

Stedelijke Verdichting

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over Stedelijke Verdichting.

Casus: Stedelijke Verdichting

Onderwerp	<p>Verdichting en bundeling van de verstedelijking zijn al decennialang leidende principes in het Nederlandse ruimtelijk beleid. Tussen 2010 en 2020 had Nederland een stedelijk verdichtingsbeleid waarbij de focus lag op de woningbouwproductie verhogen, de druk op het landelijk gebied verminderen, het contrast tussen stad en land in stand houden, de automobilititeit beperken en de economie versterken. Het uitgangspunt was (en is nog steeds) om het bestaande stedelijke gebied optimaal te benutten door binnenstedelijk te bouwen.</p> <p>Het huidige kabinet spreekt de ambitie uit om klimaatrobuust en natuurinclusief te verstedelijken en richt zich op slimme binnenstedelijke verdichting met voldoende ruimte voor water en groen. In de openbare ruimte betekent deze ambitie minder verharding en meer groen, zodat steden beter bestand zijn tegen wateroverlast en hittestress en ze bijdragen aan meer biodiversiteit. Door compacte verstedelijking blijven rond de steden voldoende toegankelijke groene gebieden behouden, die natuurinclusief zijn ingericht.</p>
Afbakening	<p>We focussen op de binnenstedelijke verdichting in de periode 2010 en 2020. Het Ruimtelijke Ordenings-beleidsdebat over de (locatie)keuze van het binnen- of het buitenstedelijk bouwen valt buiten de scope. Centraal staat de vraag: welke problemen hebben zich voorgedaan tijdens de uitvoering? De belangstelling is daarbij vooral uitgegaan naar de aspecten van de uitvoering die ook voor de huidige bouwopgave van betekenis zijn.</p>

Beleidspakket en tijdlijn

Doelen	<p>In de brief 'Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving' (december 2022) – een opmaat naar een nieuwe Nota Ruimte – staat stedelijke verdichting als doel: 'De meest klimaatrobuuste en natuurinclusieve verstedelijking ontziet het landschap en richt zich op slimme binnenstedelijke verdichting met voldoende ruimte voor water en groen. In de openbare ruimte betekent dat minder verharding en meer groen, zodat steden beter bestand zijn tegen wateroverlast en hittestress en ze bijdragen aan meer biodiversiteit. Door compacte verstedelijking blijven rond de steden voldoende toegankelijke groene gebieden behouden, die natuurinclusief zijn ingericht' (Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving, 2022).</p>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none">• Ladder voor duurzame verstedelijking 2012 en gewijzigde versie Ladder voor duurzame verstedelijking 2017. De Ladder voor duurzame verstedelijking is als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen.• Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) wordt ingezet voor de combinatie van verstedelijking en bereikbaarheid.• In het ruimtelijk beleid van het Rijk wordt veel geregeld in afspraken met betrokken partijen, de verstedelijkingsafspraken, woondeals en de woningbouwimpuls voor realisatie van betaalbare woningen.• Richtinggevend kader: 'Water en bodem sturend' (2022).

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus Stedelijke Verdichting nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van Stedelijke Verdichting.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus Stedelijke Verdichting is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

De verstening (wonen, werken en infrastructuur) in Nederland is tussen 2000 en 2018 met 1,7% fors toegenomen in vergelijking met andere Europese landen (gemeten als het aandeel van het totale landoppervlak). Nederlanders wonen in Europees perspectief relatief ruim en vaak in een grondgebonden woning. In 2020 behoorde Nederland tot een van de landen met het laagste percentage personen die in een flat wonen, namelijk 20,2% (Volkskrant, 2022). Het beleid – centraal en decentraal – heeft geleid tot het compact houden van nieuwe locaties, maar niet tot een toename van verdichting van woningen en banen in de stad.

De Monitor Nota Ruimte (PBL, 2008) maakte duidelijk dat verstedelijking voornamelijk buiten bestaand bebouwd gebied plaatsvond aan de rand of in compacte clusters daarbuiten. De verdichtingsdoelen uit de Nota Ruimte werden in de periode 2002 tot 2008 behaald: 37% van de nieuwe woningen kwam binnen bestaand bebouwd gebied terecht, maar de doelen voor banengroei werden niet behaald: meer dan 75% kwam buiten het bestaand gebied terecht. In de periode van 2012-2017, tijdens de decentralisatie van het stedelijke verdichtingsbeleid, steeg het percentage binnenstedelijke verdichting naar rond de 70% (Claasens & Koomen, 2017). In beide perioden zijn er regionale verschillen te zien.

