



# Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening

Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening

Versie 1.0

Datum 6 april 2021  
Status Eindrapport



## Colofon

Titel	Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening
Bijlagen	7
Inlichtingen	<b>Inspectie der Rijksfinanciën</b>



# Inhoud

<b>DANKWOORD.....</b>	<b>7</b>
<b>SAMENVATTING.....</b>	<b>8</b>
<b>1 INLEIDING EN TAAKOPDRACHT.....</b>	<b>16</b>
1.1 AANLEIDING.....	16
1.2 VRAAGSTELLING.....	16
1.3 BUDGETTAIRE AFBAKENING.....	17
1.4 ONDERZOEKSAANPAK EN LEESWIJZER.....	17
1.4.1 <i>Onderzoeksaanpak</i> .....	17
1.4.2 <i>Leeswijzer</i> .....	18
<b>2 DE RUIMTELIJKE OPGAVE IN DE KOMENDE DECENNIA.....</b>	<b>19</b>
2.1 RUIMTEGEBRUIK IN 2015.....	19
2.2 ONTWIKKELING RUIMTEVRAAG PER SECTORALE OPGAVE.....	20
2.2.1 <i>Verstedelijking</i> .....	20
2.2.2 <i>Energietransitie</i> .....	21
2.2.3 <i>Landelijk gebied</i> .....	22
2.2.4 <i>Overige opgaven</i> .....	22
2.3 CONCLUSIES.....	23
<b>3 HET KANTELPUNT IN DE RUIMTELIJKE ORDENING: DE VORMGEVING VAN MEER REGIE24</b>	
3.1 HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING IN NEDERLAND.....	24
3.2 KANTELPUNT: OPNIEUW REGIE GEVRAAGD.....	25
3.3 HET NIEUWE STELSEL: OMGEVINGSWET EN NOVI.....	26
3.3.1 <i>Omgevingswet</i> .....	26
3.3.2 <i>Nationale omgevingsvisie</i> .....	28
3.4 CONCLUSIES.....	29
<b>4 GOVERNANCE VAN DE NOVI IN DE PRAKTIJK: WAT ZIJN DE ERVARINGENTOT NU TOE? 31</b>	
4.1 STAND VAN ZAKEN VERSTEDELIJKINGSSTRATEGIEËN.....	31
4.2 STAND VAN ZAKEN GOVERNANCE LANDELIJK GEBIED.....	34
4.3 STAND VAN ZAKEN REGIONALE ENERGIESTRATEGIEËN.....	35
4.4 CONCLUSIES.....	37
<b>5 ANALYSE VAN DE GOVERNANCE VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING EN ONTWIKKELING 38</b>	
5.1 IJKPUNTEN VOOR DE GOVERNANCE.....	38
5.2 ANALYSE VAN DE NOVI.....	41
5.2.1 <i>Algemene governance van de NOVI</i> .....	41
5.2.2 <i>Instrumenten en middelen</i> .....	43
5.3 DUURZAME VERSTEDELIJKING.....	45
5.3.1 <i>Governance van de verstedelijking</i> .....	45
5.3.2 <i>Instrumenten en middelen</i> .....	48
5.4 TOEKOMSTBESTENDIG LANDELIJK GEBIED.....	51
5.4.1 <i>Governance van het landelijk gebied</i> .....	51
5.4.2 <i>Instrumenten en middelen</i> .....	52
5.5 ENERGIETRANSITIE.....	53
5.5.1 <i>Governance van de RES'en</i> .....	53
5.5.2 <i>Instrumenten en middelen</i> .....	56
5.6 CONCLUSIES.....	57

5.6.1	<i>Algemene governance NOVI</i> .....	57
5.6.2	<i>Duurzame verstedelijking</i> .....	58
5.6.3	<i>Toekomstbestendig landelijk gebied</i> .....	59
5.6.4	<i>Energietransitie</i> .....	59
5.6.5	<i>Overall conclusies over de hoofdvragen van het IBO</i> .....	60
<b>6</b>	<b>AANBEVELINGEN EN BELEIDSOPTIES</b> .....	<b>61</b>
6.1	ALGEMENE GOVERNANCE.....	61
6.2	DUURZAME VERSTEDELIJKING.....	67
6.3	TOEKOMSTBESTENDIG LANDELIJK GEBIED .....	72
6.4	ENERGIETRANSITIE .....	76
<b>7</b>	<b>SLOTOPMERKING</b> .....	<b>80</b>
<b>8</b>	<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>82</b>
	BIJLAGE 1: TAAKOPDRACHT EN SAMENSTELLING WERKGROEP .....	83
	BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDEN .....	86
	BIJLAGE 3: DEELNEMERS EXPERTSESSIES.....	87
	BIJLAGE 4: HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING IN NEDERLAND .....	89
	BIJLAGE 5: ANALYSE PROGRAMMA'S EN INSTRUMENTEN UIT HET VERLEDEN .....	93
	BIJLAGE 6: BRONNENOVERZICHT .....	103
	BIJLAGE 7: RAPPORT INVENTARISATIE RUIMTELIJKE INVESTERINGEN.....	106

## Dankwoord

Velen hebben bijgedragen aan het werk van dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) over de ruimtelijke ordening. Op deze plaats wil ik hen mede namens de werkgroep van harte bedanken voor hun bijdragen. In de eerste plaats een woord van dank aan alle mensen die we in de maanden november en december van 2020 over dit IBO hebben gesproken voor hun bereidheid om hun enorme kennis en vele inzichten op dit gebied met ons te delen. In de tweede plaats heeft de werkgroep in de maanden januari en februari 2021 drie expertsessies georganiseerd over duurzame verstedelijking, het toekomstbestendig landelijk gebied en de energietransitie, met name de regionale energiestrategieën. In totaal hebben ruim 30 deskundigen in die bijeenkomsten hun licht laten schijnen over deze thema's. Voorts hebben we op 2 maart jl. een bijeenkomst gehad met het zogenaamde professoren-overleg planologie dat regelmatig door het ministerie van BZK wordt georganiseerd. Aan die bijeenkomst namen 12 hoogleraren in de planologie deel. Van al deze bijeenkomsten hebben wij veel opgestoken. Alle deelnemers willen wij daarvoor hartelijk danken. De namen van de geïnterviewden en deelnemers aan de expertsessies zijn in bijlage 2 en 3 opgenomen. Verder hebben Stefan Kuks, hoogleraar aan de Universiteit Twente en dijkgraaf van het waterschap Vechtstromen en Meindert Smallenbroek, directeur van de Unie van Waterschappen in verschillende stadia van het IBO zeer nuttige bijdragen aan dit IBO geleverd. Tot slot wil ik Kristel Lammers, directeur van het Nationaal Programma RES, professor Johan Conijn en Kees van Nieuwamerongen, directeur van de Autoriteit Woningcorporaties, bedanken voor hun commentaar op conceptversies van het rapport.

Als voorzitter wil ik graag alle leden van de werkgroep bedanken voor de goede inhoudelijke discussies die we in de werkgroep in plezierige sfeer hebben gevoerd. Ik wil hier ook graag alle andere collega's van de betrokken departementen bedanken die direct of indirect via de leden van de werkgroep hebben bijgedragen aan dit IBO.

*Last but not least* een woord van dank voor de echte noeste werkers van dit IBO, de vier secretarissen: Ellen Driessen en Tom Cordeweners van BZK en Derck Stäbler en Martijn Filak van Financiën. Heel veel dank voor jullie enorme inzet en jullie geduld met mij!

André de Jong  
Voorzitter van de IBO-werkgroep

## Samenvatting

De ruimtedruk in Nederland is groot en zal volgens de meest recente gegevens richting 2050 verder toenemen. Opgaven op het gebied van wonen, werken, klimaatadaptatie, zon op land en vooral natuur leggen forse ruimteclaims. Dat laatste geldt ook voor wind op land, vooral door de visuele impact ervan. De ruimtelijke keuzen die als gevolg hiervan gemaakt moeten worden, vragen om een goede afstemming en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende sectoren en overheidslagen. De centrale vraag van het IBO is dan ook: in hoeverre is de huidige governance binnen de ruimtelijke ordening effectief om te komen tot integrale ruimtelijke keuzes en een adequate uitvoering hiervan en welke aanpassingen in de governance kunnen de effectiviteit ervan vergroten? De onderzoeksvragen hebben we beantwoord door middel van deskresearch, interviews en vier bijeenkomsten met deskundigen. Hierbij is ingegaan op de praktijk van drie onderwerpen met grote impact op de ruimtelijke ordening: duurzame verstedelijking, toekomstbestendig landelijk gebied en de energietransitie.

### **Het huidige beleid: Omgevingswet en NOVI**

Vanwege de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat, is de afgelopen paar jaar de overtuiging gegroeid dat het Rijk - na een periode van decentralisatie - weer meer regie moet voeren over de ruimtelijke ordening. In de Omgevingswet zien we deze kanteling niet sterk terug: de primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening blijft bij gemeenten. Ook de instrumenten die de Omgevingswet biedt om besluiten van andere overheidslagen te beïnvloeden, zijn grotendeels ongewijzigd. Ze bieden wel de mogelijkheid om top-down meer regie te voeren, maar het Rijk is tot nu toe in het algemeen terughoudend om dit instrumentarium in te zetten.

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vinden we de ambitie om als Rijk meer regie te voeren expliciet terug. Maar de NOVI kiest hier nadrukkelijk een andere weg dan de inzet van het juridisch instrumentarium van de Omgevingswet. Die route blijft in de NOVI grotendeels buiten beeld. De route die het Rijk in de NOVI bewandelt is die van *samen optrekken*, samengevat in het adagium: 'alleen ga je wellicht sneller, maar samen kom je verder'. Het Rijk geeft met de NOVI richting door middel van prioriteiten, voorkeursvolgordes, afwegingsprincipes en instrumenten voor de inrichting van de fysieke leefomgeving. De NOVI biedt hiermee vooral het kader om gezamenlijk met decentrale overheden tot een ruimtelijke visie te komen. De NOVI zelf bevat geen uitgewerkte visie op de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland op basis van integrale afwegingen.

Op dit moment is de Omgevingswet nog niet ingevoerd en de NOVI is pas net vastgesteld. Er wordt echter al een tijd gewerkt in de geest van de nieuwe governance. Daarbij hebben we gekeken naar drie onderwerpen met een grote ruimtelijke impact: de duurzame verstedelijking, toekomstbestendig landelijk gebied en de energietransitie, met name de RES'en. Deze ervaringen met de nieuwe governance vormen op dit moment de enige empirie om de centrale vragen van dit IBO te beantwoorden.

Rijk en regio werken in zeven stedelijke regio's aan verstedelijkingsstrategieën waarin de belangrijkste opgaven integraal afgewogen worden, op een pragmatische



manier. De focus ligt op de woningbouwopgave in combinatie met de daarvoor benodigde infrastructuur, andere opgaven worden zoveel mogelijk meegenomen. Dit heeft geleid tot een door de overheden gedeeld beeld over de gewenste contouren voor deze regio's. Concrete afspraken over de uitvoering en financiering moeten echter nog gemaakt worden, waarbij vooral het bij elkaar brengen van de benodigde investeringen nog geen uitgemaakte zaak is.

Wat betreft het landelijk gebied zien we dat er veel sectorale programma's naast elkaar bestaan. Het proces om tot een integrale afweging te komen, moet hier nog op gang komen.

Bij de Regionale Energiestrategieën (RES'en) is gekozen voor een sectorale aanpak, waarbij aan de voorkant een (on-onderhandelbaar) kwantitatief doel is gedefinieerd, gebaseerd op het Klimaatakkoord. Verder zijn er spelregels opgesteld om het proces binnen een bepaalde (korte) periode tot resultaat te laten leiden. Volgens een recente monitor van het PBL liggen de regio's op koers om op 1 juli 2021 de RES 1.0 vast te stellen en de doelstelling van 35 TWh te halen. De afstemming met andere ruimtelijke opgaven moet echter nog plaatsvinden en er zijn nog vragen over efficiëntie van door de regio gemaakte keuzes en de financiering van de uitvoering.

### **Analyse van de governance**

Om tot antwoorden te komen op de hoofdvragen van het IBO hebben we op basis van ervaringen met programma's uit het verleden en de interviews een aantal ijkpunten opgesteld voor een effectieve governance.

#### **Ijkpuntengovernance**

- Eigenaarschap in de regio
- Integrale benadering, maar met focus op belangrijkste opgaven
- Ordenende principes vanuit het Rijk
- Kwantitatieve prestatieafspraken van Rijk met de regio met langjarige zekerheid: zoveel mogelijk voor meerdere kabinetsperiodes
- Alle relevante kennis aan tafel, ook van private partijen en deskundigen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit
- Gebundelde financiering waar dit meerwaarde heeft, gekoppeld aan prestaties
- Democratische legitimiteit m.b.t. alle betrokken bestuurslagen
- Tijdgebonden zowel wat betreft proces als ten aanzien van realisatie
- Monitoring van de afspraken, met mogelijkheid om te escaleren bij achterblijvende prestaties
- Uitvoeringstoets en waar mogelijk pilots

Bovenstaande ijkpunten leiden tot een model voor een effectieve governance van de ruimtelijke ordening, dat een *cyclisch* karakter heeft. Binnen dit model stelt het Rijk op grond van een beperkte set nationale opgaven per regio de regionale doelen, liefst kwantitatief, vast en definieert waar nodig ordenende principes voor de ruimtelijke inrichting. Decentrale overheden maken vervolgens op basis van die doelstellingen en principes ruimtelijke keuzes. Die keuzes worden binnen een bepaalde periode uitgewerkt in concrete plannen met tijdsplanningen en financiële onderbouwingen. Daarna toetst het Rijk of alle regionale plannen bij elkaar opgeteld voldoen aan de nationale doelstelling. Sluitstuk is het bestuursakkoord dat Rijk en

de regio/provincie vervolgens met elkaar sluiten, waarin de prestatieafspraken precies worden vastgelegd evenals de wijze van monitoring.

Uiteindelijk is de goede werking van dit model van governance echter ook mensenwerk. Vertrouwen in elkaar, openheid naar elkaar toe, hulp durven vragen en aanbieden - juist bij tegenslag - zijn cruciaal voor de succesvolle werking. Kortom, *soft skills* en de voorbeeldfunctie van de leidende actoren om de opgaven in het ruimtelijk domein verder te brengen, zijn van groot belang.

Getoetst aan deze ijkpunten scoort de NOVI goed wat betreft het belang van de regio als de geografische eenheid waar belangen integraal afgewogen moeten worden. Positief is ook de inzet om gelijkwaardig samen op te trekken met andere overheden. Wat betreft de andere ijkpunten schiet de NOVI nog tekort. Dat geldt voor de ordenende principes, het ontbreken van een escalatiemechanisme, het vrijblijvende karakter van de afspraken en de neiging om alles met alles te verbinden. Tot slot is er een groot contrast tussen de wens om als één overheid te werken en de realiteit van de vele samenwerkingsverbanden. Naar verwachting vormen het lage niveau van ruimtelijke investeringen door gemeenten en de geringe vrije ruimte in het Infrastructuurfonds een knelpunt bij de uitvoering van de verstedelijkingsambities. Dit geldt ook voor de tekorten aan kennis, data en uitvoeringscapaciteit bij het Rijk en bij de decentrale overheden.

#### Duurzame verstedelijking

In de huidige fase van de verstedelijkingsstrategieën heeft de focus gelegen op het maken van integrale ruimtelijke keuzes. Op dit punt wordt voldaan aan de ijkpunten. Voor andere ijkpunten geldt dit nog niet, al streeft het ministerie van BZK ernaar in het komende half jaar toe te werken naar bestuursakkoorden over de verstedelijkingsstrategieën. Een aandachtspunt is de wijze van financiering van deze akkoorden, die tot nu toe versnipperd was en niet gekoppeld aan bredere prestatieafspraken.

Buiten de grote verstedelijkingsregio's is het Rijk momenteel niet betrokken bij de ontwikkeling van regionale strategieën. Gemeenten blijken moeite te hebben met keuzes maken en provincies voeren van oudsher een te restrictief beleid wat betreft de plancapaciteit voor nieuwbouw. Dit is een risico voor de realisatie van de verstedelijkingsdoelstellingen buiten de grote stedelijke regio's. Gemeenten en provincies passen tot nu toe de ijkpunten voor goede governance niet toe.

Wat betreft de instrumenten en middelen om de ruimtelijke keuzes rondom verstedelijking te realiseren, is het de vraag of de nationale verstedelijkingsdoelstellingen (onder andere 900 duizend woningen erbij in 2030) bij ongewijzigd beleid gerealiseerd kunnen gaan worden. Een achttal factoren vormt hiervoor in onderlinge samenhang de verklaring. De belangrijkste daarvan zijn onvoldoende middelen in het Infrastructuurfonds, bij gemeenten en corporaties, verkeerde prikkels bij gemeenten en projectontwikkelaars en de ambitie om vooral binnenstedelijk te bouwen, die complex is. De verstedelijkingsstrategieën zullen de komende tijd voor deze knelpunten oplossingen moeten vinden alvorens er bestuursakkoorden kunnen worden gesloten.

### Toekomstbestendig landelijk gebied

In het landelijk gebied zien we zoals eerder aangegeven dat de aanpak van het Rijk uiteenvalt in een groot aantal sectorale programma's, terwijl de samenhang tussen de opgaven juist groot is. Er is voor een aantal opgaven wel sprake van kwantitatieve doelstellingen, maar die worden tot nu toe niet bij elkaar gebracht op een centrale tafel in de regio. De ijkpunten (en de NOVI) bepleiten een dergelijke aanpak, maar die is tot nu toe niet gestart. Omdat integrale plannen voor het landelijk gebied ontbreken, is het niet mogelijk vast te stellen of de huidige instrumenten en middelen toereikend zijn. Gegeven de grote opgaven in het landelijk gebied voor onder andere stikstof, natuur, waterbeschikbaarheid en bodemdaling ligt het echter voor de hand dat inzet van extra middelen en instrumenten nodig zal zijn. Uitgaande van bestaande doelstellingen zal met name de intensieve veehouderij sterk onder druk komen te staan. Dit zal deels tot vertrek uit de sector leiden en deels een verdere transitie naar duurzamere verdienmodellen gaan bevorderen. Voor beide situaties zal hulp van de overheid noodzakelijk zijn.

### Energietransitie

Bij de RES'en zien we dat er een strak omlijnd proces is ingericht, met een helder kwantitatief doel van 35 TWh aan duurzame opwek op land. De RES-regio's hebben een grote mate van vrijheid bij het invullen van deze doelstelling. Wel moeten zij hun plannen op relatief korte termijn opleveren en is er een escalatiemechanisme voor het geval de plannen niet optellen tot 35 TWh. Op veel punten voldoen de RES'en daarmee aan de ijkpunten. Belangrijkste afwijking betreft de sectorale aanpak.

Een knelpunt is dat bij de ruimtelijke inpassing van duurzame opwek vooral naar draagvlak is gekeken en onvoldoende is gelet op energiesysteemefficiëntie, mede door de vrijblijvendheid van de kaders die het Rijk heeft meegegeven. Aangezien de kosten voor de infrastructuur feitelijk gesocialiseerd zijn, bestaan er geen financiële prikkels die de regio's aanzetten tot energiesysteemefficiëntere keuzes. Het accent op draagvlak heeft er ook aan bijgedragen dat veel windturbines aan de randen van regio's zijn geplaatst.

Samenvattend is het beeld dus divers, maar is er zowel wat betreft de ruimtelijke keuzes als de instrumenten en middelen voor de drie onderzochte prioriteiten nog werk aan de winkel om te komen tot een betere governance.

### **Aanbevelingen**

Om te komen tot een steviger en meer samenhangende regie van het Rijk op de ruimtelijke ordening bevelen we op een aantal punten verbeteringen aan.

#### *Aanbeveling 1: Toepassen van ijkpunten*

Pas de ijkpunten voor een effectieve governance standaard toe bij de uitwerking van nieuwe trajecten op het gebied van de ruimtelijke ordening. Toepassing van de ijkpunten resulteert in een cyclisch model waarin het Rijk aan de voorkant duidelijke kaders meegeeft voor nationale doelen. Deze rijkskaders bieden input voor regionale plannen die decentrale overheden opstellen. Na het sluiten van een bestuursakkoord tussen Rijk en regio/provincie wordt gemonitord of de gemaakte afspraken worden gerealiseerd.

*Aanbeveling 2: NOVI moet een echte visie worden*

Het Rijk moet de NOVI op punten die direct relatie houden met nationale doelen ook ruimtelijk uitwerken op regionaal niveau. Het Rijk kan daardoor sterker strategisch richting geven, waardoor de regierol betere invulling krijgt. Tevens worden de andere bestuurslagen inhoudelijk uitgedaagd om met een beter plan te komen.

*Aanbeveling 3: Versterking kennisbasis, beleidscapaciteit en uitvoeringskracht van de overheden*

Stel een plan op om de kennis weer op te bouwen die door de decentralisaties bij het Rijk is verdwenen. Decentrale overheden moeten daarnaast beter gebruik kunnen maken van de landelijke kennisinstituten. We bevelen daarom aan om voor januari 2022 een plan uit te werken voor een regionale kennisinfrastructuur. Tenslotte moet elke vier jaar door de planbureaus een langetermijnverkenning naar de ruimtevrage worden opgesteld.

*Aanbeveling 4: Scenario's voor klimaatadaptatie*

Stel in het kader van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging, de nationale watersysteemanalyse en de herijking van de Deltabeslissingen periodiek scenario's op onder welke condities er veilig gewoond en gewerkt kan worden op langere termijn. Op basis hiervan kunnen eventueel gebieden aangewezen worden waar vanuit veiligheidsoverwegingen niet meer gebouwd wordt.

*Aanbeveling 5: Congruente regionale samenwerking*

Het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden en gebiedsindelingen zorgt voor onduidelijkheid bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Door de vorming van integrale regionale tafels kan ruimte ontstaan om een aantal sectorale samenwerkingsverbanden op te heffen. Maak hier in de omgevingsagenda's op landsdelig niveau afspraken over.

*Aanbeveling 6: Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit*

Stel als Rijk en decentrale overheden middelen beschikbaar om bij grote projecten een team aan te stellen om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Verder bevelen we aan om ruimtelijke kwaliteit onderdeel te maken van een ex post MKBA.

*Aanbeveling 7: Betere interdepartementale afstemming*

Richt een onderraad van de ministerraad in die zich expliciet met de ruimtelijke aspecten van sectorale beleidsterreinen bezighoudt. Wees verder terughoudend met departementale herindelingen.

*Aanbeveling 8: De verstedelijkingsstrategieën vertalen naar bestuursakkoorden met langjarige prestatieafspraken*

Maak in de verstedelijkingsstrategieën kwantitatieve prestatieafspraken voor woningaantallen en een beperkt aantal andere opgaven. Voortgang daarvan moet worden gemonitord, gekoppeld aan een escalatieprocedure.

*Aanbeveling 9: Inzetten op een snellere en grotere beschikbaarheid van woningbouwlocaties*

Het is allereerst van belang dat wordt doorgewerkt aan realisatie van de reeds geplande verstedelijkingsstrategieën. Voor binnenstedelijke locaties geldt echter in de regel een langere doorlooptijd. Op korte termijn moeten daarom additionele bouwlocaties worden geïdentificeerd en ontwikkeld. Het ligt daarbij voor de hand vooral naar buitenstedelijke locaties te zoeken. Planning en realisatie van woningbouw dienen hierbij in de pas te lopen met de ontwikkeling van OV-

systemen. Een optie is om te kijken of het bestaande systeem nóg beter benut kan worden met fiets, smart mobility of met tijdelijke OV-voorzieningen.

*Aanbeveling 10: Kwantitatieve doelstellingen voor de resterende woningbouwopgave, in het landelijk gebied*

Maak als Rijk kwantitatieve, tijdgebonden prestatieafspraken met provincies over de bijdragen die zij moeten leveren aan de woningbouwopgave. Hierbij kan overwogen worden om de doelstellingen vast te leggen in een programma met een programmatische aanpak. Hierbij zijn provincies juridisch verplicht de doelstellingen te realiseren en wordt een monitoringsystematiek opgezet die een basis biedt om een interventie vanuit het Rijk te plegen wanneer afspraken niet worden nagekomen.

*Aanbeveling 11: Sturen op de sociale woningbouwopgave*

Maak afdwingbare prestatieafspraken met decentrale overheden en woningcorporaties per woningmarktregio, zowel bij de verstedelijkingsafspraken als bij de regionale afspraken voor het landelijk gebied. Verder is het nodig te zorgen voor een langjarige balans tussen de opgave per regio en de financiële positie van woningcorporaties, zodat corporaties al hun maatschappelijke opgaven waar kunnen maken.

*Aanbeveling 12: Afschaffen afstemmingsrol woningbouw provincies*

Schrap de mogelijkheid voor provincies om bij verordening verplichte kaders voor de woningbouw te stellen die tot onnodige bureaucratie leiden. Dit betreft doorgaans het vastleggen van woningbouwaantallen per gemeente voor de langere termijn op basis van prognoses, waarbij afwijkende plannen goedkeuring van de provincie vereisen. Binnen deze aanbeveling wordt tevens de behoefteeraming per woningmarktregio op nationaal niveau gemaakt.

*Aanbeveling 13: Bundeling van financiering*

Verstrek de financiering van de nationale belangen, daar waar de meerwaarde van bundelen evident is, via een specifieke uitkering gezamenlijk als één rijksbod per verstedelijkingsgebied, gekoppeld aan de langjarige verstedelijkingsdoelstellingen. Bundeling betekent dat middelen kunnen worden ingezet voor een integrale aanpak, met een beperkte sectorale verantwoordingsverplichting en daarmee beperkte administratieve lasten.

*Aanbeveling 14: Geef de R in het MIRT meer ruimte en stem het budget af op de ambities*

Verbreed het MIRT-onderzoek naar een gebiedsonderzoek of omgevingsonderzoek. We bevelen daarnaast aan om op korte termijn de ambities en de infrastructuurmiddelen voor de verstedelijkingsstrategieën met elkaar in overeenstemming te brengen.

*Aanbeveling 15: Onderzoek standaardisatie van bouwtechnische eisen*

Onderzoek of standaardisatie van bouwtechnische eisen kan leiden tot kostenreductie en versnelling van de woningbouw.

*Aanbeveling 16: Stimuleer gemeenten om vaker hun instrumentarium in te zetten*

Spoor gemeenten aan om binnen het omgevingsplan of een anterieure overeenkomst regels over de fasering (realisatietermijn) of boetebepalingen op te nemen om de ontwikkeling van woningbouwlocaties te verzekeren.

*Aanbeveling 17: Monitoring van gemeentelijke financiën en meer anticyclische financiering om de realisatie van de bestuursakkoorden te bevorderen*

Monitor actief de financiën van gemeenten tijdens de uitvoeringsfase van het bestuursakkoord en bied ondersteuning wanneer de uitvoering van de prestatieafspraken in het fysieke domein door een recessie in het geding dreigt te komen. Verhoog het budget voor de gemeentelijke investeringen aanvullend in tijden van laagconjunctuur om te profiteren van de lagere kosten.

*Aanbeveling 18: Bijdrage voor gebiedsontwikkeling*

Ontwikkel een bijdrage voor gebiedsontwikkeling met cofinanciering voor projecten die niet van de grond komen, maar waarvan de meerwaarde voor de nationale belangen kan worden aangetoond.

*Aanbeveling 19: Gebruik vaker een instructie bij onenigheid tussen overheden over locaties waar een rijksbelang mee is gemoeid*

Maak als Rijk op meer reguliere basis gebruik van een instructie om de bestemming van een locatie wettelijk te verankeren in gevallen waarin overheden er onderling niet tijdig uitkomen, maar waarin de ontwikkeling wel van belang is om de nationale doelstellingen te halen.

*Aanbeveling 20: Inrichten proces richting bestuursakkoord landelijk gebied*

Geef als Rijk aan alle provincies een opdracht waarin, liefst kwantitatieve, doelstellingen worden geformuleerd voor de belangrijkste nationale belangen in het landelijk gebied. Geef provincies een termijn mee voor het opstellen van een plan voor het realiseren van de doelstellingen en leg afspraken vast in een bestuursakkoord. Bied als Rijk hulp aan indien regio's/provincies dit op prijs stellen.

*Aanbeveling 21: Ontwikkel ordenende principes en een functiehierarchie voor het landelijk gebied*

Geef als Rijk richtinggevende ideeën mee in de vorm van ordenende principes voor de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied. Gebruik de ordenende principes als basis voor het formuleren van een functiehierarchie per regio.

*Aanbeveling 22: Actief grondbeleid nader onderzoeken*

Onderzoek of de herinrichting van het landelijk gebied kan worden gefaciliteerd door een actiever grondbeleid vanuit de overheid, bijvoorbeeld door oprichting van een grondbank.

*Aanbeveling 23: Een meer integrale afweging van de ruimtelijke belangen richting RES 2.0*

Maak concreet hoe andere ruimtelijke belangen dan energie-opwek een rol dienen te spelen in de regionale en bovenregionale afwegingen die gemaakt worden in het kader van de RES'en.

*Aanbeveling 24: Bewust kiezen voor al of niet vergroten energiesysteemefficiëntie*

Zorg ervoor dat RES-regio's de afweging tussen draagvlak en systeemefficiëntie meer expliciet maken. Richt een proces in waarmee de RES-regio's samen met de netbeheerders komen tot een ruimtelijke programmering van de energie - infrastructuur.

*Aanbeveling 25: Betere verbinding tussen onder- en bovengrond*

Maak op korte termijn de vertaling van de Structuurvisie Ondergrond en de regionale plannen voor de ondergrond naar bovengrondse consequenties en houd daarbij rekening met de behoefte die samenhangt met de energietransitie.

*Aanbeveling 26: Bekostiging van uitvoeringskosten decentrale overheden*

Decentrale overheden maken kosten bij de uitvoering van de RES'en. Het Rijk moet op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet zo snel mogelijk duidelijkheid bieden over de manier waarop gemeenten en provincies adequaat bekostigd kunnen worden zodat zij de uitvoering van het Klimaatakkoord voortvarend kunnen oppakken.

*Aanbeveling 27: Verkennen van alternatieve oplossingen*

Verken alternatieve vormen van duurzame opwek om de klimaatdoelen te halen, zoals kernenergie, wind verder op zee, waterstof en de invoer van duurzame energie.

**Slotopmerking**

Uitvoering van de aanbevelingen zal er naar de mening van de werkgroep toe bijdragen dat de governance van de ruimtelijke ordening, gericht op het maken van integrale ruimtelijke keuzes, aan effectiviteit gaat winnen. Deze governance geeft ook uitwerking aan de vraag hoe het Rijk meer regie kan voeren, terwijl er tegelijkertijd ruimte wordt gelaten aan de decentrale overheden om zelf plannen te ontwikkelen om invulling te geven aan nationale doelstellingen. Indien decentrale overheden hier niet uitkomen, zal het Rijk echter interveniëren om de realisatie van de nationale doelstellingen te waarborgen.

Voor het landelijk gebied zet uitvoering van de aanbevelingen op korte termijn een proces in gang om vóór 1 juli 2022 op provinciaal/regionaal niveau plannen op te stellen om niet-duurzame ontwikkelingen in bodem- en watersystemen te keren. Daarin zal ook aandacht moeten zijn voor de transitie die met name de intensieve veehouderij als gevolg hiervan moet doormaken en voor de manier waarop de overheid deze transitie moet ondersteunen.

Wat betreft de zeven verstedelijkingsstrategieën voor de grote stedelijke regio's in Nederland zijn de keuzes al in belangrijke mate gemaakt. Waar het vooral om gaat, is om voldoende middelen en instrumenten te vinden om de ruimtelijke keuzes daadwerkelijk te realiseren. Op dit moment zijn die onvoldoende aanwezig, met name wat betreft de woningbouw en de daarbij passende infrastructuur voor de OV-systemen, waardoor het risico aanzienlijk is dat de nationale doelstelling niet wordt gehaald. We hebben hiervoor zes aanbevelingen gedaan.

Tot slot willen we benadrukken dat de opgaven in dit IBO zeer omvangrijk zijn en zeer urgent. Zelfs als de aanbevelingen volledig zouden worden overgenomen, is de implementatie ervan het echte werk. Veel deskundigen die wij voor dit IBO hebben gesproken hebben ons op het hart gedrukt dat de afgelopen tien jaar zowel bij het Rijk als bij medeoverheden veel kennis op dit terrein verloren is gegaan en dat de uitvoeringskracht beperkt is. Omdat beleid alleen goed beleid is, als het ook goed wordt uitgevoerd, zal parallel aan de uitwerking van het beleid de uitvoeringskracht op orde moeten worden gebracht.

# 1 Inleiding en taakopdracht

## 1.1 Aanleiding

Er is de laatste jaren sprake van een sterk toenemende ruimtedruk vanuit verschillende concurrerende functies. Ook voor de komende decennia heeft Nederland ambities op het gebied van onder andere de woningbouw, de waterbeschikbaarheid, de natuur, de energietransitie die zullen zorgen voor een verdere toename van het ruimtebeslag. De fysieke ruimte blijft echter zo goed als gelijk en alle ruimte is bestemd. Zelfs als we erin slagen functies beter te combineren, zal de komende tien jaar een forse herbestemming van grond moeten plaatsvinden om de ruimtevraag te accommoderen.

Naarmate de ruimte schaarser wordt, neemt de pijn van het maken van ruimtelijke keuzes toe. De keuzes vereisen een goede afstemming tussen de verschillende sectoren en overheidslagen en een adequate verdeling van verantwoordelijkheden en instrumenten over de bestuurslagen. Hiermee komt het onderwerp van dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) in beeld: de *governance* van de ruimtelijke ordening.

## 1.2 Vraagstelling

Het IBO gaat conform het kabinetsbeleid uit van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), een instrument van de nieuwe Omgevingswet die volgens de planning per 1 januari 2022 van kracht zal worden. Het eerste onderwerp is de governance van de ruimtelijke ordening. Dit heeft betrekking op de sturing van processen om ruimte te bestemmen op basis van de afweging tussen de verschillende belangen van sectoren en overheidslagen.

Het tweede onderwerp in het IBO betreft de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan gemaakte ruimtelijke keuzes. Het toekennen van een functie aan een gebied zorgt er immers niet automatisch voor dat een ontwikkeling ook daadwerkelijk plaatsvindt. Hierbij zijn niet alleen overheden, maar ook maatschappelijke partijen zoals projectontwikkelaars en netbeheerders aan zet. Daarom richt dit IBO zich op zowel de ruimtelijke ordening als de ruimtelijke (her)ontwikkeling.

De centrale vraag van het IBO luidt daarmee als volgt: in hoeverre is de huidige governance binnen de ruimtelijke ordening effectief om te komen tot integrale ruimtelijke keuzes en een adequate uitvoering hiervan en welke aanpassingen in de governance kunnen de effectiviteit ervan vergroten?

Deelvragen zijn:

- Wat is het meest recente inzicht in de toekomstige ruimtevraag van de verschillende ruimtelijke opgaven?
- Wat zijn de uitgangspunten en instrumenten van de huidige governance van de ruimtelijke ordening?
- In hoeverre bevordert de huidige governance en de toepassing daarvan in de praktijk het maken van ruimtelijke keuzes op basis van integrale belangenafweging?



- In hoeverre beschikken betrokken partijen over de instrumenten en middelen om uitvoering te geven aan gemaakte ruimtelijke keuzes?
- Welke aanpassingen in de governance kunnen bijdragen aan betere besluitvorming en een effectievere uitvoering?

### 1.3 Budgettaire afbakening

Met beleid zijn vaak aanzienlijke financiële middelen gemoeid. IBO's worden (daarom) in de regel geacht beleidsopties in beeld te brengen, die door grotere doelmatigheid financiële middelen besparen. Eén van die opties moet tenminste een besparing van 20 procent opleveren ten opzichte van de rijksuitgaven die met het betreffende beleidsterrein zijn gemoeid. De budgetten voor de ruimtelijke ordening in enge zin (art. 5.1 begroting BZK) zijn echter zeer beperkt. Het gaat om € 98 miljoen in 2021, waarvan een aanzienlijk deel betrekking heeft op de infrastructuur voor geo-informatie. Dit valt in het niets bij de totale investeringen in het fysieke domein van de verschillende overheidslagen (naar schatting van Ecorys tussen de € 13 en 15 miljard in 2019)<sup>1</sup>. Een besparing op de rijksuitgaven voor ruimtelijke ordening heeft daarmee weinig inhoudelijke samenhang met het onderwerp van dit IBO. Eventuele doelmatigheidswinst door een besparing op de middelen voor geo-informatie, draagt weinig bij aan de effectiviteit van de governance. Bovendien is in de recent gepubliceerde beleidsdoorlichting van artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening van BZK een 20% besparingsvariant uitgewerkt die laat zien hoe eventueel op het budget voor ruimtelijke ordening geëxtensiverd kan worden<sup>2</sup>. Om die reden wordt in dit rapport afgezien van het presenteren van een besparingsvariant. Wel is waar mogelijk in kaart gebracht hoe maatregelen op een zo'n manier genomen kunnen worden dat het beleid rondom ruimtelijke ordening en ruimtelijke ontwikkeling doelmatiger en doeltreffender wordt.

### 1.4 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

#### 1.4.1 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van deskresearch, interviews en vier bijeenkomsten met deskundigen. In de eerste fase van het onderzoek hebben wij ca. 20 interviews afgenomen met experts over de algehele governance van de ruimtelijke ordening. In de tweede fase zijn wij in groepsgesprekken met wetenschappers en betrokkenen uit de praktijk dieper ingegaan op drie prioriteiten met grote impact op de ruimtelijke ordening:

- Verstedelijking: met als belangrijkste opgave het klimaatbestendig en duurzaam bouwen van voldoende woningen, in het juiste tempo, goed ontsloten, veilig en in een gezonde leefomgeving.
- Landelijk gebied: met als belangrijke opgaven natuurversterking, stikstofreductie, waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid, aanpak van de bodemdaling en kringlooplandbouw.
- Energietransitie met focus op de regionale energiestrategieën (RES): goede ruimtelijke en klimaatbestendige inpassing hiervan.

In de analyse en de aanbevelingen die we in deze rapportage presenteren, gaan we steeds nader in op de drie prioriteiten. We hebben hiervoor gekozen, omdat de drie prioriteiten gezamenlijk de opgaven met de grootste ruimtevraag omvatten.

<sup>1</sup> Ecorys (2021). *Inventarisatie ruimtelijke investeringen*.

<sup>2</sup> Ecorys (2020). [Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening](#).

Bovendien sluiten ze aan bij de prioriteiten die genoemd worden in de NOVI<sup>3</sup>. De drie prioriteiten zijn overigens verschillend van aard en deels overlappend: de energietransitie 'landt' bijvoorbeeld voor een belangrijk deel in het landelijk gebied en dat geldt ook voor de woningbouwopgave. Voor de energietransitie geldt dat deze breder is dan alleen de RES'en. Er wordt gewerkt aan aardgasvrije wijken, elektrisch rijden, wind op zee en verduurzaming van de industrie. Onze focus ligt binnen de energietransitie op de RES'en, vanwege de grote impact van opweklocaties op land op andere ruimtelijke belangen en de relevantie van de gekozen governance (regionale aanpak op basis van nationale doelstelling) voor dit IBO.

Tot slot vermelden we dat gelijktijdig met dit IBO de Studiegroep Ruimtelijke Inrichting landelijk gebied heeft gewerkt aan een advies waarin de *inhoudelijke* ruimtelijke vraagstukken centraal staan. Na een verkenning van de ruimteclaims die op het platteland afkomen, schetst de studiegroep aan de hand van een aantal inrichtingscriteria beleidsalternatieven voor de ruimtelijke inrichting en vitalisering van het platteland. Waar in dit rapport de *governance* van de ruimtelijke ordening centraal staat, ligt het accent in het rapport van de studiegroep dus op de *inhoud* van de ruimtelijke inrichting.

#### 1.4.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de huidige ruimtevraag en de ontwikkeling daarvan in de komende decennia. Daarmee wordt de eerste deelvraag uit de taakopdracht beantwoord. Hoofdstuk 3 laat – op basis van een beknopte historische schets - zien dat er sprake is van een kantelpunt in de ruimtelijke ordening. Vervolgens beschrijven we de huidige governance, waarbij wij uitgaan van de uitgangspunten en instrumenten van Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Hoofdstuk 3 geeft daarmee antwoord op de tweede deelvraag van de taakopdracht. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitwerking van de NOVI-governance voor de verstedelijkingsopgave, de opgaven in het landelijk gebied en de energietransitie. De hoofdstukken 5 en 6 beantwoorden tot slot de hoofdvraag van de taakopdracht. In hoofdstuk 5 komen de sterke en zwakke punten van de huidige governance aan bod, inclusief de vraag of er voldoende instrumenten en middelen zijn om ruimtelijke keuzes te realiseren. Tot slot geeft hoofdstuk 6 een aantal aanbevelingen voor een effectievere governance voor het maken van ruimtelijke *keuzes* en het vastleggen daarvan, als ook voor de ruimtelijke *realisatie* van die keuzes.

---

<sup>3</sup> Ministerie van BZK (2020). [Nationale Omgevingsvisie](#).

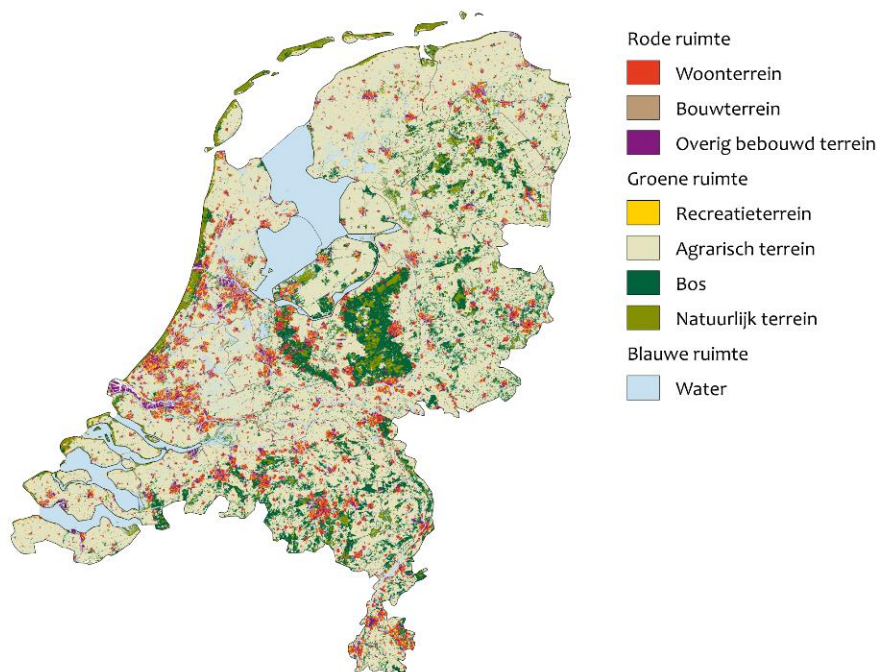
## 2 De ruimtelijke opgave in de komende decennia

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de toekomstige ruimtevrage in Nederland op basis van de meest recente inzichten. Daarbij kijken we in paragraaf 2.1 naar het huidige ruimtegebruik en in paragraaf 2.2 naar de ontwikkeling van de ruimteclaims van de grootste sectorale opgaven per prioriteit. Waar mogelijk geven we een doorkijk naar 2050, al laten de beschikbare cijfers dat niet voor alle onderwerpen toe. In paragraaf 2.3 formuleren we onze conclusies.

