvoering van ruimtelijke plannen. Denk aan natuur- en landschapsbeheerders en de eerder genoemde waterschappen. De rijksoverheid moet het belang van dergelijke organisaties voor de uitvoering van overheidsplannen voor de herinrichting van de leefomgeving koesteren. Dáár zit een belangrijk deel van de noodzakelijke uitvoeringskracht.





## OPGAVEN EN NATIONALE DOELSTELLINGEN VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

**Deze bijlage biedt een overzicht van de belangrijkste ruimtelijke opgaven waar Nederland de komende tijd mee aan de slag moet in de fysieke leefomgeving. We bespreken ook de doelstellingen die het Rijk in dat verband heeft geformuleerd. Deze nationale doelstellingen zijn veelal gebaseerd op Europese beleidsdoelen en verplichtingen. Het (niet-uitputtende) overzicht laat zien dat er grote ruimtelijke opgaven voorliggen. In de vakliteratuur over deze opgaven wordt vaak onderscheid gemaakt tussen enerzijds transitieopgaven, zoals de realisatie van een duurzame energievoorziening en de overgang naar kringlooplandbouw, en anderzijds meer reguliere ruimtelijke opgaven, zoals de bouw van een miljoen extra woningen en de ontwikkeling van een toekomstbestendig mobiliteitssysteem. Dat onderscheid maken wij in deze bijlage niet. Het is namelijk lastig om bij sommige opgaven te bepalen of ze al dan niet een transitie betreffen. Is bijvoorbeeld het aanpassen van de Nederlandse leefomgeving aan klimaatverandering wel of geen transitieopgave en waarom? Het geven van een beargumenteerd antwoord op zulke vragen valt buiten het kader van dit advies.**

### *CO<sub>2</sub>-reductie*

Nederland heeft in 2015, samen met bijna alle landen in de wereld, ingestemd met het internationale Parijsakkoord. Daarin staat de afspraak om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot onder de 2°C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk en te streven naar een maximale temperatuurstijging van 1,5°C. Om onder de 2°C te blijven zal de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot ten minste met 80 tot 95% moeten afnemen ten opzichte van 1990 (PBL, 2016b).

Om invulling te geven aan het Parijse Klimaatakkoord is in 2019 in Nederland de Klimaatwet van kracht geworden. Daarin is afgesproken om te zorgen dat er in 2030 49% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot is dan in 1990, en dat er in 2050 95% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot is dan in 1990. De beide doelstellingen omvatten ook andere broeikasgassen, waarvan de uitstoot wordt omgerekend in zogenoemde CO<sub>2</sub>-equivalenten. Als uitwerking van de Klimaatwet heeft het kabinet in een nationaal klimaatakkoord met vijf sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw en landgebruik en elektriciteit) afspraken gemaakt over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen.

In 1990 bedroeg de totale uitstoot van broeikasgassen in Nederland ongeveer 228 Mton CO<sub>2</sub>-equivalent.<sup>16</sup> In 2030 moet dat 49% lager te zijn en dat houdt in: 116 Mton. Volgens berekeningen die zijn gemaakt in het kader van het nationale klimaatakkoord zou bij een autonome ontwikkeling de Nederlandse broeikasgasuitstoot in 2030 uitkomen op 165 Mton

<sup>16</sup> Mton staat voor megaton, oftewel 1 miljoen ton.

(Klimaatakkoord.nl, 2021). Er ligt dus nog een forse opgave om te komen tot een extra uitstootreductie van 49 Mton in 2030.

De verplichtingen waaraan Nederland op grond van de Klimaatwet is gebonden, zijn dus niet gering. Toch zijn onlangs de doelen op Europees niveau nog verder aangescherpt (mede op initiatief van Nederland): de nieuwe Europese klimaatwet schrijft voor dat de broeikasgasuitstoot binnen de EU in 2030 niet met 49% maar met 55% moet zijn teruggebracht ten opzichte van 1990.<sup>17</sup> Aansluitend heeft de Europese Commissie een pakket maatregelen opgesteld, *Fit for 55* genaamd, om deze doelstelling te bereiken. Hierover lopen inmiddels gesprekken met de lidstaten.

### *Energietransitie*

Een belangrijk deel van de CO<sub>2</sub>-uitstootreductie moet in Nederland worden gerealiseerd door middel van een transitie naar een duurzaam energiesysteem. Dit betekent onder andere dat moet worden omgeschakeld naar energie uit hernieuwbare bronnen zoals zon en wind. Deze omschakeling houdt niet alleen in dat een groter aandeel van het energieverbruik uit duurzaam opgewekte energie moet bestaan, maar ook dat een groter aandeel van de energieproductie duurzaam moet zijn. Voor zowel verbruik als productie van energie zijn in dit verband nationale doelen geformuleerd:

- De nationale *verbruiksdoelen* zijn vastgelegd in het Nederlandse Energieakkoord van 2013 (SER, 2013). Voor 2020 was in dit akkoord het doel gesteld op een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen

<sup>17</sup> De nieuwe Europese klimaatwet (2021) is een uitvloeisel van de 'Green Deal' van 2019, waarin de EU-lidstaten hebben afgesproken dat de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn.



van 14%, overeenkomstig de Europese Richtlijn voor hernieuwbare energie 2009/28/EG1. Voor 2023 werd een hoger doel vastgesteld: 16%. Verbruikdoelen voor latere peiljaren zijn vastgelegd in de Richtlijn Hernieuwbare Energie 2018/2001. In 2030 moet 32% van het energieverbruik in de EU afkomstig zijn van hernieuwbare bronnen. De EU-lidstaten moeten samen voldoende inspanning leveren om dit doel te bereiken. De Europese Commissie vindt een bijdrage van Nederland van 26% aan dat doel redelijk. Nederland zelf richt zich op een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van 27% in 2030 (EZK, 2020, p. 13, 20).

- De nationale doelen voor elektriciteitsproductie zijn vastgelegd in het nationale klimaatakkoord van 2019. Hierin is afgesproken dat in 2030 70% van de elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komt: windturbines op land en zee en zonnepanelen op daken en in zonneparken (Klimaatakkoord, 2019). In 2050 wil Nederland helemaal geen fossiele brandstoffen meer gebruiken bij de elektriciteitsproductie: in de klimaatwet (2019) is vastgelegd dat voor 2050 gestreefd wordt naar een volledig CO<sub>2</sub>-neutrale elektriciteitsproductie (Rijksoverheid, 2019).

De ruimtelijke impact van de energietransitie zal groot zijn. Hoe groot precies, valt op dit moment nog niet te zeggen. Dit is afhankelijk van keuzes die nog moeten worden gemaakt over onder andere:

- de hoeveelheid energie die zal worden geïmporteerd in plaats van zelf opgewekt;
- de mate waarin biomassa zal worden ingezet bij de energieproductie;
- de vraag of ook kernenergie deel zal uitmaken van de nationale energiemix;

- de vraag of bij de energieproductie mogelijkheden voor functiemenging zullen worden benut (zoals landbouw gecombineerd met opwekking van windenergie); en
- de vraag hoeveel installaties voor wind- en zonne-energie per km<sup>2</sup> zullen worden opgesteld (extensieve of intensieve opstelling).