De Rli (2014) stelt dat verdichting van steden noodzakelijk is om de groei van de bevolking op te vangen en de druk op het landschap te verminderen. De raad waarschuwt ook voor de negatieve gevolgen van verdichting, zoals toenemende verkeersdruk en een afname van de leefkwaliteit. Volgens de Rli is het belangrijk om verdichting op een slimme manier aan te pakken door te investeren in openbaar vervoer en fietsinfrastructuur, en door groene ruimte in de stad te creëren. Ook moet er rekening gehouden worden met de verschillende belangen van de verschillende groepen in de samenleving, zoals ouderen en jonge gezinnen. De Rli adviseert om verdichting niet alleen te zien als een oplossing voor woningnood, maar ook als een kans om de stad aantrekkelijker te maken voor inwoners en bezoekers. Dit kan door de leefkwaliteit te verbeteren, voorzieningen aan te bieden en een aantrekkelijke en veilige openbare ruimte te creëren.

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus Stedelijke Verdichting. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>Voor de periode 2010 tot 2020 zijn er geen meetbare Rijksdoelen voor het stedelijk verdichtingsbeleid. Wel bleef het leidende principe van het Rijk om verstedelijking compact te houden ook na de decentralisatie van het ruimtelijk beleid staan. Met de Ladder voor duurzame verstedelijking gaf het Rijk een kader mee op basis waarvan provincies en gemeenten een afweging moesten maken. Het doel van deze Ladder is een goede ruimtelijke ordening door optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Het Rijk wil met de Ladder een vraaggerichte programmering bevorderen. De Ladder beoogt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. De Ladder is als procesvereiste opgenomen in het Bro.</p> <p>Er zijn veel beleidsstukken (met name milieubeleid) waaraan de plannen voor stedelijke verdichting getoetst moeten worden; er is dan ook behoefte aan rust in plaats van het opstellen van nieuwe regels. De instrumenten om stedelijke verdichting te realiseren worden niet optimaal toegepast, en er is speelruimte die onbenut blijft door gebrek aan bestuurlijk lef. Het is daarom belangrijk dat er meer aandacht wordt besteed aan het benutten van de beschikbare instrumenten, om zo stedelijke verdichting op een effectieve en duurzame manier te realiseren.</p>
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> Departementale samenwerking Interbestuurlijke samenwerking Rolverdeling markt en overheid 	<p>Het sturen is vaak te verkokerd (soms omdat het aan mandaat ontbreekt) en beslissingen worden vooruitgeschoven. Er moet daarom meer aandacht komen voor gezamenlijkheid en het collectieve belang. Een langetermijnvisie is nodig om juiste keuzes te maken voor het collectieve belang.</p> <p>Een belangrijk aspect in het realiseren van plannen voor stedelijke verdichting is de risicoverdeling tussen de markt en de overheid. Er is vaak weinig kennis en begrip van elkaars positie. Om dit te doorbreken moet er geïnvesteerd worden in vertrouwen en het bevragen van de ander. Een belangrijk obstakel bij publiek-private samenwerking (PPS) is de onbekendheid tussen de overheid en de</p>

	<p>markt. Beide weten vaak niet goed hoe de ander denkt en werkt, wat kan leiden tot miscommunicatie en vertraging in het samenwerkingsproces. Voorbeelden van een goede samenwerking zijn er ook, zoals in Nijmegen met een 50/50-verdeling tussen de publieke en private partijen. Deze gelijkwaardigheid droeg bij aan een geslaagde samenwerking en een succesvolle realisatie van het project Waalsprong.</p>
<p>Toepasbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consistentie/ samenhang in beleid en instrumenten • Wisselwerking/ communicatie tussen beleid en uitvoering • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>Bij het realiseren van PPS-projecten is het van belang om te investeren in organisatie- en cultuurontwikkeling. Leiderschap en durf om vragen te stellen zijn hierbij cruciaal, evenals het investeren in persoonlijk contact tussen de partijen. Een gezamenlijk traineeship kan bijvoorbeeld helpen om elkaars werkwijze beter te begrijpen en de onderlinge samenwerking te versterken.</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>Tijdens de rondetafelsessie werd duidelijk dat er een gebrek is aan sturing op de uitvoering van plannen voor stedelijke verdichting en dat er behoefte is aan meer bestuurlijk lef én empathie. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de betrokken partijen elkaar goed kennen en een teamgevoel hebben. Dit vraagt om oefening in de praktijk.</p> <p>Gemeente en partners moeten kunnen uitleggen welke keuzes zijn gemaakt en hoe zij daartoe zijn gekomen. De gemeenteraad moet goed worden geïnformeerd om eventuele vooroordelen weg te nemen.</p>
<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>Hulpbronnen zijn niet naar voren gekomen als belemmerend aspect.</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, 	<p>Wet- en regelgeving zijn geen probleem als er bestuurlijke wil is. Het is echter belangrijk om in te spelen op onzekerheden, bestuurlijke wisselingen en conjunctuurwisselingen. Daarom is het essentieel om flexibiliteit in te bouwen in beleidsbeslissingen en</p>