### 2.1 Ruimtegebruik in 2015

De meeste recente cijfers over bodemgebruik in Nederland zijn door het CBS gepubliceerd in 2015 en laten onderstaand beeld zien.

Bodemgebruik in Nederland, 2015



Bron: CBS, Kadaster

CBS/jan20  
www.clo.nl/nl006111

	OPPERVLAKTE (IN HA)	PERCENTAGE VAN HET TOTALE OPPERVLAKTE
<b>Rode ruimte</b>	<b>526.407</b>	<b>12,7</b>
Woonterrein	235.839	5,7
Verkeesterrein	115.563	2,8
Bouwterrein	34.949	0,8
Overig bebouwd terrein	140.056	3,4
<b>Groene ruimte</b>	<b>2.840.691</b>	<b>68,4</b>

Recreatieterrein	105.418	2,5
Agrarisch terrein	2.236.317	53,8
Bos	341.270	8,2
Open natuurlijk terrein	157.686	3,8
<b>Water</b>	<b>787.205</b>	<b>18,9</b>
Binnenwater	371.941	9,0
Buitenwater	415.264	10,0
<b>Totale Oppervlakte</b>	<b>4.154.303</b>	<b>100</b>

Bron: CBS

De agrarische sector is in Nederland de grootste grondgebruiker. Als we alleen kijken naar de landoppervlakte is in 2015 ongeveer twee derde in gebruik als agrarisch terrein. 15 procent van de landoppervlakte is in gebruik voor infrastructuur, woonterrein, bouwterrein en overig bebouwd terrein. Het bodemgebruik voor wonen is 7 procent en is sterk geconcentreerd in de Randstad. De landoppervlakte van Nederland bestaat voor bijna 15 procent uit bos en natuurlijk terrein.

## 2.2 Ontwikkeling ruimtevrage per sectorale opgave

### 2.2.1 Verstedelijking

#### Woningbouw

Voor de bepaling van de woningbouwopgave wordt gebruik gemaakt van demografische prognoses die de bevolking-huishoudensgroei voorspellen. De huishoudensgroei is bepalend voor de woningbehoefte en vanwege het onvoorspelbare karakter van immigratie kent deze een grote onzekerheidsmarge. De afgelopen jaren heeft het CBS haar bevolkingsgroei naar boven moeten bijstellen. Naast achterblijvende woningbouw is dit één van de redenen voor het oplopen van het woningtekort naar 4,2 procent in 2020<sup>4</sup>. De komende decennia blijft de bevolking naar verwachting groeien. Op 1 januari 2020 telde Nederland 17,4 miljoen inwoners. Volgens de meest recente CBS-prognose stijgt dit aantal naar 18,4 miljoen in 2030 en 19,5 miljoen in 2050<sup>5</sup>.

Om de bevolkingsgroei te accommoderen en het woningtekort terug te dringen wil het kabinet in de periode tot 2030 komen tot een bouwproductie van ruim 900.000 woningen<sup>6</sup>. Een deel van die woningen kan binnenstedelijk gerealiseerd worden, waarbij ook herbestemming van bestaand vastgoed een bijdrage kan leveren aan de opgave. Toch zal er ook buitenstedelijk gebouwd moeten worden. Van de nieuwe woningen is volgens de huidige plannen in de periode tot 2030 79 procent binnen de bestaande stad voorzien en 21 procent daarbuiten<sup>7</sup>. De ruimtevrage van woningen is vervolgens afhankelijk van de dichtheid waarmee gebouwd wordt. De bestaande dichtheden in Nederland variëren sterk: tussen de 5 en 150 woningen per hectare (ha). De gemiddelde dichtheid in VINEX-locaties is 30 woningen per ha<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Ministerie van BZK (2020). [Staat van de woningmarkt](#).

<sup>5</sup> CBS (2020). [Prognose bevolking 2020-2070](#).

<sup>6</sup> Ministerie van BZK (2020). [Kamerbrief over vervolg versnelling aanpak woningtekort](#).

<sup>7</sup> ABF Research (2020). [Inventarisatie Plan capaciteit: November 2020](#).

<sup>8</sup> Duinen, L. van, B. Rijken & E. Buitelaar (2016). [Transformatiepotentie: woningbouw mogelijkheden in de bestaande stad](#).

Om tot een zeer ruwe schatting van de ruimtevraag van de geambieerde 900.000 woningen te komen, gaan we uit van dezelfde verhouding tussen binnen- en buitenstedelijk als bij de plannen die er nu al liggen. Dat wil zeggen dat 189.000 woningen buiten de bestaande stad worden gebouwd. Daarnaast gaan we uit van een dichtheid zoals bij de VINEX-locaties. Daarmee zou de ruimtevraag buiten de bestaande stad uitkomen op 6.300 ha in de periode tot 2030, dat wil zeggen ongeveer 0,19 procent van de totale landoppervlakte van Nederland. Anders gezegd: dit betreft de omvang van een gemeente als Amersfoort. Daarbij moet worden opgemerkt dat ook nieuwe woningen binnen de bestaande stad ruimte vragen die ten koste gaat van andere functies.

Omdat binnenstedelijke woningbouwlocaties schaars en complex zijn, is het denkbaar dat uiteindelijk een groter deel van de benodigde woningen buiten de bestaande stad gebouwd wordt. Indien in plaats van de nu voorziene 21 procent buitenstedelijk, 42 procent buitenstedelijk gebouwd zou worden, neemt het ruimtebeslag van woningbouw tot 2030 toe met 12.600 ha.

#### Werklocaties

Volgens een verkenning uit 2019 zal er de komende periode behoefte zijn aan meer bedrijventerreinen. Afhankelijk van het tempo van de economische groei zal dit in de periode van 2017 tot 2030 leiden tot een extra ruimtevraag van tussen de 5.530 en 9.370 ha. Daarnaast is naar verwachting tot 2030 tussen de 2.570.000 tot 4.770.000 m<sup>2</sup> bruto-vloeroppervlakte aan extra kantoorruimte benodigd, vooral in het westen van het land<sup>9</sup>.

### 2.2.2 *Energietransitie*

De ministeries van EZK en BZK hebben een analyse laten maken van de ruimtelijke impact van de energietransitie, op basis van scenariostudies die de netbeheerders naar aanleiding van het Klimaatakkoord hebben uitgevoerd<sup>10</sup>. De studie gaat uit van de Nederlandse klimaatdoelstellingen. De gehanteerde scenario's verschillen van elkaar in de hoeveelheid eigen opwekking en keuzes bij de opstelling van installaties voor wind- en zonne-energie (extensief versus intensief). De impact is in alle scenario's groot, maar kent een grote bandbreedte. Uit de inventarisatie komen de volgende bandbreedtes naar voren wat betreft de ruimtevraag in 2050:

- Zon-pv op dak: 6700-21.500 ha
- Zon-pv op land: 16.000-78.300 ha
- Wind op land: 313-2.500 ha direct ruimtegebruik; 125.000-500.000 ha indirect ruimtegebruik
- Wind op zee: 950-6.000 ha direct ruimtegebruik; 380.000-1.200.000 ha indirect ruimtegebruik
- Elektrolyse: 100-1500 ha

Het directe ruimtegebruik voor windmolens op land betreft de ruimte die nodig is voor de fundering, de opstelplaats en de onderhoudswegen. Dit is naar schatting 0,25-0,50 procent van het indirecte grondgebruik i.e. het ruimtebeslag als men ook rekening zou houden met de afstanden tussen windmolens. De ruimte tussen

<sup>9</sup> EIB & Buck Consultants International (2019). [Ruimte voor economische activiteit tot 2030.](#)

<sup>10</sup> Ministerie van BZK (2020). [Kamerbrief over regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid \(NOVI\).](#)

windmolens is op zich goed te benutten voor bepaalde andere functies, zoals een landbouwfunctie.

### 2.2.3 *Landelijk gebied*

#### Natuur

Rijk en provincies hebben in 2013 afgesproken Het Natuurnetwerk Nederland (NNN), een netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden, uit te breiden met 80.000 ha in de periode tot 2027. In 2020 resteerde daarvan een opgave van 38.530 ha<sup>11</sup>. In de recent gepresenteerde bossenstrategie wordt voorts gestreefd naar een netto uitbreiding van het areaal bos in Nederland met 10 procent in 2030, wat neerkomt op ongeveer 37.000 hectare<sup>12</sup>. Hiervan wordt in ieder geval 19.000 ha buiten het NNN gerealiseerd.

Volgens het PBL is de voorziene uitbreiding van het areaal natuur niet voldoende om de Nederlandse en Europese natuur- en biodiversiteitsdoelen te halen. Nederland streeft naar 100 procent doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in 2050. Het PBL acht deze ambitie niet realistisch, maar schat in dat een doelbereik van 90 procent haalbaar is mits het areaal landnatuur wordt uitgebreid met een extra 150.000 ha bovenop het NNN, in combinatie met herstel van milieucondities. Daarnaast heeft de Europese biodiversiteitsstrategie als doel dat 30 procent van het areaal land en binnenwateren wordt beschermd in 2030. Met de Natura 2000-gebieden (waarvan een groot deel de binnenwateren betreft) en het beoogde NNN is op dit moment ongeveer 26 procent van het land en de binnenwateren beschermd. Ook om de 30 procent norm te halen is een uitbreiding van ca. 150.000 ha beschermde natuur bovenop de huidige ambities voor het NNN nodig<sup>13</sup>.

#### Landbouw

De landbouw zal ook in 2050 waarschijnlijk de grootste grondgebruiker in Nederland zijn. Echter, al decennialang loopt het aandeel landbouwgrond terug, mede omdat de economische waarde van andere economische activiteiten hoger is dan van landbouw. In de periode 1996-2015 nam het areaal agrarisch terrein af met 124.000 ha, dus met ongeveer 0,3 procent gemiddeld per jaar<sup>14</sup>. Gezien de grote opgaven op het gebied van woningbouw, energieopwekking, natuur, waterkwaliteit en –beschikbaarheid en het tegengaan van bodemdaling, ligt het in de rede dat deze trend per saldo zal doorzetten. Enerzijds zullen niet alle boeren de transitie naar een natuurinclusieve en circulaire landbouw kunnen of willen maken. Dit zal leiden tot minder boerenbedrijven. Hierdoor kan agrarische grond gaan vrijvallen. Echter, anderzijds vergt natuurinclusieve en circulaire landbouw juist meer grond om het huidige productieniveau te handhaven.

### 2.2.4 *Overige opgaven*

Voor mobiliteit geldt dat het huidige ruimtebeslag relatief klein is en dat ook de verwachte toename beperkt is. Dat neemt niet weg dat mobiliteit binnen de ruimtelijke ordening een belangrijke schakel is voor de andere opgaven. Over de

---

<sup>11</sup> Ministerie van BZK (2020). [Kamerbrief over 6<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Natuur 2019.](#)

<sup>12</sup> Ministerie van LNV (2020). [Kamerbrief over ambities en doelen voor de Bossenstrategie.](#)

<sup>13</sup> WUR & PBL (2020). [Nederlands natuurbeleid in internationale context.](#)

<sup>14</sup> CBS (2018). [Bodemgebruik.](#)

ruimte vraag voor opgaven als bodemdaling en klimaatadaptatie (waaronder waterveiligheid) bestaat nog veel onzekerheid, al blijkt uit een analyse van ingenieursadviesbureau SWECO dat er in de periode tot 2050 een extra 13.000 ha nodig zal zijn voor waterberging<sup>15</sup>. Deze ruimte zal waarschijnlijk mede gebruikt kunnen worden voor andere functies, zoals natuur en recreatie. Op de langere termijn zal de ruimte vraag voor waterveiligheid naar verwachting verder toenemen. Dit zal niet altijd met andere functies kunnen worden gecombineerd. Tot slot vragen veel ruimtelijke functies ook indirecte ruimte of milieugebruiksruimte. Zo brengt de bescherming van natuurgebieden met zich mee dat in de omgeving van deze gebieden alleen activiteiten mogen plaatsvinden die tot beperkte stikstofemissies leiden. Ook voor windenergie, bedrijvigheid en mobiliteit geldt dat het indirecte ruimtegebruik groot is, doordat normen voor o.a. geluid en externe veiligheid restricties stellen aan het ruimtegebruik in de nabijheid.

### 2.3 Conclusies

De ruimtedruk in Nederland is groot en zal volgens de meest recente gegevens richting 2050 verder toenemen. Opgaven op het gebied van wonen, werken, natuur, energie en klimaatadaptatie zullen ingepast moeten worden. Grote ruimtevragers zijn o.a. de energietransitie en natuurversterking, maar ook het feit dat er tot 2030 900 duizend woningen moeten worden gebouwd (bijna 60 procent meer dan in de periode 2010-2020) draagt bij aan de ruimtedruk.

Zoals gezegd kan door functiecombinaties een deel van de ruimte meervoudig gebruikt worden, maar zoals ook het Adviescollege Stikstofproblematiek onder voorzitterschap van Johan Remkes concludeerde: niet alles kan overal. In het regeerakkoord zullen dan ook keuzes moeten worden gemaakt om te voorkomen dat de aanpak van het woningtekort, de stikstofuitstoot, waterbeschikbaarheid en bodemdaling aanhoudend tekortschiet. Daarmee wordt het belang onderstreept van een effectieve governance van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling.

---

<sup>15</sup> SWECO (2021). [Ruimte voor de toekomst.](#)

### 3 Het kantelpunt in de ruimtelijke ordening: de vormgeving van meer regie

Dit hoofdstuk begint met een kort historisch overzicht van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Dit maakt het mogelijk om de huidige ruimtelijke opgaven en de manier waarop de rijksoverheid daarmee omgaat in historisch perspectief te plaatsen. Paragraaf 3.2 analyseert de huidige omslag in het denken over ruimtelijke ordening waarin van het Rijk een grotere regierol wordt gevraagd. Paragraaf 3.3 beschrijft het systeem van ruimtelijke ordening zoals dat per 1 januari aanstaande (vermoedelijk) in werking zal treden. Paragraaf 3.4 formuleert onze conclusies.

#### 3.1 Historische ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland

De Woningwet uit 1901 wordt vaak gezien als het startpunt van de ruimtelijke ordening in Nederland. Onderdeel van de Woningwet was de introductie van het gemeentelijk uitbreidingsplan, waarmee de bestemming van grond werd vastgelegd<sup>16</sup>. De strekking hiervan was vergelijkbaar met het huidige bestemmingsplan. De eerste inrichting van de governance was daarmee nadrukkelijk decentraal. In de jaren 40 werd een meer hiërarchisch stelsel voorgesteld, met bindende plannen op nationaal en provinciaal niveau. In 1941 werd ook de rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) opgericht. Het dominerende gedachtegoed was dat van eindbeeldplanning<sup>17</sup>. In de praktijk bleek het echter lastig om het ruimtelijke eindbeeld te realiseren. Departementen namen de ruimtelijke ordening op hun vakgebied zelf op zich en een eindbeeldplan werd vanaf de jaren zestig als te statisch gezien<sup>18</sup>.

Het verschijnen van de *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland* (Eerste Nota) markeert de overgang naar een flexibeler stelsel, ook wel procesplanning genoemd. Voor de Eerste Nota geldt net als voor latere nota's dat deze niet bindend was voor decentrale overheden<sup>19</sup>. In 1965 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) van kracht, waarin het gemeentelijk bestemmingsplan het enige juridisch bindende instrument werd voor de burger. De integrale afweging werd vooral geborgd door de provincie, die met een streekplan de bestemmingsplannen kon goedkeuren en aanwijzingen kon geven over de inhoud. Zo werd de Wro één van de meest decentrale wetten in het bestuursrecht<sup>20</sup>. Gevolg was dat de nota's met een sterke rijksvisie niet altijd doorwerkten naar het ruimtelijk beleid van decentrale overheden.

In de jaren 80 ontstond behoefte aan meer coördinatie op nationaal niveau. Zo werd in 1985 de Wro aangepast, waardoor het Rijk meer juridische dwangmiddelen kreeg. Zo werden de rechtstreekse ministeriële aanwijzing voor de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen en de planologische kernbeslissing (PKB) geïntroduceerd. Ook de provincie kreeg ruimere bevoegdheden voor aanwijzing. Met

<sup>16</sup> Bruinsma, F. & E. Koomen (2018). [Ruimtelijke ordening in Nederland.](#)

<sup>17</sup> Wissink, W. L. (2000). [Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid.](#)

<sup>18</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). [Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.](#)

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> De Gier, A.A.J. (2011). [Kan het tij worden gekeerd?](#)



de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (1988) en de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (Vinex, 1991)<sup>21</sup> trok het Rijk de ruimtelijke ordening nog meer naar zich toe. De Vinex bevatte ontwikkelingsrichtingen voor wonen, werken, en de infrastructuur van het openbaar vervoer. Voor de vier grote stadsgewesten in de Randstad gaf het Rijk bovendien op kaart aan welke verstedelijkingslocaties de voorkeur hadden<sup>22</sup>. Het was voor het eerst dat het Rijk op dit concrete niveau aangaf waar welke ontwikkelingen moesten plaatsvinden<sup>23</sup>. Daar moet wel bij gezegd worden dat aan het aanwijzen van locaties langdurig overleg met de decentrale overheden voorafging.

In de *Nota Ruimte* (2004) staat op basis van het subsidiariteitsbeginsel voor het eerst expliciet een sturingsfilosofie centraal waarin een zo groot mogelijke beleidsvrijheid aan andere overheden wordt gegeven: 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Hiermee werd de omslag ingeluid in het denken over de ruimtelijke ordening<sup>24</sup>. Dat zien we vervolgens terug bij de vernieuwing van de Wro in 2008. Zo hoefden bestemmingsplannen niet meer door de provincie goedgekeurd te worden. Ook de PKB verdween uit de wet. Toch beschikten Rijk en provincies ook na vernieuwing van de Wro wel over wettelijke instrumenten om het ruimtegebruik te beïnvloeden, zoals de aanwijzing en het inpassingsplan.

De Wro van 2008 verplichtte gemeenten, provincies en Rijk één of meerdere structuurvisies voor hun gehele grondgebied vast te stellen. Voor het Rijk werd in 2012 de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld. Deze visie vormde het sluitstuk van de omslag naar een sterk decentrale invulling van de ruimtelijke ordening. De SVIR was veel meer dan eerdere nota's geënt op het idee van krachtig functionerende decentrale overheden en een terugtrekkende rijksoverheid. De focus van het Rijk lag op het bewaken van 13 in de SVIR benoemde nationale belangen en op het invullen van de systeemverantwoordelijkheid. Voorbeelden van die nationale belangen zijn een betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem of het efficiënt gebruik van de ondergrond. Op andere terreinen kenden decentrale overheden beleidsvrijheid en was de betrokkenheid van het Rijk beperkt. Dit gold bijvoorbeeld voor de woningbouw, natuur en bedrijventerreinen.

### 3.2 **Kantelpunt: opnieuw regie gevraagd**

Dit historisch overzicht laat een slingerbeweging zien in de mate waarin het Rijk vanaf het begin van de twintigste eeuw heeft geprobeerd actief te sturen op de ruimtelijke ordening. Perioden waarin veel werd overgelaten aan decentrale overheden werden afgewisseld met perioden waarin het Rijk zocht naar manieren om meer grip te krijgen op de ruimtelijke ordening (jaren 40, jaren 80-90). De behoefte aan meer sturing van het Rijk kwam doorgaans voort uit een grotere mate van urgentie van de maatschappelijke opgaven. Aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw leek die urgentie niet al te groot. De heersende gedachte was dat Nederland 'af' was en dat een vergaande bemoeienis van de rijksoverheid met de ruimtelijke ordening niet nodig was. Deze opvatting was het uitgangspunt van de Wro van 2008 en de SVIR.

---

<sup>21</sup> Door een kabinetwisseling werd de Vierde Nota aangepast en opnieuw uitgegeven als de Vinex.

<sup>22</sup> Ruimtelijk Planbureau (2006). [Woningproductie ten tijde van Vinex: een verkenning](#).

<sup>23</sup> Bruinsma, F. & E. Koomen (2018). [Ruimtelijke ordening in Nederland](#).

<sup>24</sup> Ibidem

De laatste jaren is dat beeld echter gekanteld. Zoals hoofdstuk 2 laat zien, hebben demografische, economische, milieu- en klimaatveranderingen gezorgd voor een forse toename van de ruimtedruk. De komende decennia neemt die druk verder toe. Over de opgaven die hieruit voortkomen heeft Nederland vaak internationale afspraken gemaakt. Dat geldt voor klimaatverandering en voor natuur en stikstof. Daardoor is meer regie van het Rijk voor de hand liggend. Maar het geldt ook voor de opgave op het terrein van de woningbouw waar de decentrale overheden er de afgelopen jaren niet in zijn geslaagd in de grote behoefte aan meer nieuwbouw te voorzien. Dit heeft geleid tot een breed gevoelde behoefte aan meer rijksregie op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Vanuit maatschappij, wetenschap en politiek wordt gevraagd om scherpere ruimtelijke keuzes en een meer uitgesproken rol van de rijksoverheid<sup>25</sup>. Ook in de gesprekken die wij gevoerd hebben, hoorden wij dit geluid veelvuldig terug. Het ligt dus voor de hand dat de slinger zich nu beweegt in de richting van sterkere sturing door het Rijk.

### **3.3 Het nieuwe stelsel: Omgevingswet en NOVI**

#### *3.3.1 Omgevingswet*

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) 2008 vormt momenteel nog het wettelijk kader voor de ruimtelijke ordening van Nederland. De Wro zal echter worden vervangen door de Omgevingswet, wanneer deze volgens planning op 1 januari 2022 in werking treedt. Hoewel de Omgevingswet nog niet van kracht is, wordt door het Rijk en decentrale overheden wel al zoveel mogelijk 'in de geest van' het toekomstig stelsel gewerkt. We gaan daarom in deze paragraaf in op de uitgangspunten en instrumenten van de Omgevingswet.

De Omgevingswet vormt één integrale wet over de fysieke leefomgeving en vervangt daarmee vele andere wetten, waaronder de Wro. De wet richt zich op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften<sup>26</sup>. De voorbereiding van de wet startte in 2011 – dus vóór de hierboven beschreven omslag in het denken – en is daardoor niet vanuit de gedachte van meer rijksregie geschreven. De Omgevingswet is daarentegen sterk gericht op vereenvoudiging en bevordering van integraliteit, vooral door het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures. Net als in de Wro vormt subsidiariteit in de Omgevingswet het uitgangspunt bij de toedeling van taken, waarbij 'decentraal, tenzij' het leidend principe is. De verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inrichting van Nederland blijft dus primair bij gemeenten. Gemeenten, provincies en het Rijk zijn verplicht om een GOVI, POVI en NOVI op te stellen, maar deze zijn alleen bindend voor de bestuurslaag zelf en kennen geen doorwerking naar andere bestuurslagen.

Toch bevat de Omgevingswet net als de oude Wro instrumenten waarmee Rijk en provincies besluiten van lagere overheden kunnen beïnvloeden en dus regie kunnen uitoefenen:

---

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld:

Denkwerk (2020). [Klein land, grote keuzes.](#)  
Zeeuw, F. de & C. Verdaas (2020). [Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film.](#)  
Moorlag & Smeulders (2019). [Motie Moorlag en Smeulders over duidelijke keuzes en ruimtelijke reserveringen in de NOVI.](#)

<sup>26</sup> Ministerie van BZK (2013). [Memorie van toelichting Omgevingswet.](#)

- Instructieregel: algemene regel waarmee aan een lager bestuursorgaan kan worden meegegeven hoe een taak of bevoegdheid moet worden uitgeoefend.
- Instructie: eenmalige opdracht aan een lager bestuursorgaan. Dit kan ook een opdracht zijn om iets niet te doen.
- Projectbesluit: aanpassing van het omgevingsplan (opvolger van het bestemmingsplan) door provincie of Rijk.
- Reactieve interventie: verhinderen van de inwerkingtreding van (een deel van) een omgevingsplan. Alleen de provincie beschikt over dit instrument, het Rijk verliest deze bevoegdheid in de Omgevingswet.
- Omgevingsvisie: beleidsdocument waarin de strategische langetermijnvisie voor de gehele fysieke leefomgeving wordt vastgelegd.
- Programma: beleidsdocument waarin de omgevingsvisie wordt uitgewerkt en voorzien van maatregelen.
- Programma met programmatische aanpak: variant van het programma waarbij Rijk, provincie of gemeente een doelstellingen voor de fysieke leefomgeving wettelijk vastlegt. De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zijn verplicht te zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de aangegeven termijn.

*Verantwoordelijkheden en instrumenten in de Omgevingswet*

	<b>Verantwoordelijkheid</b>	<b>Beleidsdocumenten</b>	<b>Belangrijkste juridische instrumenten</b>
<b>Rijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waarborgen nationale belangen</li> <li>• Systeemverantwoordelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NOVI</li> <li>• Programma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projectbesluit</li> <li>• Instructieregels (in het Besluit kwaliteit leefomgeving)</li> <li>• Instructie</li> </ul>
<b>Provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbinden en regisseren van de opgaven in de fysieke leefomgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• POVI</li> <li>• Programma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projectbesluit</li> <li>• Instructieregels (in de omgevingsverordening)</li> <li>• Instructie</li> <li>• Reactieve interventie</li> </ul>
<b>Gemeente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorg voor openbare ruimte</li> <li>• Toedelen ruimte aan maatschappelijk functies</li> <li>• Bevoegd gezag voor merendeel van activiteiten van burgers en bedrijven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GOVI</li> <li>• Programma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingsplan</li> </ul>

Naast bovengenoemde instrumenten hebben gemeenten, provincies en Rijk met de Omgevingswet ook instrumenten in handen om hun positie op de grondmarkt te verstevigen. Zo kunnen zij met het vestigen van een voorkeursrecht bepalen dat een stuk grond eerst aan de overheid moet worden aangeboden als de eigenaar besluit tot verkoop. Ook kunnen gemeente, provincies en Rijk overgaan tot onteigening als dit aantoonbaar het algemeen belang dient en de eigenaar van de grond de door de overheid gewenste bestemming niet zelf kan realiseren.

De taken van de waterschappen zijn geregeld in de Waterschapswet<sup>27</sup>. Waterschappen stellen geen omgevingsvisie op, maar wel waterbeheerprogramma's. Het is de bedoeling dat ze hun beleid inbrengen als provincies en gemeenten hun omgevingsvisies opstellen. Waterschappen hebben op grond van de Omgevingswet diverse bevoegdheden, zoals het opstellen van een waterschapsverordening met regels over de fysieke leefomgeving, het nemen van projectbesluiten (bijvoorbeeld bij versterking van primaire waterkeringen) en het verlenen van omgevingsvergunningen. Gemeenten en provincies houden rekening met de gevolgen voor het beheer van watersystemen zoals waterschappen en Rijkswaterstaat die aangeven. Dit betreft ook gevolgen voor drinkwater of grondwater.

Samenvattend, leidt de Omgevingswet niet tot een ingrijpende wijziging van de wettelijke instrumenten van gemeenten, provincies en het Rijk. Geïnterviewden bevestigen dat de beschikbare instrumenten voor alle bestuurslagen afdoende zijn om invulling te geven aan de ruimtelijke opgaven. Voor het Rijk verandert er met de Omgevingswet de facto dus niet zoveel wat betreft de mogelijkheden van het Rijk voor meer regie. De instrumenten die het Rijk al had in de Wro, zijn in de nieuwe wet (grotendeels) hetzelfde gebleven. Uit de Omgevingswet blijkt dus niet klip en klaar de behoefte van het Rijk om meer regie te gaan voeren. Het weerwoord kan dan zijn dat dat ook niet hoeft, omdat het Rijk met alle beschikbare instrumenten die de wet biedt, die regie kan gaan voeren door dat instrumentarium de komende jaren simpelweg frequenter in te zetten. Overigens zou deze vorm van regie dan een sterk top-down karakter hebben. Dat leidt tot de vraag of en zo ja hoe de rol van meer regie van het Rijk tot uitdrukking komt in de nationale omgevingsvisie (NOVI).

### 3.3.2 *Nationale omgevingsvisie*

Op basis van de Omgevingswet zijn gemeenten, provincies en het Rijk verplicht om een Omgevingsvisie op te stellen. Voor het Rijk is dit de NOVI. Het doel van de NOVI is om richting te geven op vraagstukken in de fysieke leefomgeving die een integrale afweging vereisen. De NOVI benoemt 21 nationale belangen waarbij het Rijk een rol voor zichzelf ziet en waarvoor het kabinet in politieke zin aanspreekbaar is. De belangen hebben betrekking op een breed palet aan onderwerpen waaronder wonen, infrastructuur, energievoorziening, klimaat, economie, landschap en natuur<sup>28</sup>.

De opgaven die voortkomen uit de nationale belangen van het Rijk zijn vervolgens vertaald in vier integrale prioriteiten:

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
2. Duurzaam economisch groeipotentieel
3. Sterke en gezonde steden en regio's
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Binnen deze prioriteiten worden in de NOVI beleidskeuzes gemaakt. Bij het maken van deze keuzes is gezocht naar een balans tussen beschermen en ontwikkelen en zijn drie afwegingsprincipes gehanteerd:

- Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies.
- Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal.
- Afwentelen wordt voorkomen.

---

<sup>27</sup> Waterschapswet (6 juni 1996). [wetten.nl - Regeling - Waterschapswet - BWBR0005108](https://wetten.nl/Regeling-Waterschapswet-BWBR0005108) ([overheid.nl](https://overheid.nl))

<sup>28</sup> Ministerie van BZK (2020). [Nationale Omgevingsvisie](#).

Op een aantal punten worden de beleidskeuzes in de NOVI uitgewerkt aan de hand van voorkeursvolgordes die aangeven welke acties of besluiten van overheden meer of minder gewenst zijn. Tot slot reikt de uitvoeringsagenda van de NOVI meer dan honderd beleidsinstrumenten aan van 6 departementen<sup>29</sup>.

De beleidskeuzes in de NOVI zijn op een hoog abstractieniveau geformuleerd en zijn niet concreet ruimtelijk vertaald in een toekomstige kaart van Nederland. Zo bezien is de NOVI zelf niet een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland maar zet de NOVI vooral een route uit om tot een dergelijke visie te komen.

#### Uitvoeringsagenda van de NOVI: werken als één overheid

De NOVI gaat vergezeld van een Uitvoeringsagenda, waarin staat aangegeven hoe het Rijk invulling geeft aan zijn rol bij de uitvoering van de NOVI. Het principe 'je gaat erover of niet' wordt daarin losgelaten. Het Rijk kiest voor een integrale, op samenwerking en gelijkwaardigheid gerichte aanpak, waarbij het streven naar consensus voorop staat. De NOVI vermeldt de instrumenten uit de Omgevingswet voor meer regie (of doorzettingsmacht) wel, maar geeft verder niet aan wanneer deze instrumenten ingezet zullen worden<sup>30</sup>.

Zoals gezegd is de NOVI alleen bindend voor het Rijk, maar andere overheden moeten er wel rekening mee houden. Om de doorwerking van de koers uit de NOVI in gemeentelijke, provinciale en waterschapsvisies te versterken, maakt het Rijk samenwerkingsafspraken met de decentrale overheden. Daarin onderschrijven de verschillende overheden de doelen, ambities, nationale belangen, afwegingsprincipes en opgaven uit de NOVI. In de samenwerkingsafspraken wordt verder vermeld dat invulling van de regierol van het Rijk bij voorkeur plaatsvindt door gericht samen te werken en te faciliteren. Alleen als andere mogelijkheden om sturing te geven zijn uitgeput, zal het Rijk aanvullende wet- en regelgeving inzetten.

Uitwerking van de NOVI vindt plaats in sectorale programma's waarin opgaven worden uitgewerkt en waar mogelijk gekwantificeerd. Deze aanpak is een voortzetting van de langer bestaande (meer sectorale) aanpak van beleidsuitwerking en uitvoering. Daarnaast kent de NOVI drie instrumenten om gebiedsgericht de afweging tussen de verschillende opgaven, uitwerking en uitvoering vorm te geven. Op het niveau van vijf landsdelen spreken de verschillende overheden in Omgevingsagenda's af aan welke opgaven zij willen samenwerken. Tevens heeft het Rijk 8 NOVI-gebieden aangewezen die te maken hebben met complexe en urgente ruimtelijk-fysieke opgaven. Het is de bedoeling in deze gebieden de gebiedsontwikkeling te intensiveren en de samenhang tussen programma's en middelen te versterken. In andere gebieden wordt gewerkt aan regionale verstedelijkings-, veenweide- en gebiedsgerichte integrale ontwikkelstrategieën, waarin overheden gezamenlijk aan oplossingen werken.

### **3.4 Conclusies**

We hebben gezien dat de rol die het Rijk inneemt in de ruimtelijke ordening vanuit historisch perspectief aan een slingerbeweging onderhevig is. De afgelopen paar jaar is het discours over de rol van het Rijk in de ruimtelijke ordening gekanteld: de overtuiging is gegroeid dat na een periode van decentralisatie er zich zoveel

---

<sup>29</sup> Ministerie van BZK (2020). [Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024](#).

<sup>30</sup> Zie o.a. hoofdstuk 1 en 5 van de NOVI en bijlage 3 van de Uitvoeringsagenda NOVI

ruimtelijke problemen hebben aangediend dat het Rijk weer meer regie moet nemen en sterker moet sturen.

In de Omgevingswet zien we deze kanteling niet sterk terug. De primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening ligt bij gemeenten, zoals dat sinds het begin van de twintigste eeuw steeds het geval is geweest. Ook de instrumenten die de Omgevingswet biedt om besluiten van andere overheidslagen te beïnvloeden, zijn grotendeels ongewijzigd. Overigens bieden die instrumenten wel de mogelijkheid om top-down meer regie te voeren. Het rijk is in het verleden in het algemeen terughoudend geweest om dit instrumentarium in te zetten, behoudens periodes waarin het Rijk meer regie nam om bijvoorbeeld de verstedelijking op bepaalde locaties te stimuleren. Die terughoudendheid is overigens nog steeds aanwezig.

Toch vinden we in de NOVI expliciet juist de ambitie terug om als Rijk meer regie te nemen. Maar de NOVI kiest hier nadrukkelijk een andere weg dan de inzet van het juridische instrumentarium van de Omgevingswet. Die route blijft in de NOVI zelfs grotendeels buiten beeld. De route die het Rijk wil bewandelen is die van *samen optrekken*, samengevat in het adagium: 'alleen ga je wellicht sneller, maar samen kom je verder'. Het Rijk wil met de NOVI wel richting geven door middel van prioriteiten, voorkeursvolgordes, afwegingsprincipes en instrumenten. Maar de NOVI biedt zelf geen uitgewerkte visie op de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland op basis van integrale afwegingen. Het biedt wel een kader om gezamenlijk met decentrale overheden tot een dergelijke ruimtelijke visie te komen.

Een belangrijke vraag die het adagium: 'alleen ga je wellicht sneller, maar samen kom je verder' oproept, is of je met deze inclusieve benadering snel genoeg gaat om de race met de nationale problemen op het terrein van woningbouw, natuur, stikstof, klimaatadaptatie en de daarvoor noodzakelijke transitie in de landbouw de baas te worden.

## 4 Governance van de NOVI in de praktijk: wat zijn de ervaringen tot nu toe?

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben aangegeven, is de nieuwe Omgevingswet nog niet ingevoerd en de NOVI pas net vastgesteld, maar wordt er al wel gewerkt in de geest van de nieuwe governance. *The proof of the pudding is in the eating!* In dit hoofdstuk staat daarom de vraag centraal wat de eerste ervaringen met de nieuwe governance zijn, toegespitst op drie prioriteiten: de verstedelijking, het landelijk gebied en de energietransitie. Deze eerste ervaringen zijn belangrijk, omdat het op dit moment de enige empirie is waar we over beschikken om de centrale vragen uit de taakopdracht voor dit IBO te beantwoorden. Dit hoofdstuk zet die ervaringen op een rij. Hoe is de NOVI-filosofie - de integraliteit van ruimtelijke keuzes, het werken als één overheid - tot nu toe toegepast en hoe worden ruimtelijke keuzes geïnstrumenteerd? In hoofdstuk 5 worden die ervaringen vervolgens nader geanalyseerd en formuleren we onze conclusies over de hoofdvraag van het IBO.

In paragraaf 4.1 kijken we naar de stand van zaken rond de 7 verstedelijkingsstrategieën. Paragraaf 4.2 zet de stand van zaken rond het landelijk gebied uiteen en paragraaf 4.3 bespreekt de stand van zaken bij de regionale energiestrategieën. Paragraaf 4.4 trekt een aantal tussenconclusies.

### 4.1 Stand van zaken verstedelijkingsstrategieën

In stedelijke regio's met de grootste groei en meest complexe opgave werken Rijk en regio gezamenlijk aan verstedelijkingsstrategieën. Dit betreft de regio's Metropoolregio Amsterdam (MRA), Metropoolregio Utrecht (MRU), Zuidelijke Randstad en geheel Zuid- Holland, Stedelijk Brabant (inclusief het Stedelijk Gebied Eindhoven), Regio Groningen/Assen, Regio Arnhem/Nijmegen/Food Valley en de Regio Zwolle.

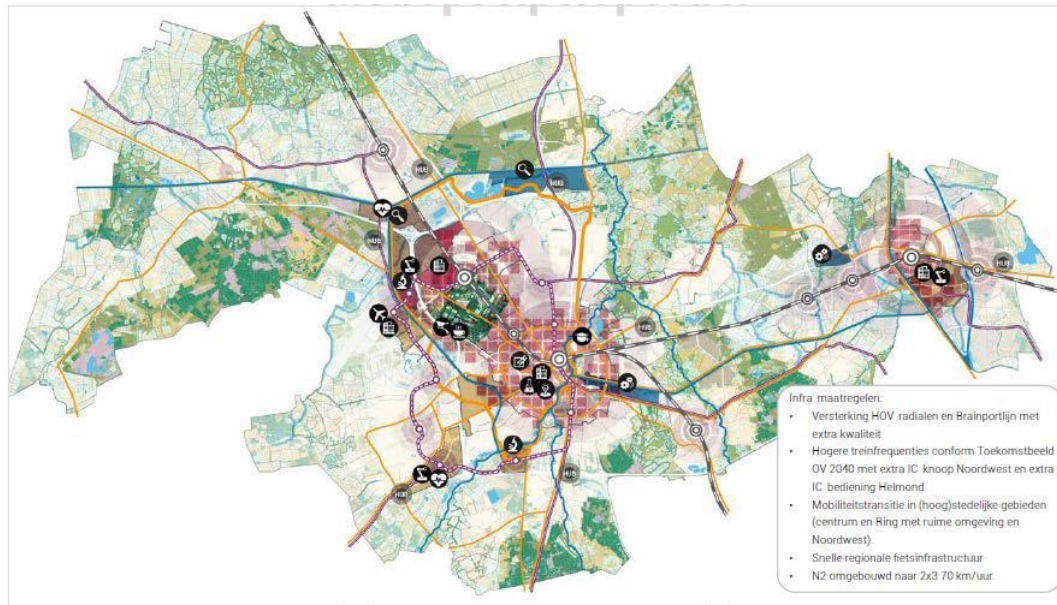
#### In drie stappen naar een strategie

De strategieën richten zich op 2040, vaak met een tussenstap richting 2030 en een doorkijk naar 2050, en bestaan grofweg uit drie stappen. De eerste stap bestaat uit het creëren van een gezamenlijk en integraal beeld over binnen- en buitenstedelijke mogelijkheden voor verstedelijking (wonen, werken, voorzieningen), in samenhang met o.a. mobiliteit, landschap, energie, klimaat en leefbaarheid. Hiervoor wordt het instrument van het MIRT-onderzoek ingezet. Rijk en regio maken vervolgens keuzes over o.a. woningbouwlocaties en benodigde aanpassingen aan de infrastructuur. De tweede stap betreft het maken van afspraken over fasering van samenhangende ruimtelijke ingrepen, waarbij onderlinge afhankelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. Dit resulteert in een adaptieve ontwikkelstrategie en de uitvoeringsagenda. Het opstellen van een investeringsstrategie waarin afspraken worden gemaakt over financiering door de verschillende betrokken partijen is de laatste stap.

In de meeste regio's is de eerste stap gezet. Zo is voor het Stedelijk Gebied Eindhoven besloten dat wordt ingezet op verdichten in het centrum van Eindhoven, Veldhoven en Helmond in combinatie met het versterken van (H)OV en fietsverbindingen. Zie onderstaand kaartje voor een beeld van de beoogde

verstedelijking in de regio Eindhoven. Eind 2021 moeten de adaptieve ontwikkelstrategie en uitvoeringsagenda voor alle 7 regio's gereed zijn.

#### Ontwikkelperspectief regio Eindhoven



Bij de vervolgstappen vormt met name de financiering een risico. In een aantal regio's omvat de verstedelijkingsstrategie een schielsprong in het bestaande OV-systeem die de beschikbare ruimte in het Infrastructuurfonds ruim overschrijdt. Vier grote infrastructuurprojecten in stedelijke regio's maken daarnaast kans op een bijdrage uit het Nationaal groeifonds. Ze zullen echter niet allemaal gehonoreerd worden, omdat de gevraagde bijdragen voor de projecten gezamenlijk de omvang van het Groeifonds ruimschoots overschrijden. Zelfs bij een positief oordeel zal er voor sommige verstedelijkingsstrategieën een financieel gat resteren.

Het trekkerschap van de verstedelijkingsstrategieën ligt bij het ministerie van BZK en de regio. De 7 verstedelijkingsstrategieën zijn onderdeel van de omgevingsagenda's, die onder meer beogen op landsdelig niveau te komen tot een samenhangende benadering van de verstedelijkingsopgave. Zowel de omgevingsagenda's als de verstedelijkingsstrategieën komen aan de orde in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (het voormalige strategisch MIRT-overleg). Hiermee wordt, naast interbestuurlijke afstemming, afstemming gerealiseerd met het MIRT waarin de Rijksprojecten en Rijksprogramma's zijn opgenomen ten aanzien van bereikbaarheid en waterveiligheid.