Wat het laatste punt betreft: bij het inschatten van de ruimtelijke impact van de energietransitie moet rekening worden gehouden met indirect grondgebruik. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het ruimtebeslag door afstanden tussen windmolens. Uit een scenariostudie van de ministeries van EZK en BZK blijkt dat de impact van indirect grondgebruik op de ruimtevraag in 2050 groot zal zijn. Afhankelijk van het scenario varieert in 2050 het (directe plus indirecte) ruimtegebruik van 47.900 tot 99.800 hectare voor zonnevelden op land, van 125.313 tot 502.500 hectare voor windparken op land en van 380.950 tot 1.206.000 hectare voor windparken op zee (IBO Ruimte, 2021).

### *Circulaire economie*

De toenemende vraag naar grondstoffen zorgt voor een alsmaar toenemende milieudruk. Het wereldwijde grondstoffengebruik is in de afgelopen eeuwen verachtvoudigd als gevolg van inkomensgroei en bevolkingsgroei (PBL, 2018). De Nederlandse economie draait in hoge mate op geïmporteerde fossiele grondstoffen zoals aardolie en gas (TNO, 2014). Het gebruik hiervan is niet alleen schadelijk voor het milieu, maar is ook verbonden met onzekerheden: grondstofprijzen en leveringszekerheid kunnen fluctueren als gevolg van conflicten in grondstof leverende regio's. Door over te schakelen





naar een circulaire economie, waarin grondstoffen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt en hergebruikt, kan de vraag naar primaire grondstoffen (mineralen, fossiele grondstoffen en metalen) worden verminderd. De rijksoverheid heeft in het rijksbrede programma Circulaire Economie uit 2016 als ambitie geformuleerd om te komen tot 50% reductie van het gebruik van primaire grondstoffen in 2030, en tot een volledig circulaire economie in 2050 (IenM & EZ, 2016). In 2017, een jaar na het verschijnen van het programma, hebben 180 partijen het Grondstoffenakkoord ondertekend. Later is dit uitgewerkt tot vijf transitieagenda's voor verschillende sectoren. Relevant in het kader van dit Rli-advies is vooral de circulaire bouwagenda: de bouw is immers een grondstoffenintensieve sector. De bouwsector neemt circa 50% van het totale grondstoffengebruik in Nederland voor zijn rekening (IenM & EZ, 2016). In de bouwagenda is het doel opgenomen om de bouw van één miljoen woningen in tien jaar zoveel mogelijk circulair te uit te voeren (Transitieagenda Circulaire Economie, 2018a).

#### *Landbouw, landgebruik en voedseltransitie*

Ook de voedselvoorziening in Nederland staat voor een verduurzamingsopgave. De productie en consumptie van voedsel heeft immers negatieve effecten op milieu, biodiversiteit, klimaat, dierenwelzijn en gezondheid van consumenten (Rli, 2018c). Er zullen in de agrarische sector stappen moeten worden gezet om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen en de doelen van 'Parijs' dichterbij te brengen. Dit betekent dat de uitstoot en opname van CO<sub>2</sub> met elkaar in evenwicht moeten komen.

De noodzaak tot verandering wordt onderkend door de minister van LNV, die heeft gepleit voor kringlooplandbouw (LNV, 2018). In 2019 is het bijbehorende realisatieplan *Op weg met nieuw perspectief* opgesteld (LNV, 2019). In dit realisatieplan staat dat het kabinet ernaar streeft dat het voor alle betrokken partijen in en om de agrosector steeds aantrekkelijker en logischer wordt om kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen in 2030 op een zo laag mogelijk – regionaal, nationaal of internationaal – schaalniveau te sluiten en zo te bewerkstelligen dat Nederland in 2030 koploper is in kringlooplandbouw. Voor de korte termijn richt het kabinet zich op het scheppen van goede randvoorwaarden voor deze verandering.

In aanvulling op de kabinetsvoornemens is in het nationale klimaatakkoord van 2019 afgesproken dat de broeikasgasemissies in de sector 'Landbouw en landgebruik' in 2030 met 3,5 Mton zullen zijn verminderd tot maximaal 28 Mton en dat de sector in 2050 klimaatneutraal zal zijn (Klimaatakkoord, 2019). De deelnemers van de sectortafel 'Landbouw en landgebruik' zagen mogelijkheden voor een verdergaande ambitie voor 2030 en hebben vastgelegd te streven naar 6 Mton uitstootreductie in 2030 (EZK, 2019). De minister van LNV heeft in een brief aan de Tweede Kamer (LNV, 2021b) gesteld dat de verduurzaming van de landbouw pas effectief is als ze integraal van aard is, dus niet alleen helpt om de klimaatverandering het hoofd te bieden maar ook om de biodiversiteit en, algemener, de staat van de natuur, te verbeteren. Op dit moment loopt er een verkenning van de Sociaal-Economische Raad (SER) naar de aanknopingspunten voor een Landbouwakkoord.



Ook in het voedingspatroon zijn veranderingen nodig op weg naar een duurzame samenleving. In de Transitieagenda Circulaire economie, onderdeel Biomassa en Voedsel (2018b), die net als de eerdergenoemde transitieagenda voor de bouwsector een uitwerking vormt van het Grondstoffenakkoord, zijn diverse doelen voor 2050 opgenomen. Een zo'n doel betreft de verandering van de verhouding tussen het aandeel dierlijke en plantaardige eiwitten in de voeding. Die verhouding is nu 60-40 maar moet in 2050 40-60 zijn. Een ander doelt betreft een vermindering van de totale eiwitconsumptie per persoon met 10 tot 15% (Transitieagenda Circulaire economie, 2018b).

Behalve met de hierboven besproken doelstellingen heeft de landbouwsector in Nederland ook te maken met doelstellingen die zijn geformuleerd voor andere beleidsterreinen. Denk hierbij aan doelstellingen op het gebied van milieu en biodiversiteit. Deze doelen komen verderop aan de orde in de sectie over natuur en biodiversiteit.

### *Klimaatadaptatie*

Achtereenvolgende rapporten van het Intergouvernementeel Klimaatpanel IPCC laten zien dat zich sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw veranderingen voltrekken in het klimaatsysteem als gevolg van menselijk handelen (KNMI & PBL, 2015; IPCC 2021). De gevolgen hiervan zijn hogere temperaturen, meer (extreme) neerslag, drogere zomers en een stijgende zeespiegel (IenM, 2016). Extreme weersomstandigheden zoals hittegolven en forse regen- en hagelbuien zullen steeds vaker voorkomen en tot meer schade en slachtoffers leiden dan voorheen. Overstromingen in Limburg en delen

van Duitsland en België in 2021, gelijktijdig met een extreme hittegolf aan de westkust van de Verenigde Staten, bevestigen dit beeld. Het IPCC constateert in zijn laatste rapport uit 2021 dat de aarde inmiddels op ruim 1 graad opwarming zit. De verwachting is dat de gemiddelde stijging van 1,5 graad al voor 2040 wordt bereikt (IPCC, 2021). Ook de zeespiegel zal flink stijgen, voorspelt het IPCC. Volgens het middenscenario met 44 tot 76 centimeter in 2100. Dat is tien centimeter meer dan in de rapportage van 2013 werd voorzien.