<p>vergunningverlening, bezwaar en beroep)</p>	<p>plannen, bijvoorbeeld door te werken met een globaal bestemmingsplan en het maken van privaatrechtelijke afspraken om langdurige samenwerking te borgen.</p> <p>Globale bestemmingsplannen zijn gunstig voor de uitvoering van stedelijke verdichting, omdat dergelijke bestemmingsplannen minder beperkingen opleggen aan bouwplannen. Deze voordelen werden naar voren gebracht door deelnemers aan de rondetafel sessie. Er werd echter ook gesproken over de lange proceduretijd voordat tot besluitvorming kan worden overgegaan. De processen zijn soms complex georganiseerd en bevatten veel bestuurlijke overleggen. Een voorbeeld was een MIRT-project dat langs 37 bestuurlijke overleggen met 144 verschillende personen moest om tot besluiten te komen. Na het bestuurlijk besluit gingen 83 ambtenaren aan de slag en veel van hen hadden weinig kennis van de uitvoering. Er werd geopperd om het anders te organiseren, waarbij ontmoeten centraal staat als basis van samenwerking in plaats van wantrouwen.</p> <p>De meest eenvoudige aanpak om stedelijke verdichting te bevorderen is via de woningcorporaties. Zij hebben veel bezit in de oudere naoorlogse wijken, die veel mogelijkheden hebben voor verdichting. Hiervoor hebben corporaties wel nieuwe instrumenten en middelen nodig. Het gaat dan om een (gebiedsgerichte) verruiming van de DAEB-tak, om zo te kunnen bouwen in de gewenste mix aan woningen, maar ook maatschappelijk, zorgvastgoed en goedkope bedrijfs- en winkelruimtes worden toegevoegd, (Deelstra, 2022).</p> <p>Door het versnipperde eigendom van grond is soms alleen incrementele ontwikkeling mogelijk. Er wordt geopperd dat het instrument van stedelijke herverkaveling hierbij kan helpen. Het is echter lastig voor een gemeente om grip te krijgen op speculanten die zich inkopen. Gemeenten worden daardoor afhankelijk en dat staat vaak op gespannen voet met de doelen en ambities. Er zal meer moeten gebeuren om actief grondbeleid te stimuleren, zoals het opbouwen van ontwikkelkennis bij gemeenten en corporaties en het vinden van manieren om speculatie te voorkomen.</p>
<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims 	<p>Er is angst voor actief grondbeleid. Na de crisis zijn veel gemeenten (en corporaties) overgeschakeld naar faciliterend grondbeleid, waardoor ze nu geen/weinig kennis meer hebben van actief grondbeleid en weinig posities hebben. Een mogelijke oplossing is om de grond in een aparte entiteit onder te brengen, zoals bijvoorbeeld in het Utrechtse Kanaleneiland is gedaan.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	<p>Partijen constateren echter dat grondbeleid niet strategisch genoeg wordt ingezet voor de toekomstige transformatie. Het voeren van actief grondbeleid is namelijk belangrijk, omdat de gemeente anders afhankelijk is van andere partijen, zolang de grond niet in eigendom is.</p>
<p>Maatschappelijke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2012) is er in Nederland sprake van een 'uitvoeringsprobleem' bij stedelijke verdichting. Dit komt onder andere doordat er vaak weerstand is vanuit de lokale bevolking tegen verdichting in haar omgeving. Bovendien kan het moeilijk zijn om de juiste balans te vinden tussen verdichting en behoud van groen en open ruimte.</p> <p>Er moet meer gefocust worden op het collectieve belang in plaats van op individuele belangen en NIMBY's (<i>not in my backyard</i>). De focus ligt nu te veel op zittende belangen, terwijl het belang van woningzoekenden voorop moet staan.</p> <p>Ook is er sprake van een disbalans tussen de lange en korte termijn. De burger wil vaak snel een oplossing, maar een langetermijnvisie is nodig om juiste keuzes te maken voor het collectieve belang.</p>
<p>Overig</p>	<p>-</p>

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Governance: onbekendheid bij samenwerking overheid en private partijen

Een van de belangrijkste aspecten bij het realiseren van plannen voor stedelijke verdichting is de samenwerking tussen de overheid en private partijen. Het is echter vaak zo dat er weinig begrip is voor elkaars belangen en sturingsmogelijkheden. Om dit probleem aan te pakken, moet er geïnvesteerd worden in het opbouwen van vertrouwen. Een andere aanpak is hierbij nodig, waarbij het ontmoeten van elkaar centraal staat als basis voor samenwerking in plaats van wantrouwen. Het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak gebaseerd op teamwerk is hierbij van groot belang.

