

NA WILD WEST EN SCIENCEFICTION OP ZOEK NAAR DE JUISTE FILM

Naar een nieuw sturingsconcept
voor de inrichting van Nederland



**Leerstoel
Gebiedsontwikkeling**

INHOUD

H1	INLEIDING	4
H2	SAMENVATTING	6
H3	HET KAN VERKEREN	16
H4	LEREN VAN EEN RIJKE TRADITIE	22
H5	INGREDIËNTEN VAN EEN NIEUW STURINGSCONCEPT	30
H6	STUREN IN DRIE ARENA'S	34
H7	NATIONALE ARENA	38
H8	REGIONALE ARENA	50
H9	ARENA VAN GEBIEDSONTWIKKELING	56
H10	TOT SLOT	58

NA WILD WEST EN SCIENCEFICTION OP ZOEK NAAR DE JUISTE FILM

Naar een nieuw sturingsconcept
voor de inrichting van Nederland

prof. em. mr. Friso de Zeeuw,
emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

prof. dr. Co Verdaas,
hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

Met medewerking van dr. ir. Tom Daamen,
universitair hoofddocent TU Delft
en directeur Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG)

1

INLEIDING

4

'RUIMTELIJKE ORDENING IS DE VOORTDURENDE WORSTELING TUSSEN BELANGEN DIE OM VOORRANG STRIJDEN, HET SCHAKELN TUSSEN SCHAALNIVEAUS, DE URGENTIE VAN VANDAAG EN HET PERSPECTIEF OP LANGERE TERMIJN.'



De ruimtelijke inrichting van Nederland staat met stip terug op de agenda. Woningnood, stikstof, bereikbaarheid, klimaatverandering en energietransitie staan hoog op de maatschappelijke en politieke hitparade. Tot nu toe kenmerken de meeste bijdragen zich door het schieten uit de heup (*Wild West*) of het schetsen van perspectieven op Nederland na 2050 of zelfs 2100 (*sciencefiction*). Deze vrijblijvendheid moeten we achter ons laten, want de cruciale vraag luidt wat we de komende 10 tot 20 jaar echt gaan doen. Welke keuzes maken we en wie heeft welke rol? Hoe slaan we de brug tussen beleid en uitvoering? Hoe bundelen we private en publieke investeringen en expertise in een gezamenlijk perspectief? En hoe maken we snelheid en zorgen we tegelijkertijd voor draagvlak?

Ruimte is schaars. Niet alles kan en niet alles kan overal. Ruimtelijke ordening is de voortdurende worsteling tussen belangen die om voorrang strijden, het schakelen tussen schaalniveaus, de urgentie van vandaag en het perspectief op langere termijn. En dat in een nimmer stabiele omgeving; dat was altijd al zo, maar de huidige coronacrisis illustreert dat overduidelijk. In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wil het kabinet met 'scherpe en fundamentele keuzes' een antwoord geven op de toenemende druk op de fysieke leefomgeving. 'Dat vraagt om meer regie vanuit het Rijk', stelt de Minister van BZK, mede namens acht andere bewindspersonen, in de uitgebreide NOVI-brief aan de Tweede Kamer.¹

Hoe die regie vorm krijgt, blijft in de brief vrij vaag. Bovendien ontbreekt de koppeling van beleid met programmering en investeringen.² Daarom menen wij dat de tijd rijp is voor een passend handelingsperspectief. Wat is het nieuwe sturingsconcept voor de inrichting van Nederland voor de komende 20 jaar? Welke rol speelt de rijksoverheid daarin in relatie tot andere overheden, bedrijven, maatschappelijke groeperingen en andere betrokkenen? Op deze vragen geven wij in deze publicatie antwoord.