Aanpassing van leefomgeving, infrastructuur en waterbeheer is noodzakelijk om Nederland klimaatbestendig te houden. Het Deltaprogramma 2021 (IenW et al., 2020), de Nationale Adaptatiestrategie NAS (IenM, 2016) en het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (IenM & EZ, 2017) zijn gericht op het overheidsdoel dat Nederland in 2050 'waterrobuust en klimaatbestendig' moet zijn ingericht. Hiermee moeten de gevolgen van wateroverlast, droogte, hitte en van overstromingen worden beperkt. De programma's bevatten doelstellingen op het gebied van waterveiligheid, zoetwaterbeschikbaarheid en ruimtelijke inrichting.

- De doelstelling op het gebied van *waterveiligheid* luidt dat de primaire keringen in 2050 moeten voldoen aan de nieuwe normeringen uit 2017 (IenW et al., 2020).
- De (sinds 2020 herijkte) doelstelling op het gebied van *zoetwaterbeschikbaarheid* luidt dat Nederland in 2050 weerbaar moet zijn tegen zoetwater tekorten (IenW et al., 2020).
- Het beleid op het gebied van *ruimtelijke inrichting* is erop gericht te stimuleren dat de ruimtelijke inrichting op decentraal niveau wordt



aangepast. De doelstelling in dit verband luidt dat overheden kwetsbaarheden voor wateroverlast, droogte hitte en overstromingen in hun gebied in beeld moeten brengen door middel van stresstesten (DPRA, 2020, p. 29). Op basis van de uitkomsten moeten dialogen worden gevoerd om te bepalen wat men wil aanpakken en welk risico men wil accepteren. De tijdshorizon van deze doelstellingen is inmiddels bereikt; de dialogen en stresstesten moesten uiterlijk in 2020 zijn afgerond, om aansluitend ruimtelijke adaptatie te kunnen verankeren in beleid (zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen) en handelen, en af te stemmen met de waterschappen. Aanpassing van de ruimtelijke inrichting aan het klimaat wordt in de uitvoering overigens niet beschouwd als een afzonderlijk thema. De aanpak ervan is verweven met de aanpak van andere ruimtelijke thema's, zoals de woningbouwopgave, de energietransitie, de transitie naar kringlooplandbouw, de aanpak van bodemdaling, de bescherming van de biodiversiteit en de mobiliteitstransitie.

### *Woningbouw*

Het woningtekort in Nederland blijft onverminderd groot (BZK, 2021e). Starters en mensen met een middeninkomen hebben grote moeite om een woning te vinden. In verschillende regio's is sprake van jarenlange wachttijden (RIGO, 2019). Om de bevolkings- en huishoudensgroei te accommoderen en het woningtekort terug te dringen wil het kabinet in de periode tot 2030 komen tot een bouwproductie van ruim 90.000 woningen per jaar: 1 miljoen woningen in totaal. Dat is een forse opgave, gezien de gemiddelde productie in de periode 2016-2020 van 75.000 woningen en in de periode 2011-2015 rond de 50.000 woningen (Inspectie der Rijksfinanciën, 2020;

BZK, 2021e). Van de nieuwe woningen is volgens de huidige plannen (plancapaciteit) in de periode tot 2030 79% binnen de bestaande stad voorzien en 21% daarbuiten (BZK, 2020c). De nationale woningbouwkaart laat zien dat er voor de periode 2021-2029 een netto plancapaciteit is van 961.000 woningen (BZK, 2021f).

In het nationale klimaatakkoord zijn verder doelen geformuleerd voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving. In 2050 moeten 7 miljoen bestaande woningen en 1 miljoen overige gebouwen in Nederland duurzaam zijn: aardgasvrij, goed geïsoleerd en verwarmd met duurzaam opgewekte warmte. Het verduurzamingsproces wordt stapsgewijs aangepakt. In 2030 moeten 1,5 miljoen woningen die in 2019 nog een gasaansluiting hadden, zijn verduurzaamd. In 2030 moet daarmee een CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling van 3,4 Mton in de gebouwde omgeving zijn gerealiseerd. Daarvoor moeten in 2021 50.000 woningen per jaar worden aangepakt, opgevoerd tot 200.000 woningen voor 2030 (Klimaatakkoord, 2019).

Over de verduurzaming van het bouwproces zijn afspraken gemaakt in het Grondstoffenakkoord, onderdeel circulaire bouweconomie. Nieuw te realiseren woningen moeten zo veel mogelijk energieneutraal en circulair worden gebouwd (Transitieagenda Circulaire economie, 2018a). Bij circulaire nieuwbouw worden zo weinig mogelijk nieuwe materialen gebruikt en wordt maximaal gebruikgemaakt van gerecyclede materialen, grondstoffen en producten.





Voor werklocaties zijn geen nationale doelen geformuleerd. De verantwoordelijkheid voor werklocaties berust namelijk bij decentrale overheden (provincies en gemeenten). De verwachting is dat de behoefte aan bedrijventerreinen tot 2030 zal toenemen. Afhankelijk van het tempo van de economische groei zal de ruimtevraag tussen 2017-2030 toenemen naar 5.530 tot 9.370 hectare. Daarnaast is extra kantoorruimte nodig; de vraag zal liggen tussen de 2.570.000 en 4.770.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte (IBO Ruimte, 2021).

### *Natuur en biodiversiteit*

Biodiversiteit wordt beschouwd als een onmisbare voorwaarde voor het menselijk bestaan op aarde (WUR, 2019b). Dit komt omdat de natuur in brede zin talloze diensten en producten levert aan maatschappij en economie en deze diensten en producten alleen kan blijven verzorgen als er sprake is van voldoende biodiversiteit. Volgens het PBL is de biodiversiteit in Nederland uitgedrukt in MSA (Mean Species Abundance), afgenomen van ongeveer 40% in 1900 naar 15% in 2010 (PBL, 2014).

De Europese Commissie heeft specifieke doelen voor de instandhouding van soorten en habitats gedefinieerd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Voor de bescherming van waterkwaliteit van waterlichamen zijn doelstellingen vastgelegd in de Kaderrichtlijn Water. Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn moet Nederland de in het wild levende dier- en plantsoorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden. Verder moeten de lidstaten speciale beschermingszones aanwijzen voor het Europese Natura 2000-netwerk. Nederland streeft ernaar de doelen

uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in 2030 voor 70% te hebben gerealiseerd en in 2050 voor 100%. Al eerder, in 2027, moet Nederland voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Nederland heeft zich verder verbonden aan de internationale afspraak<sup>18</sup> om 17% van het areaal land (inclusief binnenwateren) als natuur te beschermen in 2020. In de EU biodiversiteitsstrategie is dit percentage opgeschroefd naar 30% voor Europa in 2030.