#### Kaders vanuit de NOVI

Met de verstedelijkingsstrategieën wordt uitvoering gegeven aan een beleidskeuze uit de NOVI: de verdere ontwikkeling van het Stedelijk Netwerk Nederland, oftewel het gebied binnen de zeshoek Amsterdam, Zwolle, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven, Breda, Rotterdam/Den Haag. Verder geeft de NOVI mee dat verstedelijking geconcentreerd moet plaatsvinden. Voor het accommoderen van de benodigde ruimte voor wonen, werken en voorzieningen noemt de NOVI de volgende voorkeursvolgorde:

1. binnenstedelijk;



2. aansluitend op bestaand stedelijk gebied;
3. buiten bestaand stedelijk gebied gekoppeld aan bestaande infrastructuur;
4. in nieuwe gebieden met te ontwikkelen nieuwe infrastructuur, inclusief OV.

Doorwerking van de voorkeursvolgorde wordt bevorderd door de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit is een instructieregel die bepaalt dat het bevoegd gezag bij een omgevingsplan dat ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, moet motiveren waarom die ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden.

### Woningbouw

De woningbouwopgave vormt een belangrijk onderdeel van de verstedelijkingsstrategieën. Onderstaande tabel geeft weer hoeveel woningen Rijk en regio de komende decennia willen bouwen in de 7 regio's.

	<b>2020-2030</b>	<b>2030-2040</b>	<b>2020-2040</b>
<b>MRA</b>	175.000	75.000	250.000
<b>MRU</b>	75.000	50.000	125.000
<b>Zuidelijke Randstad</b>	100.000	70.000	170.000
<b>Stedelijk Brabant</b>	94.000	60.000	154.000
<b>Groningen/Assen</b>	21.000	17.000	38.000
<b>Regio Zwolle</b>	35.000	10.000	45.000
<b>Arnhem/Nijmegen/ Food Valley</b>	68.000	32.000	100.000
	<b>568.000</b>	<b>314.000</b>	<b>882.000</b>

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De Omgevingswet geeft hen immers de bevoegdheid tot het maken van ruimtelijke plannen waarin de kaders worden geschetst (t.a.v. locatie, vorm en kwaliteit) voor het realiseren van woningen door corporaties en marktpartijen. De formele rol van de provincie op de woningmarkt - zoals vastgelegd in de Omgevingswet - is het voeren van regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Provincies doen dit onder andere door het opstellen van regionale woningbouwprogramma's op basis van bevolkingsprognoses. Zij toetsen gemeentelijke ruimtelijke plannen aan het regionale programma en aan de Ladder van duurzame verstedelijking. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt.

Wat betreft de instrumentering van de woningbouwopgave zijn de verstedelijkingsstrategieën - indien alle drie de stappen worden doorlopen - een slag concreter dan de woondeals. In de woondeals hebben het Rijk en de 6 grootstedelijke regio's langjarige samenwerkingsafspraken gemaakt over versnelling van de woningbouw, het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt, gebiedsontwikkelingen en stedelijke vernieuwing. Er zijn echter geen wederkerige uitvoerings- en financieringsafspraken gemaakt en er zijn geen doelen vastgesteld die worden gemonitord.

### Bekostiging

Gemeenten kunnen (een deel van) de kosten van gebiedsontwikkeling verhalen op projectontwikkelaars via de grondexploitatie. Het Rijk zet de volgende bronnen in om de verstedelijkingsopgave mede te financieren:

- De woningbouwimpuls, waarbij 1 miljard euro beschikbaar is gemaakt voor het versnellen van de woningbouwproductie en de realisatie van meer betaalbare woningen.
- Het Volkshuisvestingsfonds, waarmee 450 miljoen euro beschikbaar is gesteld voor investeringen in de leefbaarheid en duurzaamheid van kwetsbare gebieden (met name in stedelijke regio's).
- Het infrastructuurfonds waarmee Rijksinvesteringen in de hoofdinfrastructuur worden bekostigd.
- Financiering gekoppeld aan Regio Deals en Erfgoed Deals
- Eventueel een bijdrage uit het Nationaal Groeifonds voor grote infrastructurele projecten.

Het financiële plaatje van de verstedelijkingsstrategieën loopt dus nog niet rond. Hoewel er nog geen totaalbeeld bestaat van de kosten, zijn de huidige financiële middelen hoogstwaarschijnlijk ontoereikend, zelfs als een positief besluit wordt genomen over de voorstellen die in aanmerking komen voor financiering vanuit het Groeifonds.

## **4.2 Stand van zaken governance landelijk gebied**

De realisatie van ruimtelijke opgaven in het landelijk gebied is grotendeels decentraal belegd. Zo zijn de waterschappen verantwoordelijk voor de aan- en afvoer van water en provincies voor versterking van de natuur, bevordering van recreatie en ontwikkeling van een verantwoord landbouwbeleid. Sturing door het Rijk vindt voor een belangrijk deel plaats door normering van de milieukwaliteit en kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van natuur. Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor het nakomen van internationale verplichtingen, zoals de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor de bescherming van natuur en de Kaderrichtlijn water voor de waterkwaliteit.

### Groot aantal sectorale programma's

Met een aantal regio's in het landelijk gebied heeft het Rijk Regio Deals gesloten. De deals kennen echter vooral een brede sociaaleconomische invalshoek. Ruimtelijke afwegingen staan in de Regio Deals niet centraal. Daarnaast bestaat de aanpak in het landelijk gebied een groot aantal sectorale programma's, die deels nog moeten starten. Het gaat o.a. om het Programma Natuur, het Deltaprogramma, het Programma Versterken Biodiversiteit, de Bossenstrategie, het Realisatieplan Visie Landbouw, Natuur en Voedsel, het Nationaal Programma Landbouwbodems, het Nationaal Waterprogramma en het Programma ONS Landschap. Ook wordt gewerkt aan een Nationaal Programma Landelijk Gebied, dat als ambitie heeft om vanuit een integrale blik richting te geven aan een toekomstbestendige ontwikkeling van functies in het landelijk gebied en de ruimtelijke ontwikkeling van de agrarische sector. Tot slot wordt gebiedsgericht gewerkt aan regionale veenweidestrategieën.

### Kaders vanuit de NOVI

De NOVI zet voor het landelijk gebied in op:

- Het verbeteren van de balans tussen het landgebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht.

- Beschermen en versterken van biodiversiteit.
- Mogelijk maken van een duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem, gebaseerd op kringlopen en natuurinclusiviteit.
- Het versterken en beschermen van landschapskwaliteit.

De NOVI concretiseert deze keuzes in beperkte mate. Wel noemt de NOVI een voorkeursvolgorde voor regionaal waterbeheer, waarin wordt beschreven welke maatregelen de voorkeur hebben voor het voorkomen van wateroverlast en het zeker stellen van waterbeschikbaarheid.

### Bekostiging

Financiering door het Rijk vindt plaats vanuit sectorale budgetten die deels gekoppeld zijn aan de verschillende programma's. De belangrijkste bekostigingsbronnen zijn momenteel:

- Middelen voor de reductie van stikstofuitstoot, waaronder:
  - 250 miljoen euro voor natuurherstel- en verbetering, plus langjarige inzet van extra middelen voor natuurherstel en -ontwikkeling, oplopend naar 300 miljoen euro per jaar in de periode tot 2030.
  - 350 miljoen euro voor opkoop van agrariërs rondom natuurgebieden
  - Maximaal
  - 455 miljoen euro vanuit de subsidieregeling sanering varkenshouderijen.
  - 1 miljard euro voor een subsidieregeling voor de beëindiging van veehouderijen.
  - 175 miljoen euro in een omschakelfonds, om een duurzamer vorm van landbouw te helpen financieren.
- Middelen uit het Deltafonds (5,1 miljard euro in de periode 2021-2034) voor maatregelen in het kader van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. In het kader van het Klimaatakkoord is € 100 miljoen beschikbaar gesteld voor de aanpak van bodemdaling € 51 miljoen voor bomen, bos en natuur.
- Financiering gekoppeld aan Regio Deals, Erfgoed Deals en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.
- Overige rijksbudgetten waaruit geput kan worden voor opgaven in het landelijk gebied, zoals het Infrastructuurfonds.

## **4.3 Stand van zaken Regionale Energiestrategieën**

De Regionale Energie Strategieën (RES'en) zijn een belangrijke pijler in de energietransitie. De RES'en geven invulling aan de afspraak uit het Klimaatakkoord dat in 2030 35 TWh grootschalige hernieuwbare elektriciteitsopwekking op land gerealiseerd moet zijn. Voor het opstellen van de RES'en is Nederland verdeeld in 30 regio's. De totstandkoming van de RES'en gebeurt gezamenlijk door de betrokken gemeenten, provincie, waterschappen en het Rijk. Ook bewoners en het bedrijfsleven worden betrokken. De RES-aanpak zet daarmee sterk in op draagvlak en participatie.

### Kaders vanuit NOVI en het Nationaal Programma RES

De RES'en kennen dus een bottom-up benadering en het is aan de 30 regio's om, gegeven de doelstelling, met plannen te komen. Het Rijk geeft wel kaders mee. Vanuit de NOVI zijn dat:

- Voorkeur voor grootschalige clustering, waardoor kosten en ruimtelijke afwenteling worden gereduceerd.
- Voorkeursvolgorde zon: Bij het plaatsen van zonnepanelen heeft het de voorkeur gebruik te maken van daken en gevels en daarna pas gebruik te maken van zonneweiden.
- Er wordt niet alleen gekeken naar andere manieren van energieopwekking, maar ook naar het verlagen van het energiegebruik en het slim omgaan met bestaande infrastructuur.

Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES) helpt en ondersteunt regio's bij het maken van de 30 RES'en. Het NP RES is een samenwerkingsprogramma van Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Wat betreft het ruimtegebruik is door het Nationaal Programma RES aan de regio's een aantal ruimtelijke principes meegegeven:

- Zuinig en zoveel mogelijk meervoudig ruimtegebruik.
- Combinatie van opgaven.
- Vraag en aanbod zo dicht mogelijk bij elkaar.
- Aansluiten bij gebiedsspecifieke kenmerken.<sup>31</sup>

Als blijkt dat de 35 TWh toch niet binnen doelbereik zijn, zijn de koepels van decentrale overheden als eerste aan zet. Zij richten een proces in waarmee een eventuele restopgave verdeeld wordt over de regio's, genaamd 'Route 35'.

#### Regio's zijn ambitieus

Het PBL monitort de voortgang van de RES'en. Op basis van de concept-RES'en – die op 1 oktober 2020 klaar moesten zijn – concludeert het PBL dat de plannen van de regio's optellen tot 52,5 TWh aan hernieuwbare energie, ruim meer dan de ambitie van 35 TWh.<sup>32</sup> Wel is de optelsom van 52,5 TWh nog met veel onzekerheid omgeven is. Het PBL rekent erop dat niet alle plannen voor wind- en zonne-energie worden gerealiseerd en gaat in de meest recente monitor van februari 2021 uit van een bandbreedte van 31,2 TWh tot 45,7 TWh, met een middenwaarde van 38,2 TWh.

#### Integraliteit niet vanzelfsprekend

Volgens het PBL nemen de regio's ruimtelijke aspecten zoals de impact op de leefomgeving mee bij het kiezen van gebieden voor windparken en grootschalige zon-PV systemen en zoeken ze naar aansluitmogelijkheden met andere thema's en transities. Regio's benoemen in de concept-RES'en welke opgaven in hun regio spelen en verkennen soms de mogelijkheden tot het combineren van functies. Tegelijkertijd concludeert het PBL dat deze zoektocht vaak nog aan het begin staat. Aan een meer integrale aanpak zijn de meeste regio's nog niet toegekomen.<sup>33</sup> Verder blijkt dat de RES-regio's vaak kiezen voor oplossingen die op draagvlak kunnen rekenen, maar minder energiesysteemefficiënt zijn. Dat wil zeggen dat ze relatief grote aanpassingen aan de netwerkinfrastructuur vereisen.

#### Vervolgstappen

Op 1 juli 2021 moeten de regio's hun RES 1.0 opleveren. De RES'en worden vastgesteld door de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen. Daarna volgt de uitvoeringsfase waarin de RES'en moeten

<sup>31</sup> Nationaal Programma RES (2019). [Handreiking regionale Energiestrategie 1.1.](#)

<sup>32</sup> PBL (2021). [Monitor concept-RES.](#)

<sup>33</sup> Ibidem

worden verankerd in het omgevingsbeleid en gemaakte keuzes moeten worden bekrachtigd in ruimtelijke plannen. Na 2 jaar volgt een actualisatieslag in de RES 2.0. Voor 2030 moeten de uit de RES'en voortkomende projecten gerealiseerd zijn.

### Bekostiging

Bij de RES'en zijn er verschillende partijen van wie middelen nodig zijn voor de realisatie van wind- en zonne-energie op land. Het zijn vaak private partijen die met behulp van subsidie projecten realiseren.

Voorts brengt de uitvoering van het Klimaatakkoord uitvoeringskosten met zich mee voor gemeenten, provincies en waterschappen. De Raad voor het Openbaar Bestuur schat de kosten voor gemeenten, provincies en waterschappen door het klimaatakkoord 2022 tot en met 2024 in totaal op 1,8 miljard euro, waarvan 1,5 miljard bij de gemeenten ligt<sup>34</sup>. Een deel daarvan heeft betrekking op de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de RES'en.

Tot slot zijn grote investeringen nodig in de energie-infrastructuur. Uit een netimpactanalyse blijkt dat de concept-RES'en een investering van de regionale netbeheerders vergen van ten minste € 2,4 miljard. Tennet verwacht tot 2030 tussen de 7,8 en 8,7 miljard euro te moeten investeren in het hoofdnet<sup>35</sup>.

## **4.4 Conclusies**

Binnen de verstedelijkingstrategieën wegen Rijk en regio op regionaal niveau de belangrijkste opgaven integraal af, op een pragmatische manier. De focus ligt op de woningbouwopgave in combinatie met de daarvoor benodigde infrastructuur, andere opgaven, zoals werklocaties, worden zoveel mogelijk, en waar relevant, meegenomen. Dit heeft geleid tot een gedeeld beeld over de gewenste contouren van de verstedelijking in de 7 regio's. Concrete afspraken over de uitvoering en financiering moeten echter nog gemaakt worden, waarbij vooral het bij elkaar brengen van de benodigde investeringen nog geen uitgemaakte zaak is.

Bij de RES'en is gekozen voor een sectorale aanpak, maar wel met een verzameling strakke afspraken. Aan de voorkant is een (on-onderhandelbaar) kwantitatief doel gedefinieerd, gebaseerd op Klimaatakkoord. Verder zijn er vooraf besproken spelregels opgesteld om het proces binnen een bepaalde (korte) periode tot resultaat te laten leiden. Volgens een recente monitor van het PBL liggen de regio's op koers om op 1 juli 2021 de RES 1.0 vast te stellen en de doelstelling van 35 TWh te halen. Tegelijkertijd moet de afstemming met andere ruimtelijke opgaven nog plaatsvinden. Verder zijn er nog een aantal vragen over de financiering van de RES'en.

Wat betreft het landelijk gebied zien we dat er veel sectorale programma's naast elkaar bestaan. Hoewel de waterprogramma's onderling (waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en ruimtelijke adaptatie) in de meeste regio's goed verbonden zijn en ook de verbinding met landbouw en natuur steeds beter wordt gelegd, moet het proces om te komen tot integrale afwegingen hier nog op gang komen. Er is nu vooral sprake van een stapeling van sectorale programma's, waarvan de onderlinge samenhang onduidelijk is.

<sup>34</sup> Raad voor het Openbaar bestuur (2021). [Van Parijs naar praktijk.](#)

<sup>35</sup> PBL (2021). [Monitor concept-RES.](#)

## 5 Analyse van de governance van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling

Dit hoofdstuk beantwoordt de twee hoofdvragen van dit IBO: 1) is de huidige governance effectief om integrale ruimtelijke keuzes te maken en 2) in hoeverre beschikken de betrokken partijen over de instrumenten en middelen om uitvoering te geven aan de gemaakte ruimtelijke keuzes? In paragraaf 5.1 formuleren we een aantal ijkpunten voor een effectieve governance die bijdragen aan het maken van integrale ruimtelijke keuzes. We gebruiken deze ijkpunten in paragraaf 5.2 om de uitgangspunten en instrumenten van de NOVI in het algemeen te toetsen. Vervolgens toetsen we in de paragrafen 5.3-5.5 het beleid voor de drie geselecteerde Prioriteiten. In paragraaf 5.6 vatten we onze conclusies samen.

### 5.1 IJkpunten voor de governance

Naast de recente ervaringen met de governance van de ruimtelijke ordening hebben we ook gekeken naar de ervaringen met een aantal programma's en instrumenten uit het verleden die gericht waren op de integrale aanpak van ruimtelijke opgaven. Aan de hand van evaluatierapporten hebben we geanalyseerd wat de succesfactoren in de governance daarvan zijn geweest en op welke punten het beter had gekund. In onderstaand kader worden de lessen samengevat die dit heeft opgeleverd. Een uitgebreidere analyse van de programma's en instrumenten is te vinden in bijlage 5.

#### Lessen uit het verleden

De belangrijkste lessen uit een analyse van de VINEX-aanpak, de Nationale sleutelprojecten, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, het programma Ruimte voor de Rivier en het Investeringsbudget Landelijk Gebied:

- Het uitzetten van een duidelijke lijn, gekoppeld aan niet-onderhandelbare nationale doelstellingen, is voor het Rijk een effectieve manier om te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. Ook als de door het Rijk gekozen lijn formeel niet bindend is wordt deze in de praktijk door decentrale overheden en andere partijen vaak wel als bindend ervaren.
- Het draagvlak voor de doelstellingen van het Rijk kan worden bevorderd door bij de (regionale) invulling van die doelstellingen ruimte te laten aan decentrale overheden.
- Als het rijk zelf ook een visie heeft op *hoe* resultaten te bereiken, die niet als dictaat wordt neergelegd, bevordert dit de totstandkoming van een akkoord. Positieve beleidsconcurrentie heeft bovendien een creatieve werking die de kwaliteit van een akkoord ten goede komt.
- Het is belangrijk afspraken tussen overheden vast te leggen in een bestuursakkoord. Onderdeel van een dergelijk akkoord is een escalatiemechanisme indien één van de betrokken partijen niet conform de afspraken opereert. Naast het 'goede gesprek' vergroot een stok achter de deur doorgaans de doorwerking van rijksbeleid. Dit kan een juridisch instrument zijn of een financiële prikkel.
- Ook de inzet van financiële middelen vormt voor het Rijk een effectief middel om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Zo kan een financiële bijdrage van het Rijk ervoor zorgen dat investeringen door andere partijen worden losgetrokken (*trigger money*). Daarnaast kan het Rijk voorwaarden stellen aan de inzet van middelen en daarmee de kaders

bepalen waarbinnen decentrale overheden uitvoering geven aan ruimtelijke plannen.

- Voorspelbaarheid is van belang. Als het Rijk langjarige duidelijkheid biedt over financiële, juridische en beleidsmatige kaders zijn andere overheden en marktpartijen sneller geneigd te investeren in de realisatie van rijksdoelen.
- Het bundelen van financiële stromen bij het Rijk is een effectief middel om een integrale aanpak van opgaven in het fysieke domein te stimuleren. Daarentegen vormen uitgebreide en te gedetailleerde verantwoordingseisen juist een belemmering.
- De uitvoeringskracht van decentrale overheden vormt soms een knelpunt bij de uitvoeren van ruimtelijke keuzes. Ondersteuning en betrokkenheid van het Rijk in de uitvoeringsfase is dan noodzakelijk.
- In de samenwerking tussen de diverse overheden zijn tenslotte de soft skills en de voorbeeldfunctie van leidende actoren een belangrijke factor in het slagen van projecten.

De lessen uit het verleden, gecombineerd met informatie uit interviews en expertsessies, hebben de volgende ijkpunten opgeleverd voor een effectieve governance van de ruimtelijke ordening:

- *Eigenaarschap in de regio*: op regionaal niveau komen de spanningen en afruilen tussen de verschillende ruimtelijke ambities het sterkst tot uitdrukking. Eigenaarschap van de regio voor de aanpak van ruimtelijke opgaven is daarom essentieel. Door het eigenaarschap wordt ook de regionaal aanwezige kennis gemobiliseerd.
- *Integrale benadering, maar met focus op belangrijkste opgaven*: de belangrijkste ruimtelijke opgaven worden in samenhang aangepakt. Het Rijk richt zijn inzet daarbij op een beperkt aantal nationale belangen in de regio, omdat het ondoenlijk is om alles met elkaar te verbinden.
- *Kwantitatieve prestatieafspraken met langjarige zekerheid*: het Rijk maakt afspraken met de regio over het realiseren van nationale doelstellingen. Deze afspraken zijn zoveel mogelijk kwantitatief en beslaan meerdere kabinetsperiodes en worden vastgelegd in een niet-vrijblijvend bestuursakkoord.
- *Ordenende principes vanuit het Rijk*: naast kwantitatieve doelen geeft het Rijk ook ordenende principes mee die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. Omdat niet alles overal kan, is het belangrijk dat het Rijk voor de ruimtelijke inpassing van de belangrijkste nationale belangen kaders meegeeft. Een rijksvisie die geen dictaat is, maar ruimte biedt om met alternatieve oplossingen te komen, is hierbij behulpzaam. Het zorgt voor een gezonde druk op het proces en maakt creativiteit los in de regio.
- *Alle relevante kennis aan tafel*: bij het maken van afspraken tussen Rijk en regio wordt alle relevante kennis betrokken, ook van private partijen en deskundigen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit.
- *Gebundelde financiering gekoppeld aan prestaties*: financiering vanuit het Rijk is waar dit meerwaarde heeft gebundeld en gekoppeld aan de realisatie van gemaakte afspraken. Bundeling betekent dat middelen kunnen worden ingezet voor een integrale aanpak, met een beperkte sectorale verantwoordingsverplichting en daarmee beperkte administratieve lasten.
- *Democratische legitimiteit*: vertegenwoordigende organen binnen alle betrokken bestuurslagen moeten voldoende mogelijkheden hebben om besluitvorming te beïnvloeden en de uitvoering te controleren.
- *Tijdgebonden*: zowel het proces om tot afspraken te komen als de realisatie van deze afspraken zijn in de tijd gelimiteerd.

- *Monitoring van de afspraken, met voorwaarden voor escalatie*: Rijk en regio moeten zicht hebben op de realisatie van gemaakte afspraken en daarover het gesprek voeren. Wanneer afspraken niet worden nagekomen of er een onoverbrugbaar verschil van opvatting bestaat, moet er een transparant vooraf vastgelegd escalatiemechanisme voorhanden zijn.
- *Uitvoeringstoets*: ervaringen met grote projecten wijzen uit dat het belangrijk is om vooraf een serieuze uitvoeringstoets te doen op de haalbaarheid van de plannen en/of indien mogelijk eerst een pilot uit te voeren. Onderdeel van deze toets moet ook zijn of en zo ja hoe het Rijk in de uitvoerende fase ondersteuning moet bieden aan regio's.

Bovenstaande ijkpunten leiden tot een model voor een effectieve governance van de ruimtelijke ordening, dat een *cyclisch* karakter heeft. Binnen dit model concretiseert het Rijk de NOVI en stelt op grond van een beperkte set nationale doelen per regio de regionale opgaven, liefst kwantitatief, vast en definieert waar nodig ordenende principes voor de ruimtelijke inrichting. Decentrale overheden maken vervolgens op basis van die doelstellingen en principes ruimtelijke keuzes door verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en vullen de nationale opgaven aan met eigen opgaven. Die keuzes worden binnen een bepaalde periode uitgewerkt in concrete plannen met tijdsplanningen en financiële onderbouwingen. Daarna toetst het Rijk of alle regionale plannen bij elkaar opgeteld voldoen aan de nationale doelstelling. Indien dat niet het geval is, volgen er onderhandelingen tussen het Rijk en de regio's om de nationale doelstelling alsnog te bereiken alsook over de financiële en andere voorwaarden om de plannen te realiseren. Dit illustreert het cyclische karakter van het governancemodel. Sluitstuk is het bestuursakkoord dat Rijk en de regio/provincie vervolgens met elkaar sluiten, waarin de prestatieafspraken precies worden vastgelegd, evenals de wijze van monitoring.

Door dit cyclische model ontstaat meer regie van het Rijk op de ruimtelijke ordening en ontwikkeling. Aan de voorkant doordat het Rijk kwantitatieve regionale doelen meegeeft voor een beperkt aantal nationale belangen en waar nodig ook ordenende principes. Tijdens het proces doordat het Rijk nagaat of de ambities op regionaal/provinciaal niveau optellen tot het nationale doel en waar gewenst ook meedenkt over oplossingen en aan de achterkant door de gezamenlijke monitoring van de realisatie van de afgesloten bestuursakkoorden met ook hier waar nodig ondersteuning van de kant van het Rijk. Ook het feit dat het proces zowel wat betreft de voorkant als de achterkant in de tijd begrensd is, draagt bij aan de regierol.

Hoe belangrijk deze ijkpunten in onze ogen ook zijn, uiteindelijk is de goede werking van dit model van governance ook mensenwerk. Dit is een open deur, maar de kwaliteiten die daarvoor nodig zijn, zijn desondanks niet altijd vanzelfsprekend aanwezig. Vertrouwen in elkaar, openheid naar elkaar toe, hulp durven vragen en aanbieden - juist bij tegenslag waar elk groot project op een zeker moment mee te maken krijgt - zijn cruciaal voor de succesvolle werking van deze governance. Kortom, *soft skills* en de voorbeeldfunctie van de leidende actoren om de opgaven in het ruimtelijk domein verder te brengen, zijn van groot belang.

Conclusie: een effectieve governance van de ruimtelijke ordening volgt een model waarbij de ijkpunten systematisch worden toegepast. Belangrijke elementen daarvan zijn dat:

- het Rijk per regio kwantitatieve doelen en ordenende principes meegeeft;
- decentrale overheden op basis daarvan ruimtelijke keuzes maken die worden uitgewerkt in concrete plannen;



- Rijk en regio/provincie daarover prestatieafspraken maken in een niet-vrijblijvend bestuursakkoord;
- de realisatie van die afspraken gemonitord wordt en er sprake is van escalatie indien afspraken niet worden nagekomen.
- leidende actoren over de soft skills beschikken om de ruimtelijke opgaven succesvol aan te pakken.

## 5.2 Analyse van de NOVI

### 5.2.1 Algemene governance van de NOVI

Hoe scoort de algemene governance-filosofie van NOVI getoetst aan de ijkpunten van het model? De NOVI scoort positief door het accent op het belang van regionaal eigenaarschap. Positief is ook de accentuering van de integrale afweging van diverse belangen ten opzichte van elkaar. Positief is tot slot de inzet om er in de samenwerking tussen bestuurslagen samen uit te komen.

De overige ijkpunten zien we veelal niet expliciet terug in de NOVI. Vijf punten willen we hier kort nader toelichten: het hoge abstractieniveau van de ordenende principes, het ontbreken van een escalatiemechanisme bij verschillen van inzicht, het ontbreken van afspraken met een verplichtend karakter, de neiging om alles met alles te willen verbinden en tot slot het contrast tussen het streven om te werken als één overheid versus de realiteit van een bestuurlijke spaghetti.

Decentrale overheden geven allereerst aan een duidelijke Rijksvisie te missen, waarbij de belangrijkste nationale belangen worden vertaald naar ordenende principes die richting geven aan de regionale ruimtelijke plannen. Dit gemis betreft met name het landelijk gebied. De ordenende principes in de NOVI zijn algemeen geformuleerd en kennen veelal geen ruimtelijke vertaling, waardoor ze weinig houvast geven voor het maken van een integrale afweging in de regio. Decentrale overheden worden hierdoor weinig uitgedaagd.

Het Rijk legt in de NOVI de nadruk op gelijkwaardigheid. Dit komt tot uitdrukking in het commitment om te werken als één overheid. Deze aanpak past bij de aard van de opgaven in de fysieke leefomgeving en sluit aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling zoals deze is vastgelegd in de Omgevingswet. Echter, ook binnen gelijkwaardige bestuurlijke verhoudingen is het van belang dat er bij verschillen van inzicht duidelijke, transparante afspraken zijn over escalatie. Met de Omgevingswet heeft het Rijk op zich voldoende instrumenten voor doorzettingsmacht in handen, maar door de sterke inzet op 'werken als één overheid' ontbreken duidelijke afspraken over de inzet hiervan.

Verder zijn de afspraken die Rijk en decentrale overheden maken over de realisatie van (nationale) doelstellingen vaak te vrijblijvend. Ze hebben geen verplichtend karakter of er zijn onvoldoende consequenties verbonden aan achterblijvende realisatie.

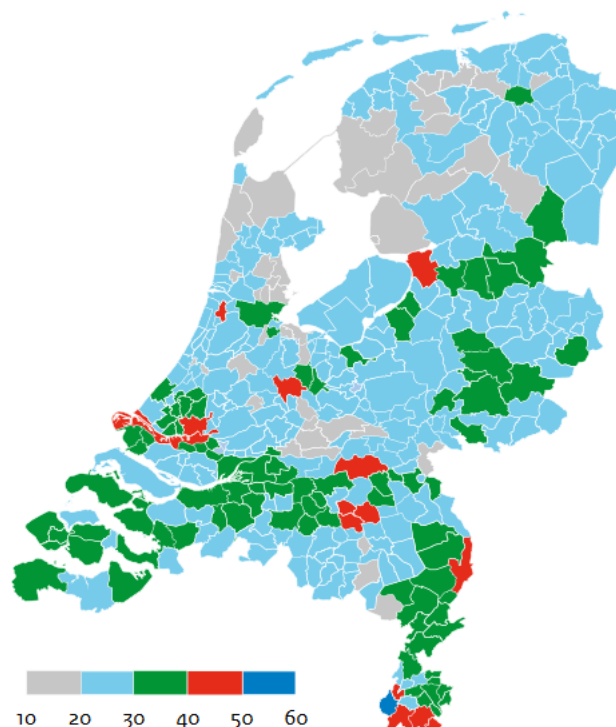
Vierde punt is dat de uitvoeringsagenda van de NOVI 21 nationale belangen, 4 prioriteiten, 3 afwegingsprincipes en meer dan honderd (sectorale) beleidsinstrumenten van 6 departementen benoemt. Het Rijk geeft daarmee een uitputtende opsomming van opgaven en instrumenten voor het fysiek domein en vraagt om hiermee aan de slag te gaan en op basis van een integrale afweging tot ruimtelijke keuzes te komen. Een integrale afweging van zoveel belangen,

instrumenten, prioriteiten en voorkeursvolgordes vraagt van betrokken partijen om alles met alles te verbinden, met als risico dat daardoor patstellingen ontstaan die verlamrend kunnen werken. Decentrale overheden benoemen dit gebrek aan selectiviteit in de inzet van het Rijk als knelpunt.

Daar komt bij dat het Rijk door onvoldoende of ineffectieve interdepartementale afstemming lang niet altijd met één mond spreekt. Gemeenten, provincies en waterschappen ervaren samenwerken met het Rijk daardoor vaak als schaken op meerdere borden en zijn van mening dat het Rijk te veel verschillende doelstellingen bij hen neerlegt.

Omgekeerd is er overigens een zelfde soort probleem bij de decentrale overheden. Zij werken met elkaar samen bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Dat is logisch, aangezien deze opgaven zich vaak regionaal manifesteren en meerdere overheden aangaan. De manier van samenwerken en de regio-indeling die daarbij gehanteerd wordt, verschillen echter sterk per opgave. Er is daardoor een lappendeken van vaak sectorale samenwerkingsverbanden ontstaan, die tot onduidelijkheid en complexiteit leidt<sup>36</sup>. Het onderstaande kaartje laat zien in hoeveel samenwerkingsverbanden gemeenten deelnemen. Gemiddeld zijn dat er 33 per gemeente en 47 per provincie. Van alle samenwerkingsverbanden heeft 27 procent betrekking op het fysiek domein.

Aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen in 2020



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, 2020

<sup>36</sup> Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). [Als één overheid slaagvaardig de toekomst tegemoet.](#)

Hoewel het in sommige regio's vaak dezelfde partijen zijn die met elkaar samenwerken, zien we in andere regio's dat verschillende samenwerkingsverbanden steeds net een andere regio-afbakening hanteren<sup>37</sup>. Het Rijk draagt bij aan deze bestuurlijke spaghetti door samenwerkingsverbanden in veel gevallen bottom-up tot stand te laten komen, zonder eisen te stellen aan omvang of begrenzing.

Een knelpunt dat bij deze interbestuurlijke samenwerking ontstaat, is het gebrek aan democratische legitimiteit. De regio is geen bestuurlijke entiteit. Gemeenteraden, Provinciale Staten en Waterschapsbesturen van decentrale overheden die regionaal samenwerken staan vaak op afstand van de besluitvorming en moeten hun zeggenschap delen met de andere deelnemers<sup>38</sup>. Er zijn wel mogelijkheden om daar wat aan te doen door vooraf mandaat en achteraf instemming met de plannen te vragen, maar dat gebeurt lang niet altijd.

*Conclusie: getoetst aan de ijkpunten scoort de NOVI goed wat betreft het belang van de regio als de geografische eenheid waar belangen het meest indringend integraal afgewogen moeten worden. Positief is ook de inzet om gelijkwaardig samen op te trekken in het ruimtelijk domein. Wat betreft de meeste andere ijkpunten schiet de NOVI tekort. Dat geldt onder andere voor de ordenende principes, het ontbreken van een escalatiemechanisme, de vrijblijvendheid van gemaakte afspraken en de neiging om alles met alles te verbinden met het risico op patstellingen. Tot slot is er een groot contrast tussen de droom - het werken als één overheid - versus de werkelijkheid - de bestuurlijke spaghetti van honderden samenwerkingsverbanden.*

### 5.2.2 Instrumenten en middelen

Ecorys heeft een inschatting gemaakt van de gerealiseerde ruimtelijke investeringen - oftewel investeringen in woningen, gebouwen en grond, weg en waterwerken - van alle bestuurslagen in de jaren 2011, 2014 en 2019.<sup>39</sup> Het exacte aandeel ruimtelijke investeringen per begrotingspost kon niet eenduidig worden vastgesteld. De onderstaande tabel presenteert zodoende een lage en hoge inschatting van de investeringen in miljoenen euro's. De onderzoeksverantwoording is beschikbaar in bijlage 7.

#### *Ruimtelijke investeringen (in miljoenen euro's)*

		2011		2014		2019	
		Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog
<b>Rijk totaal</b>		<b>5.971</b>	<b>5.971</b>	<b>4.817</b>	<b>4.817</b>	<b>3.720</b>	<b>3.751</b>
	IenW (XII)	130	130	71	71	55	55
	Deltafonds <sup>40</sup>	561	561	629	629	459	459
	Infrastructuurfonds	3.453	3.453	2.685	2.685	2.150	2.150
	BDU	1.054	1.054	1.014	1.014	507	507
	BZK (VII)	85	85	57	57	193	193

<sup>37</sup> Ministerie van BZK (2021). [Staat van het Bestuur 2020](#).

<sup>38</sup> Berenschot (2019). [Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking](#).

<sup>39</sup> Ecorys (2021). [Inventarisatie ruimtelijke investeringen](#).

<sup>40</sup> Dit zijn de totale investeringen door het Rijk, exclusief de bijdrage vanuit de waterschappen aan het HWBP. Dit om een dubbel telling te voorkomen en het aandeel van het Rijk correct weer te geven.

		2011		2014		2019	
	EZK (XIII)	442	442	46	46	29	50
	Defensie (X)	240	240	310	310	284	284
	LNV (XIV)	0	0	0	0	18	19
	OCW (VIII)	5	5	5	5	8	8
	VWS (XVI)	0	0	0	0	17	26
	<b>Gemeenten</b>	<b>11.934</b>	<b>13.860</b>	<b>10.002</b>	<b>11.861</b>	<b>6.780</b>	<b>8.283</b>
	<b>Provincies</b>	<b>1.801</b>	<b>2.588</b>	<b>1.845</b>	<b>2.603</b>	<b>1.295</b>	<b>1.798</b>
	<b>Waterschappen</b>	<b>986</b>	<b>986</b>	<b>1.225</b>	<b>1.225</b>	<b>1.169</b>	<b>1.169</b>
	<i>Vervoerregio's (correctie BDU)</i>	<i>-896</i>	<i>-685</i>	<i>-862</i>	<i>-659</i>	<i>-431</i>	<i>-330</i>
	<b>Totaal</b>	<b>19.795</b>	<b>22.719</b>	<b>17.027</b>	<b>19.847</b>	<b>12.533</b>	<b>14.672</b>

Vooraf bij de gemeenten is er sprake van een opvallende daling van de investeringen in het fysieke domein met circa 40 procent in de periode 2011-2019. De neerwaartse trend is primair gedreven door dalende uitgaven aan grondexploitatie, wonen en bouwen. Gemeenten wijten dit vooral aan de gevolgen van de financiële crisis en de decentralisatie van taken, met name die in het sociaal domein, waarvoor zij stellen dat het Rijk te weinig middelen beschikbaar heeft gesteld. Gemeenten zijn daardoor lange termijninvesteringen in de fysieke leefomgeving gaan terugschroeven<sup>41</sup>. Daarnaast speelt de overgang naar meer faciliterend grondbeleid een rol bij de afname van grondaankopen door gemeenten en daarmee fysieke investeringen. De omvang van dit effect is echter onduidelijk. De terugloop van ruimtelijke investeringen bij gemeenten is een risico voor de uitvoerbaarheid van de doelen die in de NOVI worden gesteld.

De totale gerealiseerde ruimtelijke investeringen bij het Rijk zijn eveneens afgenomen, vooral binnen het Infrastructuurfonds. Onderdeel van de verklaring is dat een steeds groter aandeel van dezelfde beschikbare budgetten binnen het Infrastructuurfonds moest worden besteed aan beheer en onderhoud. Daarnaast is er sprake van een vertraging in de realisatie van investeringen. Naar de toekomst toe is voor het Rijk het probleem vooral dat tot 2032 er weinig vrije investeringsruimte meer is in het Infrastructuurfonds. Zoals in de volgende paragraaf nader wordt toegelicht vormt dit een bedreiging voor de realisatie van de doelen op het terrein van de verstedelijking, met name voor de investeringen op het terrein van de mobiliteit.

Ook op het gebied van kennis en capaciteit bestaan er risico's voor de uitvoering. Wegens de decentralisaties is er veel kennis bij het Rijk verloren gegaan de afgelopen jaren, wat de invulling van een sterkere regierol bemoeilijkt. Decentrale overheden missen bij het Rijk specifieke kennis van de regio en een duidelijk aanspreekpunt bij ruimtelijke afwegingen. Ook bij gemeenten werd de kennis en uitvoeringscapaciteit op het terrein van ruimtelijke investeringen afgeschaald tijdens de financiële crisis, wat nu lastig op te schalen blijkt. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan langjarige zekerheid om goed met veranderende economische omstandigheden om te gaan. Hiermee kan afschaling van kennis en capaciteit bij een nieuwe crisis worden voorkomen. Daarnaast hebben decentrale overheden beperkte toegang tot de relevante kennisinfrastructuur, zoals

<sup>41</sup> CPB (2018). [Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?](#)

beslissingsondersteunende data en modellen. Dit beperkt de mogelijkheden tot adequate beleidsvoorbereiding en integrale afweging.

*Conclusies: gegeven de omvang van de uitdagingen op het terrein van de verstedelijking, het landelijk gebied en de energietransitie vormen bij ongewijzigd beleid het verwachte lage niveau van ruimtelijke investeringen door gemeenten en het Rijk een knelpunt. Ook de bestaande tekorten aan kennis, data en uitvoeringscapaciteit bij zowel het Rijk als de decentrale overheden vormen risico's voor de effectieve uitvoering van ruimtelijke keuzes.*

### 5.3 Duurzame verstedelijking

Deze paragraaf toetst eerst op basis van de ijkpunten of de huidige governance effectief is om integrale ruimtelijke keuzes te maken aangaande de verstedelijkingsopgaven. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de betrokken partijen over de instrumenten en middelen beschikken om uitvoering te geven aan de gemaakte ruimtelijke keuzes.

#### 5.3.1 Governance van de verstedelijking

##### Integraliteit ruimtelijke keuzes

De verstedelijkingsstrategieën zijn gezien vanuit de ijkpunten voor goede governance een prima aanzet om te komen tot een gedragen integrale visie op verdere verstedelijking in de komende decennia. De in de NOVI beschreven keuze voor versterking van het Stedelijk Netwerk Nederland heeft als ruimtelijk concept richting gegeven aan de totstandkoming van de strategieën en de inzet van het Rijk. De betrokkenheid van alle partijen borgt de democratische legitimiteit en er is veel aandacht voor eigenaarschap in de regio. Hoewel de opzet ruimte laat voor de integrale afweging van verscheidene ruimtelijke belangen, is de focus tot dusver vrij sterk op mobiliteit en woningbouw. Vanuit dit perspectief van integraliteit zijn er vier aandachtspunten, die bij het vervolg aandacht verdienen.

De eerste is dat de ruimtelijke belangen op rijksniveau goed meelopen in de besluitvorming in het MIRT. Dit is van belang gezien de sterke samenhang tussen de bereikbaarheidsopgave en de overige ruimtelijke belangen. Het is juridisch niet mogelijk om de middelen uit het Infrastructuurfonds (in de toekomst Mobiliteitsfonds) uit te geven aan andere doeleinden, wat de mogelijkheden tot integraal werken bemoeilijkt. In sommige gevallen laat de politiek hierdoor lokale, projectgebonden belangen prevaleren boven de integrale ambities: de R in MIRT stelt op politiek niveau weinig voor<sup>42</sup>. Het MIRT kent echter wel een efficiënte besluitvormingssysteem voor infrastructurele projecten. Het is daarmee vooral de uitdaging om de integrale ruimtelijke belangen tijdig mee te nemen binnen de (hoofdzakelijk) sectorale besluitvorming in het MIRT.

Zoals opgemerkt ligt het accent in de verstedelijkingsstrategieën op woningbouw en mobiliteit. De verdichting die daarbij is nagestreefd impliceert minder ruimte voor binnenstedelijke bedrijventerreinen. Een passend aanbod van bedrijventerreinen is echter een voorwaarde voor een evenwichtige ontwikkeling van de economie en kent een sterke samenhang met de mobiliteitsopgave. In de verstedelijkingsstrategieën zou hier meer dan tot nu toe rekening mee moeten

---

<sup>42</sup> Lenferink, S. et al. (2017). [Afstemming NOVI & MIRT fase 1 – Bevindingen en conclusies.](#)

worden gehouden. Buiten de stedelijke regio's zijn er momenteel nog geen sterke signalen dat er suboptimale keuzes worden gemaakt.