Voor de uitwerking van ons sturingsconcept gaan wij te rade bij enkele succesvolle interbestuurlijke beleidsprogramma's uit het recente verleden zoals Ruimte voor de rivier en de Vinex. We kijken ook naar actuele bestuurskundige sturingsmodellen en brengen onze eigen ervaring in het publieke en private domein in. Vanwege de relatie met de NOVI kunnen we hier spreken van het NOVI-sturingsconcept. We vatten de belangrijkste elementen hiervan eerst samen en werken in de hoofdstukken daarna het sturingsconcept nader uit.

1

Tweede Kamerbrief 'Regie en keuzes in het nationale omgevingsbeleid (NOVI)' van minister Kajsa Ollongren d.d. 23 april 2020, hierna: NOVI-brief.

2

De NOVI-brief spreekt op blz. 17 en 18 over 'Samenwerkingsafspraken met de mede-overheden' waarvan de inhoud heel algemeen wordt geduid. Daarnaast komen er vijf landsdelige 'Omgevingsagenda's'. Die hebben twee zwakke punten: te grootschalig en geen koppeling met investeringsagenda's.

5

2 SAMENVATTING

6

Inhoudelijke opgaven

Alvorens in te gaan op de sturingsvraag noteren wij eerst de inhoudelijke opgaven waarop die sturing betrekking heeft:

- woningbouwopgave en verstedelijking
- duurzame economische groei
- energietransitie
- klimaatadaptatie
- bereikbaarheid
- transitie landelijk gebied (landbouw, biodiversiteit, landschap).

Over deze set van opgaven bestaat brede overeenstemming, zij het dat de precieze omschrijvingen uiteenlopen en de prioriteiten verschillen. Zo spreekt de NOVI bijvoorbeeld over de 'Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied'. Wij menen dat dit repertoire niet voor uitbreiding in aanmerking komt: met selectiviteit kunnen de actoren focus houden, verbindingen leggen. Het werpt een drempel op tegen verwatering en vrijblijvendheid ('alles hangt nu eenmaal met alles samen').

Internationale invloeden dringen nadrukkelijk door in de inhoudelijke opgaven en wel op vier belangrijke manieren. De doorwerking treft zowel het nationale als het regionale en lokale niveau:

- internationale concurrentiepositie en vestigingsklimaat (voor mens en bedrijf)
- Europese regelgeving (zoals stikstof)
- internationale verbindingen en gezamenlijke opgaven met de buurlanden
- internationale spelers op de Nederlandse vastgoedmarkt.

Kenmerken en randvoorwaarden NOVI-sturingsconcept

Wij bepleiten een sturingsconcept waarin de Rijksoverheid in het ruimtelijk domein een nadrukkelijker en uitgesprokener rol vervult dan in de afgelopen 15 jaar. Schaal, urgentie, impact en investeringsbehoefte van de opgaven rechtvaardigen dat. Het concept bevat de volgende ingrediënten:

Op rijksniveau

- politiek engagement voor de ruimtelijke opgaven op het hoogste niveau
- zwaardere coördinerende taak voor de eerstverantwoordelijke minister voor de fysieke leefomgeving
- verbetering inhoudelijke kennis en kunde bij het eerstverantwoordelijke ministerie
- commitment van alle relevante beleidsvelden en ministeries
- nationaal investeringsprogramma voor de fysieke leefomgeving
- formulering van doelen en kaders en uitvoeringsstrategie zo veel mogelijk na overleg met de betrokkenen.

Op het regionale en lokale niveau

- optimale decentrale betrokkenheid en beleidsvrijheid, in balans met centrale sturing
- vervaechting van regionale en lokale beleidskeuzes in de nationale en eigen programmering en investeringen
- coalitievorming met andere (investerende) partijen op regionaal niveau.

7

Hoewel de rol van de Rijksoverheid nadrukkelijker zal zijn, heeft het sturingsmodel in bestuurskundige zin net zoals nu een hybride karakter: een combinatie ‘van bovenaf’ en ‘onderop’.