Om de Nederlandse natuur- en biodiversiteitsdoelen te halen, hebben Rijk en provincies in 2013 afgesproken het NatuurNetwerk Nederland (NNN) in de periode tot 2027 uit te breiden met 80.000 hectare. In 2020 resteerde daarvan een opgave van 38.530 (LNV, 2020a). Ook voor bossen is er een uitbreidingsdoel: in de Bossenstrategie is een uitbreiding voorzien van het netto areaal bos van 10% in 2030 (LNV, 2020b). Dat komt neer op 37.000 hectare. Daarvan wordt in ieder geval 19.000 hectare buiten het Natuurnetwerk Nederland gerealiseerd.

De kwaliteit van de natuur in de Natura 2000-gebieden van Nederland staat onder druk, onder meer als gevolg van versnippering van de gebieden en verdroging van de bodem. Ook stikstofdepositie vormt een oorzaak van de afnemende natuurkwaliteit – hoewel niet altijd de belangrijkste (PBL, 2021c). Te veel stikstof op de bodem is schadelijk voor de kwaliteit en variatie van planten en dieren (RIVM, 2021). In de recente Stikstofwet zijn nieuwe nationale doelen opgenomen voor stikstofreductie en natuurverbetering (Staatsblad, 2021). Komt de depositie in een stikstofgevoelig gebied boven

<sup>18</sup> Deze afspraak is vastgelegd in het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro, officieel het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (1992).



de norm uit van de 'kritische depositiewaarden', dan bestaat het risico dat de natuur achteruitgaat. Het doel van de nieuwe Stikstofwet is dat in 2030 op ten minste 50% van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarden ligt. In 2035 moet dat 74% zijn (PBL 2021c; PBL, 2020a; Erisman & Strootman, 2021).

#### *Mobiliteit (exclusief luchtvaart)*

Ook de CO<sub>2</sub>-emissies van het Nederlandse verkeer dragen bij aan de opwarming van de aarde. In het nationale klimaatakkoord is met de sector Mobiliteit afgesproken dat het verkeer in 2030 7,3 Mton minder CO<sub>2</sub> zal uitstoten en dat in 2050 helemaal geen schadelijke stoffen en CO<sub>2</sub> meer door het verkeer zullen worden uitgestoten. De deelnemers aan de mobiliteitstafel willen dit bereiken door middel van een integrale benadering, die zich richt op een optimale benutting van alle vervoersmodaliteiten. Al deze modaliteiten moeten in 2050 schoon zijn.

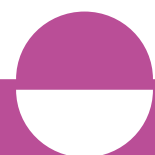
Om dit doel te bereiken zijn in het klimaatakkoord voor mobiliteit meer dan 140 afspraken gemaakt voor 2030 (IenW, 2021a; 2021b). Zo mogen er vanaf 2030 alleen nog elektrische personenauto's nieuw te koop zijn, moeten er in dat jaar ongeveer 1,8 miljoen laadpalen voor elektrische auto's beschikbaar zijn en zullen alle OV-bussen op dat moment 100% emissieloos moeten rijden. Verder moet in de logistiek in 2030 een reductie van 30% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot zijn bereikt bij het vervoer door het achterland en het continentaal vervoer. Voor de Nederlandse binnenvaart is het beleid gericht op een reductie van CO<sub>2</sub>-emissies van 40 tot 50% ten opzichte van 2015 (IenW,

2021b). Het aantal zakelijke personenkilometers dient te verminderen met 8 miljard in 2030 (Rijksoverheid, 2019). Tegelijkertijd investeert de overheid in fietsroutes en regelingen met werkgevers. In de Agenda Fiets 2017-2020 is de ambitie geformuleerd het percentage fietskilometers in de periode 2017-2027 met 20% te laten groeien (IenW, 2017).

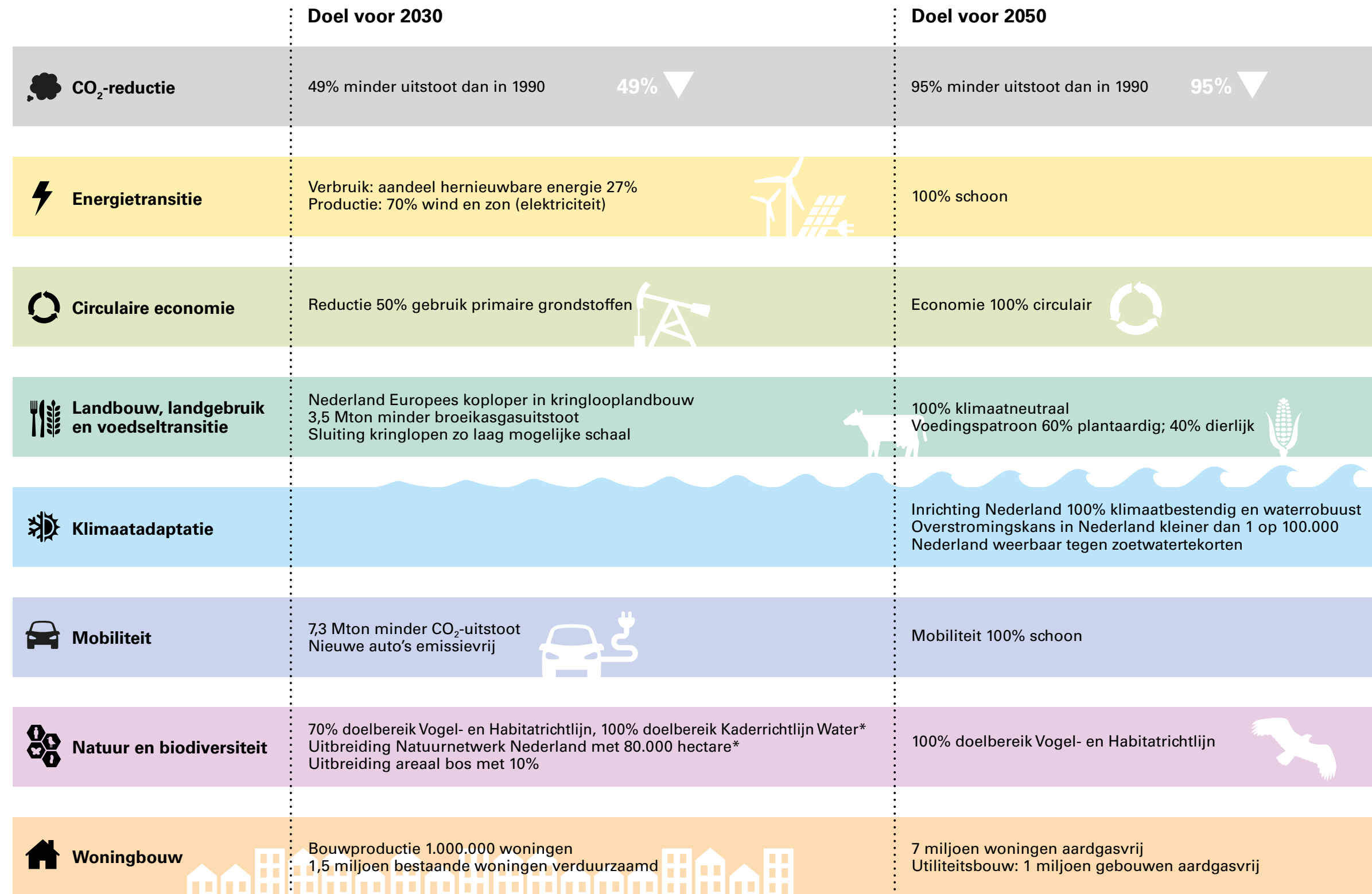
Wat betreft de infrastructuur geldt dat het huidige ruimtebeslag voor mobiliteit relatief klein is, evenals de verwachte toename daarin (IBO Ruimte, 2021). Het streven is dat de aanleg en het beheer van alle infrastructuur, voor zover dit door de overheid wordt aanbesteed, vanaf 2030 circulair gebeurt (Transitieagenda Circulaire economie, 2018a). Dit betekent concreet dat bouwverkeer en mobiele werktuigen emissievrij moeten zijn en dat alle grond-, weg- en waterwerken klimaatneutraal tot stand moeten komen.