Klimaatadaptatie vergt ook meer aandacht. Bodemdaling, overstromingsrisico's en waterberging gaan steeds meer een rol spelen bij de ruimtelijke allocatie. Op dit moment is het te vroeg en te onzeker om te besluiten over verdergaande ruimtelijke keuzes, zoals het verplaatsen van het economisch zwaartepunt van Nederland naar hoger gelegen gebieden. Maar wat wel passend is, is dat op basis van het voorzorgsbeginsel op specifieke plaatsen sterker dan tot nu toe is gebeurd, rekening gehouden gaat worden met klimaatverandering.

Tot nu toe zijn de verstedelijkingsstrategieën en de regionale energiestrategieën in belangrijke mate gescheiden trajecten geweest. De energietransitie vindt echter ook plaats in en rondom het stedelijk gebied. Voor het draagvlak van beide trajecten is het belangrijk dat er de komende periode alsnog voldoende afstemming plaatsvindt tussen de uitwerking van de betrokken RES'en en de zeven verstedelijkingsstrategieën<sup>43</sup>.

Doordat de focus in de verstedelijkingsstrategieën tot nu toe vooral heeft gelegen op het maken van integrale ruimtelijke keuzes, zijn andere ijkpunten, zoals het vastleggen van de langjarige prestatie- en financiële afspraken in een bestuursakkoord, de monitoring van een dergelijk akkoord en het maken van een uitvoeringstoets buiten beeld gebleven. BZK heeft aangegeven dat de intentie is om voor het eind van 2021 met de zeven stedelijke regio's bestuursakkoorden af te sluiten en daarbij de ijkpunten als leidraad te gaan gebruiken. Dit betekent een belangrijke breuk met het verleden omdat de afspraken die tot dusver over verstedelijking zijn gemaakt tussen overheden vooral verklaringen van goede intenties zijn geweest.

Een belangrijk opletpunt bij het opstellen van een bestuursakkoord betreft de financiering van een akkoord. Tot nu toe is de financiering veelal versnipperd in kleinere projecten en niet gebundeld in bredere prestatieafspraken op programmaniveau. Financiering wordt verder vooral sectoraal verstrekt, doorgaans via een specifieke uitkering op projectbasis. Dit biedt de garantie dat de middelen aan dit doel worden besteed, maar garandeert geen integrale afweging bij decentrale overheden, gaat wel met veel bureaucratie gepaard en biedt weinig garantie dat de bredere verstedelijkingsdoelstellingen worden gehaald. Een voorbeeld hiervan is de woningbouwimpuls die de business case van individuele projecten sluitend maakt en daarmee de uitvoering van bestaande projecten versnelt, maar waarvan onduidelijk is of de impuls bijdraagt aan een structurele verhoging van het totale bouwvolume. (Co-)financiering vanuit het Rijk kan een belangrijk sturingsinstrument zijn, maar wordt op dit moment niet effectief en efficiënt ingezet om bijvoorbeeld de Rijksprioriteit van een structureel hoger bouwvolume te realiseren.

*Conclusies: De ijkpunten met betrekking tot het maken van integrale ruimtelijke keuzes in de verstedelijkingsstrategieën zijn afgezien van enkele aandachtspunten goed toegepast. Dit zijn het goed meewegen van overige ruimtelijke belangen binnen het MIRT, meer aandacht voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en klimaatadaptatie, en het waarborgen van goede afstemming tussen de verstedelijkings- en regionale energiestrategieën. Door de focus op de ruimtelijke keuzes is aan andere ijkpunten tot nu toe geen aandacht besteed. BZK heeft*

<sup>43</sup> Zie ook paragraaf 5.5.

*aangegeven dat het komende half jaar te zullen doen in de opmaat naar het afsluiten van bestuursakkoorden over de verstedelijkingsstrategieën. Een opletpunt hierbij is de wijze van financiering van het akkoord, die tot nu toe versnipperd was en niet gekoppeld aan bredere prestatieafspraken.*

### Toetsing governance verstedelijking buiten de zeven verstedelijkingsregio's

Om in 2030 de doelstelling van 900 duizend nieuwe woningen te realiseren, dienen buiten de zeven regio's van de verstedelijkingsstrategieën 330 duizend woningen te worden gebouwd. Hoe ziet de governance van deze opgave er nu uit?

Anders dan bij de verstedelijkingsstrategieën loopt hier tot nu toe geen traject waar het Rijk op basis van de NOVI het initiatief voor heeft genomen. Gemeenten, provincies en projectontwikkelaars zijn hier de hoofdrolspelers. Provincies stellen vaak per regio of gemeente een uitbreidingsbehoefte vast. Deze behoefte dient de gemeente vervolgens te betrekken bij het opstellen van een omgevingsplan, die bepalend is voor de mogelijkheden om te bouwen.

Gemeenten geven aan dat er bij hen regelmatig sprake is van keuzestress bij de besluitvorming over omgevingsplannen, die geregeld tot vertraging van bouwplannen leidt of zelfs tot afstel. Oorzaak hiervan is dat de opgave voor woningbouw in een aantal steden toeneemt en dat er tegelijkertijd nieuwe maatschappelijke opgaven zijn bijgekomen, zoals de energietransitie of klimaatadaptatie. Deze opgaven hebben een grote mate van samenhang, waardoor de afweging complexer is en een meer integrale benadering vereist. Tegelijkertijd creëren de ruimtelijke effecten van die opgaven lokaal weerstand, die gemeenteraden terughoudend maken. Anders dan een decennium geleden ontbreekt ook Rijkssturing om enige druk uit te oefenen.

Het algemene beeld is verder vanuit welvaartsoogpunt dat provincies in de regel een te restrictief beleid voeren en te terughoudend zijn met de inzet van bevoegdheden om te sturen op voldoende plancapaciteit bij gemeenten die niet willen uitbreiden. Achtergrond hiervan lijkt te zijn dat provincies geen expliciete verantwoordelijkheid dragen voor woningbouwaantallen, maar wel voor overige ruimtelijke belangen zoals landschap en natuur. Dit komt tot uitdrukking in provinciaal woonbeleid dat vooral gericht is op het voorkomen van overaanbod en niet tijdig inspeelt op veranderingen in de vraag naar woningen. De ruimte voor woningbouwlocaties wordt beperkt en er wordt doorgaans een plafond voor woningbouwaantallen per gemeente vastgelegd, waarbij afwijkende plannen goedkeuring van de provincie vereisen.

Zowel de keuzestress bij gemeenten als het restrictieve beleid van de provincies vormen bij ongewijzigd beleid dus een risico voor het realiseren van de bouwopgave van 330 woningen tot 2030 in de gebieden die buiten de verstedelijkingsstrategieën liggen.

Tot slot dient er nog een opmerking te worden gemaakt over de relatie tussen de verstedelijkingsstrategieën en de opgaven voor het landelijke gebied. Beide zijn op korte en middellange termijn sterk met elkaar verbonden door de relatie tussen stikstofreductie en de opgave om 900 duizend woningen te bouwen tot 2030. Het realiseren van natuurdoelen waartoe Nederland is verplicht op basis van EU-richtlijnen is een belangrijke conditio sine qua non voor het bouwen van de woningen. Het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurherstel voorziet weliswaar in een drempelwaarde waaronder bouwactiviteiten vrijgesteld zijn van een

natuurvergunning, maar dat geldt niet voor de gebruiksfase. Dat maakt dat extra stikstofemissies door wonen en mobiliteit elders gecompenseerd moeten worden.

*Conclusies: Decentrale overheden komen er buiten de verstedelijkingsstrategieën onderling onvoldoende uit, wat leidt tot vertraging van ruimtelijke keuzes. Gemeenten hebben moeite met keuzes maken en provincies voeren van oudsher een te restrictief beleid. Dit is bij ongewijzigd beleid een risico voor de realisatie van de verstedelijkingsdoelstellingen, waarvoor in de gebieden buiten de zeven grote verstedelijkte regio's 330 duizend woningen moeten worden gebouwd tot 2030. Gemeenten en provincies passen tot nu toe de ijkpunten voor goede governance niet toe.*

### 5.3.2 Instrumenten en middelen

We hebben hiervoor enkele knelpunten in de governance uiteengezet. Zelfs in een situatie waarin de governance volledig op orde zou zijn, onderscheiden wij nog enkele factoren gerelateerd aan de instrumenten en middelen waardoor het realiseren van de verstedelijkingsdoelstellingen aankomende jaren uitdagend zal blijven.

De ambities uit de verstedelijkingsstrategieën zijn, zoals opgemerkt, nog niet vertaald naar concrete afspraken. Niet ten aanzien van te realiseren uitkomsten; niet ten aanzien van de inzet van Rijksinstrumenten en middelen. Er wordt naar een volgend kabinet en het groeifonds gekeken voor de financiering van de benodigde ruimtelijke investeringen. Het behalen van de woningbouwdoelstellingen zal zonder deze investeringen lastig worden. Maar er zijn ook nog andere factoren die bij ongewijzigd beleid de financiering van nieuwbouwprojecten bemoeilijken. In totaal gaat het om acht factoren.

De eerste factor betreft de beschikbare vrije middelen in het Infrastructuurfonds voor de ontsluiting van woningen aan de hoofdnetwerken en het behouden en verbeteren van de mobiliteit op de hoofdtransportassen. Na aftrek van de benodigde middelen voor instandhouding, is de investeringsruimte voor nieuwe investeringen in infrastructuur tot 2030 vrijwel volledig belegd<sup>44</sup>. Zonder uitbreiding van de middelen in het Infrastructuurfonds voor mobiliteitsopgaven zal een goede ontsluiting van de woningen in het kader van de doelstellingen voor verstedelijking lastig worden, hoewel er, zoals in de BMH Mobiliteit is uiteengezet, ook ruimte is om de bestaande infrastructuur beter te gaan benutten. De pandemie heeft geïllustreerd welke effecten dit kan hebben op de congestie.

Gemeenten achten momenteel de investeringen in de OV-systemen: de schaa sprongen als voorwaardelijk om aan de slag te gaan met nieuwbouwprojecten. Hierdoor dreigt een patstelling te ontstaan die de woningbouw vertraagt. Een dergelijke volgtijdigheid leidt onnodig tot hogere maatschappelijke kosten. Het is van belang om dit te doorbreken en aan de slag te gaan met locaties die zonder veel aanvullende investeringen ontwikkeld kunnen worden, onder gelijktijdige ontwikkeling van locaties die reeds goed ontsloten zijn, maar waar een substantieel aantal woningen in de komende jaren aan toegevoegd kan worden. De binnenstedelijke opties moeten in de tussentijd geprepareerd worden voor nieuwe woningbouw, waarvoor overigens ook nieuwe investeringen in OV noodzakelijk zijn.

<sup>44</sup> BMH (2020). [Toekomstbestendige mobiliteit](#).



Een tweede factor is dat de uitgewerkte locaties op dit moment vooral binnenstedelijk zijn, conform de beleidslijn uit de NOVI en van de provincies. De plancapaciteit tot 2030 bestaat voor 79 procent uit binnenstedelijke locaties. Binnenstedelijk bouwen vereist doorgaans minder noodzakelijke investeringen in bereikbaarheid en andere voorzieningen. Aan de andere kant zijn hier ook directe kosten aan verbonden, onder meer voor herontwikkeling van gebouwen of afkoop van grondposities, en kunnen normen op het gebied van geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid een knelpunt vormen. Het gaat daarom vaak om complexe, dure locaties met een langere doorlooptijd en grotere kans op vertraging. Zelfs als door een nieuw kabinet voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld, is het de vraag of de woningbouwproductie snel genoeg kan worden opgeschaald om de nationale doelstellingen te halen.

Derde factor is dat gemeenten veel eisen stellen aan projecten om de inwoners die ze vertegenwoordigen te compenseren voor het verlies aan ruimtelijke kwaliteit van hun omgeving. Tegelijkertijd stelt het Rijk in mindere mate dan bijvoorbeeld bij de VINEX-operatie subsidies beschikbaar voor de onrendabele toppen, profiteren gemeenten beperkt van fysieke investeringen vanwege de hoge mate van verevening binnen het gemeentefonds en hebben gemeenten zelf weinig mogelijkheden om de kosten te verhalen op haar inwoners of andere baathebbers. De ruimte om de onroerendezaakbelasting te verhogen is beperkt vanwege de omvang van het gemeentelijk belastinggebied en instrumenten om andere baathebbers af te bakenen zijn praktisch lastig uitvoerbaar.

Dit maakt gemeenten sterk afhankelijk van de kosten die verhaald kunnen worden op de ontwikkelaars. Gemeenten krijgen daarmee ook een financieel belang bij een restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid: stijgende grondprijzen vergroten immers de mogelijkheden om voorzieningen te bekostigen. Het gevolg is dat het aanbod van bouwgrond – en derhalve de bouw van woningen – lager is dan vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal is en woningen nog duurder worden. Het gevolg hiervan is ook dat onderhandelingen met ontwikkelaars langer gaan duren of zelfs vastlopen. Deze oorzaak voor de lange doorlooptijd levert een belangrijke bijdrage aan de lage prijselasticiteit van het woningaanbod. Een ander gevolg is dat een flink deel van de kosten dan worden verhaald op de nieuwe woningeigenaren.

Vierde meer onzekere factor is dat er ook aanwijzingen zijn dat ontwikkelaars soms om financiële redenen de neiging hebben om te wachten met bouwen<sup>45</sup>. Dit kan beter passen binnen hun bedrijfsstrategie, bijvoorbeeld wanneer de verwachting is dat in de toekomst op die locatie bebouwing met een hogere dichtheid of voor een groter deel in hogere prijssegmenten toegestaan zal zijn. Maar ook los daarvan hebben projectontwikkelaars baat bij een gestage, continue bouwstroom en houden ze niet van pieken en dalen, omdat die vermoedelijk tot hogere bouwkosten leiden. Daarmee is nog niet bewezen dat marktmacht een rol speelt, maar het duidt wel op een imperfecte markt. Op de meeste andere markten zouden andere aanbieders namelijk snel in het gat springen, maar dat zien we niet op de woningmarkt, omdat andere aanbieders geen grondposities hebben. En dat is op z'n minst een indicatie dat marktmacht een rol speelt.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> De verwachte waardestijging van de grond speelt hierbij slechts een beperkte rol. Zie: Stec Groep (2021). [Ongebruikte grondposities](#).

<sup>46</sup> Informatie op basis van e-mailwisseling met Professor Erwin van der Krabben van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Gemeenten hebben op zich voldoende instrumenten voorhanden om ontwikkelaars aan te zetten om tijdig projecten te realiseren, primair door privaatrechtelijke overeenkomsten die juridisch afdwingbaar zijn. Gemeenten zijn echter niet altijd voldoende daadkrachtig om dit instrumentarium in te zetten wanneer ontwikkelaars strategisch gedrag vertonen, bijvoorbeeld om een goede relatie met projectontwikkelaars niet in de waagschaal te stellen. Afdwingbare prestatieafspraken kunnen gemeenten aanzetten hier meer gebruik van te maken en een grotere rol van het Rijk bij de uitvoering kan ook behulpzaam zijn om de realisatie van plannen te versnellen.

Een vijfde factor is dat er momenteel geen financieringsbron beschikbaar is bij het Rijk om met *trigger* geld gebiedsontwikkelingen verder te helpen. In het verleden heeft dit onder meer bij de BIRK-regeling goed gewerkt om ervoor te zorgen dat de maatschappelijk optimale oplossing doorgang kon vinden. Het gaat bijvoorbeeld om de sanering van een specifieke locatie of om bereikbaarheidsinvesteringen die niet in aanmerking komen voor middelen uit het Infrastructuurfonds of een andere financieringsbron.

Een zesde factor is dat gemeenten niet goed kunnen omgaan met de cycliciteit in de economie en daarmee op de woningmarkt. Uit de vorige crisis is gebleken dat bij gemeenten de fysieke investeringen verder afnemen wanneer de inkomsten – vooral uit grondexploitatie – teruglopen. Omdat gemeenten verplicht zijn sluitende begrotingen te presenteren worden tijdens recessies investeringen in ruimtelijke ontwikkelingen uitgesteld, terwijl de bouwkosten dan juist laag zijn en kunnen die in goede tijden met een krappe arbeidsmarkt lastig en alleen tegen hogere maatschappelijke kosten worden ingehaald. Gemeenten hebben daardoor moeite met het realiseren van een stabiel investeringspatroon. In de afgelopen recessie is dit probleem versterkt door budgettaire problemen in het sociale domein. Dit heeft tot een situatie geleid waarin bij ongewijzigd beleid de gemeentefinanciën voorlopig nog in zwaar weer zitten. Als er met gemeenten conform de ijkpunten langjarige prestatieafspraken worden gemaakt over woningbouwprogramma's zal voor dit cycliciteits-probleem een oplossing moeten worden gevonden.

Een zevende factor is de relevante rol van het aandeel sociale woningbouw bij gebiedsontwikkeling. Voor gemeenten verlaagt een groter aandeel sociale huur direct de inkomsten als ze de grond bezitten of indirect door beperktere mogelijkheden om eisen te stellen aan ontwikkelaars, doorgaans via een anterieure overeenkomst. De noodzaak om een aandeel sociale huur te eisen van ontwikkelaars is echter toegenomen, gezien gemeenten zelf minder grond zijn gaan inkopen. Hoewel het waarborgen van voldoende betaalbare huisvesting een nationaal belang is, heeft het Rijk momenteel geen visie op de ruimtelijke verdeling van de sociale woningbouwopgave over Nederland en biedt het gemeenten ook geen compensatie voor de derving van inkomsten.

Tot slot zijn het gebrek aan langjarige zekerheid en onvoldoende investeringscapaciteit bij woningcorporaties knelpunten, die ertoe leiden dat er bij ongewijzigde beleid ook in de sociale huursector te weinig nieuwbouw zal plaatsvinden. Hoewel woningcorporaties op de korte termijn nog financiële ruimte hebben, staat op de lange termijn de investeringscapaciteit onder druk door een stapeling aan eisen. Het recent gepubliceerde rapport 'Opgaven en middelen corporatiesector in balans' biedt verschillende manieren om dit probleem op te lossen<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ministerie van BZK (2021). [Opgaven en middelen corporatiesector in balans](#).

*Conclusie: bij ongewijzigd beleid is het de vraag of de nationale verstedelijkingsdoelstellingen (o.a. 900 duizend woningen erbij in 2030) gerealiseerd kunnen worden met de beschikbare middelen en instrumenten. Een achttal factoren vormt hiervoor vaak in onderlinge samenhang de verklaring. De belangrijkste daarvan zijn onvoldoende middelen in het Infrastructuurfonds, bij gemeenten en corporaties, verkeerde prikkels bij gemeenten en projectontwikkelaars en de ambitie om vooral binnenstedelijk te bouwen, die zowel complex als duur is. Op dit punt schieten de verstedelijkingsstrategieën dus nog tekort ten opzichte van de ijkpunten op financieel terrein.*

## **5.4 Toekomstbestendig landelijk gebied**

### **5.4.1 Governance van het landelijk gebied**

Een groot aantal van de nationale belangen uit de NOVI heeft betrekking op het landelijk gebied. Het gaat daarbij om urgente opgaven. Zo vereisen Europese instandhoudingsdoelen op het gebied van natuur en biodiversiteit onder meer dat de stikstofdepositie in Nederland drastisch wordt beperkt. Zolang dit niet gebeurt, is de ruimte voor nieuwe bouw- en ontwikkelopgaven beperkt. Ook de kwaliteit van het bodem- en watersysteem en de luchtkwaliteit staan onder druk. Zo zorgt bodemdaling ervoor dat het grondwaterpeil in delen van de veengebieden verhoogd zal moeten worden. De draagkracht van de fysieke leefomgeving is bepalend voor de ontwikkelingsmogelijkheden. Een belangrijke sleutel voor de aanpak van deze opgaven ligt bij de landbouw.

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat de inzet van het Rijk in het landelijk gebied vooral sectoraal is. De aanpak verschilt per beleidsterrein. Voor een aantal opgaven heeft het Rijk kwantitatieve doelstellingen vastgesteld. Op het terrein van de waterkwaliteit zijn er heldere normen, namelijk de Kaderrichtlijn Water (KRW). Nederland heeft reeds twee keer zes jaar uitstel genomen om aan de normen te voldoen. Er wordt nu hard gewerkt om de doelstellingen in 2027 alsnog te halen. Daarnaast doen zich mogelijk nieuwe risico's voor die nog onvoldoende in beeld zijn, bijvoorbeeld als gevolg van micro-plastics en medicijnresten.

Wat betreft stikstof heeft het kabinet resultaatsverplichtende omgevingswaarden vastgesteld. In 2025 moet de stikstofdepositie op 40 procent van de stikstofgevoelige habitats onder de kritische depositiewaarde zijn gebracht, in 2030 50 procent en in 2035 74 procent. Die laatste doelstelling komt neer op een reductie van 50 procent van de stikstofemissies.

De recent verschenen Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek concludeert twee punten. In de eerste plaats dat nader ecologisch onderzoek noodzakelijk is om te bepalen of het tempo van reductie van de stikstofemissies volgens de nieuwe wet adequaat is. In de tweede plaats laat de studie zien dat om verdere verslechtering van stikstofgevoelige habitats te voorkomen aanvullend (vergaande) gebiedsgerichte maatregelen nodig zijn naast dit generieke reductiepercentage. Zonder aanvullende gebiedsgerichte maatregelen is een generieke reductie van 70 procent nodig.<sup>48</sup> Hierover zijn tot nu toe geen besluiten genomen.

---

<sup>48</sup> ABDTOPConsult (2021). [Stikstofruimte voor de toekomst](#).

Op het gebied van bodemdaling en waterbeschikbaarheid zijn heldere kwantitatieve doelen op nationaal niveau niet mogelijk en is regionaal maatwerk noodzakelijk. Daar wordt momenteel aan gewerkt. Er is sinds de afgelopen drie droge zomers via het Deltaprogramma en de beleidstafel droogte veel opgepakt: de voorkeursvolgorde waterbeheer is vastgelegd in de NOVI en er is een landelijk uitvoeringsprogramma zoetwater gestart dat de komende tijd verder wordt uitgebreid. Ook zijn er regio-specifieke ambitieniveaus geformuleerd. Zo moet het hoofdwatersysteem in 2050 weerbaar zijn tegen droogte die gemiddeld eens in de 20 jaar voorkomt. Voor West Nederland is dit eens in de 30 jaar. Het aanpassen van het ruimtegebruik en de ruimtelijke inrichting aan de waterbeschikbaarheid - zuiniger zijn met water en het water beter vasthouden - vereist echter nog veel inzet en zal met name voor de landbouw (negatieve) gevolgen hebben. Zonder deze aanpassingen blijven de ambitieniveaus buiten bereik en zelfs als we erin slagen de landbouw tijdig te hervormen, zal het dus toch nog een jaar of dertig duren voordat die ambitieniveaus voor waterbeschikbaarheid worden bereikt.

De opgaven in het landelijk gebied vragen om transformatieve verandering. Het huidige ruimtegebruik is in veel gevallen niet duurzaam en loopt steeds meer tegen ecologische grenzen aan. Herinrichting van het landelijk gebied is noodzakelijk. Er zal dus een nieuwe weg ingeslagen moeten worden, met grote impact op de belangen van betrokken partijen in de regio.

Hieruit wordt duidelijk dat een sectorale aanpak voor het landelijk gebied niet volstaat. Opgaven in het landelijk gebied op het terrein van natuur, stikstof, milieu, energietransitie, woningbouw buiten de verstedelijkingsstrategieën, landschap, (grond-)water en klimaatadaptatie hangen sterk met elkaar samen en gaan bijna allemaal gepaard met een toenemende ruimtevraag. Dit vereist een integrale aanpak, zodat inzichtelijk wordt dat het ene ruimtebeslag ten koste van het andere gaat. Wat ontbreekt is een centrale tafel waar de sectorale opgaven op regionaal niveau in samenhang worden beschouwd. Het werk dat aan sectorale tafels plaatsvindt hoeft daar niet te worden overgedaan, maar moet wel bij elkaar worden gebracht.

*Conclusie: De sectorale aanpak in het landelijk gebied schiet tekort. Wat ontbreekt is een centrale regionale tafel waar samenhangende opgaven integraal worden gezien. De ijkpunten (en de NOVI) bepleiten een dergelijke aanpak, maar die is tot nu toe niet gestart. Het Rijk geeft bovendien tot nu toe onvoldoende richting en randvoorwaarden mee die de benodigde doorbraak realiseren als het gaat om de noodzakelijke functieverandering in het landelijk gebied.*

#### 5.4.2 Instrumenten en middelen

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat de bestaande instrumenten en middelen voor het landelijk gebied onderdeel zijn van een groot aantal sectorale beleidsprogramma's. Omdat een integrale aanpak gericht op het behalen van de nationale doelen voor het landelijk gebied nog niet bestaat, is het lastig om een oordeel te geven over deze instrumenten en middelen. Desalniettemin is het waarschijnlijk dat de opgaven in het landelijk gebied vragen om aanvullende instrumenten. Wat betreft de stikstofproblematiek kan gedacht worden aan uitstootnormen, verhandelbare emissierechten of regulerende heffingen.<sup>49</sup> Deze instrumenten hebben grote verdelingseffecten die de traditionele landbouw in de

<sup>49</sup> ABDTOPConsult (2021). [Normeren en beprijzen van stikstofemissies](#).

knel zullen brengen. Het ligt voor de hand dat dit deels tot vertrek uit de landbouwsector gaat leiden en deels een transitie inluidt naar extensievere landbouw. Voor beide situaties is de hulp van de overheid noodzakelijk, maar voor de precieze vormgeving daarvan is eerst meer duidelijkheid nodig over de beleidsinstrumenten waar beleidsmakers voor kiezen. Hoe dan ook zal een perspectief voor de landbouw gecreëerd moeten worden in een toekomstbestendig landelijk gebied.

Grondverwerving kan een belangrijk middel zijn om de noodzakelijke herinrichting van het landelijk gebied te realiseren. In het verleden vervulde de Dienst Landelijk Gebied (DLG) deze taak voor zowel het Rijk als de provincie. De DLG vertaalde beleid naar uitvoering in gebiedsprojecten. Het agentschap verwierf gronden, ontwikkelde integrale ontwerpen en richtte ze opnieuw in, adviseerde over het beheer ervan en droeg ze vervolgens over aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs. In 2015 werd de DLG opgeheven. De kennis en uitvoeringskracht die hiermee verloren ging bij het Rijk, zal de komende jaren echter hard nodig zijn bij het realiseren van adequate ruimtelijke configuraties in het landelijk gebied.

Actuele kennis is cruciaal om het beleid van zowel Rijk als decentrale overheden te onderbouwen. Veel informatie over het landelijk gebied is al beschikbaar bij organisaties als het PBL, KNMI en het Deltaprogramma, maar vindt nog te weinig zijn weg naar het regionale niveau. De vertaling van door het Rijk gebruikte kennis en data naar de regio wordt nog onvoldoende gefaciliteerd.

*Conclusie: Of de beschikbare instrumenten en middelen toereikend zijn kan pas beoordeeld worden als er meer duidelijkheid bestaat over de plannen voor het landelijk gebied. Gegeven de omvang van de opgave en de noodzaak om de transitie in de landbouw te ondersteunen, is het waarschijnlijk dat extra middelen en instrumenten nodig zijn. Vergroting van de uitvoeringskracht en vertaling van beschikbare kennis naar de regio zijn in ieder geval noodzakelijk.*

## 5.5 Energietransitie

### 5.5.1 Governance van de RES'en

Het Rijk heeft aan de 30 regio's waarin de RES'en worden gemaakt een (on-  
onderhandelbaar) kwantitatieve doel van 35 TWh aan hernieuwbare energie via zon en wind meegegeven voor 2030, waarvan decentrale overheden hebben aangegeven dit te kunnen realiseren. Verder zijn er gezamenlijke afspraken opgesteld om het proces binnen een bepaalde (korte) periode tot resultaat te laten leiden en wordt de voortgang gemonitord door het PBL. Ook kent de RES-aanpak een escalatiemechanisme voor het geval de RES'en niet optellen tot de doelstelling. De RES-regio's zijn bottom-up tot stand gekomen en de betrokken decentrale overheden hebben veel ruimte om zelf invulling te geven aan de manier waarop zij de nationale doelstelling realiseren. Hiermee ligt de nadruk sterk op regionaal eigenaarschap, maar is tot nu toe weinig gestuurd op de aansluiting op andere opgaven. De RES-regio's sluiten wat betreft de gebiedsindeling ook niet altijd aan op de gebiedsindelingen voor andere opgaven.

De meest recente monitor van het PBL laat zien dat de regio's op koers liggen om op 1 juli 2021 een RES 1.0 op te leveren. Ook blijkt dat de doelstelling van 35 TWh haalbaar lijkt. Tegelijkertijd hebben we in hoofdstuk 4 gezien dat de globale keuzes die regio's gemaakt hebben nog moeten worden vertaald naar concrete ruimtelijke

plannen en dat de confrontatie met ruimteclaims die voortkomen uit andere opgaven (woningbouw, natuur, klimaatadaptatie etc.) nog niet heeft plaatsgevonden. Wanneer de ruimtelijke consequenties van de RES'en duidelijk worden, zal bovendien pas blijken of de plannen kunnen rekenen op draagvlak van inwoners. Hierdoor is het nog onzeker welk deel van de plannen uit de RES'en uiteindelijk ook gerealiseerd zal kunnen worden.

Ook de democratische legitimiteit vormt een aandachtspunt. Wanneer betrokkenen binnen een RES-regio's tot een gedeelde strategie komen, zal deze nog moeten worden vastgesteld door de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen. Het proces van de RES'en voorziet daarin en in alle regio's is er reeds contact gezocht met volksvertegenwoordigers. Toch zeggen volksvertegenwoordigers te worstelen met de invloed die ze kunnen uitoefenen op de totstandkoming van de RES'en, omdat ze met veel verschillende partijen tegelijk een besluit moeten nemen.<sup>50</sup> Tevens blijkt uit de reacties op de concept-RES'en dat gemeenteraden, provinciale staten en waterschappen nog veel wensen en bedenkingen hebben bij o.a. de keuzes voor locaties en technieken.<sup>51</sup> Ook dit kan invloed hebben op het aandeel van de huidige plannen dat uiteindelijk gerealiseerd kan worden.

*Conclusie: de RES-aanpak kent een kwantitatieve doelstelling, een strak omlijnd proces en legt de nadruk op regionaal eigenaarschap en democratische legitimiteit en voldoet in dat opzicht aan een flink aantal ijkpunten voor goede governance. De uitzondering is vooral dat de RES-aanpak (anders dan de verstedelijkingsstrategieën) sectoraal is. Er wordt nu alsnog gewerkt aan een meer integrale afweging met andere ruimtelijke belangen. De doelstelling van 35 TWh is volgens de monitor binnen bereik, maar hierover bestaat wel onzekerheid, onder meer omdat door de sectorale aanpak de impact van de afweging met andere ruimtelijke belangen nog onduidelijk is en voorts de betrokken gemeenteraden, provinciale staten en waterschappen nog definitief moeten instemmen.*

#### Kaders vanuit het Rijk

De regio's moeten bij het opstellen van de RES'en een afweging maken tussen kwantiteit, ruimtegebruik, draagvlak en energiesysteemefficiëntie. Om regio's daarbij te helpen zijn in de NOVI en door het NP RES kaders meegegeven. Het gaat o.a. om een voorkeur voor grootschalige clustering en ruimtelijke principes als 'zuinig en zoveel mogelijk meervoudig ruimtegebruik' en 'vraag en aanbod zo dicht mogelijk bij elkaar'. Deze kaders zijn echter niet bindend en blijken in de praktijk vaak lastig toe te passen. In de meeste concept-RES'en wordt wel gerefereerd aan de kaders, maar blijft het vaak onduidelijk op welke manier ze een rol hebben gespeeld bij het maken van keuzes voor locaties en technieken. Dat komt mede doordat de kaders weinig concreet zijn. Wat bijvoorbeeld door de regio's wordt gemist zijn principes die helpen bij het meenemen van de impact op natuurgebieden, beschermde soorten en landschappen en die richting geven bij de ruimtelijke inpassing van duurzame opwek.<sup>52</sup>

Ook blijkt dat er verschillen tussen de regio's bestaan in de interpretatie van de kaders. Zo geeft het Rijk in de NOVI aan dat clustering van wind de voorkeur geniet. Dit principe wordt verschillend toegepast. Soms streven regio's wel naar clustering,

<sup>50</sup> NP RES (2021). [Foto Februari](#).

<sup>51</sup> PBL (2021). [Monitor concept-RES](#).

<sup>52</sup> Werkgroep Energie, Natuur en Landschap NP RES (2021). [Naar een betere afweging](#).

maar doen zij dit op het niveau van gemeenten of de regio, waardoor er op nationale schaal nog steeds een grote mate van spreiding zal zijn. Het abstracte en multi-interpretabele karakter van de kaders zorgt er ook voor dat objectieve toetsing niet mogelijk is. Het is volgens het PBL daarom de vraag of de landelijke kaders veel effect zullen hebben op de uitwerking van de RES'en.

Er is bij de afwegingen die RES-regio's maken vaak sprake van een afruil tussen energiesysteemefficiëntie en draagvlak. De oplossingen die op veel draagvlak kunnen rekenen, zoals kleinschalige installaties en het geografisch spreiden van windmolens, zijn vaak minder energiesysteemefficiënt. Ook is het draagvlak voor opwekking via zon vaak groter dan voor wind, terwijl de elektriciteitsproductie uit zon volgens het PBL ongeveer een factor 3 minder efficiënt is voor het netwerk dan wind. Door de beperkte sturing die uitgaat van de landelijke kaders die energiesysteemefficiëntie moeten bevorderen en door het feit dat de kosten van inefficiënte keuzes elders neerslaan (zie paragraaf 5.5.2), kiezen bestuurders doorgaans voor draagvlak in plaats van energiesysteemefficiëntie. Het gevolg is dat er grotere investeringen in de netinfrastructuur nodig zijn, waarvan de realisatie ook meer tijd gaat vragen.<sup>53</sup>

*Conclusie: Vanuit de NOVI en het NP RES zijn wel kaders meegegeven voor het maken van ruimtelijke keuzes in de RES'en, maar in de praktijk blijken ze weinig sturend. Dat zorgt ervoor dat regio's draagvlak het zwaarst laten wegen en een voorkeur hebben voor minder energiesysteemefficiënte oplossingen, waardoor ook de onzekerheid is toegenomen over tijdige aansluiting van die oplossingen op de netten.*

### Verbinding tussen onder- en bovengrond

Voor de ruimtelijke ordening zijn met name de opgaven voor duurzame elektriciteitsvoorzieningen (de windmolens, zonneweiden en energie-infrastructuur) het meest relevant. Daarnaast kennen de RES'en nog een grote opgave voor de verduurzaming van de warmtevoorziening in bestaande gebouwen. Invulling van deze opgave is minder ver dan bij de duurzame elektriciteitsvoorzieningen. De relevantie van de warmtevoorziening voor de ruimtelijke ordening is dat ondergrondse activiteiten, zoals bijvoorbeeld geothermie en bodemenergie, restricties met zich mee kunnen brengen voor andere ondergrondse activiteiten en voor de gebruiksfuncties bovengronds. Andere voorbeelden hiervan betreffen plannen voor het afvangen en opslaan van CO<sub>2</sub> en de opslag van waterstof in ondergrondse zoutcavernes.

De Structuurvisie Ondergrond (STRONG) is een aanzet om tot een ordening in de ondergrond te komen, maar is nog onvoldoende vertaald naar bovengrondse consequenties, laat staan dat er sprake is van een integrale afweging (en in het verlengde daarvan ook vergunningverlening) tussen bovengrondse en ondergrondse activiteiten. Dat geldt ook voor de regionale plannen voor de ondergrond. Hierdoor bestaat bijvoorbeeld het risico dat plannen voor het verwarmen van woningen door middel van geothermie onhaalbaar blijken, omdat warmte al vergeven is aan andere bovengrondse functies, zoals de glastuinbouw. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat warmte uit een bron maar ongeveer 30 jaar bruikbaar is. Dit betekent dat voor de langjarige warmtevoorziening van woonwijken door

---

<sup>53</sup> NP RES (2021). [Foto Februari](#).

geothermie op korte afstand ruimte in de ondergrond beschikbaar moet zijn voor nieuwe putten.

*Conclusie: Ondergrondse activiteiten in het kader van de energietransitie zijn nog onvoldoende vertaald naar consequenties voor andere ondergrondse activiteiten en bovengrondse gebruiksfuncties.*

#### De RES-opgave in perspectief

Zoals gezegd is het denkbaar dat zelfs bij ondertekening van de RES 1.0 door alle 30 regio's, bij de uitvoering van de strategieën toch blijkt dat de doelstelling van 35 TWh niet wordt gehaald, bijvoorbeeld door toenemende weerstand naarmate visueel duidelijker wordt wat de impact van windmolens en zonneweides op het landschap zal zijn. Tegelijkertijd is het doel van 35 TWh geen einddoel en is het lang niet genoeg om in 2050 volledig op hernieuwbare energie over te kunnen. Daar komt nog bij dat de Green Deal van de Europese Commissie leidt tot een nog hogere doelstelling voor emissiereductie tot 2030: van -49 procent naar -55 procent. De huidige opgave voor de RES'en vormt dus maar een stap richting het realiseren van de klimaatdoelen. Dit roept de vraag op hoe groot het aandeel van zon en wind op land kan worden in de Nederlandse klimaatpak na 2030.

#### 5.5.2 *Instrumenten en middelen*

Het NP RES stelt dat de meeste regio's nog niet scherp in beeld hebben hoe ze de financiering van de RES-plannen vorm gaan geven. Sommige regio's willen zelf instrumenten ontwikkelen, zoals subsidies of ontwikkelfondsen, andere regio's vinden dit een verantwoordelijkheid van anderen, zoals het Rijk en de gemeenten.<sup>54</sup>

Om het gehele aanbod van hernieuwbare elektriciteit van de regio's te kunnen accommoderen moeten regionale netbeheerders als Stedin, Enexis en Liander de capaciteit van hun netwerk met 30 tot 60 procent uitbreiden. Concreet gaat het dan om het aanleggen van nieuwe kabels en het realiseren van nieuwe laag- en middenspanningsstations. Uit de netimpactanalyses van de netbeheerders komt naar voren dat de concept-RES'en vragen om een investering in infrastructuur van de regionale netbeheerders van ten minste 2,4 miljard euro op een totaal van circa 30 miljard die de regionale netbeheerders de komende tien jaar voorzien in hun investeringsplan 2020-2029. Ook TenneT verwacht tot 2030 meerdere miljarden aan extra investeringen te moeten doen aan het netwerk.

Door het clusteren van de opwekking van zon en wind en het plaatsen van zonneparken en windmolens op voor het netwerk logische plekken kunnen regionale netwerken efficiënter worden benut en zou volgens het PBL tot ongeveer 60 procent op de uitbreidingskosten bespaard kunnen worden.<sup>55</sup> De regio's die de keuzes ten aanzien van plaatsing van zonneweiden en windmolens maken zijn echter niet de partijen die de kosten voor de infrastructuur betalen. De kosten voor de infrastructuur worden grotendeels via de energierekening van huishoudens en bedrijven bekostigd. Hiermee zijn de kosten feitelijk gesocialiseerd. Er is daardoor voor de RES-regio's geen prikkel om voor kostenefficiënte oplossingen te kiezen.

---

<sup>54</sup> NP RES (2021). [Foto Februari](#).

<sup>55</sup> PBL (2021). [Monitor concept-RES](#).



Een apart punt is of de netbeheerders in staat zullen zijn de benodigde netwerkaanpassingen op tijd te realiseren. Dat is nog niet met zekerheid te zeggen. Daarvoor is de ruimtelijke uitwerking van veel concept-RES'en nog niet specifiek genoeg. Hier ligt een verband met het vorige punt: hoe sterker de spreiding, hoe moeilijker het wordt om de aanpassingen op tijd te realiseren. Het PBL hanteert een bandbreedte voor de te verwachten energieopbrengst van de RES'en en schat in dat de onderkant van die bandbreedte (31,2 TWh) realiseerbaar is voor 2030 qua netcapaciteit. Bij de middenwaarde (38,2 TWh) en de hoge waarde (45,7 TWh) is dit niet vanzelfsprekend.

Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien maken ook decentrale overheden kosten die samenhangen met de totstandkoming en uitvoering van de RES'en. Het gaat dan met name om personele inzet die onder andere gericht is op projectbegeleiding en vergunningverlening voor zonneweides en windmolenparken. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) adviseert dat de waterschappen de uitvoeringskosten via een verhoging van hun heffingen bekostigen. Het kunnen doorrekenen van uitvoeringskosten via de heffingen vraagt vermoedelijk wel aanpassing van de Waterschapswet. Voor de uitvoeringskosten van provincies en gemeenten wijst de ROB naar het Rijk.<sup>56</sup> Het Rijk heeft hier nog geen besluit over genomen.

Tot slot speelt ook hier het punt van beschikbaarheid van kennis. De energietransitie een complexe opgaven waarvoor veel expertise nodig is. Dat geldt ook voor de uitvoering van de RES'en. Zo zijn voor de monitoring van de RES'en eenduidige gegevens nodig op regionaal niveau. Op dit moment hanteren regio's vaak nog verschillende definities en data, waardoor het lastig is regio's met elkaar te vergelijken.

*Conclusie: Doordat regio's lijken te kiezen voor inefficiënte oplossingen zijn dure en tijdsintensieve aanpassingen aan de netinfrastructuur nodig. Dit maakt het onzeker of de RES'en op tijd kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast moet nog een oplossing worden gevonden voor de uitvoeringskosten van decentrale overheden en is verbetering van de monitorgegevens nodig.*

## 5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd een antwoord te geven op de twee hoofdvragen van dit IBO: 1) is de huidige governance effectief om integrale ruimtelijke keuzes te maken en 2) in hoeverre beschikken de betrokken partijen over de instrumenten en middelen om uitvoering te geven aan de gemaakte ruimtelijke keuzes?