We maken hierbij onderscheid in drie arena's: nationaal, regionaal/ lokaal en gebied (in termen van: gebiedsontwikkeling). Die arena's verschillen in schaal, rollen en verantwoordelijkheden voor publieke en private partijen, stakeholders, besluitvormingsprocessen en uit te voeren activiteiten. Uiteraard zijn de arena's met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. Het gaat hier – in jargon – om *multilevel, hybrid governance* met netwerksturing als kern (zie kader op pagina 8). In gewoon Nederlands: we hebben elkaar nodig.

Nationale arena

Op nationaal niveau vindt verankering van visie, doelen en kaders plaats. Dat behelst onder meer de aanwijzing van locaties of zones voor - bijvoorbeeld - grote woningbouwlocaties, centra voor logistieke bedrijvigheid, windmolenconcentraties, omvangrijke natuur- en bufferzones, landbouwconcentratiegebieden, economische clusters en de hoofdinfrastructuur.

8



‘WIJ BEPLEITEN EEN STURINGSCONCEPT WAARIN DE RIJKSOVERHEID IN HET RUIMTELIJK DOMEIN EEN NADRUKKELIJKER EN UITGESPROKENER ROL VERVULT.’

Ook wordt op nationaal niveau het voortschrijdend meerjarenprogramma op hoofdlijnen vastgesteld, met een investeringsprogramma (wat nu in de NOVI ontbreekt). De uitwerkingsstrategie behelst bestuurlijke en financiële arrangementen voor de regionale en lokale invulling en uitvoering.

In de Nederlandse cultuur van polderen, nabijheid en geringe hiërarchie spreekt het voor zich dat andere overheden en belanghebbenden worden betrokken bij analyses, keuzes en prioriteiten. Verantwoordelijkheden, instrumenten en middelen moeten in balans zijn. Zo hebben lokale en regionale overheden binnen het gedecentraliseerde stelsel enerzijds grote verantwoordelijkheden, maar zijn ze voor het verkrijgen van de benodigde middelen of het doorhakken van een knoop afhankelijk van de nationale overheid. Polderen kent dus zijn grenzen. Waar dialoog en debat leiden tot herhaald uitstel en niet tot meer draagvlak of beter onderbouwde besluiten, nadert het moment waarop de rijksoverheid voor de keuze staat om de impasse hiërarchisch te doorbreken met een machtsmiddel.

Inzet van het machtsmiddel is echter geen automatisme; maatschappelijke bewegingen en politieke motieven kunnen leiden tot een andere – legitieme – beslissing. Geen enkel sturingsmodel ontkomt aan die maatschappelijke en politieke dynamiek; de uitkomst van de besluitvorming blijft spannend.

Instrumentatie

De rijksoverheid beschikt over een ruim arsenaal aan instrumenten om te sturen. In het kader van netwerksturing kunnen we die samenvatten met: wortel, zweep en preek. Denk aan informatie, communicatie, politieke druk, financiële middelen, (bestuurs-)overeenkomsten, de inzet van eigen grond en vastgoed. Naast wortel, zweep en preek is ‘de tafel’ als meest zachte vorm van sturing inmiddels ook gemeengoed. Rijksambtenaren praten mee en hebben daarmee invloed al komt die mede voort uit de hoop dat er uiteindelijk bij het Rijk iets te halen valt.

Tot het instrumenten-repertoire behoort regelgeving. Het is een middel om vastgesteld beleid te verankeren en door te laten werken. De Omgevingswet gaat de wettelijke grondslag vormen voor het overheidsoptreden in de leefomgeving en de ruimtelijke ordening.

9

HYBRIDE STURINGSCONCEPT

In ons sturingsconcept streven partijen – binnen nationale kaders – in het netwerk naar een richtinggevend regionaal ruimtelijk perspectief met een uitvoeringsstrategie. Wij onderkennen daarbij dat een dialoog in een netwerk niet altijd tot een breder gedragen of beter onderbouwd resultaat leidt. Op dat moment is hiërarchische sturing gewenst. Aan de voorkant van de dialoog bestaat daarover helderheid; dat verstevigt het draagvlak voor een hiërarchische interventie. Marktpartijen hebben heldere en robuuste kaders nodig om te kunnen presteren en investeren. Binnen die kaders zijn bottom-up alternatieven welkom, mits ze passen binnen het robuuste perspectief.