#### **Conclusie en samenvattend beeld**

Het overzicht in deze bijlage laat zien dat er in de komende jaren majeure opgaven in de fysieke leefomgeving op Nederland afkomen: opgaven op het gebied van wonen, mobiliteit, natuur, energie, landbouw en klimaat. De realisatie van deze opgaven zal een forse ruimtelijke impact hebben. Grote ruimtevragers zijn vooral de energietransitie en de natuurversterking, maar ook de bouw van 900 duizend woningen draagt bij aan de ruimtedruk (IBO Ruimte, 2021).



Figuur 9: Nationale doelen voor de grote opgaven in de fysieke leefomgeving



\* Voor dit doel geldt dat het niet in 2030, maar al in 2027 moet zijn gerealiseerd.



# LITERATUUR

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*. Eindrapport. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2020). *Staat van de rijksverantwoording 2019: breekt nood wet?* Den Haag.
- Baart, Th., Cramer, J., Pol, L. van der, Reiding, E. et al. (2021). *Opinie: Maak een einde aan de versnippering van ruimte en kies voor een gebiedsgerichte aanpak*. *De Volkskrant*, 19 april 2021.
- Bekkers, H. (2021). Gemeenten pompen meevallers in sociaal domein. *Binnenlands Bestuur*, 24 maart 2021, p. 6.
- Berg, C. van den (2018). *Van zuilen naar bubbels: de toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving*. Oratie. Groningen/Leeuwarden: RUG/Campus Fryslân.
- Berg, C. van den & Fraanje, R. (2020). Ruimte in regels: interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor sociaal en ruimtelijk domein. In: BZK (2020), *Essaybundel ruimte in regels*. Den Haag.
- Berg, C. van den & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen: naar een rechtstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Groningen: RUG.
- Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Oratie. Enschede: Universiteit van Twente.
- Boonstra, W. (2021). Vullen van vacatures blijft lastig. *Binnenlands Bestuur*, 11 juni 2021, p. 8.
- Bouma, J. (2021). Breng burger in beweging. *Binnenlands Bestuur*, 12 februari 2021, p. 20-24.

- Brabants Dagblad (2021). *Personeel tekort in Tilburg: te weinig ambtenaren om iedere 'bouw-wens' goed te begeleiden*. 2 juni 2021.
- Buitelaar, E. (2021). *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid: verkenning en reflectie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E. & Hajer, M. (2021). Volg het klimaat en richt Nederland laag voor laag in. *NRC*, 18 februari 2021.
- BZK (2019). *Land in samenhang: krimp en regionale kansengelijkheid. Essays*. Den Haag.
- BZK (2020a). *Nationale Omgevingsvisie: duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag.
- BZK (2020b). *Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag.
- BZK (2020c). *Integrale visie op de woningmarkt: vervolg versnelling aanpak woningtekort*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 8 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 701.
- BZK (2021a). *Verslag van een schriftelijk overleg over het Ontwerpbesluit tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet*, van 19 januari 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 118, nr. 174.
- BZK (2021b). *Staat van het bestuur 2020*. Den Haag.
- BZK (2021c). *Informatieblad Participatie in de Omgevingswet: wat regelt de wet?* Den Haag.
- BZK (2021d). *Verkenning actief grondbeleid*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 9 juli 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34 682, nr. 85.
- BZK (2021e). *Integrale visie op de woningmarkt: voortgang versnelling woningbouw*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 9 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 754.
- BZK (2021f). *Nationale Woningbouwkaart*. Den Haag.
- CBS (2018). *Monitor brede welvaart 2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2021). *Geld moet stromen? De verkoop van energiebedrijven door gemeenten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CRa (2018). *Panorama Nederland: rijker, hechter, schoner*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- CRa (2020). *Een minister van Ruimte*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Deloitte (2021). *Grond voor transitie: verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen*. Rotterdam.
- Deltares, BoschSlabbers & Sweco (2021). *Op waterbasis: grenzen aan de maakbaarheid van ons water- en bodemsysteem. Essay*. Delft.
- DenkWerk (2020). *Klein land grote keuzes: ruimtelijke ordening richting 2050*. Geraadpleegd op 1 april 2021, via <https://denkwerk.online/rapporten/klein-land-grote-keuzes-januari-2020/>
- DPRA (2020). *Monitoring voortgang Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie ten behoeve van het Deltaprogramma 2021*. Den Haag: Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.
- Ecorys (2020). *Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening*. Eindrapport. Rotterdam.



Erisman, J.W. & Strootman, B. (2021). *Naar een ontspannen Nederland: hoe het oplossen van de stikstofproblematiek via een ruimtelijke benadering een hefboom kan zijn voor het aanpakken van andere grote opgaven en zo een nieuw perspectief kan opleveren voor het landelijk gebied.*

Geraadpleegd op 1 juli 2021, via <https://ontspannennederland.nl/>

ESB (2021). *Sturen op welvaart: themanummer.* Economische Statistische Berichten, 106 (4800s).

EZK (2019). *Kabinetsaanpak klimaatbeleid. Brief van de minister van EZK aan de Tweede Kamer van 28 juni 2019. Bijlage Klimaatakkoord, Hoofdstuk C. Landbouw en landgebruik.* Vergaderjaar 2018-2019, 32 813, nr. 342.

EZK (2020). *Klimaatplan 2021-2030.* Den Haag.