Om tot antwoorden te komen op deze twee vragen hebben we ijkpunten voor een effectieve governance ontwikkeld, gebaseerd op ervaringen met programma's uit het verleden, zoals 'Ruimte voor de rivier'. Die ijkpunten hebben betrekking op zowel de ruimtelijke keuzes als ook instrumenten en middelen om die keuzes te realiseren. Beide moeten namelijk consistent met elkaar zijn. De ijkpunten betreffen 10 punten die zijn samengevat in paragraaf 5.1. Overall levert toetsing van de algemene governance van de NOVI en van de drie prioriteiten met grote ruimtelijke impact aan de ijkpunten een divers beeld op.

### 5.6.1 Algemene governance NOVI

<sup>56</sup> Raad voor het Openbaar bestuur (2021). [Van Parijs naar praktijk.](#)

Getoetst aan de ijkpunten scoort de NOVI goed wat betreft het belang van de regio als de geografische eenheid waar belangen het meest indringend integraal afgewogen moeten worden. Positief is ook de inzet om gelijkwaardig samen op te trekken met andere overheden in het ruimtelijk domein. Wat betreft de meeste andere ijkpunten schiet de NOVI echter tekort. Dat geldt onder andere voor de ordenende principes, het ontbreken van een escalatiemechanisme, het vrijblijvende karakter van de afspraken die Rijk en decentrale voerheden maken en de neiging om alles met alles te verbinden met het risico op patstellingen. Tot slot is er een groot contrast tussen de wens om als één overheid te werken en de realiteit van de bestuurlijke spaghetti van honderden samenwerkingsverbanden in Nederland. Wat betreft de instrumenten en de middelen concluderen we dat de omvang van de uitdagingen op het terrein van de verstedelijking, het landelijk gebied en de energietransitie groot is en het verwachte lage niveau van ruimtelijke investeringen door gemeenten en het Rijk daardoor een knelpunt vormen. Ook zijn er tekorten aan kennis, data en uitvoeringscapaciteit bij zowel het Rijk als de decentrale overheden die risico's vormen voor de effectieve uitvoering van ruimtelijke keuzes.

#### 5.6.2 *Duurzame verstedelijking*

##### Governance van de verstedelijkingsstrategieën

De ijkpunten met betrekking tot het maken van integrale ruimtelijke keuzes in de verstedelijkingsstrategieën zijn afgezien van enkele aandachtspunten goed toegepast. In het vervolgetraject dient er meer aandacht uit te gaan naar de ontwikkeling en de bereikbaarheid van bedrijventerreinen, naast de woningbouw. Wat betreft klimaatadaptatie wordt voor specifieke locaties het voorzorgsprincipe nog onvoldoende toegepast. Verder heeft er nog te weinig afstemming plaatsgevonden tussen de verstedelijkings- en regionale energiestrategieën.

Doordat in deze fase van de verstedelijkingsstrategieën de focus op de ruimtelijke keuzes heeft gelegen, is aan andere ijkpunten tot nu toe geen aandacht besteed. Het ministerie van BZK heeft aangegeven dat het komende half jaar te zullen doen in de opmaat naar het afsluiten van bestuursakkoorden over de verstedelijkingsstrategieën. Een opletpunt hierbij is de wijze van financiering van het akkoord, die tot nu toe versnipperd was en niet gekoppeld aan bredere prestatieafspraken.

##### Governance voor verstedelijking buiten de 7 verstedelijkingsregio's

Buiten de grote verstedelijkingsregio's is het Rijk momenteel niet betrokken bij de ontwikkeling van regionale strategieën. Gemeenten blijken daar moeite te hebben met keuzes maken en provincies voeren van oudsher een te restrictief beleid wat betreft de plancapaciteit voor nieuwbouw. Dit is bij ongewijzigd beleid een risico voor de realisatie van de verstedelijkingsdoelstellingen, waarvoor in deze gebieden 330 duizend woningen moeten worden gebouwd tot 2030, 37 procent van de totale opgave. Gemeenten en provincies passen hier tot nu toe de ijkpunten voor goede governance onvoldoende toe.

##### Instrumenten en middelen voor verstedelijking

Bij ongewijzigd beleid is het de vraag of de nationale doelstelling van 900 duizend extra woningen tot 2030 gerealiseerd kan worden door gebrek aan middelen en

instrumenten. Een achttal factoren vormt hiervoor, vaak in onderlinge samenhang, de verklaring. De belangrijkste daarvan zijn onvoldoende middelen in de diverse begrotingen en fondsen en eveneens bij gemeenten en corporaties, verkeerde prikkels bij gemeenten en projectontwikkelaars om voldoende te bouwen en de ambitie om vooral binnenstedelijk te bouwen, die zowel complex als duur is. Wat betreft de verstedelijkingsopgave is er op het punt van de financiële middelen zowel bij de verstedelijkingsstrategieën als elders in het land nog werk te verzetten. Op dit punt schiet de huidige aanpak dus nog tekort ten opzichte van de ijkpunten.

### 5.6.3 *Toekomstbestendig landelijk gebied*

In het landelijk gebied zien we dat de aanpak van het Rijk uiteenvalt in een groot aantal sectorale programma's, terwijl de samenhang tussen de opgaven juist daar groot is. Er is voor een aantal opgaven wel sprake van kwantitatieve doelstellingen, maar die worden niet bij elkaar gebracht op een centrale tafel in de regio. Bovendien laat het gebrek aan ordenende principes zich in het landelijk gebied het meest gelden. De transformatieve verandering die nodig is, zal waarschijnlijk onvoldoende van de grond komen als het Rijk geen duidelijke randvoorwaarden meegeeft.

De sectorale aanpak voor het landelijk gebied betekent tevens dat instrumenten en middelen verdeeld zijn over een groot aantal beleidsprogramma's. Integrale plannen voor het landelijk gebied om de nationale doelen te halen zijn er nog niet, waardoor het niet mogelijk is om vast te stellen of de huidige instrumenten en middelen toereikend zijn. Gegeven de grote opgaven in het landelijk gebied voor onder andere stikstof, natuur, waterbeschikbaarheid en bodemdaling ligt het echter wel voor de hand dat inzet van extra middelen en instrumenten nodig zal zijn, met name door de verwachte aanzienlijke effecten ervan op de landbouw. Daarnaast vraagt het toekomstbestendig maken van het landelijk gebied om versterking van de uitvoeringskracht in de regio's.

### 5.6.4 *Energietransitie*

Bij de RES'en zien we dat er een strak omljnd proces is ingericht, met een helder kwantitatief doel van 35 TWh aan duurzame opwek op land. De RES-regio's hebben een grote mate van vrijheid bij het invullen van deze doelstelling. Wel moeten zij hun plannen op relatief korte termijn opleveren en is er een escalatiemechanisme voor het geval de plannen niet optellen tot 35 TWh. Daarmee voldoet de RES-aanpak aan een behoorlijk aantal van de ijkpunten voor een effectieve governance.

Belangrijkste afwijking van de ijkpunten - en de in de NOVI gepropageerde manier van werken - betreft de sectorale in plaats van een meer integrale aanpak. Afweging met andere belangen probeert men nu alsnog te doen. Dit kan er echter toe leiden dat de ambities in de RES'en moeten worden bijgesteld.

Een ander knelpunt is dat de kaders die het Rijk heeft meegegeven op sommige punten een te vrijblijvend karakter hebben. Dit zorgt ervoor dat bij de ruimtelijke inpassing van duurzame opwek vooral naar draagvlak is gekeken, met als keerzijde dat regio's onvoldoende letten op energiesysteemefficiëntie. Gevolg daarvan is ook dat onduidelijk is of de aansluiting op de netten overal tijdig kan worden gerealiseerd. Aangezien de kosten voor de infrastructuur feitelijk gesocialiseerd zijn, bestaan er echter geen financiële prikkels die de regio's aanzetten tot energiesysteemefficiëntere keuzes. Een openstaand punt is verder dat de

bekostiging van de uitvoeringskosten van decentrale overheden voor het Klimaatakkoord nog geregeld moet worden.

#### 5.6.5 *Overall conclusies over de hoofdvragen van het IBO*

Wat betreft het maken van de ruimtelijke keuzes voldoen de verstedelijkingsstrategieën het beste aan de ijkpunten. Op het punt van de instrumenten en middelen om die ruimtelijke keuzes te realiseren wordt voor deze strategieën echter nog niet aan de ijkpunten voldaan.

Voor de RES'en geldt bijna de omgekeerde beoordeling als bij de verstedelijkingsstrategieën. Geen integrale, maar een sectorale aanpak, waar nu alsnog geprobeerd wordt de afweging met andere belangen te maken. De sturing van de RES'en is verder vrij strak geregeld, en voldoet daarmee aan veel ijkpunten. Een uitzondering hierop is dat bij de ordeningsprincipes die zijn meegegeven onvoldoende prikkels zijn ingebouwd voor kostenefficiënte keuzes. Dit heeft ertoe geleid dat regio's vooral gezocht hebben naar locaties die op draagvlak kunnen rekenen.

Wat betreft het toekomstbestendig landelijk gebied is er tot nu toe nog geen begin gemaakt met een integrale aanpak zoals bij de verstedelijkingsstrategieën. Conclusie van onze analyse is dat er gegeven de niet-duurzame ontwikkelingen in het landelijk gebied alle reden is om hiermee op korte termijn aan de slag te gaan. Als gevolg van deze situatie kunnen beide hoofdvragen van het IBO voor het landelijke gebied niet worden beantwoord. Positieve keerzijde hiervan is wel dat hierdoor kan worden geleerd van de lessen van de RES'en en de verstedelijkingsstrategieën.

In hoofdstuk 3 stelden we in de conclusies de vraag of de inclusieve benadering die de NOVI bepleit met het adagium: 'alleen ga je wellicht sneller, maar samen kom je verder' ook snel genoeg zou werken om de toenemende problemen de baas te worden op het terrein van woningbouw, natuur, stikstof en klimaatadaptatie. Op basis van dit hoofdstuk kunnen we het antwoord op die vraag geven. Het beeld over de werking van de governance is divers voor de drie onderzochte prioriteiten, maar met name voor de verstedelijking en het landelijk gebied is het risico aanzienlijk dat de nationale doelen voor 2030 niet gerealiseerd gaan worden. Er is dus werk aan de winkel zowel wat betreft de ruimtelijke keuzes als wat betreft de instrumenten en middelen om tot een betere governance te komen.

## 6 Aanbevelingen en beleidsopties

Centrale vraag van dit IBO is of de huidige governance van de ruimtelijke ordening volstaat om integrale ruimtelijke keuzes te maken en of de beschikbare instrumenten en middelen toereikend zijn om uitvoering te geven aan die keuzes. We constateren op basis van de analyse zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, dat er op een aantal punten verbeteringen mogelijk zijn die de effectiviteit van de governance kunnen vergroten. In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan waarbij in sommige gevallen één of meerdere beleidsopties worden geschetst. Paragraaf 6.1 gaat in op de aanbevelingen voor de algemene governance. De aanbevelingen in de paragrafen 6.2-6.4 richten zich op de drie prioriteiten: duurzame verstedelijking, toekomstbestendig landelijk gebied en energietransitie, met name de RES'en.

### 6.1 Algemene governance

Doel van de aanbevelingen in deze paragraaf is om het Rijk in staat te stellen om steviger en meer samenhangende regie te voeren op de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van doelstellingen van nationaal belang, zoals natuur, stikstofdepositie, woningbouw, bereikbaarheid, waterbeschikbaarheid, waterveiligheid en bodemdaling. De eerste aanbeveling betreft de consequente toepassing van een aantal ijkpunten bij processen van ruimtelijke ordening en ontwikkeling. De tweede aanbeveling is om te komen tot een nadere ruimtelijke vertaling van de NOVI. Derde punt betreft een aantal aanbevelingen om de kennis-, data-, beleids-, en uitvoeringscapaciteit van het Rijk en de decentrale overheden te versterken op dit terrein en daarmee ook hun vermogen om inhoudelijk beter samen te werken. Zonder verbetering van deze capaciteit leidt meer regie niet tot goede uitvoering.

#### Aanbeveling 1: Toepassen van ijkpunten

Wij waarderen de inzet om als één overheid te opereren, maar zijn tevens van mening dat regie vanuit het Rijk van belang is, met name voor doelstellingen op nationaal niveau, waarvoor het Rijk aan de lat staat. In hoofdstuk 5 hebben we daarvoor een aantal ijkpunten geïdentificeerd voor een effectieve sturing. Wat we niet voorstellen is dat het Rijk eenzijdig oplegt hoe Nederland ingericht dient te worden. Integendeel, de regio's spelen in ons sturingsmodel een centrale rol, maar het Rijk zet wel in op een transparante, strakkere sturing om de realisatie van nationaal overeengekomen doelen te borgen.

Een eerste aanbeveling is dan ook dat de ijkpunten standaard worden toegepast bij de uitwerking van nieuwe trajecten die betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting van Nederland en waar het Rijk actief bij betrokken is.

#### **IJkpunten governance (zie ook paragraaf 5.1)**

- Eigenaarschap in de regio
- Integrale benadering, maar met focus op belangrijkste opgaven
- Ordenende principes vanuit het Rijk
- Kwantitatieve prestatieafspraken van Rijk met de regio met langjarige zekerheid: zoveel mogelijk voor meerdere kabinetsperiodes

- Alle relevante kennis aan tafel, ook van private partijen en deskundigen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit
- Gebundelde financiering waar het meerwaarde heeft, gekoppeld aan prestaties
- Democratische legitimiteit m.b.t. alle betrokken bestuurslagen
- Tijdgebonden zowel wat betreft proces als ten aanzien van realisatie
- Monitoring van de afspraken, met mogelijkheid om te escaleren bij achterblijvende prestaties
- Uitvoeringstoets en waar mogelijk pilots

Toepassing van de ijkpunten resulteert in een cyclisch model waarin het Rijk aan de voorkant, waar mogelijk per regio, duidelijke kaders (kwantitatieve doelstellingen en ordenende principes) meegeeft voor nationale doelen. Deze rijkskaders bieden input voor regionale plannen die decentrale overheden opstellen. Het Rijk checkt vervolgens of de nationale doelstellingen met deze plannen worden gehaald. Het bestuursakkoord bevat wederkerige afspraken om het plan te realiseren, waarbij ook aandacht is voor de rol van het Rijk als partner in de uitvoering. Na het sluiten van een bestuursakkoord tussen Rijk en regio/provincie wordt gemonitord of de gemaakte afspraken per regio worden gerealiseerd. Door binnen dit proces te focussen op de belangrijkste nationale doelstellingen en de samenhang daartussen, wordt voorkomen dat alles met alles verbonden moet worden en patstellingen ontstaan.

#### *Aanbeveling 2: NOVI moet een echte visie worden*

Anders dan de naam NOVI, Nationale Omgevingsvisie, doet vermoeden, biedt de NOVI zelf geen visie op ruimtelijk gebied voor Nederland als geheel op basis van integrale afwegingen. De keuze voor versterking van het Stedelijk Netwerk Nederland geeft weliswaar richting aan de verstedelijkingsopgave, maar voor andere opgaven ontbreken richtinggevende keuzes. De NOVI is vooral een kader om op basis van prioriteiten, principes, voorkeursvolgordes en instrumenten tot een integrale ruimtelijke visie te komen.

Hier zitten twee gedachten achter. In de eerste plaats dat het Rijk samen met de andere overheden als één overheid op wil trekken om tot die integrale ruimtelijke keuzes te komen. De tweede gedachte is dat het regionale niveau - en niet het nationale niveau - het niveau is waarop de spanningen en afruilen tussen de verschillende ruimtelijke ambities het sterkst tot uitdrukking komen. Voor de kwaliteit van en het draagvlak voor die (vaak moeilijke) keuzes is het belangrijk dat men zich op regionaal niveau ook daadwerkelijk 'eigenaar' voelt van die problemen en dat het Rijk dus terughoudend moet zijn om vooraf al aan te geven welke kant het op zou moeten.

Deze redenering klinkt logisch, maar er zijn ook keerzijdes aan deze werkwijze. De eerste komt aan het licht als er verschillen van inzicht ontstaan tussen de bestuurslagen, dus als het samenwerken als één overheid onder druk staat. Op dat moment zal het Rijk namelijk zelf beargumenteerd met een alternatief moeten komen en haar eigen huiswerk op orde moeten hebben. Als dan het denken aan de kant van het Rijk nog moet starten, doet dat afbreuk aan een effectieve governance van de ruimtelijke ordening. De tweede keerzijde is dat zonder uitgewerkte visie het moeilijker is voor het Rijk om de decentrale overheden aan de voorkant van het proces ordenende principes en strategisch perspectief te bieden vanuit de nationale belangen.

Belangrijk is verder een escalatiemechanisme in geval de betrokken bestuurslagen er ondanks het streven, toch niet gezamenlijk als één overheid uitkomen. Daarvoor is de beschikbaarheid van een default van rijkszijde van belang. Bij grote projecten in het verleden heeft de aanwezigheid van een concreet (rijks)alternatief vaak positief gewerkt: 'it concentrates the minds' bij de andere bestuurslagen. De aanbeveling die hieruit voortvloeit, is dat het Rijk de NOVI op punten die direct relatie houden met doelen op nationaal niveau ook ruimtelijk zou moeten gaan uitwerken op regionaal niveau. De NOVI is dan niet alleen een kader om tot integrale ruimtelijke keuzes te komen, maar bevat die keuzes ook zelf met deze regionale vertaling. Het Rijk kan daardoor sterker strategisch richting geven, waardoor haar regierol betere invulling krijgt.

Overigens betekent dit niet dat daarmee de gedachte van regionaal eigenaarschap wordt losgelaten. De NOVI-filosofie kan op dit punt in tact blijven, maar bij verschil van inzicht weet men wel waar het Rijk inhoudelijk aan denkt om nationale prioriteiten te realiseren. Ander voordeel hiervan is dat het Rijk gedwongen wordt om zich te verdiepen in de regionale problemen. Omdat door de decentralisaties veel kennis op dit terrein bij het Rijk is verdwenen, bevelen we aan dat aan de zijde van het Rijk die kennis weer wordt opgebouwd; zie aanbeveling 3. Daarmee worden de andere bestuurslagen inhoudelijk uitgedaagd om met een beter plan te komen. Bij 'Ruimte voor de rivier' leidde dit tot veel creativiteit waardoor een aantal omwisselbesluiten plaatsvonden. Deze vorm van beleidsconcurrentie kan dus tot een effectievere governance van de ruimtelijke ordening leiden en tot inhoudelijk betere keuzes.

Deze aanbeveling mag niet zo gelezen worden dat het Rijk nu eerst enkele jaren een dergelijke visie gaat uitdenken. Ons voorstel is dat het Rijk een dergelijke visie 'werkende weg' steeds verder ontwikkelt.

### *Aanbeveling 3: Versterking kennisbasis, beleidscapaciteit en uitvoeringskracht van de overheden*

Er is in het afgelopen decennium veel kennis en uitvoeringscapaciteit verdwenen bij zowel het Rijk als de decentrale overheden.

Om de kennisbasis van de decentrale overheden te versterken is het nodig dat zij beter gebruik kunnen maken van de landelijke kennisinstututen. Er is ondersteuning vanuit het Rijk nodig bij de inzet van specialistische kennis en bij het vertalen van landelijke kennis en data naar de regio. Voorts vraagt het maken van ruimtelijke keuzes door de regio om beslissingsondersteunende modellen, modelberekeningen of andere hulpmiddelen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van *Digital Twin* Technologie voor de fysieke leefomgeving, die het mogelijk maakt om de complexiteit van de leefomgeving meerdimensionaal te verbeelden en effecten van keuzes inzichtelijk te maken.

Om tot adequate beleidsvoorbereiding en -uitvoering te komen door de verschillende bestuurslagen, moet stapsgewijs toegewerkt worden naar een kennisinfrastructuur ten dienste van de decentrale overheden. Door Rijk en decentrale overheden wordt momenteel bekeken of het mogelijk is te komen tot de inrichting van regionale Kennisschakelpunten. Concreet bevelen we aan dit initiatief te versterken en voor januari 2022 uit te werken tot een plan om te komen tot de genoemde kennisinfrastructuur.

Wat betreft de uitvoeringskracht van decentrale overheden - de mate waarin zij beschikken over de kennis en capaciteit om gemaakte plannen tot uitvoering te brengen - is het zaak om op regionaal niveau zoveel mogelijk de handen ineen te slaan. Als de uitvoeringskracht toch onvoldoende blijkt, moet worden nagegaan of Rijk en provincies kunnen bijspringen om de plannen uit te voeren. Een voorbeeld is de expertise die aan gemeenten wordt geboden op het terrein van de woningbouw.

Tevens helpt het als het Rijk zich mede verantwoordelijk voelt voor het resultaat van een aantal concrete projecten en hier opgavegericht invulling aan geeft. Met de zogenoemde 'sleutelprojecten' en 'Nota Ruimte projecten' zijn daarmee de afgelopen decennia goede resultaten bereikt. We bevelen daarom aan dat een beperkt aantal, meer complexe projecten opgepakt worden in een samenwerking tussen de verschillende overheden. Deze concrete projecten hebben hiermee niet alleen een voorbeeldfunctie richting een integrale werkwijze, maar door het verbinden van ruimtelijke opgaven op verschillende schaalniveaus, worden daarnaast kansen gecreëerd voor vastgelopen sectorale dossiers.

Om de aanbevelingen uit dit IBO uit te voeren is ook bij het Rijk versterking van de kennisbasis nodig. De planbureaus spelen een belangrijke rol bij het uitvoeren van noodzakelijke verkenningen en het berekenen van effecten van beleidsvoorstellen. We bevelen aan dat, gegeven de opgaven waar Nederland de komende 30 jaar voor staat, er in principe elke vier jaar een nieuwe langetermijnverkenning wordt opgesteld van de ontwikkeling van de ruimtevraag dan wel een systematische update daarvan wordt gemaakt.

Ook bij de departementen zelf is versterking nodig om daadwerkelijk deskundig en betrokken in de te onderscheiden regio's te kunnen opereren. Zonder eigen deskundigheid en voldoende menskracht zal meer regie door het Rijk geen kans van slagen hebben. Door de terugtrekkende beweging die de rijksoverheid na de eeuwwisseling heeft ingezet op het gebied van de ruimtelijke ordening is veel kennis en beleidscapaciteit bij het Rijk verdwenen. Een voorbeeld is het gebrek aan kennis en capaciteit waar het gaat om beleidsontwikkeling ten aanzien van bedrijventerreinen. Dergelijke knelpunten doen zich in enigerlei mate voor bij alle departementen die verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de fysieke leefomgeving. Er moet op korte termijn een plan worden opgesteld om bij deze departementen kennis en capaciteit weer op te bouwen.

#### *Aanbeveling 4: Scenario's voor klimaatadaptatie*

Een specifiek onderwerp dat vraagt om adequate kennisontwikkeling is klimaatverandering. De ruimtelijke ontwikkelingen die nu in gang worden gezet, bijvoorbeeld de nieuwe woningen die de komende 20 jaar worden gebouwd, zullen in veel gevallen ook aan het begin van de 22<sup>e</sup> eeuw nog bewoond worden. Dit geldt ook voor andere investeringen die gedaan worden in het fysieke domein, zoals OV-verbindingen, bruggen, sluisen en stuwen. Gegeven de verwachtingen over de stijging van de zeespiegel in de komende 100 jaar en het extremer wordende klimaat is het nuttig om in het kader van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging, de nationale watersysteemanalyse en de herijking van de Deltabeslissingen periodiek scenario's op te stellen onder welke condities er veilig gewoond en gewerkt kan worden op langere termijn. In gebieden waar naar aanleiding van zeespiegelstijging in de toekomst ruimte nodig is om waterveiligheid te realiseren (bijvoorbeeld uitbreiding van waterkeringen en waterberging) kan 'tijdelijk



bestemmen' als instrument ingezet worden. Denk bijvoorbeeld aan het plaatsen van windmolens, die een veel kortere levensduur hebben dan reguliere woningbouw.

Daarnaast is het in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en het Deltaprogramma Zoet Water verstandig om ook voor de andere klimaatdreigingen, zoals hitte en droogte, dergelijke scenario's op te stellen. Het verdient aanbeveling de scenario's te vertalen in concrete instrumenten (zoals kaarten), adviezen en richtlijnen (zoals bouwvoorschriften). Waar gebouwd wordt in gebieden die kwetsbaar zijn voor wateroverlast en bodemdaling dienen bij de bouw maatregelen getroffen te worden die deze risico's zoveel mogelijk wegnemen. Als de klimaatscenario's hier aanleiding toe geven en het goed onderbouwd kan worden vanuit de waterveiligheidssystematiek, verdient het aanbeveling gebieden aan te wijzen waar niet meer gebouwd wordt, zoals in diepe polders of in gebieden langs de grote rivieren.

#### *Aanbeveling 5: Congruente regionale samenwerking*

Het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden en de verschillende regio-indelingen die daarbij gehanteerd worden, zorgen voor onduidelijkheid en onnodige complexiteit bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Indien de aanbevelingen uit dit IBO zouden worden opgevolgd, met name voor het landelijk gebied, zou er door de vorming van integrale regionale tafels ruimte kunnen ontstaan om een aantal sectorale samenwerkingsverbanden op te heffen. Dit zou aansluiten op het advies van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.<sup>57</sup> Het verdient aanbeveling dat hier in de omgevingsagenda's op landsdelig niveau afspraken over worden gemaakt.

#### *Aanbeveling 6: Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit*

Ruimtelijke kwaliteit is een overkoepelend doel bij gebiedsontwikkeling en heeft betrekking op de toekomstwaarde, belevingswaarde en gebruikswaarde. Cultuurhistorische kenmerken en de identiteit van een gebied zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Verder heeft ruimtelijke kwaliteit betrekking op een functionele en toekomstbestendige inrichting van een gebied, waarmee meerdere sectorale opgaven worden bediend binnen dezelfde ruimte. Het combineren van goed bij elkaar passende opgaven (bijvoorbeeld woningbouw in samenhang met vergroening in een wijk) is daarbij essentieel, het is immers ondoenlijk om alles met elkaar te verbinden.

Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit kan het draagvlak voor ruimtelijke ingrepen versterken. Het is echter een moeilijk meetbaar begrip en komt daardoor gemakkelijk in de knel. Ten eerste bevelen we aan dat het Rijk en de decentrale overheden bij bestuurlijke afspraken over de ruimtelijke inrichting, ook afspraken maken over de operationalisering van ruimtelijke kwaliteit in de verschillende opeenvolgende projectfasen, zodat een bredere focus ontstaat dan alleen het behalen van sectordoelelstellingen.

Om het maken en realiseren van deze afspraken te bevorderen, bevelen we ten tweede aan dat het Rijk en de decentrale overheden middelen beschikbaar stellen om bij grote projecten een team aan te stellen dat de ruimtelijke kwaliteit bewaakt gedurende de hele projectdoorloop. Het gaat dan om alle onderdelen van ruimtelijke

---

<sup>57</sup> Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). [\*Als één overheid slaagvaardig de toekomst tegemoet.\*](#)

kwaliteit: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Een aandachtspunt hierbij is dat een te grote hoeveelheid aan kwaliteitseisen de gebiedsontwikkeling kan vertragen. Het is daarom zaak het team een gerichte opdracht mee te geven.

Ten derde bevelen we aan om vaker ruimtelijke kwaliteit onderdeel te maken van een ex post MKBA. De mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit te kwantificeren zijn mede begrensd door een gebrek aan evaluatiemateriaal. Door het opbouwen van een database hierover wordt het mogelijk om in de toekomst ruimtelijke kwaliteit vooraf beter mee te wegen.

#### *Aanbeveling 7: Beter interdepartementale afstemming*

Om te voorkomen dat de decentrale overheden geconfronteerd worden met onverenigbare ruimtelijke consequenties van sectoraal rijksbeleid moet het rijksbeleid met ruimtelijke consequenties beter interdepartementaal worden afgestemd. Er zijn meer en minder ingrijpende organisatorische ingrepen die hieraan zouden kunnen bijdragen. In algemene zin bevelen we aan terughoudend te zijn met departementale herindelingen, omdat ze veel tijd en energie kosten, precies op het moment dat nieuw beleid in de steigers moet worden gezet.

Indien er toch wordt gekozen voor een departementale herindeling, is een optie om beleidsterreinen met een grote ruimtelijke component samen te brengen in een nieuw departement. Om een volwaardige en samenhangende portefeuille voor de nieuwe ministerspost te creëren, zouden in een dergelijke departement de horizontale functies ten aanzien van ruimte, milieu en natuur en leefomgevingskwaliteit bij elkaar gebracht kunnen worden. Dit departement fungeert inhoudelijk dan als *countervailing power* tegenover de vakdepartementen die vooral sectoraal georganiseerd zijn (EZK, BZK, IenW en L&V). Op dezelfde manier is BZK vanuit bestuurlijk perspectief de countervailing power van de vakdepartementen; Financiën vanuit financieel perspectief en JenV vanuit wetgevingsperspectief.<sup>58</sup> Om te voorkomen dat een dergelijk horizontaal fysiek departement een hindermacht wordt, moet in het regeerakkoord (of snel daarna) expliciet en concreet omschreven worden welke opgaven in het fysieke domein de komende vier jaar verder gebracht moeten worden.

In het verlengde van de portefeuille van de nieuwe minister zou één onderraad (en ambtelijk voorportaal) moeten worden ingericht om de integraliteit van de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming te borgen. Dat geeft de coördinerend minister een instrument in handen om integraliteit af te dwingen. Een dergelijke onderraad bestaat op dit moment niet. Hierdoor vindt (voorbereiding van) besluitvorming over ruimte, milieu en natuur en leefomgevingskwaliteit in verschillende gremia plaats.

Naast het feit dat deze optie een ingrijpende structuurverandering behelst, kleven er nog andere nadelen aan. Het gaat om een groot aantal beleidsterreinen (landbouw, natuur, milieu, wonen, bouwen, infrastructuur, water, energie) die onmogelijk allemaal integraal overgeheveld kunnen worden naar het nieuwe departement, terwijl het losknippen van de ruimtelijke component uit de sectorale context ook niet eenvoudig is en tot 'snijverlies' kan leiden. Zo heeft het bijeenbrengen van milieu en infrastructuur in meer samenhangend beleid geresulteerd. Dat gaat dan weer verloren.

---

<sup>58</sup> Elk van deze departementen heeft overigens naast horizontale taken ook verticale taken.

Het aanstellen van een programma-minister, in concreto een minister 'voor' Ruimte', is organisatorisch minder ingrijpend. Ruimte wordt dan gedefinieerd als een horizontale taak, die veel andere beleidsterreinen raakt, en waarvan de programmaminister de politiek-bestuurlijke kaders bewaakt en de integraliteit van de afwegingen bevordert. Vergelijkbaar met de horizontale taak van de minister van Financiën als het gaat over de Rijksbegroting. Dit kan bijdragen aan het expliciteren van het belang dat het kabinet aan integrale ruimtelijke afwegingen hecht. Aandachtspunt is dat deze bewindspersoon dan adequaat wordt toegerust om invulling te geven aan zijn/haar horizontale opdracht, dat wil zeggen: eigen financiële en juridische instrumenten.

Ervaringen uit het verleden met ministers met alleen horizontale taken (Bestuurlijke vernieuwing, Grote steden) zijn niet onverdeeld positief. Zonder eigen beleidsterrein blijft de coördinerend minister afhankelijk van initiatieven van anderen. De stakeholders zullen zich in eerste instantie op de vakministers richten en de coördinerend minister vooral in stelling brengen als ze zich door de "eigen minister" niet gehoord voelen. De coördinerend minister heeft altijd een informatieachterstand en komt mogelijk te laat aan tafel; als de sectorale pap al is gestort.

Om de ministeriële portefeuille voldoende invulling te geven is een combinatie van sectorale taken en horizontale taken in de praktijk onvermijdelijk. Zoals dat ook het geval is bij de minister van Financiën (rijksbegroting en o.a financiële markten) de minister van JenV (wetgevingskwaliteit en o.a. politie), de minister van EZK (klimaat en energie) en de minister van BZK (decentrale overheden en wonen en bouwen).

Er zijn verschillende opties als het gaat om het beleggen van de horizontale taak ten aanzien van ruimtelijke ordening en ruimtelijke beleid. Organisatorisch het minst ingrijpend is het onderbrengen bij BZK. Dat sluit aan bij de huidige situatie, maar dan wel met een expliciet in het regeerakkoord geformuleerde opdracht. Een "ruimtelijke" opdracht die veel breder is dan op dit moment en bijvoorbeeld zich ook uitstrekt tot de ruimtelijke kant van het energiedomein en het landelijk gebied.

Afhankelijk van beleidsinhoudelijke politieke keuzen zijn ook andere opties voor het onderbrengen van de horizontale ruimtelijke taak denkbaar. Naarmate meer belang gehecht wordt aan infrastructuur en water als dragende elementen van de ruimtelijke hoofdstructuur kan ook gekozen worden onderbrengen van de ruimtelijke taak bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ook hier is de ruimtelijke taakopdracht voor dit departement dan veel breder dan die voor 2017 was; toen ruimte ook in de portefeuille bij – toen nog – Infrastructuur en Milieu zat.

Ten aanzien van de departementale ophanging van een coördinerende ruimtelijke taak zijn dus meerdere opties denkbaar. Belangrijk is daarbij het uitgangspunt: *structure follows strategy*. Het kabinet moet zich - in het regeerakkoord - eerst uitspreken over wat zij als de grote opgaven ziet voor de ruimtelijke ordening en het ruimtelijk beleid, de keuzen die men op hoofdlijnen wil maken en wat de politieke kaders ten aanzien van het beleid zijn. De organisatorische inbedding moet daar logischerwijs bij aansluiten.

## 6.2 Duurzame verstedelijking

*Aanbeveling 8: De verstedelijkingsstrategieën vertalen naar bestuursakkoorden met lanjarige prestatieafspraken*

De verstedelijkingsstrategieën zijn een goede aanzet om te komen tot een door de decentrale overheden en het Rijk gedragen integrale visie voor de stedelijke regio's. Er wordt gewerkt aan het vertalen van de strategieën naar een gezamenlijk bestuursakkoord, met daarin heldere inhoudelijke beslismomenten in de tijd, die afhankelijk zijn van prestaties. We bevelen hierbij aan dat er voor woningaantallen en een beperkt aantal andere doelstellingen, zoals werklocaties, kwantitatieve prestatieafspraken worden gemaakt. Voortgang daarvan moet worden gemonitord. Tevens dienen Rijk en regio een tot een escalatieprocedure te komen voor gevallen waarin zich verschillen van inzicht voordoen of afspraken niet worden nagekomen. In het uiterste geval moet ook het terugvorderen van middelen mogelijk zijn.

*Aanbeveling 9: inzetten op een snellere en grotere beschikbaarheid van woningbouwlocaties*

Het is allereerst van belang dat wordt doorgewerkt aan realisatie van de reeds geplande verstedelijkingsstrategieën. Op dit moment bestaat de netto plancapaciteit (in heel Nederland) voor 79% uit binnenstedelijke locaties. Voor deze locaties geldt in de regel een lange doorlooptijd en een grotere kans op vertraging. Hierdoor is niet zeker of de woningbouwproductie snel genoeg kan worden opgeschaald om de nationale doelstelling in 2030 te halen.

Gegeven deze onzekerheid is het noodzakelijk dat er op korte termijn additionele bouwlocaties worden geïdentificeerd en ontwikkeld op basis van de governance voorstellen, die we in aanbeveling 1 van dit IBO doen. Deze locaties dragen bij aan het vergroten van het bouwvolume op korte en middellange termijn. Ze dragen ook bij aan het vergroten van de concurrentie op de nieuwbouwmakrt en zetten daarmee druk op de prijzen van nieuwbouwwoningen en indirect op die van bestaande woningen.

Gegeven het grote aandeel binnenstedelijke locaties in de huidige plannen ligt het voor de hand naar buitenstedelijke locaties te kijken. Als er binnenstedelijk ook nieuwe locaties gevonden kunnen worden, kunnen die uiteraard ook in beschouwing worden genomen. In alle gevallen is een goede ligging ten opzichte van bestaande infrastructuur en/of OV-knooppunten aantrekkelijk, omdat het investeringen in infrastructuur en OV uitspaart. Op die manier kunnen woningen snel gerealiseerd worden op een plek die reeds goed bereikbaar is en de bewoners meteen 'aantakt' op voorzieningen elders.

Tot slot is het zowel binnen- als buitenstedelijk van belang dat planning en realisatie van woningbouw en OV-systemen met elkaar in de pas lopen. Infrastructuur – en met name (light)rail infrastructuur – kent soms doorlooptijden die niet in de pas lopen met de woningbouwdoelstellingen op middellange termijn. Een optie is dan om te kijken in hoeverre het bestaande systeem nóg beter benut kan worden met fiets, smart mobility of met tijdelijke OV-voorzieningen, zoals snelbussen. Daarmee wordt dan vooruitgelopen op het realiseren van hoogwaardige OV-voorzieningen die passen bij de eindsituatie op lange termijn.

*Aanbeveling 10: Kwantitatieve doelstellingen voor de resterende woningbouwopgave, in het landelijk gebied*

Het Rijk is niet betrokken bij de ruimtelijke inpassing van de (resterende) woningbouwopgave buiten de verstedelijkte gebieden, die circa 330 duizend woningen omvat. Dit is ook niet nodig. Wel is de aanbeveling om kwantitatieve,

tijdgebonden prestatieafspraken te maken met provincies over de bijdragen die zij moeten leveren aan de nationale doelen. Provincies voeren van oudsher een te restrictief beleid, mede gezien ze niet voor woningbouwaantallen verantwoordelijk zijn. Het belang van voldoende woningaanbod speelt daardoor op provinciaal niveau een minder grote rol dan andere belangen, zoals het behoud van open ruimte, waarvoor provincies wel verantwoordelijk zijn. Vanuit welvaartsoogpunt zetten provincies daardoor hun bevoegdheden onvoldoende in om te sturen op voldoende plancapaciteit bij gemeenten die niet willen uitbreiden.

Onderdeel van de afspraken tussen Rijk en provincie moet zijn dat de provincie het instrumentarium uit de Omgevingswet inzet als dat nodig is om de doelstelling te bereiken. Een meer dwingende vorm om provincies te committeren aan de afspraken is het vastleggen van de kwantitatieve doelstelling in een programma met een programmatische aanpak. Hierbij zijn provincies juridisch verplicht de doelstellingen te realiseren. Deze verplichting brengt met zich mee dat de gemaakte afspraken realistisch en uitvoerbaar dienen te zijn. Een ander element van deze aanbeveling betreft het opzetten van een monitoringsystematiek die een basis biedt om een interventie te plegen wanneer afspraken niet worden nagekomen.

#### *Aanbeveling 11: Sturen op de sociale woningbouwopgave*

De aanbeveling is om per woningmarktregio de sociale woningbouwopgave vast te leggen, waar momenteel geen Rijksdoelstelling voor is. De kosten van aanvullende sociale huisvesting slaan deels neer op gemeentelijk niveau via lagere grondopbrengsten of mogelijkheden om kosten te verhalen bij ontwikkelaars. Het ligt daarom in de rede dat de nationale ambitie wordt betrokken bij prestatieafspraken met decentrale overheden, zowel bij de verstedelijkingsafspraken als bij de regionale afspraken voor het landelijk gebied. Het vastleggen van deze opgave voorkomt tevens afwenteling hiervan tussen regio's en biedt mogelijkheden om ook op nationaal niveau afspraken te maken over de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties.

Tweede element van deze aanbeveling is om te zorgen voor een langjarige balans tussen de opgave per regio en de financiële positie van woningcorporaties. De investeringscapaciteit van woningcorporaties staat op langere termijn onder druk door een stapeling van maatschappelijke eisen, zoals het rapport 'Opgaven en middelen corporatiesector in balans' laat zien. Het rapport biedt ook verschillende oplossingsrichtingen om deze balans te herstellen<sup>59</sup>.

#### *Aanbeveling 12: Afschaffen afstemmingsrol woningbouw provincies*

We bevelen aan de mogelijkheid voor provincies te schrappen om bij verordening verplichte kaders voor de woningbouw te stellen die tot onnodige bureaucratie leiden. Dit betreft doorgaans het vastleggen van woningbouwaantallen per gemeente voor de langere termijn op basis van prognoses, waarbij afwijkende plannen goedkeuring van de provincie vereisen. De systematiek is vooral bedoeld om overaanbod te voorkomen en de afstemming van infrastructuurinvesteringen te realiseren. Het leidt er in de praktijk echter toe dat provincies niet tijdig inspelen op een veranderende vraag. Daarnaast is het risico op overaanbod - zeker in de woningmarktregio's in het Stedelijk Netwerk Nederland - erg klein, mede omdat de noodzaak om financiering rond te krijgen voldoende waarborg is voor de vraag. Voor

---

<sup>59</sup> BZK (2021). [Opgaven en middelen corporatiesector in balans](#).

deze aanbeveling is het nodig de instructieregels van het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aan te passen.

Binnen deze afstemmingsrol verzorgen provincies doorgaans ook de regionale behoefteeraming die gebruikt wordt voor de onderbouwing van de woningbehoefte bij het doorlopen van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De regionale indeling sluit echter niet altijd aan bij de woningmarktregio en de prognoses zijn niet altijd actueel. Binnen deze aanbeveling wordt de behoefteeraming per woningmarktregio, die op nationaal niveau wordt gemaakt, de leidende prognose voor de laddertoets. Hiermee wordt voorkomen dat een veelvoud aan prognoses en aanvullende regionale afstemming leiden tot het sturen op een andere woningbehoefte dan de nationale prioriteiten. Het vergemakkelijkt tevens de afstemming met sociale woningbouwambities. Ook hiervoor is aanpassing van de instructieregels in het Bkl nodig.

#### *Aanbeveling 13: Bundeling van financiering*

Financiering van het Rijk aan decentrale overheden voor de verstedelijkingsopgave wordt verstrekt via veel verschillende specifieke uitkeringen op projectbasis, die niet gekoppeld zijn aan bredere prestatieafspraken. Dit belemmert de integrale afweging bij decentrale overheden en biedt weinig garantie dat de bredere verstedelijkingsdoelstellingen worden gehaald. We bevelen daarom aan om daar waar de meerwaarde van bundelen evident is, de financiering van de nationale belangen via een specifieke uitkering gezamenlijk te verstrekken als één rijksbod per verstedelijkingsgebied, gekoppeld aan de langjarige verstedelijkingsdoelstellingen<sup>60</sup>. Deze financiering maakt gemeenten minder afhankelijk van de inkomsten uit grondexploitatie, wat de onderhandelingen met ontwikkelaars naar verwachting versneld. Zolang de middelen aan de gedefinieerde doelstellingen worden uitgegeven, hebben decentrale overheden de vrijheid om het budget naar eigen inzicht te alloceren. Deze opzet is vergelijkbaar met de Brede Doeluitkering voor verkeer en vervoer. Indien afspraken niet worden nagekomen kunnen in het uiterste geval middelen worden teruggevorderd. De monitoring vindt plaats door de coördinerende minister voor ruimtelijke ordening. De financiële verantwoording gebeurt nog steeds sectoraal, zoals ook bij de onderzochte projecten in het verleden het geval was. Wegens de algemeen geformuleerde doelen betreft het een beperkte verantwoordingsplicht, die de bestedingsvrijheid aan de integrale opgaven niet vermindert.