10

Sommige keuzes kunnen niet anders dan op bovenregionale schaal worden genomen. Denk aan investeringen in de infrastructuur, water(veiligheid) en het energienetwerk of het formuleren van (inter)nationale doelen rondom de CO₂-reductie, biodiversiteit, et cetera. Binnen ons sturingsconcept introduceren we een financiële incentive op het creëren van samenhang tussen opgaven, waarbij we oog hebben voor de politieke rationaliteit die van nature meer gericht is op het dienen van korte termijn-sectorale belangen. Dit sturingsconcept vergt situationele stuurmanskunst (m/v) en competente, rolvaste professionals bij overheid en marktpartijen die de souplesse hebben om snel in te spelen op veranderende omstandigheden.

Het sturingsconcept dat wij voorstaan bouwt voort op groeiende wetenschappelijke inzichten over sturen in complexe maatschappelijke opgaven als gebiedsontwikkeling. In de tabel hebben we verschillende ideaaltypische sturingsmodellen (hiërarchie, markt, netwerk en zelforganisatie) naast elkaar gezet om duidelijk te maken dat het sturingsconcept dat wij voorstaan een hybride is: een sturingsconcept dat ‘het beste’ van verschillende manieren van sturen combineert en hierin situationeel kan schakelen. Deze hybride sturing vindt primair tussen betrokken organisaties, afdelingen, departementen en medeoverheden plaats. Bij gebiedsontwikkeling ontsnappen coördinerende handelingen regelmatig aan de invloedssfeer en (bestuurlijke) grenzen van individuele partijen. Deze realiteit is bij goede stuurlied welbekend. Zij weten met onzekerheid of (een mate van) controleverlies om te gaan en de achterban mee te krijgen. Dat vergt wel het vertrouwen van bestuurders. Onderzoek wijst uit dat als een hybride manier van werken intern niet gedragen en gemandateerd wordt, de externe stuurmanskunst die nodig is niet van de grond komt.

Sturingsmodel (ideaaltypisch)	Hiërarchie	Markt	Netwerk	Zelforganisatie
Typering	Bureaucratisch, topdown	Commercieel, Bedrijfsmatig	Samen, integraal	Organisch, bottom-up
Sturingsprincipe	Coördinatie door gezag	Coördinatie door transactie	Coördinatie door vertrouwen	Coördinatie door betrokkenheid
Bestuurskundige termen en concepten	Klassiek beleidsontwerp, <i>Public administration</i>	Prestatiesturing, <i>New Public Management</i>	Alliantievorming-samenwerking, <i>Network governance</i>	Actief burgerschap, sociaal ondernemerschap <i>Societal resilience</i>
Focus woningbouwbeleid	Kwantiteit, betaalbaarheid	Concurrentie, marktconformiteit	Kwaliteit, integraliteit	Zelfbouw, particulier initiatief
Sturingsfilosofie gebiedsontwikkeling	Beleidsgestuurd, planmatig	Eigendomsgestuurd, neoliberaal	Netwerkgestuurd, strategisch	Zelfsturing, incrementeel
Rol overheid	Rechtmatig	Presterend	Samenwerkend	Responsief
Rol burger	Kiezer	Consument	Kenner	Producent
Instrumenten	Regels, procedures, (inzet van) middelen	Contract, opdracht, prestatiemeting, monitoring, benchmarking	Interactie (‘elkaar opzoeken’), convenant, akkoord, verklaring	Initiatieven ruimte, ondersteuning en/of aandacht geven
Normen	Zorgvuldige afweging en toetsing, democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, verantwoording, <i>compliance</i>	Efficiëntie en effectiviteit, klantgerichtheid, inputoutput legitimatie, <i>performance</i>	Flexibiliteit, rolvastheid, vertrouwen, proceslegitimatie, erkenning van afhankelijkheden <i>collective value</i>	Open staan voor dynamiek en variëteit, vrijwilligheid, participatieve/directe legitimatie, <i>social impact</i>
Organisatievormen	Publieke organisaties, agentschappen	Grond en ontwikkel-bedrijven of maatschappijen	Coöperaties, allianties, stichtingen	Geen/informeel
Machtscontrole via	Verkiezingen, parlement/raad, maatschappelijk debat	Marktwerking, aandeelhouderschap, toezicht	Zelfregulering, partnerschap, conformiteit	Zeggenschap, activisme/actievoering sociale goed/afkeuring
Krachten	Effectieve levering van publieke goederen en diensten, <i>good governance</i>	Efficiënt, prestatiegericht, creatief, transparant	Integrale beleidsrealisatie, borging van gezamenlijke waarden	Maatwerkoplossingen en diensten, empowerment van burgers en gemeenschap
Zwaktes	Inefficiëntie, fragmentatie (<i>silos and slabs</i>), geen ruimte voor maatwerk en innovatie	Hyperfragmentatie, perverse prikkels, normvervaging, opportunisme	Hoge transactiekosten, gebrek aan transparantie, exclusiviteit	Ongelijkheid, overschatting van zelforganiserend vermogen, gebrek aan continuïteit