EZK & BZK (2021). *Informatie over te maken politieke keuzes over de inzet van burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid.* Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 9 juli 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813, nr. 816.

Fraanje, R. (2020). Decentralisatie van taken gaat niet zonder kennis delen. *Kennis- & Innovatiekrant lenW*, 5 (7), p. 3.

Friese Milieufederatie, It Fryske Gea, Natuurmonumenten & Staatsbosbeheer (2021). *Natuerlik Fryslân 2050: natuur en landschap als basis voor onze toekomst.* Geraadpleegd op 14 juni 2021, via [https://drive.google.com/file/d/1\\_5BxAs28LMqP\\_45t-nnrR-Bt\\_70lilel/view](https://drive.google.com/file/d/1_5BxAs28LMqP_45t-nnrR-Bt_70lilel/view)

Hajer, M., Sijmons, D. & Feddes, F. (2006). *Een plan dat werkt: ontwerp en politiek in de regionale planvorming.* Rotterdam: Nai Uitgevers.

Helleman, G., Majoor, S., Peek, G.-J. & Veen, H. van der (2021).

*Participatiemoe(d).* E-magazine. Platform Stad en Wijk. Geraadpleegd op 21 juli 2021, via <https://sway.office.com/smyJ8icyfLfDmoNa?ref=Link>

IBO Ruimte (2021). *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening.* Eindrapport. Den Haag: Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening.

lenM (2013). *Canon van de ruimtelijke ordening (CanonRO).* Geraadpleegd op 21 juni 2021, via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/10/28/35-iconen-van-ruimtelijke-ordening-in-nederland/ro-35-icons.pdf>

lenM (2016). *Aanpassen met ambitie: nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS).* Den Haag.

lenM & EZ (2016). *Nederland circulair in 2050: rijksbreed programma Circulaire Economie.* Den Haag.

lenM & EZ (2017). *Deltaprogramma 2018: doorwerken aan een duurzame en veilige delta.* Den Haag.

lenW (2017). *Fietsbeleid: Agenda Fiets 2017-2020 van Tour de Force.* Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 16 februari 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 681, nr. 1.

lenW, LNV & BZK (2020). *Nationaal Deltaprogramma 2021: koersvast werken aan een klimaatbestendig Nederland.* Den Haag.

lenW (2021a). *Toekomstperspectief Automobilititeit.* Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 14 januari 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 305, nr. 324.

lenW (2021b). *Stand van zaken uitvoering Klimaatakkoord Mobiliteit (SUM2021).* Den Haag.





Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Ruimte voor wonen: brede maatschappelijke heroverweging*. Den Haag.

IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis: Summary for Policymakers*. Geneve: Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPO, VNG & UvW (2020). *Bijdrage namens de provincies, gemeenten en waterschappen voor het Algemeen Overleg over de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) op 24 september 2020*. Den Haag.

Janssen, J. (2020). *Zet omgevingsbeleid in om brede welvaart concreet te maken in regionale ontwikkeling*. Geraadpleegd op 16 september 2021, via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zet-omgevingsbeleid-om-brede-welvaart-concreet-te-maken-regionale-ontwikkeling>

Janssen, J. (2021a). *Wederombouw*. Column NRP. Geraadpleegd op 21 september 2021, via <https://nrp.nl/nieuws/column-joks-janssen-wederombouw>

Janssen, J. (2021b). *Keep the faith*. Column NRP. Geraadpleegd op 6 juli 2021, via <https://nrp.nl/nieuws/column-joks-janssen-keep-the-faith>

Ketelaar, T. & Middel, M. (2021). Het geld van gemeenten raakt op, en dat gaat iedereen merken. *NRC*, 28 februari 2021.

Klimaatakkoord.nl (2021). *Wat is het doel van het klimaatakkoord?* Geraadpleegd op 16 juli 2021, via <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/vraag-en-antwoord/wat-is-het-doel-van-het-klimaatakkoord>

KNMI & PBL (2015). *Klimaatverandering: samenvatting van het vijfde IPCC-assessment en een vertaling naar Nederland*. De Bilt/Den Haag: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut/Planbureau voor de Leefomgeving.

Kuitert, L. (2021). *Waarborgen van publieke waarden in de gebouwde omgeving is een balanceeract*. Geraadpleegd op 21 juli 2021, via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/waarborgen-van-publieke-waarden-is-een-balanceer-act/>

Laan, T. van der (2021). Hoogleraar Caspar van den Berg (RUG) ziet dat de rijksoverheid te veel met zichzelf bezig is. Van dat ik-denken is de regio de dupe. *Leeuwarder Courant*, 10 mei 2021.

Lelieveldt, H. & Berg, C. van den (2021). Rijk, provincie en gemeente besturen ons land en, o ja, 32 andere soorten bestuur. Stop de verrommeling. *De Volkskrant*, 3 maart 2021.

Linden, H. van der & Daamen, T. (2019). *Op zoek naar de meerwaarde van ontwerpend onderzoek in gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd op 27-07-2021, via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/op-zoek-naar-de-meerwaarde-van-ontwerpend-onderzoek-gebiedsontwikkeling/>

LNV (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden: Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Den Haag.

LNV (2019). *Op weg met nieuw perspectief: realisatieplan visie LNV*. Den Haag.

LNV (2020a). *Natuurbeleid: Aanbieding 6e voortgangsrapportage Natuur*. Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 oktober 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 576, nr. 200.

LNV (2020b). *Natuurbeleid: Ambities en doelen voor de Bossenstrategie*. Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 3 februari 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 576, nr. 186.



- LNV (2021a). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid: een rijke oogst van 30 Regio Deals: tweede voortgangsrapportage*. Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 20 januari 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 697, nr. 90.
- LNV (2021b). *Tweede resultatenoverzicht realisatieplan visie Waardevol en verbonden*. Bijlage bij brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 1 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570-XIV, nr. B.
- Lörzing, H. (2021). *Een land waarover is nagedacht*. Amsterdam: De Geus.
- Molema, M. (2021). *Groeien op krimpgebied: nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling*. Geraadpleegd op 21 september 2021, via <https://www.wbs.nl/publicaties/groeien-op-krimpgebied-nieuwe-perspectieven-op-regionale-ontwikkeling>
- Mommers, J. (2017), *De grote duurzame verbouwing van Nederland kan een feest worden, zegt deze landschapsarchitect*. Interview. Geraadpleegd op 21 juni 2021, via <https://decorrespondent.nl/7538/de-grote-duurzame-verbouwing-van-nederland-kan-een-feest-worden-zegt-deze-landschapsarchitect/830755442-0f503c5c>
- Muskee, M. (2021). *Rijksbouwmeester Floris Alkemade: Landschap is een werkwoord*. Geraadpleegd op 5 juli 2021, via <https://vng.nl/artikelen/rijksbouwmeester-floris-alkemade-landschap-is-een-werkwoord>
- NUL.20 (2021). *“Nee, er is absoluut geen sprake van een bouwstop in Amsterdam”* 23 maart 2021. Geraadpleegd op 7 juni 2021, via <https://www.nul20.nl/nee-er-absoluut-geen-sprake-van-bouwstop-amsterdam>
- PBL (2013). *Kennis maken met decentrale overheden: een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2014). *Biodiversiteit bekeken: hoe evalueert en verkent het PBL het natuurbeleid?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016a). *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016b). *Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018). *Balans van de leefomgeving 2018: Nederland duurzaam vernieuwen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019). *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen: position paper*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020a). *Balans van de leefomgeving 2020: burger in zicht, overheid aan zet*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020b). *Nationale analyse waterkwaliteit: onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020c). *Regionale Energie Strategieën: een tussentijdse kwalitatieve analyse*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, TNO, CBS & RIVM (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021a). *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.