#### *Aanbeveling 14: geef de R in het MIRT meer ruimte en stem het budget af op de ambities*

Het Rijk bepleit in de NOVI integrale afweging tussen diverse ruimtelijke belangen, maar het programma dat die afwegingen moet ondersteunen, het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is de facto een programma met een sterke focus op infrastructuurinvesteringen. Dit zorgt ervoor dat andere ruimtelijke belangen onvoldoende worden meegenomen. Aanbeveling is om de R van ruimte daadwerkelijk een plek te geven in het MIRT-proces. Het startpunt van het MIRT moet zijn het benoemen van gezamenlijke en integrale opgaven voor gebieden, bijvoorbeeld in een omgevingsagenda of door het MIRT-onderzoek te verbreden naar een gebiedsonderzoek of omgevingsonderzoek.<sup>61</sup> Door

<sup>60</sup> Het is daarmee niet noodzakelijk om de financieringsbronnen van de verschillende ministeries te integreren.

<sup>61</sup> Zie ook: Lenferink, S & J. Arts (2017). [\*Alles kom terecht in één meerschaliqe ruimte.\*](#)

deze insteek wordt het mogelijk om structureel en op een vroeg moment in het proces de noodzakelijke integratie te faciliteren.

Daarnaast is het voor de realisatie van de OV-voorzieningen in de verstedelijkingsstrategieën in de huidige vorm noodzakelijk dat het budget voor de opgaven in infrastructuur, ruimte en transport wordt aangevuld omdat er bijvoorbeeld geen vrije budgetten meer beschikbaar zijn in het Infrastructuurfonds. We bevelen daarom aan om op korte termijn de ambities en de infrastructuurmiddelen voor de verstedelijkingsstrategieën met elkaar in overeenstemming te brengen. Bij de eventuele aanvulling van het budget voor opgaven in infrastructuur, ruimte en transport is het noodzakelijk die af te stemmen met het Rijksbod dat in aanbeveling 13 is opgenomen. Het toekennen van middelen aan projecten en programma's kan vervolgens plaatsvinden in de Bestuurlijke Overleggen MIRT.

#### *Aanbeveling 15: Onderzoek standaardisatie van bouwtechnische eisen*

Ontwikkelaars en bouwbedrijven geven aan dat veel gemeenten bovenwettelijke eisen stellen aan nieuwbouwwoningen, bijvoorbeeld op het gebied van circulariteit of klimaatadaptatie. Een ontwerp dat in de ene gemeente aan de eisen voldoet, kan daardoor in een andere gemeente worden afgewezen. Volgens de bouwsector belemmert dit industrialisatie en maakt het nieuwbouw onnodig complex en duur.<sup>62</sup> We bevelen aan te onderzoeken of en zo ja hoe standaardisatie van bouwtechnische eisen kan leiden tot kostenreductie en versnelling van de woningbouw, met inachtneming van de doelen op het gebied van circulariteit, biodiversiteit en klimaatadaptatie.

#### *Aanbeveling 16: Stimuleer gemeenten om vaker het instrumentarium in te zetten waarover ze beschikken om vertraging van gebiedsontwikkeling te voorkomen*

Er zijn aanwijzingen dat marktmacht soms een rol speelt bij ontwikkelaars waardoor zij om financiële redenen de neiging hebben om te wachten met bouwen. Gemeenten hebben op zich voldoende instrumenten voorhanden om ontwikkelaars aan te zetten om tijdig projecten te realiseren, ook wanneer de gemeente zelf de grond niet in bezit heeft. Twee vijfde van de gemeenten maakt echter geen gebruik van deze instrumenten om vertraging te voorkomen<sup>63</sup>. In concreto gaat het er dan om dat gemeenten binnen het omgevingsplan of een anterieure overeenkomst regels over de fasering (realisatietermijn) of boetebepalingen opnemen om de ontwikkeling te verzekeren. In het uiterste geval kan een gemeente ook zelf de grond verwerven via het voorkeursrecht of onteigening.

#### *Aanbeveling 17: Monitoring van gemeentelijke financiën en meer anticyclische financiering om de realisatie van de bestuursakkoorden te bevorderen*

Gemeenten zijn verplicht een sluitende begroting te presenteren en hebben daardoor moeite met het hanteren van een stabiel investeringspatroon. Investerings in ruimtelijke ontwikkelingen worden in slechte tijden daardoor vaak uitgesteld, juist in een tijd dat de bouwkosten laag zijn. In een daaropvolgende hoogconjunctuur kunnen die investeringen vaak moeilijk worden ingehaald door een krappere arbeidsmarkt en daarmee hogere kosten. De aanbeveling is om de financiën van gemeenten actief te monitoren tijdens de uitvoeringsfase van het

---

<sup>62</sup> NVB (2020). *Oplossingen voor de woningnoodramp*.

<sup>63</sup> Stec Groep (2021) [Ongebruikte grondposities](#).

bestuursakkoord en meer te ondersteunen wanneer de uitvoering van de prestatieafspraken in het fysieke domein door een recessie in het geding dreigt te komen.

Daarnaast is de aanbeveling om het budget voor de gemeentelijke investeringen aanvullend te verhogen in de laagconjunctuur om te profiteren van de lagere maatschappelijke kosten. Gemeenten hebben goed zicht op fysieke investeringen die toch noodzakelijk zijn op middellange termijn en kunnen beoordelen welke gemakkelijk naar voren geschoven kunnen worden.

#### *Aanbeveling 18: Bijdrage voor gebiedsontwikkeling*

Projecten met een positieve maatschappelijke business case vinden niet altijd doorgang. In het verleden heeft het goed gewerkt om met *trigger* geld van het Rijk grotere investeringen los te trekken en gebiedsontwikkelingen verder te helpen.<sup>64</sup> Een relatief geringe bijdrage vanuit het Rijk bleek een bevorderende factor van betekenis te zijn voor de realisatie van de projecten. Bij stedelijke projecten binnen de BIRK-regeling bedroeg de bijdrage gemiddeld 8 miljoen euro. Deze bijdrage werkte vooral als keurmerk die van positieve invloed was op financiering, tempo of ruimtelijke kwaliteit. De aanbeveling is dan ook om een bijdrage voor gebiedsontwikkeling met cofinanciering te ontwikkelen voor projecten die niet van de grond komen, maar waarvan de meerwaarde voor de nationale belangen kan worden aangetoond. Vergelijkbaar met de vroegere BIRK-regeling kan de bijdrage gekoppeld worden aan de realisatie van één of meerdere kwaliteitsdragers van een project oftewel aspecten die in belangrijke mate de ruimtelijke kwaliteit van het te ontwikkelen gebied bepalen. Het meetpunt voor de doeltreffendheid is dan de realisatie van deze kwaliteitsdragers. Hierbij kan gedacht worden aan de inrichting van de openbare ruimte, de sanering van een specifieke locatie of een beperkte bereikbaarheidsinvestering.

#### *Aanbeveling 19: Gebruik vaker een instructie bij onenigheid tussen overheden over locaties waar een rijksbelang mee is gemoed*

De afspraken met decentrale overheden binnen de voorgestelde governance bevatten in de meeste gevallen geen vertaling naar op locatieniveau. Er kunnen zodoende nog steeds locaties zijn waar overheden onderling niet tijdig uitkomen, maar waarvan de ontwikkeling wel van belang is om de nationale doelstellingen te halen. De aanbeveling is om als Rijk - bij gevallen waar het rijksbelang in het geding is - op meer reguliere basis een instructie te gebruiken om de bestemming wettelijk te verankeren. Een instructie wordt momenteel beschouwd als ultimum remedium. Een dergelijke beschouwing is echter niet nodig. De inzet van wettelijke instrumenten heeft in het verleden goed gewerkt om langjarige zekerheid te bieden en werd vaak niet als belemmerend ervaren door decentrale overheden. De mate van interventie is bijvoorbeeld vergelijkbaar met de manier waarop wordt voorkomen dat beschermd stadsgezicht aangetast wordt. Daarnaast zijn er ook positieve ervaringen mee op provinciaal niveau. Verdergaande jurisdisering zorgt doorgaans wel voor vertraging en dat gaat ten koste van maatwerk.

### **6.3 Toekomstbestendig landelijk gebied**

Wat betreft het toekomstbestendig landelijk gebied is in hoofdstuk 5 geconcludeerd dat er tot nu toe nog geen begin is gemaakt met een integrale aanpak zoals wel

<sup>64</sup> Gerritsen, M., D. Hanemaayer & E. Roos (2009). *Evaluatie BIRK*.



gebeurd is bij de verstedelijkingsstrategieën. Gegeven de niet-duurzame ontwikkelingen in het landelijk gebied is er alle reden om hiermee op korte termijn aan de slag te gaan. De drie aanbevelingen voor het landelijke gebied sluiten logisch op deze situatie aan.

*Aanbeveling 20: Inrichten proces richting bestuursakkoord landelijk gebied*

Gegeven de stapeling van niet-duurzame ontwikkelingen in het landelijk gebied is de opgave om zo snel mogelijk het proces te starten om tot bestuursakkoorden te komen, conform de hierboven genoemde ijkpunten. Binnen deze aanbeveling geeft het Rijk aan alle provincies een opdracht waarin doelstellingen worden geformuleerd voor de belangrijkste nationale belangen in het landelijk gebied. Daarbij denken we in ieder geval aan de reductie van stikstof, uitbreiding van natuur, de klimaatopgave, verbetering van de waterkwaliteit, herstel van de waterbalans en, waar relevant, de beperking van de bodemdaling. Tot slot horen ook de woonopgave van 330 duizend woningen buiten de 7 stedelijke regio's hierbij. Waar mogelijk worden de doelstellingen gekwantificeerd.

De opdracht zou moeten opleveren dat op provinciaal, en waar noodzakelijk *regionaal*, niveau de samenhang tussen de ruimtelijke opgaven zichtbaar wordt. Voorts zou de opdracht ertoe moeten leiden dat er ruimtelijke keuzes worden gemaakt op basis van een integrale afweging. Het werk dat momenteel aan sectorale tafels plaatsvindt, hoeft niet te worden overgedaan, maar wordt juist op provinciaal of regionaal niveau op een centrale tafel samengebracht en in samenhang beschouwd.

Uitwerking van dergelijke plannen is alleen mogelijk als het rijk heldere kwantitatieve doelen definieert voor natuurgebieden, stikstof- en ammoniakdeposities, waterbeschikbaarheid en bodemdaling. Op drie doelstellingen willen we hier nader ingaan.

Wat betreft de stikstofdeposities dient het Rijk ten opzichte van de recent aangenomen wet nog besluiten te nemen over aanvullende gebiedsgerichte maatregelen. Op basis van de uitkomsten van nader ecologisch onderzoek is het verder denkbaar dat er opnieuw moet worden nagedacht over het tempo van reductie van de stikstofemissies tot 2035.

Een tweede opmerking betreft de doelstelling op het terrein van de waterkwaliteit, namelijk de kaderrichtlijn water (KRW), die normen stelt voor de ecologische en chemische toestand van waterlichamen. Uiterlijk in 2027 moeten alle aangewezen wateren voldoen aan de vastgestelde doelen, met uitzondering van wateren waar het vanwege natuurlijke omstandigheden niet mogelijk is om de doelen op tijd te halen. In die gevallen moeten in 2027 wel alle maatregelen zijn getroffen waarmee de doelen later gehaald kunnen worden. Indien hier niet aan voldaan wordt, neemt het risico aanzienlijk toe dat bestaand gebruik en zeker nieuwe (economische) ontwikkelingen door de KRW beperkt worden, vergelijkbaar met de stikstofproblematiek. Het is daarom zeer belangrijk in 2027 te voldoen aan de verplichtingen en de komende jaren goed te bewaken of de ingezette acties daarvoor toereikend zijn, anders dreigt een herhaling van de stikstofcrisis.

Wat betreft de waterkwaliteit moet voorts worden bedacht dat er ook afvalstoffen zijn, zoals medicijnresten en microplastics, die nog niet in de KRW-normen zijn opgenomen, terwijl de schadelijkheid ervan wel vaststaat. Volgens het RIVM en de

Nationale Analyse Waterkwaliteit van het PBL is het niet eenvoudig om hiervoor normen op te stellen. Aanbeveling is om uit voorzorg toch emissiebeperkende maatregelen te gaan verkennen en uit te proberen, bijvoorbeeld door toepassing van nieuwe zuiveringstechnologie.

Een derde opmerking betreft de omvang van natuurgebieden. Het PBL geeft aan dat op lange termijn ten opzichte van het huidige beleid 150 duizend hectares extra natuurgebied moet worden ingericht (zie hoofdstuk 2). Ook hierover zou een nieuw kabinet richtinggevende uitspraken moeten doen in de opdracht aan de provincies.

Om het tempo erin te houden, krijgen de provincies en waar relevant de regio's tot 1 juli 2022 de tijd om, in overleg met relevante stakeholders, te komen tot een plan voor het realiseren van de doelstellingen, waarbij het deels zal gaan om integratie van reeds bestaande plannen. In feite betreft dit een integrale doordenking van het landelijk gebied vanuit de ecologische draagkracht, dat wil zeggen het bodem- en watersysteem in dat gebied, en de doelen die daaruit voortvloeien. Hiermee wordt aangesloten bij de lagenbenadering die uitgaat van afhankelijkheid tussen de ondergrondlaag (fysiek milieu), de netwerklaag (infrastructuur) en de occupatielaag (ruimtegebruik).

De provincie treedt binnen dit proces op als regisseur van het regionale omgevingsbeleid en formeert regionale tafels waaraan gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en, waar relevant, marktpartijen plaatsnemen. De provincie creëert zo het regionale speelveld, bewaakt de uitvoering van de rijksopdracht, vult aan en grijpt in als regionale spelers er zelf niet uitkomen en vraagt, indien nodig, het Rijk te helpen bij oplossingen. Naar onze mening zou het Rijk op een dergelijk verzoek positief moeten reageren.

Een alternatieve werkwijze is dat het Rijk rechtstreeks afspraken maakt met de regio. Vanuit verschillende sectorale belangen bestaat echter een grote diversiteit aan regionale samenwerkingsverbanden, waardoor het lastig is regio's te definiëren waarbinnen een integrale afweging kan plaatsvinden. Bovendien kan democratische legitimiteit bij het sluiten van een bestuursakkoord met de regio alleen indirect georganiseerd worden. Een aanpak op provinciaal niveau heeft voor het Rijk ook nog twee praktische voordelen: er zijn veel minder provincies dan (redelijkerwijs te onderscheiden) regio's en verder weet je precies 'wie je moet bellen als er iets mis mocht gaan'. Per saldo denken we daarom dat een aanpak met provinciale bestuursakkoorden de voorkeur verdient, aangevuld met regionale sub-akkoorden waar dat nuttig is.

De gemaakte plannen vormen na toetsing de basis voor prestatieafspraken tussen het Rijk en de provincies en betrokken regio's die worden vastgelegd in een bestuursakkoord, waarin ook de financiële verplichtingen van de betrokken partijen worden vastgelegd. Opstelling van een dergelijk bestuursakkoord zal naar verwachting aanzienlijke negatieve effecten hebben op de landbouw, met name voor de intensieve veehouderij, zoals het rapport 'Normeren en beprijzen van stikstofemissies' uitwijst<sup>65</sup>. Dit zal deels tot vertrek uit de landbouwsector gaan leiden en deels een verdere transitie bevorderen naar meer duurzame verdienmodellen. Voor beide situaties zal hulp van de overheid noodzakelijk zijn, te meer omdat deze effecten in een aantal regio's bovenop al bestaande economische en sociale problemen komen, onder andere door krimp van de bevolking. In de

---

<sup>65</sup> ABDTOPConsult (2021). [Normeren en beprijzen van stikstofemissies](#).

bestuursakkoorden voor het landelijk gebied dient hier aandacht aan te worden besteed.

Bij het opstellen van een bestuursakkoord zal ook getoetst worden of de plannen voldoende zijn om de nationale doelen te realiseren. Indien dat niet het geval is, zal er conform het voorgestelde governance-model een iteratief proces op gang komen om de doelen met aanvullende maatregelen te gaan halen. Mochten provincies of regio's er onverhoopt helemaal niet in slagen om dergelijke plannen op te stellen, dan zal het Rijk een traject starten waarin het meer regie neemt om alsnog tot die plannen te komen. Vanzelfsprekend zullen provincies en regio's ook dan sterk betrokken blijven bij de planvorming. Om deze reden is het tevens van belang dat het Rijk zelf - in overeenstemming met aanbeveling 2 - de komende tijd intensiever gaat nadenken over het landelijk gebied. Wanneer provincies en regio's het Rijk zelf hulp vragen bij het opstellen van hun plannen, komt dit proces van nadenken op een vanzelfsprekende manier op gang.

*Aanbeveling 21: Ontwikkel ordenende principes en een functiehiërarchie voor het landelijk gebied*

De opgaven in het landelijk gebied vragen om een andere ruimtelijke inrichting. Vanwege de vele rivaliserende belangen die hierbij meespelen zal deze herinrichting niet vanzelf tot stand komen. Niet in de laatste plaats omdat er grote veranderingen in de landbouwsector nodig zijn. Het Rijk moet daarom waar mogelijk per regio doelen stellen en richtinggevende ideeën meegeven in de vorm van ordenende principes. Deze principes moeten richting geven aan de ruimtelijke configuratie van het landelijk gebied.

Op het gebied van verstedelijking heeft het Rijk gekozen voor versterking van het Stedelijk Netwerk Nederland. Ook voor het landelijk gebied zijn dergelijke ruimtelijke concepten nodig om het maken van ruimtelijke keuzes in de regio te faciliteren, bijvoorbeeld door onderscheid te maken naar gebieden met meer of minder toekomstperspectief voor de landbouw. Daarbij moet de balans tussen ruimtegebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht centraal staan. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een ordenend principe als: het Natuurnetwerk Nederland wordt versterkt en de landbouw rond de stikstofgevoelige natuurgebieden binnen dit netwerk wordt geëxtensiverd. Of voor het veenweidegebied: wegens de noodzakelijke vernatting zal de landbouw in dit gebied aangrijpend moeten veranderen.

Tegelijkertijd kan worden aangegeven waar landbouw juist de ruimte krijgt, door een ordenend principe als: op de meest vruchtbare landbouwgronden van Nederland zijn functies die de landbouw verdringen niet toegestaan. Van een dergelijke rijksvisie gaat vaak een ordenende werking uit. In voorkomende gevallen kan de doorwerking van een ordenend principe versterkt worden door deze vast te leggen in een instructieregel. Hierbij verdient een variant die ruimte laat aan een provincie/regio voor een gemotiveerde afwijking van de regel - zoals een voorkeursvolgorde of ladder - de voorkeur.

Het Rijk beïnvloedt op deze manier welke functies voorrang moeten hebben, welke functies kunnen worden gecombineerd en welke functies juist minder of niet gewenst zijn. Afspraken over een dergelijke functiehiërarchie kunnen worden vastgelegd in het te sluiten bestuursakkoord. Belangrijke uitdaging daarbij is het maken van keuzes op punten waar de randvoorwaarden op nationaal niveau elkaar

raken, overlappen of kruisen. Er dienen dan knopen te worden doorgehakt over welke opgaven voorgaan en welke combinaties van functies mogelijk zijn. Als voorbeeld van hoe de functiehiërarchie kan werken, nemen we de Flevopolder. De bodem is daar over het algemeen zeer vruchtbaar. Volgens het hierboven voorgestelde ordeningsprincipe zou dit betekenen dat landbouw voorrang krijgt. Om ruimte te geven aan landbouw zullen andere functies juist moeten worden ontmoedigd, zoals de aanleg van zonneweides op landbouwgrond. Functies die in combinatie met landbouw kunnen bestaan en passen bij gebiedskenmerken, zoals energieopwekking via wind, kunnen juist worden gestimuleerd.

*Aanbeveling 22: Actief grondbeleid nader onderzoeken*

Omdat er nog geen integrale plannen zijn voor het landelijk gebied en instrumentkeuze voor bijvoorbeeld stikstof nog niet heeft plaatsgevonden, is het moeilijk nu al concrete aanbevelingen te doen voor de instrumenten en middelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan ruimtelijke keuzes. De kans is echter groot dat de plannen er toe zullen leiden dat de landbouw op bepaalde plekken geëxtensiveerd zal worden of plaats moet maken voor natuur. Dit zal leiden tot een aanzienlijke afwaardering van agrarische grond, waar de kosten nog van in beeld moeten worden gebracht. Tevens kan onderzocht worden of dit proces kan worden gefaciliteerd middels een actiever grondbeleid vanuit de overheid, bijvoorbeeld door oprichting van een grondbank. Deze grondbank kan gronden aankopen op plekken waar grote transformatieopgaven liggen, de gronden herbestemmen en vervolgens weer verkopen aan partijen die de grond gebruiken/beheren volgens de nieuwe bestemming. Voor een dergelijk instrument zijn verschillende vormen denkbaar. Zo kan de grondbank een landelijke of provinciale entiteit zijn of een combinatie van beide. De baten, kosten en risico's van een Grondbank hangen sterk af van de invulling. Hiervoor loopt reeds een afzonderlijke verkenning naar actiever grondbeleid door het Rijk. Een alternatief kan zijn om bij functiewijziging van de grond uit hoofde van bijvoorbeeld uitkoopregelingen gemeenten standaard een optie tot koop te geven. De gemeente kan deze gronden inzetten voor andere ruimtelijke doelstellingen.

## **6.4 Energietransitie**

De belangrijkste knelpunten in de governance van de RES'en betreffen de sectorale benadering bij de ruimtelijke keuzes en de nog uitstaande financiële knelpunten bij de realisatie van de keuzes.

*Aanbeveling 23: Een meer integrale afweging van de ruimtelijke belangen richting RES 2.0*

Het RES-traject is sectoraal opgezet, waardoor de afweging met andere belangen dan duurzame opwek (woningbouw, natuur, landschap etc.) in eerste instantie niet heeft plaatsgevonden. In opdracht van het Nationaal Programma RES is onderzocht hoe de RES Regio's alsnog tot een betere afweging kunnen komen tussen natuur- en landschapswaarden en de ontwikkelingsmogelijkheden voor wind- en zonne-energie<sup>66</sup>. De Werkgroep Energie, Natuur en Landschap die het Nationaal Programma RES hiervoor heeft ingesteld heeft hier onderzoek naar verricht, adviseert om het afwegingskader van de RES'en aan te passen door concreet te maken hoe natuur en landschap een rol dienen te spelen in de regionale en bovenregionale afwegingen. Tevens constateert de werkgroep dat er behoefte is aan

<sup>66</sup> Werkgroep Energie, Natuur en Landschap NP RES (2021). [Naar een betere afweging.](#)

een bovenregionaal afwegingsmechanisme voor situaties waarin keuzes in de ene regio van invloed zijn op andere regio's. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in het IJsselmeergebied. We sluiten ons bij deze aanbevelingen aan en stellen voor dat hetzelfde wordt gedaan voor andere belangen dan natuur en landschap, zoals de landbouwtransitie, woningbouw, en klimaatadaptatie.

*Aanbeveling 24: Bewust kiezen voor al of niet vergroten energiesysteemefficiëntie*

Zoals in hoofdstuk 5 is geconcludeerd kiezen RES-regio's vaak door de structuur van de economische prikkels voor draagvlak ten koste van energiesysteemefficiëntie en dus voor hogere kosten. RES-regio's dragen die kosten namelijk niet zelf. Netbeheerders zullen deze hogere kosten gaan doorberekenen aan hun klanten. Belangrijkste aanbeveling is dat deze afweging tussen draagvlak versus systeemefficiëntie meer expliciet gemaakt zou moeten worden. Dat zou kunnen door het proces dat is voorgesteld door de werkgroep die NP RES heeft ingesteld om knelpunten te identificeren bij de netimpact van de RES'en en daar oplossingen voor te bedenken.<sup>67</sup>

Wij sluiten hiervoor aan bij één van de aanbevelingen van deze werkgroep en die houdt in dat er een proces wordt ingericht waarmee de RES-regio's, naast zoekgebieden voor opwekking en regionale warmtestructuren, samen met de netbeheerders komen tot een ruimtelijke programmering van de energie-infrastructuur. Onderdeel hiervan is dat netbeheerders op basis van zo concreet mogelijke plannen van de regio's aangeven wat er aan extra infrastructuur nodig is en welke knelpunten zij verwachten.

Vervolgens kunnen gemeenten, provincie en netbeheerder(s) gezamenlijk beter bepalen wat de samenhang is tussen keuzes voor duurzame opwekkingslocaties en de benodigde infrastructuur. In het verlengde daarvan stelt het Rijk een Programma Energiehoofdstructuur op voor de ruimtelijke planning van de energie-infrastructuur van nationaal belang. In dit programma worden keuzes gemaakt op basis van een afweging tussen milieu- en ruimtelijke effecten, systeemefficiëntie, maatschappelijke kosten en baten en uitvoerbaarheid. De wisselwerking met de RES'en is hier van groot belang, omdat de keuzes van de RES'en opgeteld ook kunnen leiden tot infrastructuurbehoeftes op nationaal niveau.

Het idee van deze aanbeveling is dat de RES-regio's door de voorgestelde aanpak meer rekening houden met de netimpact van hun plannen en de netbeheerders meer duidelijkheid krijgen over de noodzakelijke aanpassingen aan de netinfrastructuur. Hierdoor ontstaat ook een beter beeld van de effecten op energiesysteemefficiëntie wat kan helpen om tot een meer bewuste keuze te komen tussen draagvlak en efficiëntie. De resultaten van dit proces kunnen worden verankerd met de volgende instrumenten (van licht naar zwaar):

- Samenwerkingsovereenkomst
- RES 1.0 en RES 2.0
- Regionaal omgevingsprogramma onder de Omgevingswet/Programma Energiehoofdstructuur
- Plan- en instructieregels

Naarmate het proces vordert en de programmering steeds concreter wordt, kunnen steeds zwaardere instrumenten worden gebruikt. De zwaardere instrumenten bieden

---

<sup>67</sup> Werkgroep Netimpact (2021). [\*Samen slimmer sturen!\*](#)

namelijk meer zekerheid. Deze zekerheid is nodig voor netbeheerders en initiatiefnemers van projecten om te kunnen voor-investeren.

*Aanbeveling 25: Betere verbinding tussen onder- en bovengrond*

Ondergrondse en bovengrondse activiteiten in het kader van de energietransitie zijn nog onvoldoende op elkaar afgestemd. We bevelen aan om op korte termijn de Structuurvisie Ondergrond en de regionale plannen voor de ondergrond te vertalen naar bovengrondse consequenties en daarbij vooral rekening te houden met de behoefte die samenhangt met de energietransitie. Zo moeten de RES'en en Warmtevisies nog vertaald worden naar de behoefte in de ondergrond (denk aan opslag van waterstof, perslucht en boringen voor geothermie en bodemenergie) en naar eventuele gevolgen voor de bovengrond en andere functies in de ondergrond (zoals grondwaterwinning voor drinkwater). Dit is een vraagstuk dat evenals de stijging van het zeewater op langere termijn speelt, maar waarmee nu al rekening kan worden gehouden bij het maken van ruimtelijke keuzes. Opletpunten zijn bijvoorbeeld dat geothermie voor woningen niet vergeven is aan andere bovengrondse functies, bijvoorbeeld de glastuinbouw. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat warmte uit een bron maar ongeveer 30 jaar bruikbaar is. Dit betekent dat voor de langjarige warmtevoorziening van woonwijken op korte afstand ruimte in de ondergrond beschikbaar moet zijn voor nieuwe putten. De ontwikkeling bovengronds vraagt, zeker met het oog op investeringsbeslissingen, dus om een langetermijnvisie op en planning voor de ondergrond.

*Aanbeveling 26: Bekostiging van uitvoeringskosten decentrale overheden*

Decentrale overheden maken kosten bij de uitvoering van de RES'en. Over de bekostiging hiervan is nog geen besluit genomen. Wij doen de aanbeveling dat het Rijk op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet zo snel mogelijk duidelijkheid biedt over de manier waarop gemeenten en provincies adequaat bekostigd kunnen worden zodat zij de uitvoering van het Klimaatakkoord voortvarend kunnen oppakken.

*Aanbeveling 27: Verkennen van alternatieve oplossingen*

Nog twee andere punten verdienen de aandacht. In de eerste plaats is het denkbaar dat zelfs bij ondertekening van RES 1.0 door alle 30 regio's, er bij de uitvoering van het akkoord toch capaciteit niet wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld door toenemende weerstand naarmate visueel duidelijker wordt wat de impact van windmolens en zonneweides op het landschap zal zijn. Anderzijds leidt de Green Deal van de Europese Commissie tot een nog hogere doelstelling voor emissiereductie tot 2030: van -49 procent naar -55 procent. Tegen deze achtergrond is het belangrijk om zicht te hebben op mogelijkheden om op alternatieve manier doelstellingen voor 2030 alsnog te halen dan wel in een periode kort daarna. Wind verder op zee, kernenergie, waterstof en de invoer van duurzame energie kunnen hier mogelijk een antwoord op bieden. Aanbeveling is om deze en eventuele andere opties op korte termijn nader te gaan verkennen. Voor wind op zee kan hierbij worden aangesloten bij het Programma Noordzee.

Alternatieve oplossingen zijn ook interessant als de doelstellingen voor 2030 wel worden gehaald. Om de klimaatdoelen voor 2050 te bereiken zal er immers nog meer moeten gebeuren en naar verwachting zal het na 2030 nog lastiger worden om duurzame opwek op land een plek te geven, omdat steeds minder geschikte locaties beschikbaar zijn. Het is daarom belangrijk om zo snel mogelijk zicht te

hebben op mogelijkheden om op alternatieve manier de doelstellingen te realiseren. De voor- en nadelen van andere energiedragers moeten daarbij ook tegen elkaar worden afgewogen, bijvoorbeeld de stralingsrisico's van kernenergie ten opzichte van de landschappelijke prijs bij wind- en zonne-energie.

## 7 Slotopmerking

Uitvoering van de aanbevelingen zal er naar de mening van de werkgroep toe bijdragen dat de governance van de ruimtelijke ordening gericht op het maken van integrale ruimtelijke keuzes aan effectiviteit gaat winnen. Zoals in paragraaf 5.1 uiteengezet, geeft deze governance ook uitwerking aan de vraag hoe het Rijk meer regie kan voeren, terwijl er tegelijkertijd ruimte wordt gelaten aan de decentrale overheden om zelf plannen te ontwikkelen om invulling te geven aan nationale doelstellingen. Indien decentrale overheden hier niet uitkomen, zal het Rijk echter interveniëren om de realisatie van de nationale doelstellingen te waarborgen.

Uitvoering van deze aanbevelingen voor de governance zet voor het landelijk gebied op korte termijn een proces in gang om voor 1 juli 2022 op provinciaal/regionaal niveau plannen op te stellen om niet-duurzame ontwikkelingen in bodem- en watersystemen te keren. Daarin zal ook aandacht moeten zijn voor de transitie die met name de intensieve veehouderij als gevolg hiervan moet doormaken en voor de manier waarop de overheid deze transitie moet ondersteunen. Op basis van deze plannen kan vervolgens worden getoetst of met die plannen gezamenlijk de nationale doelstellingen op het terrein van natuur, waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, bodemdaling, etc kunnen worden gehaald. Wij vinden dat ook de nationale doelstelling voor de woningbouw in deze plannen aandacht moeten krijgen.

Wat betreft de zeven verstedelijkingsstrategieën voor de grote stedelijke regio's in Nederland zijn de keuzes al in belangrijke mate gemaakt. Waar het vooral om gaat, is om voldoende middelen en instrumenten te vinden om de ruimtelijke keuzes daadwerkelijk te realiseren. Op dit moment zijn die onvoldoende aanwezig, met name wat betreft de woningbouw en de daarbij passende infrastructuur voor de OV-systemen, waardoor het risico aanzienlijk is dat de nationale doelstelling niet wordt gehaald. We hebben hiervoor zes aanbevelingen gedaan. Bij eventuele uitwerking daarvan is het noodzakelijk ze zorgvuldig op elkaar af te stemmen zodat het als één samenhangend en doelmatig beleidspakket kan werken. Opletpunt hierbij moet steeds zijn dat impulsen vanuit het Rijk structureel tot verhoging van de woningbouwproductie moeten leiden.

Op hoofdlijnen komt het erop neer dat er door ontwikkeling van additionele bouwlocaties voor de woningbouw het risico wordt verminderd dat de nieuwbouw achterblijft bij de groeiende vraag en tevens meer concurrentie op de nieuwbouwmarkt wordt gecreëerd, die tot neerwaartse druk leidt op de prijzen van nieuwbouwwoningen. Door realisatietermijnen te gaan koppelen aan locaties die een woonbestemming krijgen, kunnen bouwlocaties niet jarenlang braak blijven liggen. Door vanuit het Rijk een anticyclisch woningbouwbeleid te voeren, gericht op een constante bouwstroom over de conjunctuurcyclus heen, zou de huiver van gemeenten en projectontwikkelaars om harde prestatieafspraken te maken voor de nieuwbouwproductie overwonnen moeten worden. Tot slot moet een rijksbod de druk bij gemeenten wegnemen om door gebrek aan eigen middelen allerlei voorzieningen via de business cases van ontwikkelaars te financieren. Dit drijft de prijzen van nieuwe woningen op en leidt tot vertraging of soms zelfs tot afstel van nieuwbouwprojecten.



Wat betreft de corporaties is het noodzakelijk de financiële problemen op te lossen, zodat zij hun maatschappelijke taken: voldoende nieuwbouw, verduurzaming en onderhoud van de voorraad op langere termijn kunnen waarmaken.

Extra middelen zijn ook nodig voor het Infrastructuurfonds om de ambities op het terrein van de duurzame verstedelijking te realiseren.

Tot slot willen we benadrukken dat de opgaven in dit IBO zeer omvangrijk zijn en zeer urgent. Zelfs als de aanbevelingen volledig zouden worden overgenomen, is de implementatie ervan het echte werk. Veel deskundigen die wij voor deze IBO hebben gesproken hebben ons op het hart gedrukt dat de afgelopen tien jaar zowel bij het Rijk als bij decentrale overheden veel kennis op dit terrein verloren is gegaan en dat de uitvoeringscapaciteiten beperkt zijn. Omdat beleid alleen goed beleid is, als het ook goed wordt uitgevoerd, zal parallel aan de uitwerking van het beleid de uitvoeringscapaciteit op orde moeten worden gebracht.

## 8 Bijlagen

## **Bijlage 1: Taakopdracht en samenstelling werkgroep**

### **Taakopdracht IBO Ruimtelijke ordening**

#### *Inleiding*

Ruimtelijke ordening is een domein overstijgend onderwerp. Er is in de laatste jaren sprake van een toenemende ruimtedruk in Nederland vanuit verschillende concurrerende functies. Nederland is nog niet af en het inpassen van alle opgaves is een grote uitdaging. Recente cijfers wijzen op een nieuwbouwopgave van zo'n 95 duizend woningen per jaar tot 2030, een getal dat al bijna 25 jaar lang niet meer gerealiseerd is. Tegelijk zien we de vraag om meer ruimte voor natuur (o.a. 41.000 ha nieuwe natuur tot 2027) en is er ruimte nodig voor de energietransitie (150-350 TWh aan hernieuwbare elektriciteit richting 2050), klimaatadaptatie, cultuurlandschap, mobiliteit, waterveiligheid, landbouw en opgaven die primair de economische groei dienen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld milieufactoren die mede bepalen welke functies op welke locaties plaats kunnen vinden. Op de achtergrond speelt daarnaast de groei van de totale bevolking een rol, terwijl in sommige gebieden de bevolking juist krimpt.

Deze opgaven worden ook samengebracht in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), een instrument in de Omgevingswet dat in 2021 in werking treedt. Het IBO dient in deze veranderende context te worden gezien. Het IBO poogt niet om reeds in gang gezette afspraken te herzien, maar levert adviezen op hoe die afspraken efficiënter en doelmatiger uitgevoerd kunnen worden. Dit betreft onder meer het Klimaatakkoord, waaronder het opstellen van Regionale Energiestrategieën.

#### *Probleemstelling*

Naarmate de ruimte schaarser wordt, neemt de pijn van het maken van keuzes alleen maar verder toe. Sectorale belangen strijden om dezelfde schaarse ruimte. Dat knelt des te meer omdat deze ruimtevrage uitdagingen veelal een nationaal belang dienen, terwijl de uitvoering en het bevoegd gezag bij het RO-beleid grotendeels decentraal is georganiseerd en er ook regionale en lokale bevoegde gezagen belangen spelen die om dezelfde ruimte concurreren. De vraag dient zich daarmee aan of de huidige bestuurlijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, capaciteit, kennis en financiële RO-instrumenten tot een optimale allocatie van functies leidt.

De vraag is wat een passende rol is voor de verschillende bevoegde overheden om de ontwikkelingen en opgaven in goede banen te leiden. Zijn de bestaande instrumenten (juridisch, organisatorisch, kennis/capaciteit en financiële RO-middelen) nog wel afdoende om sturing te geven op regio overstijgende vraagstukken en is dat afdoende ingebed in de Omgevingswet en NOVI? Hoe dienen de rollen en verantwoordelijkheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau verdeeld te worden?

#### *Opdracht aan de werkgroep*

De focus van dit IBO ligt op de governance bij de ruimtelijke ordening; hoe ziet het geheel aan sturing op ruimtelijke ordening er uit? Hoe zijn de check's en balances? Wie heeft welke (beleids)verantwoordelijkheid, beslisbevoegdheid en sturingsinstrumenten (juridisch, organisatorisch, kennis/capaciteit en financiële RO-middelen). Dit IBO zal daarmee niet ingaan op de waardering van de ruimtelijke opgaven. Op verschillende van deze terreinen zijn de afgelopen jaren al diverse IBO's en Brede Maatschappelijke Heroverwegingen uitgevoerd (IBO

Grondvergoeding Energievoorzieningen, BMH Wonen, BMH Mobiliteit en BMH Klimaatadaptatie), waar bij het uitwerken van de opdracht gebruik van gemaakt zal worden.

De budgettaire grondslag van het IBO betreft alle relevante instrumenten bij de genoemde beleidsterreinen in de taakopdracht. Dit betreft ten minste de beleidsmiddelen voor ruimtelijke ordening en aanpalende dossiers van de in de werkgroep betrokken departementen. Maar relevanter is de kosteneffectieve doelrealisatie van de nationale opgaven en de daaraan gerelateerde maatschappelijke kosten en baten.

departement	Artikel	Jaarlijkse middelen
BZK	HVII art 5: ruimtelijke ordening en OW	122 mln (nu), 75 mln struc
EZK	XIII: middelen irt ruimtelijke ordening	PM
LNV	HXIV: middelen irt ruimtelijke ordening	PM
OCW	HXIII art 14: Erfgoedmiddelen	ca 9 mln struc plus incidentele middelen
IenW	HXII: middelen irt ruimtelijke ordening	PM

De budgettaire grondslag voor EZK, IenW en LNV dient door de werkgroep te worden bepaald. Daarbij is het uitgangspunt dat de middelen voor de beleid en uitvoering worden meegenomen. Investeringsmiddelen vallen buiten de scope van het IBO.

T.a.v. de beleidsmiddelen voor energie gaat het ook om de sturing op de regulering van de kosten van de energienetten.

De werkgroep wordt gevraagd om met beleidsvarianten te komen, waarvan tenminste één variant met een 20% besparing. Het uitgangspunt is dat de kosten van de ene overheidslaag niet neerslaan bij een andere overheidslaag of burgers, zodat er gestuurd wordt op de laagste maatschappelijke kosten.

#### Vragen

- Geef een overzicht van de ruimtebehoefte van de verschillende functies en maak hierbij voor zover mogelijk gebruik van de bevindingen van het onderzoek in het kader van de NOVI.
- Welke belangen, prikkels en/of praktische uitdagingen zijn er bij de verschillende bevoegde gezagen en zitten hier elementen bij die ingaan tegen het realiseren van de macrodoelen.
- Is het huidige sturingsmodel effectief om te komen tot een goede belangenafweging en besluitvorming over de ruimtelijke ordening? Zo nee, Wat is nodig om dit wel te realiseren?
- Op welke wijze kan op een effectieve wijze vormgegeven worden aan integrale besluitvorming en de uitvoering door verschillende betrokken overheden en partijen?
  - o Is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, instrumentenmix toegerust op het maken de nodige ruimtelijke keuzes om alle transities voldoende mogelijk te maken? Worden alle beschikbare instrumenten gebruikt? En welk deel van dit alles daarbij raakt direct de verantwoordelijk van het Rijk? Wat zijn de kansen en risico's? Is dat voor alle domeinen gelijk? En wat is de invloed hiervan op besluitvorming in de andere domeinen?

- Welke knoppen staan ter beschikking om zo nodig bij te sturen?
- Op welke wijze kan de relatie tussen integrale besluitvorming en de inzet van verschillende instrumenten het best worden vormgegeven? Welke goede voorbeelden zijn er bekend waar interbestuurlijke samenwerking heeft geleid tot doelrealisatie?

*Organisatie IBO*

De werkgroep zal als volgt zijn samengesteld: AZ, BZK, EZK, FIN, IenW, OCW, LNV en ook CPB, PBL wordt aangezocht. Daarnaast zullen medeoverheden actief worden betrokken bij het traject en andere experts, zoals het CRa, regelmatig worden geraadpleegd. Het secretariaat zal worden gevormd door Financiën (2) en BZK (2). De omvang van het rapport is niet groter dan 30 pagina's plus een samenvatting van maximaal 5 pagina's. De werkgroep rondt het eindrapport uiterlijk op 1 maart 2021 af.