Selectie en bewerking van: De Jong, M. & H. Bakker (2018), Tweebenig samenwerken. Vakmedianet Management; Van der Steen, M., N. Chin-A-Fat, M. van Twist, J. Scherpenisse (2014), Naar een ge(s)laagde strategie. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB); Adams, D. & S. Tiesdell (2012), Shaping Places: Urban Planning, Design and Development. Routledge; Koppenjan, J., P.M. Karré, K. Termeer (2019), Smart Hybridity: Potentials and Challenges of New Governance Arrangements. Eleven International Publishing.

11

De NOVI zelf bijvoorbeeld vindt haar grondslag in de Omgevingswet. We kunnen ons goed voorstellen dat met een nadrukkelijker rol voor de rijksoverheid ook de inzet van wetsinstrumenten in beeld komt die andere (overheids-)instanties binden. We denken met name aan het volgende:

- Het programma is een politiek-strategisch instrument dat primair de rijksoverheid zelf raakt en andere overheden voor zover die bij het programma zijn betrokken. Het vervangt de figuur van structuurvisie in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).
- De instructieregels, met name het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), is een algemene maatregel van bestuur die de inhoudelijke rijksnormen voor overheden verankert met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen
- Met het projectbesluit kan de rijksoverheid concrete projecten (zoals infrastructuur) realiseren. Het projectbesluit vervangt het Tracébesluit, het inpassingsplan en de coördinatieprocedure. Het projectbesluit kent een uitgebreide voorbereidingsprocedure met zes stappen die aan het Tracébesluit zijn ontleend.

Ook hier gaat het om het zoeken naar balans: overdaad aan regelgeving werkt stagnatie, irritatie en bureaucratie in de hand; selectieve toepassing verdient dus aanbeveling.

Per definitie vindt de uitoefening van doorzettingsmacht zijn basis in de wet maar het is een ultimum remedium. Het instructiebesluit is daar een prominent voorbeeld van. Inzet moet altijd worden gezien in samenhang met het doel, de inzet van andere instrumenten en het totale voorbereidings- en besluitvormingsproces.

Samenhang tenzij

Sectoraal beleid en verkokering zitten ingebakken in onze complexe maatschappij en werken door in de departementale organisatiestructuur van de rijksoverheid. Het leggen van dwarsverbanden stelt hoge eisen aan de politieke en ambtelijke stuurmanskunst. Verkokering in het fysieke domein heeft het grote nadeel dat meekoppel-kansen verloren gaan.