PBL (2021b). *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021c). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis: overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Proof adviseurs & KWINK groep (2020). *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*. Rotterdam/ Den Haag.

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011). *Omgevingswet: kans voor kwaliteit*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Reijndorp, A. (2020). *Een minister van Ruimte?* Column Rooilijn. Geraadpleegd op 5 juli 2021, via <https://www.rooilijn.nl/columns/een-minister-van-ruimte/>

RIGO Research en Advies (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: wachttijden en verdeling in de praktijk*. Amsterdam.

Rijksoverheid (2019). *Maatregelen klimaatakkoord per sector*. Den Haag.

Rijksoverheid, UvW, IPO & VNG (2021). *Samenwerkingsafspraken Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag.

RIVM (2021). *Cijfermatige onderbouwing RIVM Langetermijn verkenning stikstofproblematiek*. Bilhoven.

Rli (2016). *Verbindend landschap*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2018a). *Nationale Omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2018b). *Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2018c). *Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2019). *De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2020). *Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2021). *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

ROB (2020). *Kennis delen: signalement van de Raad voor het Openbaar Bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2021a). *Rol nemen, ruimte geven: advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2021b). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2021c). *Van Parijs naar praktijk: bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2021d). *Reflecties op Rust-reinheid-regelmaat: opbrengsten van de dag van de financiële verhoudingen 2021*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Royal HaskoningDHV (2019). *Milieueffectrapport Nationale Omgevingsvisie*. Amersfoort.





SCP (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2019). *Denkend aan Nederland: slotoverwegingen Sociaal en Cultureel Rapport 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sjerps, M. (2021). 'Nederland dreigt één uitgesmeerde stad te worden.' Interview met A. Geuze. *HP/De Tijd*, 2021 (6), p. 39-45.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2021). *Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet Natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)*. Staatsblad 2021, 140.

Staatsbosbeheer (2021). *Jaarverslag 2020*. Amersfoort.

Stadszaken (2021x). *Flinke ruimtelijke opgaven in Haarlem en Zandvoort vragen om grote capaciteitsuitbreiding*. Geraadpleegd op 26-7-2021 via <https://stadszaken.nl/artikel/3581/flinke-ruimtelijke-opgaven-in-haarlem-en-zandvoort-vragen-om-grote-capaciteitsuitbreiding>

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020a). *Als één overheid: slagvaardig de toekomst tegemoet!* Eindrapport. Den Haag.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020b). *Nederland heeft één overheid nodig: discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*. Den Haag.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020c). *Op weg naar de goede oplossing: twaalf columns en reacties gebundeld*. Den Haag.

Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021). *Kiezen én delen*. Den Haag: ABDTOPconsult.

Tjeenk Willink (2021). *Notitie voor gesprekken met de fractievoorzitters (19 april)*. Geraadpleegd op 17 juni 2021, via <https://www.kabinetsformatie2021.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2021/04/19/gespreksnotitie-fractievoorzitters/19042021+Gespreksnotitie+fractievoorzitters.pdf>

TNO (2014). *Materialen in de Nederlandse economie: een kwetsbaarheidsanalyse*. Eindrapport. Delft: Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek.

Tordoir & Regioplan (2015). *De veranderende geografie van Nederland: de opgaven op mesoniveau*. Amsterdam.

Transitieagenda Circulaire economie (2018a). *Circulaire bouweconomie*.

Bijlage bij IenW & EZK (2018). Grondstoffenvoorzieningszekerheid: Totstandkoming van de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 15 januari 2018. Vergaderjaar 2017-2018, 32 852, nr. 53.

Transitieagenda Circulaire economie (2018b). *Biomassa & voedsel*.

Bijlage bij IenW & EZK (2018). Grondstoffenvoorzieningszekerheid: Totstandkoming van de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 15 januari 2018. Vergaderjaar 2017-2018, 32 852, nr. 53.



- Verdaas, C. & Zeeuw, F. de (2020). *Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film: naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*. Delft: SKG & TU Delft.
- Verheul, W.J. & Hoorn, M. (2021). *Te weinig geld, capaciteit en kennis vertragen transformaties*. Geraadpleegd op 27-7-201, via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/te-weinig-geld-capaciteit-en-kennis-vertragen-transformaties/>
- Verhoeven, I. (2020). Zeggenschap en leiderschap: inleiding voor de week van het verbindend verduurzamen. In: Rli (2020), *Digitaal magazine 'Week van het verbindend verduurzamen'*. Geraadpleegd op 11 maart 2021, via [https://www.youtube.com/watch?v=GvPDm8Am\\_jg](https://www.youtube.com/watch?v=GvPDm8Am_jg)
- Visser, V., Propering, J. van & Buuren, A. van (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. Rotterdam: Erasmus Universiteit. Geraadpleegd op 11 maart 2021, via <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1564826&forcedownload=false>
- Vitens, H+N+S, Ruimtevolk, Roosemalen & Savelkoul (2020). *De eeuwige bron*. Geraadpleegd op 14 juni 2021, via <https://eowijers.nl/wp-content/uploads/2020/09/DeEeuwigeBronA4.pdf>
- VNG (2020). *Het kraakt en het piept in het fysiek domein: onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Voogd, J. de (2013). *Nieuwe scheidslijnen op de kaart*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- VROM-raad (2008). *Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Den Haag.
- WRR (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2021). *Project Nederland: van feitelijke naar gewenste nationale identiteit*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WUR (2019a). *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- WUR (2019b). *Convention on Biological Diversity: Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands*. Wageningen: Wageningen University & research.
- Zonneveld, W. (2018). Meekoppelende belangen. *Agora*, 34 (2), p.46.
- Zonneveld, W. (2001). Een fraaie maar rommelige nota: het begin van het debat. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 82 (2), p. 42-45.
- Zonneveld, W. (2021). Worstelen met de regio. Column 9 juni 2021. *Rooilijn*, Geraadpleegd op 11 juni 2021, via <https://www.rooilijn.nl/columns/worstelen-met-de-regio/>



## **Samenstelling van de raadscommissie**

J. (Jantine) Kriens, raadslid en commissievoorzitter

Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen, raadslid

Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg, extern commissielid, hoogleraar  
Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen, extern commissielid, praktijkhoogleraar Brede  
welvaart in de regio, Tilburg University

Voor dit advies is samengewerkt met de ROB waarbij een van de leden van  
de ROB, Caspar van den Berg, is toegetreden tot de commissie.