**Samenstelling werkgroep**

André de Jong	Voorzitter
Sander Band	Ministerie van LNV
Ruud Cino	Ministerie van EZK
Eric Eijkelberg	Ministerie van EZK
Doreen van Elst	Ministerie van OCW
Ben Geurts	Ministerie van AZ
Titus Livius	Ministerie van IenW
Koen van Ruijven	CPB
Gijs van der Vlugt	Ministerie van Financiën
Vincent van der Werff	Ministerie van BZK
Ries van der Wouden	PBL

**Secretariaat**

Tom Cordeweners	Ministerie van BZK
Ellen Driessen	Ministerie van BZK
Martijn Filak	Ministerie van Financiën
Derck Stähler	Ministerie van Financiën

**Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewden**

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Rosemarie Bastianen	Waarnemend directeur Ruimtelijke ordening, ministerie van BZK
Bjørn van den Boom	Hoofd public affairs, Natuurmonumenten
Symone de Bruin	Concerndirecteur, gemeente Apeldoorn
Flip ten Cate	Directeur, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
Piet Eilander	Adjunct directeur Ruimte en Duurzaamheid, gemeente Amsterdam
Huib van Essen	Gedeputeerde, provincie Utrecht
Peter Heij	Voorzitter Studiegroep Ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied
Erik-Jan van Kempen	Programma-directeur-generaal Omgevingswet, ministerie van BZK
Wim Kuijken	Voormalig deltacommissaris
Stefan Kuks	Watergraaf Vechtstromen Hoogleraar, Universiteit Twente Voorzitter Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie
Kristel Lammers	Directeur Nationaal Proprogramma RES
Annemieke Nijhof	Algemeen directeur, Deltares
Harry Paul	Consultant ABDTOPC onsult
Meindert Smallenbroek	Algemeen directeur, Unie van Waterschappen
Edward Stigter	Gedeputeerde, provincie Noord-Holland
Co Verdaas	Hoogleraar gebiedsontwikkeling, TU Delft
Albert Vermuë	Beleidsdirecteur Leefomgeving, VNG
Teo Wams	Directeur Natuurbeheer, Natuurmonumenten

**Bijlage 3: Deelnemers expertsessies**Expertsessie Duurzame verstedelijking

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Paul de Beer	Wethouder, gemeente Breda
Cathelijne Bouwkamp	Wethouder, gemeenten Arnhem
Lorenzo Goudsmits	Beleidsadviseur Ruimte, VNG
Rik Heinen	Beleidsadviseur water, gemeente Dordrecht
Tanja Herdt	Universitair hoofddocent Theorie en Methodes van Stedenbouwkunde, TU Delft
Jannes van Loon	Woningmarktonderzoeker, WoningBouwersNL
Ellen Masselink	Directeur, BAM
Jeroen Mekenkamp	Adviseur ruimte, regio Midden-Holland
Han Meyer	Hoogleraar Urban Design, TU Delft
Gert Middel	Senior adviseur Water, gemeente Eindhoven
Gerhard van den Top	Dijkgraaf, waterschap Amstel, Gooi en Vecht
Sjors de Vries	Directeur, Ruimtevolk
Karin Westerink	Hoofd Monumenten, gemeente Amsterdam

Expertsessie Toekomstbestendig landelijk gebied

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Caspar van den Berg	Hoogleraar Bestuurskunde, RUG
Annelies Freriks	Advocaat (gespecialiseerd in omgevingsrecht en stoffenrecht), ELEMENT Advocaten
Hendrik Hoeksema	Bestuurder, ZLTO
Dolf Kern	Coördinerend adviseur, Staf Deltacommissaris
Hetty Klavers	Dijkgraaf, waterschap Zuiderzeeland
Anne Loes Nillessen	Projectleider, Defacto
Maarten Riemersma	Strategisch adviseur, gemeente Ede
Teo Wams	Directeur Natuurbeheer, Natuurmonumenten

Expertsessie Energietransitie

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Arno Bonte	Wethouder, gemeente Rotterdam
Pieter Boot	Sectorhoofd Klimaat, lucht en energie, PBL
Jop Fackeldey	Gedeputeerde, provincie Flevoland
Rob Groen	Strategisch adviseur, gemeente Roosendaal
Jannemarie de Jonge	Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving, College van Rijksadviseurs
Paul Roncken	Landschapsarchitect, onafhankelijk adviseur ruimtelijke kwaliteit (ARK) bij Provincie Utrecht
Ruud Schuurs	Strategisch adviseur duurzaamheid
Margot Weijnen	Hoogleraar Process and energy systems engineering, TU Delft
Ben Voorhorst	Chief Operations Officer, TenneT



## **Bijlage 4: Historische ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland**

Deze bijlage schetst de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland sinds het begin van de twintigste eeuw. Omdat in het IBO de governance centraal staat, proberen we in deze historische beschouwing de aansturing van de ruimtelijke ordening veel aandacht te geven. Dit maakt het mogelijk om de huidige governance in een historische context te plaatsen. De nadruk ligt hierbij op de periode vanaf de Vierde Nota (1988), met bijzondere aandacht voor de VINEX-aanpak.

### Ruimtelijke ordening tot aan de wijziging van de WRO (1901-1985)

De Woningwet uit 1901 wordt vaak gezien als het startpunt van de ruimtelijke ordening in Nederland. Onderdeel van de Woningwet was de introductie van het gemeentelijk uitbreidingsplan, waarmee de bestemming van grond werd vastgelegd.<sup>68</sup> De strekking hiervan was vergelijkbaar met het huidige bestemmingsplan. De eerste inrichting van de governance was daarmee nadrukkelijk decentraal.

Tot in de jaren vijftig domineerde wel het gedachtegoed van eindbeeldplanning<sup>69</sup>, waarvan het effect op de ruimtelijke inrichting beperkt was. Vanwege de uiteenlopende belangen in het ruimtelijk domein werd er in de jaren veertig een hiërarchisch stelsel voorgesteld, met bindende plannen op nationaal en provinciaal niveau. In 1941 werd ook de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) opgericht, die bijvoorbeeld grondaankopen van lagere overheden kon blokkeren. Dit centralistische karakter paste bij het geloof in de maakbaarheid van de fysieke ruimte tijdens de wederopbouw. In de praktijk maakte de RNP weinig gebruik van haar bevoegdheden en bleek het lastig om de ruimtelijke ordening echt te centraliseren. Departementen namen de ruimtelijke ordening op hun vakgebied zelf op zich en een eindbeeldplan werd vanaf de jaren zestig als te statisch gezien<sup>70</sup>. Het verschijnen van de *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland* (Eerste Nota) markeert de overgang naar een flexibeler stelsel, ook wel procesplanning genoemd. Voor de Eerste Nota geldt net als voor latere nota's dat deze niet bindend was voor decentrale overheden. Nergens was vastgelegd dat de nationale visie boven die van de gemeenten of provincies ging. Het ontbreken van hiërarchie had tot gevolg dat overleg noodzakelijk werd. Deze opzet impliceert dat spanning tussen sectorale belangen en overheidslagen inherent is aan de ruimtelijke ordening<sup>71</sup>. In 1965 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) van kracht, waarin het gemeentelijk bestemmingsplan het enige juridisch bindende instrument werd voor de burger. De integrale afweging werd vooral geborgd door de provincie, die met een streekplan de bestemmingsplannen kon goedkeuren en aanwijzingen kon geven over de inhoud. Zo werd de Wro één van de meest decentrale wetten in het bestuursrecht<sup>72</sup>. Het wordt gekenmerkt als procedurewet, die vrijwel geen inhoudelijke normen of uitvoeringsinstrumenten kent. De mogelijkheden ten aanzien

---

<sup>68</sup> Bruinsma, F. & E. Koomen (2018). [Ruimtelijke ordening in Nederland.](#)

<sup>69</sup> Wissink, W. L. (2000). [Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid.](#)

<sup>70</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). [Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.](#) Den Haag: Sdu Uitgevers.

<sup>71</sup> Ibidem

<sup>72</sup> Gier, A.A.J. de (2011). [Kan het tij worden gekeerd?](#)

van overheidsbeleid op het terrein van de ruimtelijke ordening waren daarmee direct beperkt.

De rol van het rijk binnen de Wro was gericht op interdepartementale coördinatie en het uitvoeren van onderzoek voor planologisch beleid. De grote ruimtelijke nota's waren erg gedetailleerd, maar er heersten twijfels over de haalbaarheid en het nut<sup>73</sup>. De doorwerking van een visie naar de inrichting van de ruimte stuitte gemakkelijk op praktische bezwaren en was sterk afhankelijk van de twee belangrijkste meegekoppelde belangen: de volkshuisvesting en de landbouw. De inzet van ruimtelijk beleid om meegekoppelde belangen - zoals volkshuisvesting - te beïnvloeden, gebeurde met wisselend succes. Een illustratie hiervan is het groeikernenbeleid in de jaren 70, dat gericht was op het ontstaan van groeikernen binnen de stadsgewesten en het open houden van de bufferzones en het Groene Hart. Aan de ene kant sprak men van een goed verstandshuwelijk omdat de groeikernen grotendeels conform de ruimtelijke visie van het Rijk zijn verwezenlijkt. Aan de andere kant bleek het Rijk niet in staat om nieuwe woningbouwinitiatieven van gemeenten binnen het Groene Hart helemaal te onderdrukken. Het was wel duidelijk dat er onvoldoende juridische instrumenten voorhanden waren om op rijksniveau te sturen wanneer het ruimtelijke ordeningsbeleid botste met de sectorale belangen en bestemmingsplannen<sup>74</sup>. Een bekende casus is het besluit voor een groot industrieterrein Moerdijk (onder meer voor Shell) door het industriebeleid van het rijk, wat door de relevante gemeenten werd vastgelegd in een bestemmingsplan. Het ruimtelijke ordeningsbeleid van het rijk en de provincie was echter gericht op het ongerept houden van deze grond voor andere doeleinden. Naast het gebrek aan sturing, legde dit tevens bloot dat de nationale planologie een beperkt democratisch fundament had. Kortom, er heerste een behoefte aan meer coördinatie op nationaal niveau.

### Centralisatie (1985-2000)

De onvrede over de ineffectiviteit van de decentrale aanpak leidde in 1985 tot aanpassing van de Wro met meer juridische dwangmiddelen voor de rijksoverheid. Zo werden de rechtstreekse ministeriële aanwijzing voor de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen en de planologische kernbeslissing (PKB) geïntroduceerd. Ook de provincie kreeg ruimere bevoegdheden voor aanwijzing. Een aanwijzing was bindend, een PKB was dat niet. PKB's hadden een 'indicatief' karakter en betroffen een procedure voor politieke beslissingen van wezenlijke belang voor de nationale ruimtelijke ordening. Dit betekende dat lagere overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen met een PKB rekening moesten houden. Het doel was betere afstemming van beleid op nationaal niveau en een sterkere doorwerking daarvan.

Met de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (1988) en de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (Vinex, 1991)<sup>75</sup> trok het Rijk de ruimtelijke ordening meer naar zich toe. De nota betekende een herpositionering van de ruimtelijke ordening als middel om de concurrentiekracht van Nederland te vergroten. Er werd ingezet op de mainports Schiphol en Rotterdam en op verbetering van de verbindingen met het achterland. Hiermee werd infrastructuur een nieuw meekoppelend belang.

---

<sup>73</sup> Oude Veldhuis, C. (2018). [Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten.](#)

<sup>74</sup> Ibidem

<sup>75</sup> Door een kabinetswisseling werd de Vierde Nota aangepast en opnieuw uitgegeven als de Vinex.

### Decentralisatie (2000 tot heden)

In de twintigste eeuw was de ruimtelijke ordening sterk gericht op het in goede banen leiden van de verstedelijking. Na 2000 veranderde dit beeld. Men ging de ruimtelijke ordening beschouwen als een instrument om 'zwakke' belangen als milieu en cultureel erfgoed te beschermen. Dit kwam tot uiting in de *Nota Ruimte* (2004), de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

De startnota 'De Ruimte van Nederland', gemaakt door het toenmalige ministerie van VROM riep allen verantwoordelijk of betrokken bij de ruimtelijke inrichting van Nederland op hun inbreng te leveren: ministeries, provincies, stedelijke regio's, de grote gemeenten maar ook tal van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties werden bij het planningsproces betrokken. Door andere overheden en private/maatschappelijke partijen te laten participeren in het planningsproces, poogde het Rijk ook om taken en verantwoordelijkheden te decentraliseren. De Vijfde nota kent slechts een selectieve rol aan het Rijk toe. De expliciete sturingsfilosofie is om de beleidsvrijheid van de andere overheden zo groot mogelijk te houden: centraal wat moet, decentraal wat kan op basis van het subsidiariteitsbeginsel. Het Rijk bleef sturen op de uitvoering van het nationaal beleid, maar stelde geen gedetailleerde voorwaarden aan de beleidsontwikkeling door andere overheden. De nota gaat zelfs verder door te stellen dat het beleid "vooral met en door andere overheden en private initiatiefnemers worden uitgewerkt en uitgevoerd" (Min. VROM, 2001a, p.4).

In 2008 is de Wro vernieuwd, waarbij subsidiariteit een belangrijk uitgangspunt was. Ook bij deze wetswijziging was het leidende principe: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Zo hoeven bestemmingsplannen niet meer door de provincie goedgekeurd te worden. Toch beschikken Rijk en provincies ook met de vernieuwde Wro over wettelijke instrumenten om het ruimtegebruik te beïnvloeden (zoals het inpassingsplan en de aanwijzing) wanneer nationale c.q. provinciale belangen in het geding zijn.

De PKB, het streekplan en het regionaal structuurplan verdwenen in 2008 uit de wet. In plaats daarvan dienen gemeenten, provincies en rijk één of meerdere structuurvisies voor hun gehele grondgebied vast te stellen. Voor het Rijk werd in 2012 de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld. De SVIR geënt op het idee van krachtig functionerende decentrale overheden en een kleine rijksoverheid. Het Rijk benoemt in de SVIR dertien nationale belangen die moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. De focus van het Rijk ligt op het bewaken van deze belangen en op het invullen van de systeemverantwoordelijkheid. Op andere terreinen kennen decentrale overheden beleidsvrijheid en is de betrokkenheid van het Rijk beperkt.

De SVIR staat niet alleen het teken van (verdere) decentralisatie, maar ook van deregulering. Door meer over te laten aan provincies en gemeenten werd beoogd bestuurlijke drukte en ingewikkelde regelgeving tegengegaan. De SVIR stuurt vanuit het principe 'je gaat erover of niet'. Dat impliceert een heldere duiding en scheiding van belangen en de daaruit voortvloeiende taakverdeling. Uit de evaluatie van de SVIR (Berenschot, Rigo, 2016) blijkt dat het principe 'je gaat erover of niet' in de praktijk lastig vol te houden is. De belangenscheiding heeft aanvankelijk weliswaar geleid tot een hernieuwd bewustzijn over rolopvattingen en rolverdeling, maar

tevens werd duidelijk dat de praktijk vaak vraagt om een genuanceerde benadering, waarbij partijen hun krachten en instrumenten bundelen.

## **Bijlage 5: Analyse programma's en instrumenten uit het verleden**

In deze bijlage lichten we een aantal beeldbepalende en voor het IBO relevante programma's en instrumenten uit.

### **VINEX-aanpak**

In de Vierde nota extra (Vinex) was sprake van een bundelingsbeleid gericht op woningbouw en vestiging van bedrijven en voorzieningen binnen de stadsgewesten, met een goede aansluiting op het openbaar vervoer. Een achterliggend doel was het beperken van de (auto)mobiliteit. De bekendste uitingsvorm van het bundelingsbeleid was de ontwikkeling van zogenaamde Vinex -uitleglocaties aan de randen van bestaand stedelijk gebied.

#### Governance van de Vinex

De sturingsfilosofie van de Vinex was een combinatie van hiërarchische sturing en netwerksturing.<sup>76</sup> De rijksoverheid gaf in de Vinex aan hoeveel woningen gerealiseerd moesten worden. Daarnaast bevatte de Vinex ontwikkelingsrichtingen voor wonen, werken, en de infrastructuur van het openbaar vervoer. Voor de vier grote stadsgewesten in de Randstad gaf het rijk bovendien op kaart aan welke verstedelijkingslocaties de voorkeur hadden.<sup>77</sup> Het was voor het eerst dat het Rijk op dit concrete niveau aangaf waar welke ontwikkelingen moesten plaatsvinden.<sup>78</sup>

Om verstedelijking in het groen tegen te gaan, benoemde het Rijk zogenaamde restrictieve gebieden waar geen nieuwbouw mocht plaatsvinden. De bouwlocaties en restrictieve gebieden in de Vinex betroffen een Planologische Kernbeslissing. Deze was formeel niet bindend voor decentrale overheden, maar bevatte wel de grondslag voor het inzetten van doorzettingsmacht door het Rijk door gebruikmaking van instrumenten uit de Wro (zoals de aanwijzing).

Op basis van de uitgangspunten in de Vinex onderhandelde het rijk met provincies en gemeenten over de uitvoering. Dit leidde per regio tot een uitvoeringsconvenant. In die uitvoeringsconvenanten werd vastgelegd welke prestaties door lokale partijen zouden worden geleverd in de periode 1995 tot 2005. Bij de convenanten waren van de zijde van het rijk niet alleen VROM maar ook een groot aantal andere ministeries betrokken. Er werden afspraken gemaakt over woningbouwlocaties, aantallen woningen, werklocaties, bodemsanering, ontsluiting per openbaar vervoer en restrictief beleid voor de open ruimte. Tevens bevatten de convenanten afspraken over de financiële bijdrage van het Rijk. Hiervoor werd een 'rijksbod' gedaan, waarbij het rijk financiering voor een periode van tien jaar in het vooruitzicht stelde. De financiële instrumenten die werden ingezet t.b.v. het rijksbod waren:

- De grondkostensubsidies van het Directoraat Generaal voor de Volkshuisvesting.
- Subsidies van Verkeer en Waterstaat, vooral voor de infrastructuur van het openbaar vervoer in de stadsgewesten.
- Subsidies van het Directoraat Generaal Milieu voor bodemsanering.

Na de ondertekening van de uitvoeringsconvenanten trok het rijk zich uit de uitvoering. De programmatische invulling van de Vinex-locaties werd overgelaten aan de andere overheden en marktpartijen.

<sup>76</sup> RIGO Research en Advies (2007). [Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005.](#)

<sup>77</sup> Ruimtelijk Planbureau (2006). [Woningproductie ten tijde van Vinex: een verkenning.](#)

<sup>78</sup> Bruinsma, F. & E. Koomen (2018). [Ruimtelijke ordening in Nederland.](#)

### Evaluatie Vinex

De doelstellingen uit de Vinex zijn deels gerealiseerd. Per saldo zijn in de periode 1995-2005 meer woningen toegevoegd (680.000) dan waar in de Vinex vanuit werd gegaan (650.000). Binnen de Vinex-regio's is echter minder gebouwd dan de bedoeling was. Buiten de stadsgewesten is juist meer toegevoegd dan voorzien. Het bundelen van de woningproductie heeft dus wel plaatsgevonden, maar is niet gerealiseerd in de mate die was beoogd. Geplande OV-verbindingen op de Vinex-locaties liepen in veel gevallen vertraging op, maar zijn uiteindelijk grotendeels gerealiseerd. Toch heeft dit slechts in geringe mate geleid tot een beperking van de mobiliteit.

De instrumenten die zijn ingezet bij de realisatie van de Vinex, in het bijzonder de convenanten, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het (grotendeels) behalen van de doelstellingen. De convenanten boden tien jaar zekerheid van rijksbeleid tijdens uitvoering. Bovendien maakte de combinatie van verschillende financiële instrumenten in de convenanten een integrale aanpak mogelijk. Uit de evaluatie van de Vinex-aanpak kwamen ook verbeterpunten naar voren. Betrokken overheden zijn lang bezig geweest om de convenanten af te sluiten. Daarna ging bij de uitvoering iedereen zijn eigen gang, ook de betrokken departementen. De fasering in de uitvoering van projecten liep niet synchroon (dat geldt met name voor woningbouw en infrastructuur). Bij grotere betrokkenheid van het rijk bij de uitvoering was mogelijk meer resultaat (en een meer integrale aanpak) gerealiseerd.<sup>79</sup>

### **Nationale sleutelprojecten (NSP)**

De nationale sleutelprojecten werden geïntroduceerd in de Vinex en ontstonden als een nieuwe vorm van ruimtelijk beleid van de rijksoverheid. Voor het eerst was er sprake van een directe betrokkenheid van de rijksoverheid bij de stedelijke ontwikkeling op projectniveau. Het ging om grote projecten waarbij on- of onderbenutte stedelijke gebieden door publiek-private samenwerking (PPS) getransformeerd zouden worden tot nieuwe, multifunctionele stadsgebieden.

### Governance NSP: eerste generatie

In de Vinex werden 11 projecten benoemd, waarvan er uiteindelijk 8 overbleven. Zij vormden de eerste generatie sleutelprojecten. De sleutelprojecten van de eerste generatie werden aangewezen door het Rijk. Met de ondertekening van een convenant gingen de gemeente en het Rijk samen de verantwoordelijkheid aan een overeengekomen programma te realiseren en werden rijksmiddelen voor het project gegarandeerd. In de fase voorafgaand aan totstandkoming van het convenant werd per project een rijkscoördinator benoemd die het planproces en besluitvorming moest bevorderen door het bewerkstelligen van een gecoördineerde inzet van organisatorische en financiële middelen. De rijkscoördinator fungeerde als aanspreekpunt voor alle rijksoverheidsdiensten. Dit moest ertoe leiden dat de overheid met één mond en zonder verkokering tussen ministeries richting gemeente en ontwikkelaars zou praten. In de praktijk bleven er echter knelpunten op het vlak van coördinatie bestaan. De rijkscoördinator beschikte niet over de bevoegdheden om sectorale impasses te doorbreken.

Voor het Rijk betekende de ondertekening van het convenant min of meer het eindpunt: de realisatie werd overgelaten aan lokale partijen. Zo was het aan gemeenten om invulling te geven aan PPS – één van de doelstellingen van de sleutelprojecten. De rol van het Rijk na het afsluiten van de convenanten beperkte

---

<sup>79</sup> RIGO Research en Advies (2007). [Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005](#).

zich vooral tot monitoring en toetsing aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages. Als stok achter de deur kon het Rijk in geval van vertragingen de verleende rijksmiddelen terugvragen, maar in de praktijk werd hier echter weinig mee gedaan. Daarnaast speelde het Rijk bij de eerste generatie sleutelprojecten een rol als directe opdrachtgever. In opdracht van de Rijksgebouwendienst werden binnen enkele projecten kantoren gerealiseerd die gegarandeerd werden afgenomen door overheidsinstanties.

Bij de eerste generatie werd geen apart 'sleutelprojectenbudget' ingezet. Er was slechts een apart klein budget vanuit het ministerie van VROM beschikbaar om in het proces in te zetten. Doel was vooral om vanuit het Rijk diverse budgetten bij elkaar te brengen. Zo werden vanuit VROM de Subsidie Grote Bouwlocaties en het Budget voor bodemsanering ingezet en vanuit V&W budgetten uit het MIT, het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Bereikbaarheidsplan Randstad. In de praktijk was nauwelijks sprake van integratie van geldstromen. Hoewel de verschillende subsidies van invloed waren op de voortgang van het gehele project, hadden ze elk een eigen toetsingskader en verantwoordingsplicht. Toegekende financiële middelen werden sectoraal verdeeld. Dit stond op gespannen voet met de ambitie om gecoördineerd beleid te maken.

#### Governance NSP: tweede generatie

In 1998 wees het Rijk de HST-stations in de G4, Breda en Arnhem aan als tweede generatie sleutelprojecten. Het Rijk had ten opzichte van de eerste generatie een grotere rol in het op gang brengen van de projecten. Het Rijk ontwikkelde een procesvorm waarin vier fasen onderscheiden werden, elk leidend tot formele afspraken tussen Rijk en gemeenten:

- Fase 1 was de verkenningsfase: hierin vond een eerste beoordeling plaats;
- Fase 2 bestond uit factfinding, leidend tot een intentieovereenkomst tussen gemeente en Rijk;
- Fase 3 was de planvormingfase, waarin de gemeente een masterplan opstelde;
- In fase 4 werden de definitieve uitvoeringsovereenkomsten overeengekomen.

De masterplannen moesten worden opgesteld vanuit integraliteit. Dit betekende dat betrokken partijen hun inbreng op elkaar afstemden, maar ook dat het lang duurde om de masterplannen vast te stellen. Net als de convenanten van de eerste generatie sleutelprojecten bevatten de uitvoeringsovereenkomsten afspraken tussen Rijk en gemeenten over het te realiseren programma en de financiële rijksbijdragen. Ondertekening volgde na goedkeuring van het Rijk van de masterplannen op zowel inhoudelijk als financieel vlak.

Om de planfase te ondersteunen werd door het Rijk één vrijgestelde projectdirecteur NSP aangesteld. Deze onderhandelde namens het Rijk, stuurde de interdepartementale NSP-projectorganisatie aan en had toegang had tot bewindsliden en DG's. Daarnaast werd het atelier van de Rijksbouwmeester ingezet om de kwaliteit van de projecten te bewaken en speelde Rijksgebouwendienst een rol als opdrachtgever voor het realiseren van kantoorroimte. Net als bij de eerste generatie zich het rijk voor zichzelf geen grote rol meer weggelegd na de ondertekening van de uitvoeringsovereenkomsten. De eindverantwoordelijkheid lag bij de gemeenten, het Rijk volgde de realisatie op afstand.

Bij de tweede generatie is een 'sleutelprojectenbudget' (van in totaal € 1,435 miljard) vanuit het Rijk ingezet. Net als bij de eerste generatie waren de rijksmiddelen echter sectoraal verdeeld, met ieder hun eigen verantwoordingstraject. Wel kenden de rijksbijdragen een duidelijker bestedingsdoel

en werden ze in het geval van VROM apart gereserveerd voor de sleutelprojecten. De VROM-bijdrage werd in twee rondes aan de projecten toegekend. De eerste ronde diende voor kwaliteitsverbetering van de stedelijke omgeving, de tweede voor kwaliteitsverbetering van de openbaarvervoerterminal. Daarnaast werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een aanzienlijk bedrag vanuit het MIT aan de projecten toegekend. In een vroeg stadium werd het beschikbare budget door de rijksoverheid vastgelegd en over de deelnemende projecten verdeeld. Hoewel de bedragen nog vele malen werden herzien, bestond over de beschikbaarheid van de subsidie vanaf het begin duidelijkheid.

#### Evaluatie NSP-aanpak

Uit een evaluatie van de sleutelprojecten komt naar voren dat de NSP-aanpak meerwaarde had.<sup>80</sup> De rijksbetrokkenheid heeft ervoor gezorgd dat een aantal obstakels met betrekking tot milieuwetgeving werden weggenomen en dat enkele belangrijke infrastructurele dragers zijn gerealiseerd (Erasmusbrug, tramtunnel Den Haag). Daarnaast heeft betrokkenheid van de Rijksgebouwendienst als investeerder en gegarandeerd afnemer van kantoorruimte een positief effect gehad op de levensvatbaarheid van de sleutelprojecten. Specifiek voor de tweede generatie geldt dat de middelen die VROM had gereserveerd voor de kwaliteit van de openbare ruimte en de OV-terminals (€ 350 mln.) zonder NSP onbereikbaar waren geweest. Ook heeft de expertise van het Rijk (o.a. van de Rijksbouwmeester) een gunstig effect gehad op de ruimtelijke kwaliteit. Tot slot heeft de sleutelprojectstatus bijgedragen aan een gevoel van noodzaak tot herontwikkeling van de betreffende gebieden.

Tegelijkertijd werd in de evaluatie ook een aantal knelpunten in de governance geconstateerd. Zo ontbrak het aan een integrale, interdepartementale visie. Elk departement had zijn eigen mening over de sleutelprojecten, gebaseerd op de eigen doelen en belangen. Een gevolg hiervan is het ontbreken van een integraal, interdepartementaal toetsingskader. Bij de tweede generatie speelde mee dat VROM een coördinerende functie had, maar dat V&W veel meer middelen inzette en zich niet zomaar voor VROM liet sturen. De samenwerking tussen beide ministeries verbeterde sterk met het benoemen van de NSP-projectdirecteur. Tot slot gaven veel gemeenten aan betrokkenheid van het Rijk tijdens de uitvoeringsfase te hebben gemist.

#### **Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing**

Aan het eind van de 20<sup>ste</sup> eeuw stonden de Nederlandse steden onder druk als gevolg van werkloosheid, verslechterde leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid. De rijksoverheid wilde daarom stadsvernieuwing stimuleren. Hiervoor werd in 2000 het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) in het leven geroepen.

#### Governance ISV

Het ISV betrof een gebundelde doeluitkering (BDU) voor een periode van vijf jaar, waarin budgetten op het gebied van wonen, ruimte, milieu, fysieke condities voor economische activiteiten en grootschalig groen in de stad, werden gebundeld. Om voor een ISV-bijdrage in aanmerking te komen moesten gemeenten een MeerjarenOntwikkelingsProgramma Stedelijke Vernieuwing (MOP) maken. Dit was een investeringsprogramma dat vanuit een samenhangend perspectief de gewenste "fysieke" veranderingsprocessen in de stad schetste. In het MOP moest worden

---

<sup>80</sup> Bureau Stedelijke Planning & TU Delft (2009). [Evaluatie Sleutelprojecten](#).



aangegeven hoe invulling werd gegeven aan de inhoudelijke doelstellingen die het Rijk had geformuleerd in het 'Beleidskader ISV':

- de vergroting van de variatie en differentiatie van woonmilieus;
- huisvesting van specifieke bevolkingsgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende woonruimte;
- tegengaan van onvrijwillige segregatie;
- verbetering van de omgevingskwaliteit;
- zorgvuldig, duurzaam en intensief ruimtegebruik;
- behoud van cultuurhistorische waarden;
- verbetering van de fysieke voorwaarden voor economische activiteit;
- verbetering van de milieukwaliteit;
- versterking van de sociale infrastructuur.

Daarnaast bevatte het beleidskader een aantal procesdoelstellingen zoals bewonersparticipatie, afstemming met de regio en integratie van beleidsterreinen. Bij het streven naar integraliteit kozen veel gemeenten voor een constructie waarbij ze centraal integrale doelen benoemden, vervolgens sectoraal invulling geven aan deze doelstellingen om in de uitvoeringsfase op wijk- en projectniveau de verschillende lijnen weer bij elkaar te brengen.

Uitgangspunt van het ISV was dat proces, planning en uitvoering van stedelijke vernieuwing in de eerste plaats de verantwoordelijkheid was van gemeenten. Zij vulden die verantwoordelijkheid in, samen met andere betrokken partijen. Het Rijk stelde zich op als ondersteunende partij die vanuit de gestelde kaders de gemeenten probeerde te faciliteren bij de uitvoering. Hiervoor is – flankerende aan het ISV - een reeks praktische beleidsinstrumenten ontwikkeld:

- 56-Wijkenaanpak. Hierbij werd ingezet op versnelde herstructurering in prioriteitswijken. Gemeenten maakten voor deze wijken concrete, meetbare prestatieafspraken met lokale partners. VROM bood capaciteit en praktische ondersteuning bij het maken van afspraken tussen lokale partijen over de kostenverdeling.
- Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV). Vanuit het IPSV verstrekke het Rijk een extra financiële bijdrage voor innovatieve ideeën en projecten.
- KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing. Dit initiatief richtte zich op kennisuitwisseling- en verspreiding.
- Aanjaagteams. Deze teams bestonden uit de VROM-accountmanager van de stad in kwestie en een aantal externe experts en hadden als doel het adviseren van lokale partijen t.a.v. het versnellen van de woningbouwproductie.

### Evaluatie ISV

De eerste periode van het ISV (2000 t/m 2004) is geëvalueerd.<sup>81</sup> Hieruit blijkt dat het ISV – door onder meer het bevorderen van differentiatie van de woningvoorraad, omgevingskwaliteit en duurzaamheid – heeft bijgedragen aan de beoogde verbetering. Wat betreft de governance werd geconstateerd dat de bijdrage van het Rijk bevorderend was voor een goede lokale afweging. Door extra middelen en het bieden van meerjarige zekerheid werden investeringen voor andere betrokkenen aantrekkelijker, bijvoorbeeld doordat een eventuele 'onrendabele top' werd weggenomen. Het ISV heeft geleid tot additionele investeringen door publieke partijen (gemeenten en ook provincies) en in de loop van de periode ook van corporaties. Dat de rijksmiddelen meer ontschot aangeboden werden, heeft bovendien een integrale aanpak van de stedelijke vernieuwing mogelijk gemaakt. Ook de 56-wijkenaanpak, met een focus op versnelde aanpak van

---

<sup>81</sup> Ecorys (2006). [Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 \(ISV1\)](#).

probleemgebieden, heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen. Essentieel hierbij waren de activiteiten van het Rijk gericht op kennisdeling en het aanjagen van het proces. Betrokkenen waren echter (zeer) negatief over de inrichting van de verantwoording van het ISV: deze vond sectoraal plaats, waardoor de administratieve lasten voor gemeenten hoog waren en een integrale werkwijze werd belemmerd.

### **Ruimte voor de Rivier**

Op 19 december 2006 stemde het parlement in met de Pkb Ruimte voor de Rivier en ging het programma met dezelfde naam van start. Het project wordt geroemd als voorbeeld van hoe een grote sectorale opgave kan worden aangegrepen om – op basis van samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden - tot succesvolle transitie van het landschap te komen.

#### Governance Ruimte voor de Rivier

De fase van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier kan worden gekenmerkt als besluitvorming op centraal niveau (door het Rijk) op basis van een grondige voorbereiding waar decentrale overheden nauw bij betrokken waren. In de PKB werd een taakstelling vastgelegd voor het vereiste waterveiligheidsniveau in 2015: in 2015 moest 16.000 kubieke meter water per seconde veilig door de Rijntakken kunnen stromen. De PKB bevatte per riviertak een pakket aan maatregelen om de taakstelling te halen. Voor de uitvoering van de maatregelen werd ruimte gereserveerd.

De PKB heeft had geen rechtstreekse juridisch bindende werking voor decentrale overheden. Zo werd aan provincies en gemeenten gevraagd de op de kaart aangeduide reserveringen doorwerking te laten krijgen in hun (decentrale) beleid, met name in streek- en bestemmingsplannen. In de praktijk werd de PKB door decentrale overheden wel als 'bindend' ervaren. De PKB bevatte de grondslag om door middel van een rijksbesluit (zoals een aanwijzing) op te treden indien decentraal niet of niet tijdig het in de PKB voorgestelde besluit werd genomen. Hier is geen gebruik van gemaakt. Uitzondering hierop vormen de rijksinpassingsplannen waarmee enkele van de maatregelen in de PKB zijn vastgelegd. Dit instrument is echter op verzoek van de betrokken decentrale overheden ingezet, aangezien zij van het Rijk een coördinerende rol verlangden bij de uitvoering van de maatregelen. Binnen het programma Ruimte voor de Rivier werd aan de regio de mogelijkheid geboden om met alternatieve maatregelen te komen. Als de regio een maatregel indiende die voldeed aan de randvoorwaarden van taakstelling, budget, deadline en ruimtelijke kwaliteit, verving deze via een omwisselbesluit de maatregel uit het PKB. Hiermee verviel de planologische reservering voor het gebied.

De PKB bevatte een globale beschrijving van het type maatregel dat moest worden genomen en de locatie. Om de maatregelen daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, werd iedere maatregel samen met de regio uitgewerkt. De samenwerking tussen Rijk en de decentrale overheden in dezen werd vormgegeven door het sluiten van overeenkomsten. Dit betrof *planstudie-, realisatie en samenwerkingsovereenkomsten*. Daarmee hebben decentrale overheden hun commitment gegeven aan de uitvoering van de PKB. De PKB bevatte naast waterveiligheid een tweede doelstelling: het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied. Het Rijk gaf de decentrale overheden binnen de randvoorwaarden van de hydraulische taakstelling, budget en tijdsplanning veel ruimte om deze doelstelling in te vullen. Zo zijn o.a. nieuwe natuur- en recreatiegebieden gecreëerd. Belangrijk daarbij was de integraal opgezette bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatiestructuur, waarin bestuurders en

ambtenaren van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties vanaf de voorbereiding van de PKB tot en met de uitvoeringsfase actief en intensief bij een project betrokken waren.<sup>82</sup>

Gedurende het programma is op Rijksniveau een programmadirectie opgericht (PDR) die moest toezien op het behalen van de doelstellingen, de planning en het budget. Tevens streefde de PDR naar coördinatie van besluitvorming. Hiervoor werd de coördinatieregeling uit de Wro ingezet. Op basis hiervan kon besluitvorming door verschillende bestuursorganen die nodig was voor de uitvoering van de PKB in één voorbereidingstraject gebundeld worden. Tot slot konden decentrale overheden op de PDR terugvallen voor hoogwaardige kennis en expertise. Omdat de PDR een zelfstandige entiteit was binnen de RWS-organisatie, kon het zelf keuzes maken die bijdroegen aan het realiseren van de doelstelling van het programma. In 2010 is een regeringscommissaris (in de persoon van Wim Kuijken) ingesteld om de bestuurlijke opgave tot vervulling te brengen. Deze regeringscommissaris heeft zich als 'metagovernor' opgeworpen door relevante bestuurders en organen te betrekken en in een bepaalde richting te bewegen.

#### Succesfactoren Ruimte voor de Rivier

In de eindevaluatie van het programma is benoemd welke factoren van belang zijn geweest in de werking en kwaliteit van het programma:<sup>83</sup>

1. Dubbele doelstelling: door een koppeling te maken tussen waterveiligheid en ruimtelijk kwaliteit is een combinatie van urgentie en draagvlak gecreëerd.
2. Nadruk op samenwerken: bestuurlijke interactie tussen Rijk en decentraal niveau was cruciaal. Hoewel de eindverantwoordelijkheid bij het Rijk lag, is bij de start van de Pkb-fase direct ingezet op een sterke regionale betrokkenheid bij het programma. Ook speelde de blijvende betrokkenheid van het Rijk bij de uitvoering een grote rol. Het rijk was niet alleen financier, maar ook manager van het programma.
3. Vasthouden aan doelstellingen: ondanks dat het een langdurig programma was met nieuwe tussentijdse ontwikkelingen, is er niet afgeweken van vooraf gestelde doelen.
4. Strak sturen op planning en op kosten: gedurende het programma heeft het Rijk strak gestuurd op de kosten en ervoor gezorgd dat decentrale uitvoerders beschikten over de kennis middelen om de planning te halen.
5. Ruimte geven: er zat strakke centrale sturing op de doelstelling, afspraken, en andere randvoorwaarden, maar tegelijkertijd liet het programma veel ruimte voor (decentrale) realisatoren bij de concrete invulling van projecten (o.a. via het omwisselbesluit).

#### **Investeringsbudget Landelijk Gebied**

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) vormde een nieuw financieel en sturingssysteem voor het landelijk gebied. Met de inwerkingtreding van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) per 1 januari 2007 ging het ILG formeel van start. De jaren daarna stonden in het teken van verdere implementatie en uitvoering. De beoogde looptijd van het ILG was 7 jaar, maar In 2011 werd besloten het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies. Dit besluit betekende feitelijk het

---

<sup>82</sup> Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (2018). [Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier.](#)

<sup>83</sup> Berenschot (2018). [Ruimte voor de Rivier: Sturen en ruimte geven.](#)

einde van het ILG, hoewel de decentralisatie formeel pas op 1 januari 2014 een feit was.

### Governance van het ILG

Het ILG kan achteraf worden gezien als een tussenstap op weg naar de decentralisatie van het natuurbeleid. Met de introductie van het ILG wilde het Rijk de verantwoordelijkheidsverdeling met provincies verhelderen, zelf op hoofdlijnen sturen en de regie over de uitvoering van beleid op het gebied van natuur, landbouw, recreatie, landschap, water, duurzaam bodemgebruik, reconstructie en leefbaarheid platteland bij provincies leggen. Het ILG moest een einde maken aan de versnippering van geldstromen van het Rijk voor het landelijk gebied. De bundeling in één investeringsbudget (van 3,7 miljard euro) zou de financiële flexibiliteit voor provincies moeten vergroten, zowel in de tijd als wat betreft de verdeling van de middelen over gebieden, projecten en activiteiten. Ook zou het een integrale gebiedsgerichte benadering bevorderen.

Het Rijk was verantwoordelijk voor de beleidsformulering, in de vorm van de agenda en het meerjarenprogramma Vitaal Platteland, maar bemoeide zich niet meer met de manier waarop provincies de rijksdoelen realiseerden. De minister van LNV/EL&I werd binnen het Rijk systeemverantwoordelijke voor het ILG. De provincies kregen de regie over de uitwerking en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied.

In twaalf bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies werd de verantwoordelijkheid van provincies verder geconcretiseerd. Prestatieafspraken gaven inzicht in de precieze bijdrage die provincies moesten leveren aan het bereiken van rijksdoelen voor het landelijk gebied en de daarbij behorende rijksmiddelen. Provincies vertaalden de rijksdoelen naar provinciale doelstellingen die zij vastlegden in een provinciale Meerjarenprogramma's (MJP).

Naast rijksmiddelen kregen de provincies zeggenschap over grondverwerving door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het grondbezit van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) voor ILG-doelen.

De prestatieafspraken die het Rijk met provincies maakte, waren vaak kwantitatief, zoals aangekochte of ingerichte hectaren natuur of kilometers fietspad. Provincies moesten zich jaarlijks verantwoorden over de voortgang van gemaakte afspraken.

### Evaluatie ILG<sup>84</sup>

#### *Verdeling bevoegdheden*

Het ILG heeft de positie van de provincie als regisseur van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied versterkt. Dit kwam vooral doordat de provincie de beschikking kreeg over het grotendeels ontschotte rijksbudget. Het Rijk had echter moeite met loslaten: de bestuursovereenkomsten stonden nog sterk in het teken van beheersen en de voortgangsbewaking kreeg, mede onder druk van de Tweede Kamer, al snel het karakter van verantwoording. De verticaliteit in de relatie tussen Rijk en provincies belemmerde een gezamenlijk leerproces over knelpunten met betrekking tot de resultaten en de werking van het ILG als sturingsstelsel. De prestatiecijfers die provincies moesten aanleveren zeiden weinig over de realisatie van beleidsdoelen of outcome. De jaarlijkse verantwoording werd door de provincie dan ook als een te zware last beschouwd.

---

<sup>84</sup> WUR (2012). [Terugblik op het ILG: Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.](#)

De resultaatgerichtheid in het beleid voor het landelijk gebied is toegenomen door de termijn van zeven jaar (met een midterm review in 2010) en de afspraken over te leveren prestaties in de bestuursovereenkomsten. Het dwong provincies strak te programmeren en te prioriteren. Omdat veel prestaties eigenlijk een bepaalde werkwijze voorschreven (bijvoorbeeld verwerving natuurgebieden) beperkte deze vorm van resultaatgerichtheid de ruimte voor creatieve oplossingen.