Bestuurskracht en politieke wil: complexiteit vereisen lef en empathie

Er bestaat behoefte aan meer bestuurlijk lef en empathie bij het sturen op de uitvoering van plannen voor stedelijke verdichting. Dit is nodig vanwege de complexiteit van de stedelijke verdichting. Complexiteit speelt bij:

- afwegen van belangen. De hardste stem is vaak niet de belangrijkste. Daarnaast staat het individuele belang vaak tegenover het collectieve belang. Gemeente en partners moeten kunnen uitleggen welke keuzes zijn gemaakt en hoe zij daartoe zijn gekomen. Het individueel belang van de inwoner moet hierbij ondergeschikt zijn aan het collectief belang;
- het kennisniveau in combinatie met de rol van gemeenteraden. De gemeenteraad moet goed worden geïnformeerd over de keuzes en afwegingen om inzicht te geven in de beste keuze voor het maatschappelijk belang en om eventuele vooroordelen weg te nemen;
- de stroperige procedures en besluitvorming (met '80 commissies'). De rol van bestuur en politiek is niet altijd duidelijk. Bestuurders kennen hun rol niet altijd en/of pakken die niet.

Fysieke context: angst voor actief grondbeleid

Sinds de crisis zijn veel gemeenten (en corporaties) overgestapt op faciliterend grondbeleid, waardoor ze nu weinig tot geen kennis meer hebben van actief grondbeleid. Een mogelijke oplossing is om de grond in een aparte entiteit onder te brengen. Echter, partijen merken op dat grondbeleid niet strategisch genoeg wordt ingezet voor toekomstige transformatie. Het voeren van actief grondbeleid is namelijk belangrijk, omdat de gemeente anders afhankelijk blijft van andere partijen, zolang de grond niet in eigendom is.

Maatschappelijke context: stel het collectieve belang meer centraal

In de maatschappelijke context moet er meer aandacht worden besteed aan het collectieve belang, in plaats van individuele belangen en NIMBY's. Op dit moment wordt er te veel nadruk gelegd op de belangen van de huidige bewoners, terwijl het belang van woningzoekenden juist voorop moet staan.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- Claassens, J. & E. Koomen (2017). Steden blijven verdichten, ROm 35(9), pp. 18-25.
- Deelstra, (2022). Hoogste tijd voor Rijksprogramma Stedelijk Verdichting. Te raadplegen via:
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoogste-tijd-voor-rijksprogramma-stedelijke-verdichting/>.
- Kamerbrief. aanbod provinciaal startpakket fysieke leefomgeving. 12 dec 2022.
- Kamerbrief. Water en Bodem sturend. 25 november 2022.
- Kenniscentrum InfoMil. Handreiking: nieuwe Ladder eenvoudiger in het gebruik.
- PBL (2012). Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- PBL (2008). Monitor Nota Ruimte De eerste vervolgmeting. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- PBL (2016). Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- PBL (2020). Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Rli (2014). De stad en de toekomst. Den Haag: Raad van de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Volkskrant (2022). Nederlander woont op grote voet, met relatief veel kamers en weinig in flats. Te raadplegen via:
<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederlander-woont-op-grote-voet-met-relatief-veel-kamers-en-weinig-in-flats~b0b6cb6c/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Arjan Harbers (PBL)
- Bob van Ree (de Alliantie)
- Caroline Wareman (DSO Den Haag)
- Desiree Uitzetter (BPD/NEPROM)
- Heleen Aarts (AMVEST/NEPROM)
- Helen van Duin (gemeente Almere)
- Henk Berends (Abcnova)
- Lex Brans, bouwambassadeur (provincie Noord-Holland en MRA)
- Maarten Hoorn (Platform 31)
- Nicole Maarsen (BZK)
- Nicole Plasschaert, interim-vastgoedprofessional
- Reimar von Meding (KAW-architecten)
- Reinard Noordergraaf (provincie Zuid-Holland)
- Jeanet van Antwerpen, raadslid (Rli)
- Joris van den Boom, junior raadslid (Rli)
- Charlotte Nauta, gespreksleider (BMC)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Kijk voor meer info op onze website: [bmc.nl](https://www.bmc.nl)