## **Samenstelling van het projectteam**

Dr. L.B.J. (Lianne) van Duinen, projectleider

Ir. D. (Dominique) Blom, projectmedewerker, tot 1 juni 2021

Ir. H.E. (Hans) Büchi, extern projectmedewerker, Royal HaskoningDHV,  
van 22 februari 2021 tot 22 oktober 2021

M. (Mirjam) van Gameren, projectassistent tot 1 februari 2021

S.A.H. (Sonja) Middendorp, projectassistent vanaf 1 februari 2021



## **Geraadpleegde personen en instanties**

Esther Agricola, Commissie voor Welstand en Monumenten Rotterdam

Floris Alkemade, College van Rijksadviseurs

Reindert Augustijn, Provincie Gelderland

Peter Bertholet, Stadsregio Parkstad Limburg

Harry Boeschoten, Staatsbosbeheer

Patricia Braaksma, Bestuurlijk Platform Groene Hart

Daniëlle Dictus, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Joan van Dijk, Metropoolregio Eindhoven

Sjoerd van Dommelen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Ellen Driessen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Edward Elferink, Algemene Rekenkamer

Marie-Anne van de Griek, Algemene Rekenkamer

Jop Fackeldy, Provincie Flevoland

Lorenzo Goudsmits, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Rienke Groot, College van Rijksadviseurs

Rob Haans, Woningcorporatie De Alliantie

Bernard ter Haar, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Maarten Hajer, Universiteit Utrecht

David Hamers, Planbureau voor de Leefomgeving

Ruud Helmink, IBA Parkstad

Annemieke Hendriks, Unie van Waterschappen

Pieter Hilhorst, Interprovinciaal Overleg

Mayke Hoogbergen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties

Maarten Hoorn, Platform31

Peter Jasperse, Interprovinciaal Overleg

Milou Joosten, College van Rijksadviseurs

Erik Jan van Kempen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Hamit Karakus, Platform31

Anne-Marie Klijn, NewGround Law B.V.

Henri Kool, Provincie Utrecht

Rienk Kuiper, Planbureau voor de Leefomgeving

Jeroen de Leede, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Henk Massink, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Stefan Nijwening, Waterschap Vechtstromen

Nils Nijdam, Algemene Rekenkamer

Wilco Pasman, Gemeente Hof van Twente

Ralf Peeters, Amvest

Sammie Peters, Algemene Rekenkamer

Johan Osinga, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rudy Rabbinge, Wageningen Universiteit

Johan Remkes, Adviescollege Stikstofproblematiek

Daan Roovers, Denker des Vaderlands

Koos Seerden, Rho Adviseurs

Mathea Severeijns, IBA Parkstad

Jaap Sloomaker, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Monique Stam, Gemeente Heerhugowaard

Berno Strootman, College van Rijksadviseurs

Andrea Swenne, Waterschap Vallei en Veluwe

Wieke Tas, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Albert Vermuë, Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Mirjam Visscher, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Josse de Voogd, Zelfstandig onderzoeker op het raakvlak van ruimte,  
politiek en samenleving  
Vincent van der Werff, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Janneke Wessels, Provincie Overijssel  
Pieter Winsemius, Voormalig minister van VROM  
Daan Zandbelt, College van Rijksadviseurs  
Arjen Zandstra, Woningcorporatie Wooncompagnie  
Tim Zwanikken, Zwanikken Advies

#### *Deelnemers expertbijeenkomsten 2 maart 2021*

Ingeborg de Jong, Timpaan  
Hans Leeftang, adviseur ruimtelijke activering  
Erik van Merrienboer, Erik van Merrienboer Advies  
Lodewijk van Nieuwenhuijze, H+N+S  
Marnix Norder, Steenvlinder  
Henk Ovink, Special Envoy for international water affairs  
Geurt van Randerat, SITE urban development  
Pieter van Ree, Royal HaskoningDHV

#### *Externe referenten*

Jeroen Niemans, Hiemstra & De Vries  
Co Verdaas, TU Delft/Waterschap Rivierenland

# OVERZICHT RLI PUBLICATIES

## **2021**

Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (Rli 2021/04)

Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (Rli 2021/03)

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)

Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (Rli 2021/01)

## **2020**

Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. September 2020 (Rli 2020/06)

Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld. September 2020 (Rli 2020/05)

Groen uit de crisis. Juli 2020 (Rli 2020/04)

Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein. Juli 2020 (Rli 2020/03)

De bodem bereikt?! Juni 2020 (Rli 2020/02)



Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (Rli 2020/01)

## 2019

Naar een duurzame economie: overheidssturing op transitie.

November 2019 (Rli 2019/05)

Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. September 2019

(Rli 2019/04)

Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw. Mei 2019

(Rli 2019/03)

Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute. April 2019 (Rli 2019/02)

De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio.

Maart 2019 (Rli 2019/01)

## 2018

Warm aanbevolen: CO<sub>2</sub>-arme verwarming van de gebouwde omgeving.

December 2018 (Rli 2018/07)

Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor de Omgevingswet.

November 2018 (Rli 2018/06)

Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit. Juni 2018

(Rli 2018/05)

Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst. Mei 2018

(Rli 2018/04)

De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid.

April 2018 (Rli 2018/03)

Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem.

Maart 2018 (Rli 2018/02)

Stroomvoorziening onder digitale spanning. Februari 2018 (Rli 2018/01)

## 2017

Brede blik op erfgoed: over de wisselwerking tussen erfgoed en transitie

in de leefomgeving. December 2017 (Rli 2017/03)

Energietransitie en leefomgeving: kennisnotitie. December 2017 (Rli 2017)

Grond voor gebiedsontwikkeling: instrumenten voor grondbeleid in een

energieke samenleving. Juni 2017 (Rli 2017/02)

Technologie op waarde schatten: een handreiking. Januari 2017 (Rli 2017/01)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn.

Januari 2014 (Rli 2014/01)





## Colofon

### Tekstredactie

Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

### Infographics

Frédéric Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina 11, 13, 21, 63 en 64)

### Fotoverantwoording

Cover: Walter Herfst / ANP / Hollandse Hoogte

Pagina 5: Linda van Dam / Nationale Beeldbank

Pagina 12: Jeffrey Groeneweg / ANP / Hollandse Hoogte

Pagina 18: Ruud Morijn / Nationale Beeldbank

Pagina 26: Tineke Dijkstra Fotografie / Mediatheek Rijksoverheid

Pagina 33: Onno van Middelkoop / Nationale Beeldbank

Pagina 48: Mediatheek Rijksoverheid

### Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

### Publicatie Rli 2021/05

November 2021

### Vertaling

Het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via <http://en.rli.nl>

### Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2021). Geef richting, maak ruimte! Den Haag. Digitale uitgave

ISBN 978-90-8513-053-6

NUR740