#### *Integraliteit*

De bundeling van rijksgelden in het ILG droeg bij aan een bundeling van geldstromen op provinciaal niveau. Dit maakte het gemakkelijker om doelen en geldstromen te koppelen in integrale gebiedsgerichte projecten. De koppelingen bleven grotendeels beperkt tot de fysieke doelen. Het bleek lastig fysieke doelen te integreren met zachtere doelen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Ook bleven koppelingen met niet-MJP-thema's, zoals energie, stedelijke ontwikkeling en rivierverruiming, vrijwel uit.

Integraliteit werd belemmerd door de overblijvende schotten in het ILG. Het ILG werd gevoed uit verschillende artikelen van de rijksbegroting. Aan het einde van de ILG-periode moest op deze begrotingsartikelen verantwoording plaatvinden. Sommige budgetten binnen het ILG waren bovendien gelabeld, zoals synergiegelden voor water of gekoppeld aan bepaalde projecten. Er waren bovendien nog veel andere geldpotten die bijdroegen aan ILG-doelen. Ook provincies hebben een begrotingssystematiek waarin geld aan specifieke doelen wordt gekoppeld, waardoor Integraal werken kon worden gehinderd. Een andere belemmering voor de integrale aanpak was de spanning met de eveneens met het ILG beoogde resultaatgerichtheid. Met een meer sectorale aanpak was soms sneller resultaat te boeken en omdat het ILG een duidelijke deadline had, werd hiervoor soms gekozen.

#### *Inzet beleidsinstrumenten*

De financiering van het beleid voor het landelijk gebied was geen pure rijksaangelegenheid. Van provincies werd verwacht dat ze ook eigen middelen inzetten. Bovendien moesten provincies zich inspannen om EU, gemeenten, waterschappen en particulieren mee te laten betalen aan ILG-projecten. Provincies hebben de eerste drie jaar bijna 162 miljoen euro en derden ruim 283 miljoen besteed aan ILG-doelen. Deze bedragen liepen fors achter op de in de bestuursovereenkomsten opgenomen bijdragen.

Provincies en gemeenten zijn hun RO-instrumentarium, zoals onteigening en bestemmingsplanwijziging, actiever gaan inzetten voor het realiseren van natuur- en recreatiedoelen. Provincies bleven echter terughoudend met onteigening. Zij maakten doorgaans een politieke keuze voor vrijwilligheid. Ook als het niet werd ingezet, bleek het wettelijk instrumentarium van de Wilg (wettelijke herverkaveling) en Wro (onteigening met volledige schadeloosstelling) een effectieve mogelijkheid om druk op te bouwen op het proces van vrijwillige verkoop of ruil van gronden (stok achter de deur). In de praktijk bleek daadwerkelijke onteigening slechts bij uitzondering nodig.

Het bleek voor provincies lastig om gebiedsovereenkomsten of -contracten te sluiten met samenwerkende gebiedspartijen met heldere afspraken over gezamenlijke ambities en ieders aandeel in de uitvoering. Vaak bleken lokale partners (waaronder gemeenten) beperkt bereid zich te committeren aan de doelstellingen die aan de provincie waren meegegeven.

In het ILG zijn goede ervaringen opgedaan met het verbinden van strikte voorwaarden aan de aankoop van grond voor natuur- of recreatiedoeleinden en de

aansturing van grondverwerving vanuit één punt in de provinciale organisatie. De bestaande grondvoorraad werd hierbij beschouwd als werkkapitaal, dat niet alleen ingezet kon worden voor ruil, maar ook te gelde kon worden gemaakt om gerichte aankopen te doen bij de afronding van gebiedsprocessen in prioritaire gebieden.

## **Bijlage 6: Bronnenoverzicht**

- ABDTOPConsult (2021). [Normeren en beprijzen van stikstofemissies.](#)
- ABDTOPConsult (2021). [Stikstofruimte voor de toekomst.](#)
- ABF Research (2020). [Inventarisatie Plancapaciteit: November 2020.](#)
- B&A Consulting (2009). *Evaluatie BIRK.*
- Berenschot (2018). [Ruimte voor de Rivier: Sturen en ruimte geven.](#)
- Berenschot (2019). [Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking.](#)
- BMH (2020). [Toekomstbestendige mobiliteit.](#)
- Bruinsma, F. & E. Koomen (2018). [Ruimtelijke ordening in Nederland.](#)
- Bureau Stedelijke Planning & TU Delft (2009). [Evaluatie Sleutelprojecten.](#)
- CBS (2018). [Bodemgebruik.](#)
- CBS (2020). [Prognose bevolking 2020-2070.](#)
- CPB (2018). [Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?](#)
- Denkwerk (2020). [Klein land, grote keuzes.](#)
- Duinen, L. van, B. Rijken & E. Buitelaar (2016). [Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad.](#)
- Ecorys (2006). [Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 \(ISV1\).](#)
- Ecorys (2020). [Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening.](#)
- Ecorys (2021). *Inventarisatie ruimtelijke investeringen.*
- Gerritsen, M., D. Hanemaayer & E. Roos (2009). *Evaluatie BIRK.*
- Gier, A.A.J. de (2011). [Kan het tij worden gekeerd?](#)
- EIB & Buck Consultants International (2019). [Ruimte voor economische activiteit tot 2030.](#)
- Lenferink, S. et al. (2017). [Afstemming NOVI & MIRT fase 1 – Bevindingen en conclusies.](#)
- Lenferink, S & J. Arts (2017). [Alles kom terecht in één meerschaliqe ruimte.](#)
- Ministerie van BZK (2013). [Memorie van toelichting Omgevingswet.](#)
- Ministerie van BZK (2020). [Kamerbrief over vervolg versnelling aanpak woningtekort.](#)
- Ministerie van BZK (2020). [Kamerbrief over 6<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Natuur 2019.](#)

- Ministerie van BZK (2020). [Kamerbrief over regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid \(NOVI\).](#)
- Ministerie van BZK (2020). [Nationale Omgevingsvisie.](#)
- Ministerie van BZK (2020). [Staat van de woningmarkt.](#)
- Ministerie van BZK (2020). [Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024.](#)
- Ministerie van BZK (2021). [Opgaven en middelen corporatiesector in balans.](#)
- Ministerie van BZK (2021). [Staat van het Bestuur 2020.](#)
- Ministerie van LNV (2020). [Kamerbrief over ambities en doelen voor de Bossenstrategie.](#)
- Moorlag & Smeulders (2019). [Motie Moorlag en Smeulders over duidelijke keuzes en ruimtelijke reserveringen in de NOVI.](#)
- Nationaal Programma RES (2019). [Handreiking regionale Energiestrategie 1.1.](#)
- Nationaal Programma RES (2021). [Foto Februari.](#)
- NVB (2020). *Oplossingen voor de woningnoodramp.*
- Oude Veldhuis, C. (2018). [Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten.](#)
- PBL (2021). [Monitor concept-RES.](#)
- Raad voor het Openbaar bestuur (2021). [Van Parijs naar praktijk.](#)
- RIGO Research en Advies (2007). [Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005.](#)
- Ruimtelijk Planbureau (2006). [Woningproductie ten tijde van Vinex: een verkenning.](#)
- Stec (2018). Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten.
- Stec Groep (2021). [Ongebruikte grondposities.](#)
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). [Als één overheid slaqvaardig de toekomst tegemoet.](#)
- SWECO (2021). [Ruimte voor de toekomst.](#)
- Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (2018). [Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier.](#)
- Werkgroep Energie, Natuur en Landschap NP RES (2021). [Naar een betere afweging.](#)
- Werkgroep Netimpact (2021). [Samen slimmer sturen!](#)
- Waterschapswet (6 juni 1996). [wetten.nl - Regeling - Waterschapswet - BWBR0005108 \(overheid.nl\)](#)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). [Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.](#)



Wissink, W. L. (2000). [Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid.](#)

WUR (2012). [Terugblik op het ILG: Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.](#)

WUR & PBL (2020). [Nederlands natuurbeleid in internationale context.](#)

Zeeuw, F. de & C. Verdaas (2020). [Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film.](#)

## **Bijlage 7: Rapport Inventarisatie ruimtelijke investeringen**

# Inventarisatie ruimtelijke investeringsen

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie BZK

Rotterdam, 25-02-2021





# Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie BZK

Michel Briene  
Danny Schipper  
Elvira Meurs

Rotterdam, 25-02-2021



# 1. Introductie

## 1.1 Aanleiding

### Ruimtelijk beleid in Nederland

In 2020 is de beleidsdoorlichting van artikel 5 'Ruimtelijke Ordening en Omgevingswet' uitgevoerd. In deze beleidsdoorlichting is de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid binnen artikel 5 van het ministerie van BZK beoordeeld. Veel ruimtelijke investeringen vinden echter plaats vanuit of in samenwerking met andere departementen, overheden en marktpartijen. Hierdoor zijn de uitkomsten van het ruimtelijk beleid niet toe te schrijven aan één departement of beleidsartikel, maar het resultaat van een samenwerking tussen partijen. Sectorale belangen strijden vaak om dezelfde schaarse ruimte en een optimale allocatie van functies vraagt dan ook om integrale besluitvorming. Het integrale karakter van de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat (e.g. woningbouw opgave, mobiliteit, energietransitie en klimaatopgave) wordt ook erkend in de recent gepubliceerde Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De NOVI is weer een instrument uit de nieuwe Omgevingswet, die in 2021 in werking zal treden.

### Uitvoering Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Ruimtelijke Ordening

Gelet op de huidige grote nationale maatschappelijke vraagstukken dient zich steeds meer de vraag op of de bestaande instrumenten (juridisch, organisatorisch, kennis/capaciteit en financiële RO-middelen) nog wel afdoende zijn om sturing te geven op regio overstijgende vraagstukken en of dit afdoende is ingebed in de Omgevingswet en NOVI. Binnen Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) wordt naar het gehele beleidsterrein van de Ruimtelijke Ordening (RO) gekeken door een interdepartementale werkgroep en de focus ligt daarbij specifiek op het functioneren van het huidige sturingsmodel. Het IBO poogt niet om reeds in gang gezette afspraken te herzien, maar levert adviezen op hoe die afspraken efficiënter en doelmatiger uitgevoerd kunnen worden. Dit betreft onder meer het Klimaatakkoord, waaronder het opstellen van Regionale Energiestrategieën.

### Inzicht in omvang ruimtelijke investeringen door overheid in fysieke domein

Als onderdeel van het IBO Ruimtelijke ordening is inzicht nodig in de omvang van de ruimtelijke investeringen in het fysieke domein door de overheid. Ecorys heeft deze inventarisatie van de ruimtelijke investeringen uitgevoerd. In deze rapportage worden de resultaten gepresenteerd van de inventarisatie van de financiële stromen voor het jaar 2011, 2014 en 2019 en wordt de gehanteerde aanpak toegelicht.

## 1.2 Uitgangspunten van het onderzoek

### Definitie van ruimtelijke investeringen

Het begrip ruimtelijke investeringen is een begrip dat veelvuldig gehanteerd wordt, maar desondanks ontbreekt een goede afgebakende definitie. In het onderzoek naar ruimtelijke investeringen, in 2008 uitgevoerd door ABF<sup>85</sup>, worden ruimtelijke investeringen breed omschreven als investeringen in woningen, gebouwen en grond-, weg- en waterwerken (GWW-werken). Het gaat dus om de realisatie van bijvoorbeeld schoolgebouwen, natuurgebieden, sportaccommodaties, snelwegen, windmolenparken, maar ook de zorg voor een goede omgevingskwaliteit. Gezamenlijk kenmerk is dat het in alle gevallen gaat om fysieke aanpassingen aan de omgeving met een lange levensduur. Ruimtelijke investeringen zijn uiteraard niet enkel voorbehouden aan overheden, maar ook private partijen hebben een belangrijk aandeel. Het aandeel van de overheid in alle ruimtelijke

---

<sup>85</sup> ABF (2008). Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen.

investeringen ligt zo rond de 20 procent (ABF, 2008). Dit komt vooral door een relatief kleine bijdrage van de overheid aan de ruimtelijke investeringen in woningen en gebouwen. Daar staat tegenover dat de overheid het grootste deel van de investeringen in GWW-werken voor zijn rekening neemt.

### Type geldstromen

Het onderzoek is gericht op financiële geldstromen in het fysiek domein. Het gaat hierbij om uitgaven in relatie tot woningen, voorzieningen, grond, bedrijfsgebouwen, groen, infrastructuur, waterwerken en dergelijke die door de verschillende overheden worden gemaakt. Niet meegenomen zijn gelden voor beheer en onderhoud (zie ook scope van het onderzoek).

In het onderzoek is gekeken naar de **gerealiseerde** uitgaven. De baten die tegenover de lasten staan, zijn dus niet meegenomen. Uiteraard is er wel gecorrigeerd voor eventuele dubbeltellingen die ontstaan door de bijdragen aan medeoverheden, zoals specifieke uitkeringen vanuit het Rijk aan gemeenten en provincies.

### Schaalniveau

De financiële geldstromen zijn voor Nederland als geheel en voor de onderscheiden overheden in beeld gebracht. Er is daarbij geen grens getrokken voor de omvang van projecten. Het onderzoek heeft dus betrekking op zowel kleinschalige projecten op kavelniveau als grootschalige gebiedsontwikkelingen.

### Peildatum

Voor de inventarisatie zijn de jaren 2011, 2014 en 2019 gekozen als peildatum. Op deze manier is het mogelijk om de ontwikkeling van ruimtelijke investeringen door de jaren heen in beeld te brengen. De keuze voor het jaar 2011 is mede vanuit praktische overwegingen gekozen, vanwege de beschikbaarheid van financiële gegevens op gemeentelijk en provinciaal niveau in de open databank.

### Scope van het onderzoek

In het onderzoek is gekeken naar directe investeringen van de overheid, alsmede bijdragen aan de investeringen van derden. Uitgaven voor beheer en onderhoud zijn buiten beschouwing gelaten. Beheer en onderhoud vormen echter aanzienlijke kostenposten die vaak nauw verweven zijn met de investeringen in het fysieke domein. Daarom is op basis van de jaarrekeningen zo goed als mogelijk een schatting gemaakt van het aandeel fysieke investeringen binnen een post. Hierbij is gebruik gemaakt van een bandbreedte om het risico op onder- of overschatting te minimaliseren.

## 1.3 Aanpak

### Relevante bronnen

Voor de inventarisatie van ruimtelijke investeringen is gekeken naar de uitgaven van partijen die zijn opgenomen in de navolgende tabel. Per partij zijn daarbij ook de gehanteerde bronnen voor de inventarisatie op een rij gezet.

Tabel 8.1 Gehanteerde bronnen voor inventarisatie

Bronnen		
Rijksoverheid	IenW	Jaarverslag en begroting XII 2011, 2014 en 2019 (Infrastructuurfonds en Deltafondsafzonderlijk), MIRT-overzichten.
	BZK	Jaarverslag en begroting VII 2011, 2014 en 2019



	EZK	Jaarverslag en begroting XIII 2011, 2014 en 2019
	LNV	Jaarverslag en begroting IV 2011, 2014 en 2019
	OCW	Jaarverslag en begroting VIII 2011, 2014 en 2019
	Defensie	Jaarverslag en begroting X 2011, 2014 en 2019
	VWS	Jaarverslag en begroting XVI 2011, 2014 en 2019
Provincies		Findo Databank Selectie enkele provinciale begrotingen (Zeeland, Flevoland, Noord-Brabant, Groningen)
Gemeenten		Findo Databank Selectie enkele gemeentelijke begrotingen (Ede, Woerden, Leeuwarden, Amsterdam)
Vervoerregio's		Jaarrekening MRDH (2019) Jaarrekening VRA (2019) Ecorys & Vanberkel Professionals (2019). De financiering van lokale verkeer- en vervoertaken door provincies en vervoerregio's.
Waterschappen		Unie van waterschappen – Waterschapsspiegel – Open databank Waterschapsspeil 2014 en 2016

NB: De uitgaven van de EU zijn minder relevant of komen al tot uitdrukking in uitgaven van de hiervoor genoemde overheden. Om die reden zijn de financiële geldstromen van de EU in de voorliggende inventarisatie niet verder in beschouwing genomen

Hieronder wordt de aanpak per partij verder toegelicht.

#### Departementen

Voor elk departement vormt het jaarverslag en de begroting van 2011, 2014 en 2019 het uitgangspunt van de analyse. Vervolgens zijn door de onderzoekers de beleidsartikelen doorgenomen om hieruit de ruimtelijke investeringen te inventariseren op basis van de hierboven gestelde uitgangspunten. De gerealiseerde uitgaven zijn daarbij per beleidsartikel genoteerd in een Excel-bestand. Bij het ministerie van IenW zijn de beleidsartikelen uit het Infrastructuurfonds en het Deltafonds afzonderlijk behandeld. Binnen het Deltafonds zijn alle investeringen ten behoeve van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit opgenomen. Bij het Infrastructuurfonds gaat het om de uitgaven voor de aanleg van het hoofdwegennet, spoorwegennet, regionale/lokale infra en hoofdvaarwegennet. Bovendien zijn bij het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet ook de uitgaven binnen geïntegreerde contracten/PPS volledig meegenomen. Dit vanwege het feit dat aanleg en onderhoud binnen deze constructies moeilijk uit elkaar zijn te halen. Tot slot zijn ook de uitgaven voor de megaprojecten verkeer en vervoer volledig opgenomen in het overzicht.

De resultaten van de inventarisatie aan de hand van de jaarverslagen en begrotingen zijn getoetst bij beleidsmedewerkers van de desbetreffende departementen en inspecteurs bij de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en daar waar nodig aangevuld of aangepast.

#### Provincies en gemeenten

Via de webbased database Findo (Data Financiën Decentrale Overheden) van het ministerie van BZK kunnen de uitgaven van de provincies en gemeenten geraadpleegd worden naar hoofdtaakveld. Sinds 2017 moeten provincies en gemeenten hun baten en lasten ook ordenen aan de hand van een nieuwe stijl taakvelden. Deze taakvelden geven op een meer gedetailleerd niveau weer waar provincies en gemeenten hun financiële middelen aan uit geven.

De uitgaven van de provincies en gemeenten naar taakveld zijn voor het jaar 2019 uit de database gehaald. Vervolgens is aan de hand van het informatievoorschrift lv3-taakvelden gekeken welke

taken en activiteiten onder deze taakvelden vallen. Op basis hiervan is een eerste schifting gemaakt van de taakvelden die relevant zijn voor dit onderzoek en het aandeel fysieke investeringen binnen een taakveld (en dus beheer en onderhoud uit te kunnen sluiten). Vervolgens is aan de hand van provinciale en gemeentelijke jaarverslagen gekeken aan welke projecten geld daadwerkelijk is uitgegeven, om binnen een taakveld een goede schatting te kunnen maken van het aandeel fysieke investeringen. Hierbij is gewerkt met een bandbreedte per taakveld.

Dezelfde exercitie was niet mogelijk voor de jaren 2011 en 2014. Voor deze jaren is gebruik gemaakt van de uitgaven per hoofdtaakveld die vervolgens zijn afgezet tegenover de uitgaven in 2019 om een goede inschatting te kunnen maken van de ruimtelijke investeringen.

#### Vervoerregio's

De bijdrage aan de Brede Doeluitkering is nader gespecificeerd door te kijken naar de gerealiseerde uitgaven door de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) en de Vervoerregio Amsterdam (VRA) en aan de hand van een onderzoek van Ecorys en VanBerkel Professionals naar de besteding van de BDU Verkeer & Vervoer.

#### Waterschappen

Voor de inventarisatie van de uitgaven van de waterschappen is gebruik gemaakt van de overkoepelende bedrijfsvergelijking van de Nederlandse Waterschappen: Waterschapsspiegel. De open database biedt inzicht in de investeringen van alle waterschappen in Waterkeringen, Watersystemen en Afvalwaterzuivering. Aangezien deze database geen cijfers bevat over de jaren 2011 en 2014 is gebruik gemaakt van digitale rapportages Waterschapspeil 2014 en 2016.

## 2. Resultaten inventarisatie

### 2.1 Totaaloverzicht uitgaven

In navolgende tabel zijn de resultaten van de inventarisatie voor de jaren 2011, 2014 en 2019 weergegeven. Hierbij is per jaar een onderscheid gemaakt in een lage en hoge inschatting van de ruimtelijke investeringen. Het verschil tussen de lage en hoge inschatting wordt bepaald door de mate waarin bepaalde begrotingsposten van gemeenten en provincies zijn aangemerkt als ruimtelijke investeringen en waarvan het exact aandeel niet eenduidig kon worden vastgesteld.

Op basis van tabel 2.1 wordt duidelijk dat de totale ruimtelijke investeringen in de afgelopen 10 jaar flink zijn afgenomen. In 2011 bedroegen de totale investeringen van de overheid nog meer dan 20 miljard euro. In 2019 was dit teruggelopen naar een bedrag tussen de 13 en 14,4 miljard euro. Alle drie de overheidslagen kenden een terugloop van ruimtelijke investeringen, maar het waren de gemeenten die absoluut en relatief de grootste afname kenden. Dit hangt vooral samen met een flinke afname van investeringen in volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing (zie ook paragraaf 2.4).

De investeringen van de rijksoverheid liepen terug van bijna 6 miljard euro in 2011 naar bijna 3,8 miljard in 2019, wat neerkomt op ongeveer een kwart van alle investeringen. De grootste bijdrage wordt geleverd vanuit het infrastructuurfonds. In de afgelopen jaren zijn de investeringen in de aanleg van infrastructuur vanuit het fonds echter afgenomen. Dit heeft o.a. te maken met het feit dat een groot deel van het budget aangewend wordt voor beheer, onderhoud en vervanging.

Tabel 8.2 Totaaloverzicht ruimtelijke investeringen (bedragen afgerond op miljoenen euro's)

		2011		2014		2019	
		Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog
<b>Rijk totaal</b>		<b>5.971</b>	<b>5.971</b>	<b>4.817</b>	<b>4.817</b>	<b>3.720</b>	<b>3.751</b>
	lenW (XII)	130	130	71	71	55	55
	Deltafonds <sup>86</sup>	561	561	629	629	459	459
	Infrastructuurfonds	3.453	3.453	2.685	2.685	2.150	2.150
	BDU	1.054	1.054	1.014	1.014	507	507
	BZK (VII)	85	85	57	57	193	193
	EZK (XIII)	442	442	46	46	29	50
	Defensie (X)	240	240	310	310	284	284
	LNV (XIV)	0	0	0	0	18	19
	OCW (VIII)	5	5	5	5	8	8
	VWS (XVI)	0	0	0	0	17	26
<b>Gemeenten</b>		<b>11.934</b>	<b>13.860</b>	<b>10.002</b>	<b>11.861</b>	<b>6.780</b>	<b>8.283</b>
<b>Provincies</b>		<b>1.801</b>	<b>2.588</b>	<b>1.845</b>	<b>2.603</b>	<b>1.295</b>	<b>1.798</b>

<sup>86</sup> Dit zijn de totale investeringen door het Rijk, exclusief de bijdrage vanuit de waterschappen aan het HWBP. Dit om een dubbel telling te voorkomen en het aandeel van het Rijk correct weer te geven.

	2011		2014		2019	
<b>Waterschappen</b>	<b>986</b>	<b>986</b>	<b>1.225</b>	<b>1.225</b>	<b>1.169</b>	<b>1.169</b>
<i>Vervoerregio's (correctie BDU)</i>	<i>-896</i>	<i>-685</i>	<i>-862</i>	<i>-659</i>	<i>-431</i>	<i>-330</i>
<b>Totaal</b>	<b>19.795</b>	<b>22.719</b>	<b>17.027</b>	<b>19.847</b>	<b>12.533</b>	<b>14.672</b>

In de volgende paragraaf (2.2) worden de ruimtelijke investeringen per ministerie verder toegelicht. In daarop volgende paragrafen wordt ingezoomd op de ruimtelijke investeringen van de provincies, gemeenten, waterschappen en vervoerregio's.

## 2.2 Investerings door het Rijk

### Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

- Het infrastructuurfonds en Deltafonds worden voor het grootste deel gevoed door de beleidsbegroting van IenW. Ook wordt middels beide fondsen bijgedragen aan de doelstellingen van begroting van IenW (HXII van de Rijksbegroting). Gegeven de omvang van beide fondsen en de eigen begroting is ervoor gekozen om deze afzonderlijk te behandelen. Daarnaast is de minister systeemverantwoordelijk voor de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). Aangezien de vervoerregio's (en in het verleden de provincies) verantwoordelijk zijn voor de besteding van de middelen, is ook het BDU apart opgenomen in het overzicht.
- De ruimtelijke investeringen vanuit HXII door IenW zijn beperkt in omvang en zijn ook sterk teruggelopen. Dit heeft te maken met een afname van de investeringen in bodemsanering en de overgang van het nationaal ruimtelijk beleid naar BZK. In 2019 werden middelen vooral aangewend voor geluidsanering.
- Het Deltafonds is in 2013 opgericht en bestond dus nog niet in 2011. Daarom zijn de uitgaven voor aanleg binnen artikel 11 Hoofdwatersystemen en de megaprojecten niet-verkeer en vervoer uit artikel 16 opgenomen om de ruimtelijke investeringen voor dat jaar in beeld te brengen. De ruimtelijke investeringen binnen het Deltafonds betreffen de projecten waterveiligheid, investeringen in zoetwatervoorziening en projecten waterkwaliteit. Sinds 2011 dragen de waterschappen bij aan de kosten voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Met ingang van 2016 wordt het bedrag jaarlijks geïndexeerd. De bijdrage van de waterschappen is in mindering gebracht op de totale investeringen vanuit het Deltafonds om een dubbel telling te voorkomen.
- Aangezien onderhoud en beheer buiten de scope van de inventarisatie vallen, zijn de uitgaven binnen het infrastructuurfonds voor aanleg van hoofdwegen, spoorwegen, regionaal/lokale infra en hoofdvaarwegen meegenomen. Uitzondering hierop vormen de geïntegreerde contracten, aangezien aanleg en onderhoud hier niet zomaar uit elkaar getrokken kunnen worden. Onderdeel van de ruimtelijke investeringen binnen het infrastructuurfonds vormen ook de megaprojecten verkeer en vervoer.
- De BDU Verkeer en vervoer is ontstaan uit de samenvoeging van allerlei losse subsidiestromen vanuit het Rijk voor de uitvoering van lokale en regionale verkeer- en vervoerprojecten en de exploitatie van het stads- en streekvervoer. Tot 2015 werd de Brede

Doeluitkering verkeer en vervoer uitgekeerd aan de provincies en 7 Wgr-plusregio's. Sindsdien verloopt de uitkering aan de provincies via het Provinciefonds en ontvangen alleen de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDHA) en de Vervoerregio Amsterdam (VRA) een uitkering voor het realiseren van maatwerkoplossingen voor verkeers- en vervoersvraagstukken. Vanzelfsprekend waren hierdoor ook de totale BDU-middelen in 2019 lager dan in 2011 en 2014. In het overzicht zijn alleen de investeringen in weg- en openbaar vervoer-projecten meegenomen.

#### Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)

- De ruimtelijke investeringen van het ministerie van BZK hebben grotendeels betrekking op het stimuleren van energiebesparende maatregelen in de woonomgeving. Daarnaast is het ministerie sinds 2018 verantwoordelijk voor het nationaal ruimtelijk beleid. Daaronder vallen ook de bijdragen aan gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals BIRK, Sleutel- en Nota Ruimte projecten. Tot 2014 was de minister van BZK programma-minister voor het stedenbeleid en daarmee het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Het ISV-budget werd uitgekeerd aan gemeenten en provincies en was gericht op de fysieke leefomgeving. Deze uitkering is niet meegenomen in het overzicht, aangezien de allocatie van de middelen door de gemeenten gebeurde. In 2014 was overigens het ministerie van Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk voor het stedenbeleid. Voor de vergelijkbaarheid zijn de uitgaven van dit ministerie (zonder portefeuille) ondergebracht onder die van BZK.

#### Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

- Bij het ministerie van EZK vallen de hoge ruimtelijke investeringen in 2011 op. Dit wordt veroorzaakt door het samengaan van het ministerie van Economische Zaken met LNV. Hierdoor ontstond het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie die verantwoordelijk was voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In 2011 is besloten om het natuurbeleid te decentraliseren en daarmee ook het ILG af te ronden. De uitgaven in 2011 hadden dan ook vooral betrekking op het afronden van lopende projecten. De uitgaven van EZK in 2014 hadden betrekking op het versterken van ecologie en economie (e.g. Mainport Rotterdam, NURG/Maaswerken) en de uitfinanciering van sterke regio's en Nota Ruimte budget. In 2019 werd het budget ingezet voor de Rijkscoördinatie regeling (RCR) bij energie-projecten van nationaal belang en een bijdrage aan het Nationaal Programma Groningen.
- EZK stelt via de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+ en SDE++) exploitatiesubsidies beschikbaar voor duurzame energieproductie en CO<sub>2</sub>-reductie. Met deze subsidie wordt de onrendabele top gecompenseerd bij de productie van hernieuwbare energie en de reductie van CO<sub>2</sub>. Op deze wijze wordt dus ook een indirecte bijdrage geleverd aan de investeringen in bijvoorbeeld windmolen- en zonneparken. De SDE is echter niet bedoeld om een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling op gang te brengen. Zodoende maakt de SDE geen onderdeel uit van deze inventarisatie. Wel wordt de SDE uitgebreid behandeld in het kader van de IBO Financiering Energietransitie.

#### Ministerie van Defensie

- Dit betreft de investeringen door de Krijgsmacht in huisvesting en infrastructuur.

#### Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

- In 2011 en 2014 maakten landbouw en natuur onderdeel uit van het ministerie van Economische Zaken. Door de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011 naar de provincies zijn de ruimtelijke investeringen door het ministerie beperkt en is deze vooral systeemverantwoordelijke.

#### Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

- Met het programma Erfgoed en Ruimte wordt cultuurhistorisch erfgoed verbonden aan maatschappelijke opgaven. De ruimtelijke investeringen zijn echter beperkt qua omvang. Middelen zijn vooral gericht op beheer en onderhoud van erfgoed en monumenten. Onderwijshuisvesting is sinds 1997 gedecentraliseerd naar gemeenten en schoolbesturen. Beide partijen krijgen hier middelen voor van het Rijk – gemeenten via het Gemeentefonds (BZK) en scholen via de zogeheten lumpsum (van OCW). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuw bouw van scholen en schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor onderhoud en exploitatie. Wel levert OCW op dit moment een bijdrage aan het Scholenprogramma in Groningen vanwege de onveiligheid door aardbevingsschade.

#### Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

- Vanaf 2019 is VWS mede verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van sportaccommodaties. Doordat de verruiming van Btw-vrijstelling is komen te vervallen is besloten om middelen in te zetten om gemeenten en sportverenigingen te compenseren. Met de subsidieregeling kunnen sportaanbieders een subsidie aanvragen voor de bouw of onderhoud van sportaccommodaties.

### **2.3 Provincies**

In tabel 2.2 zijn de ruimtelijke investeringen van de provincies weergegeven naar hoofdtaakveld. De provincies investeren verreweg het meeste budget in verkeer en vervoer. Hieronder vallen taken, zoals de aanleg van landwegen, waterwegen en OV-infrastructuur. De totale investeringen zijn sinds 2014 echter flink teruggelopen. Met de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011 werd door de provincies ook in toenemende mate geïnvesteerd in natuurontwikkeling. Desondanks zijn de investeringen in 2019 weer op het niveau van 2011. Binnen het hoofdtaakveld ruimte wordt er door de provincies aanzienlijk geïnvesteerd in stedelijke vernieuwing en volkshuisvesting. Ook hier geldt dat de ruimtelijke investeringen sinds 2011 afnemen.

*Tabel 8.3 Ruimtelijke investeringen provincies naar hoofdtaakveld (bedragen afgerond op miljoenen euro's)*

	Investerings		Aandeel	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
<b>Verkeer en vervoer</b>				
2011	811	1.324	45%	51%
2014	846	1.382	46%	53%
2019	638	1.042	49%	58%
<b>Water</b>				
2011	8	11	0%	0%
2014	5	7	0%	0%

	Investerings		Aandeel	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
2019	7	9	1%	0%
<b>Milieu</b>				
2011	20	51	1%	2%
2014	15	38	1%	1%
2019	15	38	1%	2%
<b>Natuur</b>				
2011	348	348	19%	13%
2014	456	456	25%	17%
2019	348	348	27%	19%
<b>Regionale economie</b>				
2011	15	37	1%	1%
2014	12	29	1%	1%
2019	12	31	1%	2%
<b>Cultuur en maatschappij</b>				
2011	140	358	8%	14%
2014	115	295	6%	11%
2019	36	92	3%	5%
<b>Ruimte</b>				
2011	459	459	25%	18%
2014	396	396	21%	15%
2019	240	240	18%	13%
<b>Totaal 2011</b>	<b>1.801</b>	<b>2.588</b>		
<b>Totaal 2014</b>	<b>1.845</b>	<b>2.603</b>		
<b>Totaal 2019</b>	<b>1.295</b>	<b>1.798</b>		

## 2.4 Gemeenten

In tabel 2.3 zijn de investeringen van gemeenten weergegeven naar hoofdtaakveld. Zoals duidelijk wordt uit de tabel zijn de hoofdtaakvelden van de gemeenten anders gedefinieerd dan die van de provincies, wat een vergelijking lastig maakt. Het taakveld verkeer, vervoer en waterstaat is relatief klein bij gemeenten. Dit heeft te maken met het grote aandeel onderhoud en beheer binnen dit taakveld en het feit dat de aanleg van wegen die onderdeel uitmaken van een grondexploitatie niet binnen dit hoofdtaakveld valt, maar onder volkshuisvesting, RO en stedelijke vernieuwing. Laatst genoemde vormt dan ook het hoofdtaakveld met de grootste investeringen met naast de grondexploitatie van gemeenten ook investeringen in stedelijke vernieuwing en een gebiedsgerichte aanpak van de woningvoorraad. De ruimtelijke investeringen binnen dit hoofdtaakveld waren in 2019 echter bijna gehalveerd ten opzichte van 2011. Dit komt grotendeels door een veel minder actief grondbeleid van gemeenten. Andere grote investeringen vinden plaats op het gebied van sportaccommodaties, recreatiegebieden en onderwoningshuisvesting.

Tabel 8.4 Ruimtelijke investeringen gemeenten naar hoofdtaakveld (bedragen afgerond op miljoenen euro's)

	Investerings		Aandeel	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
<b>Verkeer, vervoer en waterstaat</b>				
2011	652	1.339	5%	10%
2014	705	1.446	7%	12%
2019	531	1.090	8%	13%
<b>Economie</b>				
2011	449	501	4%	4%
2014	367	410	4%	3%
2019	707	790	10%	10%
<b>Onderwijs</b>				
2011	1.221	1.465	10%	11%
2014	1.173	1.408	12%	12%
2019	967	1.161	14%	14%
<b>Sport, cultuur en recreatie</b>				
2011	690	1.204	6%	9%
2014	671	1.172	7%	10%
2019	643	1.123	9%	14%
<b>Volkshuisvesting, RO en stedelijke vernieuwing</b>				
2011	8.922	9.350	75%	67%
2014	7.085	7.425	71%	63%
2019	3.931	4.120	58%	50%
<b>Totaal 2011</b>	<b>11.934</b>	<b>13.860</b>		
<b>Totaal 2014</b>	<b>10.002</b>	<b>11.861</b>		
<b>Totaal 2019</b>	<b>6.780</b>	<b>8.283</b>		

Aanvullend zijn in tabel 2.4 de investeringen in 2019 van respectievelijk de 4 en 30 grootste gemeenten afgezet tegenover de andere gemeenten in Nederland. De G4 zijn tezamen goed voor 22 procent van de totale ruimtelijke investeringen door gemeenten. Zij investeren vooral veel op het gebied van verkeer, vervoer en waterstaat en komen daarbij in de buurt van de uitgaven van de overige gemeenten. De G30 zijn goed voor 45 procent van alle ruimtelijke investeringen en kennen een relatief groot aandeel in investeringen in verkeer, vervoer en waterstaat en volkshuisvesting, RO en stedelijke vernieuwing.

Tabel 8.5 Ruimtelijke investeringen G4 gemeenten ten opzichte van andere gemeenten in 2019 (bedragen afgerond op miljoenen euro's)

	Verkeer, vervoer en waterstaat	Economie	Onderwijs	Sport, cultuur en recreatie	Volkshuisvesting, RO en sted. ver	Totaal
G4						



	Verkeer, vervoer en waterstaat	Economie	Onderwijs	Sport, cultuur en recreatie	Volkshuisvesting, RO en sted. ver	Totaal
Laag	250	71	184	107	853	<b>1.465</b>
Hoog	452	79	221	181	908	<b>1.840</b>
Niet G4-gemeenten						
Laag	281	636	783	537	3.078	<b>5.315</b>
Hoog	638	711	940	942	3.212	<b>6.443</b>

Tabel 8.6 Ruimtelijke investeringen G30 gemeenten ten opzichte van andere gemeenten in 2019 (bedragen afgerond op miljoenen euro's)

	Verkeer, vervoer en waterstaat	Economie	Onderwijs	Sport, cultuur en recreatie	Volkshuisvesting, RO en sted. ver	Totaal
G30						
Laag	337	182	454	253	1.835	<b>3.063</b>
Hoog	648	204	545	435	1.931	<b>3.762</b>
Niet G-30 gemeenten						
Laag	193	525	513	390	2.096	<b>3.717</b>
Hoog	442	587	616	687	2.189	<b>4.521</b>

## 2.5 Waterschappen

De totale investeringen van de gezamenlijke waterschappen komen voor 2019 uit op bijna € 1,2 miljard. Van dit bedrag wordt 40% uitgegeven aan waterveiligheid (inclusief bijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma), 25% aan het watersysteem, 28% aan afvalwaterzuivering en 7% aan overige uitgaven. Ten opzichte van 2014 is het investeringsbedrag iets afgenomen.

## 2.6 Vervoerregio's

Zoals bij de investeringen van het Rijk beschreven, ontvingen de 7 Wgr-plusregio's en de provincies tot 2015 BDU-middelen voor de uitvoering van lokale en regionale verkeer en vervoersprojecten. In samenspraak met de inliggende gemeenten werden jaarlijks bestedingsplannen gemaakt en uit de BDU-pot een subsidiebijdrage verleend aan de gemeenten voor de uitvoering van hun lokale projecten. De BDU verkeer en vervoer is hiermee dus een overheveling van middelen naar de provincies en gemeenten. Hierbij treedt dan ook het probleem op dat er sprake is van een dubbel telling van middelen, als zowel de uitkering van het Rijk alsmede de uitgaven die daarmee door de provincies en de gemeenten worden gedaan, meegenomen worden in de inventarisatie. Immers, de uitgaven van de gemeenten en provincies op het gebied van verkeer en vervoer zijn al afzonderlijk in kaart gebracht.

Hetzelfde probleem speelt bij het peiljaar 2019, waar de vervoerregio's MRDH en VRA aan de hand van subsidies aan gemeenten een bijdrage leveren aan projecten<sup>87</sup>. Aan de andere kant laten de jaarverslagen en begrotingen van de vervoerregio's zien dat ook niet-overheidspartijen en de vervoersregio's zelf aanvragers van subsidies zijn. Het is echter niet mogelijk gebleken om, binnen de scope van dit onderzoek, het aandeel niet-gemeenten die een subsidiebijdrage ontvangen exact vast te stellen. Daarom is besloten om te corrigeren voor een dubbeltelling bij de BDU, maar daarbij wel te werken met een bandbreedte. Hierbij is in het lage scenario 15 procent van de BDU meegenomen in het totaal van de ruimtelijke investeringen en in het hoge scenario 35 procent.

### 3. Conclusies

In dit onderzoek zijn de ruimtelijke investeringen van de overheid in kaart gebracht. Hierbij dient als eerste te worden geconcludeerd dat er geen heldere en afgebakende definitie bestaat voor het begrip ruimtelijke investering. Over het algemeen gaat het om investeringen met als doel om fysieke aanpassingen aan de leefomgeving te realiseren met een langere levensduur. Vaak wordt daarbij gewerkt op investeringen in woningen, gebouwen, grond, wegen en waterwerken, alsmede de bijbehorende omgevingskwaliteit. Daarbij is er in deze studie voor gekozen om uitgaven voor beheer en onderhoud buiten beschouwing te laten. Het ontbreken van een heldere en afgebakende definitie en de verwevenheid met uitgaven voor beheer en onderhoud zorgden er echter voor dat uitgaven niet altijd eenduidig als ruimtelijke investering vastgesteld konden worden. Daarom is in dit onderzoek gewerkt met een bandbreedte en is gebruik gemaakt van triangulatie.

In dit onderzoek is er voor gekozen om zowel de directe investeringen van de overheid, alsmede de bijdragen aan de investeringen van derden mee te nemen. Er zijn echter uitgaven van de overheid die niet direct gericht zijn op een fysieke aanpassing van de leefomgeving en dus geen onderdeel uitmaken van de inventarisatie, maar indirect wel een grote invloed op de leefomgeving kunnen hebben. Een goed voorbeeld hiervan vormt de SDE. Hoewel deze exploitatiesubsidie niet bedoeld is om ruimtelijke ontwikkelingen op gang te brengen, wordt indirect wel een bijdrage geleverd aan investeringen in windmolen- en zonneparken. De investeringen in de energietransitie en de ruimtelijke impact daarvan winnen in toenemende mate aan belang, maar komen dus niet of onvoldoende tot uitdrukking in de gepresenteerde uitgaven.

De uitgevoerde inventarisatie laat zien dat de ruimtelijke investeringen van de overheid flink zijn afgenomen. Ten opzichte van 2011 waren de totale ruimtelijke investeringen in 2019 met meer dan een derde gedaald. Deze afname van ruimtelijke investeringen is, op de waterschappen na, zichtbaar bij alle overheidslagen. Desondanks investeerden de waterschappen in 2019 ook minder dan in 2014.

---

<sup>87</sup> Voor meer informatie over de besteding van de BDU-middelen zie het rapport "De financiering van lokale verkeer- en vervoertaken door provincies en vervoerregio's" van Ecorys en Vanberkel Professionals uit 2019

De grootste afname in investeringen is te zien bij de gemeenten. Dit hangt grotendeels samen met een minder actief grondbeleid door gemeenten, maar ook op andere taakvelden is een afname van de ruimtelijke investeringen waarneembaar. Ook bij de provincies is er een vergelijkbare afname van investeringen te zien op de taakvelden verkeer en vervoer en vooral ruimte. Opvallend daarbij is dat, ondanks de decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies, de investeringen in natuur in 2019 op hetzelfde niveau lagen als die in 2011. Bij het Rijk valt vooral de afname van ruimtelijke investeringen vanuit het Infrastructuurfonds op. Voor een groot deel komt dit door een afname van de beschikbare middelen, maar ook deels doordat de middelen in toenemende mate worden aangewend voor beheer en onderhoud.

## Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.