De NOVI ‘dwingt’ om de verkokering te doorbreken. Dat geldt ook voor ons voorstel om de coördinerende rol van de eerstverantwoordelijke minister te versterken. Dat krijgt dan ook zijn weerslag in de ambtelijke voorbereidingsprocessen.

Daarnaast willen we de volgende procesregel invoeren: waar zich meekoppel-kansen voordoen in het domein van de betrokken ministeries, is het aan het sectordepartement om te onderbouwen waarom die kans niet benut zou kunnen worden. Omkering van de bewijslast dus: ‘samenhang, tenzij’.

‘BIJ ELKE GROTERE INVESTERING IN HET FYSIEKE DOMEIN GELDT DE SAMENHANG TUSSEN DE VERSCHILLENDE OPGAVEN IN HETZELFDE GEBIED ALS VERTREKSPUNT.’

Om het sectorale beleid ook financieel te doorbreken, willen wij de wijze van bekostiging op vergelijkbare wijze veranderen. Bij elke grotere investering in het fysieke domein geldt de samenhang tussen de verschillende opgaven in hetzelfde gebied als vertrekpunt, met de focus op de kosten en baten op korte en lange termijn. Samenhang en mee-koppelen vormen het uitgangspunt. Het plan of programma voor het gebied moet die samenhang zichtbaar maken. Puur sectorale investeringen blijven mogelijk indien de evidentie van samenhang ontbreekt.

Met de organisatie van de besluitvorming in de regionale en lokale arena komt een volgende stap in doorbreking van de verkokering in beeld. In deze arena worden de meekoppel- en combinatie-kansen concreet. Structuur en processen moeten zo worden ingericht dat deze worden aangemoedigd en gefaciliteerd.

Regionale en lokale arena

De arena van stad en regio beslaat een breed veld van actoren. In deze arena gaat het aan publieke zijde om een bonte verzameling van provincies, metropoolregio’s, waterschappen, regionale samenwerkingsverbanden en afzonderlijke gemeenten. Hier vindt – op uiteenlopende manieren – de confrontatie plaats tussen de nationale programma’s en doelen met regionale ambities, plannen, prioriteiten, afwegingen en investeringen van publieke partijen.



Nu vindt op 'landsdelig' niveau coördinatie tussen overheden plaats voor infrastructuur en ruimtelijke inrichting: het zogenoemde BO-MIRT. Dat staat voor 'Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport'. In onze ogen functioneert dit slecht, zoals wij verderop in deze publicatie zullen toelichten.

Als een alternatief presenteren wij de Regionale Investeringsagenda (RIA), waarvoor nu enkele pilots lopen. Dit zijn herkenbare regio's, kleiner dan de landsdelen. Met 'herkenbaar' bedoelen we een mix van het 'daily urban system' met geografische samenhang en bestuurlijke samenwerkingsstructuur. In de eerdergenoemde NOVI-brief omarmt de minister van BZK de RIA-aanpak.

De RIA heeft de ambitie om op regionale schaal:

- de toenemende verkokering in verschillende beleidssectoren te doorbreken en daarmee functies te combineren
- publieke en private investeringsstromen te bundelen
- de kwaliteiten en potenties van gebieden centraal te stellen
- het tempo te verhogen en keuzes niet uit te stellen
- daarbij passende organisatiekracht en organisatievormen aan te reiken.

Met andere woorden: het gaat om een regionale uitvoeringsstrategie, met versnellingsacties en kwaliteitsverbetering door het benutten van meekoppel-kansen.

Publieke, semi-publieke en private investerende partijen werken samen aan bovenlokale regionale plannen en programma's. Zij dragen zorg voor samenhang tussen de plannen en benutten meekoppelkansen. De RIA brengt de vereiste (publieke en private) investeringen en investeerders bij elkaar. De normale, publiekrechtelijke besluitvorming over plannen en projecten bij gemeenten en provincies blijft onaangetast.

Doel is om op basis van een samenhangend perspectief en programma sectorale middelen te 'ontschotten' en te komen tot een gezamenlijke investeringsstrategie. Rijksmiddelen komen pas beschikbaar indien er sprake is van een gedragen en samenhangend perspectief, passend binnen de NOVI. Als de regio niet 'levert' vervalt de 'meekoppel-bonus' en kan het Rijk zelf de knoop doorhakken.

De regionale aanpak die wij voorstaan zou het uitbundige 'deals'-bouquet van Regiodeals, woondeals, City Deals, klimaattafelgelden, IPB Vitaal Platteland, et cetera. behoorlijk kunnen uitdunnen.

Arena gebiedsontwikkeling

In de arena van het (grotere of kleinere) gebied vinden op basis van een plan de concrete investeringen plaats die onze fysieke ruimte daadwerkelijk veranderen. In deze arena – waar het om specifieke locaties gaat – komen publieke en private, investerende actoren in beeld en worden de zorgen en wensen van het bedrijfsleven, burgers en/of maatschappelijke organisaties concreet. Dat kan zowel een dijkverzwaringproject betreffen, een woongebied, een herstructureringsplan dat bijdraagt aan de 'bruisende binnenstad', de uitbreiding van een natuurgebied, het herinrichten van een campus of een bedrijventerrein dat grootschalige logistieke bedrijven gaat huisvesten. Een deugdelijk participatieproces, een sluitende (brede) businesscase en een goed ontwerp behoren tot de randvoorwaarden voor succes.



3 HET KAN VERKEREN

16



De leefomgeving is weer onderwerp van gesprek. Meer dan ooit tevoren zo lijkt het. Je kan geen krant open slaan of het gaat over stikstof, PFAS, boze boeren, de natuur, windmolens, zonnepanelen, dozen in het landschap, hoog water, droogte, de grote woningnood, volle treinen, files, et cetera. Het kan verkeren. Nog niet zo heel lang geleden leek het land af. Her en der moest nog wel wat gebouwd en geherstructureerd worden, maar de contouren van ons land waren min of meer helder. In reguliere media ging het zelden nog over de ruimtelijke toekomst van Nederland. De laatste grote nota van het Rijk, de Nota Ruimte (2004), straalt dit beeld eveneens uit. Klimaatverandering, woningnood en CO₂-reductie komen in deze Nota niet of nauwelijks voor. Een grootscheepse decentralisatie werd in 2003 ingezet: de inrichting van Nederland kon voortaan grotendeels aan provincies en gemeenten worden overgelaten, dicht bij de burger en met ruimte voor maatwerk.

Het land is verre van 'af', zo blijkt uit de actuele opgaven. Het kabinet erkent dit eveneens. Voor het eerst sinds de Nota Ruimte is op nationaal niveau een nota geproduceerd die zich richt op de inrichting van Nederland: de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

De NOVI agendeert de opgaven waar we voor staan en definieert een aantal nationale belangen. Wat de NOVI - nog - niet doet is het schetsen van een inhoudelijk ruimtelijk perspectief. De NOVI stelt weinig prioriteiten. Als niet alles overal kan, wat doen we dan waar en wanneer? Die vraag is in de huidige politieke context en in een gedecentraliseerd stelsel ook heel lastig te beantwoorden. Het grootste euvel van de NOVI is dat zij niet voorziet in een uitgewerkt sturingsmodel, een uitvoeringsstrategie en een investeringsprogramma; het is een word-document zonder excel-sheets.

Impasse

Kortom, we hebben nog wat te doen. De opgaven waar we voor staan laten zich blijkbaar niet adresseren in een gedecentraliseerd stelsel met een Rijksoverheid die wel signaleert en agendeert maar onvoldoende in staat is te prioriteren en gebundeld te investeren. Soms omdat de legitimatie en het instrument ontbreken, soms vanwege 'handelingsverlegenheid'.³ Daar zijn twee belangrijke oorzaken voor: de samenhang tussen opgaven en het schaalniveau waarop de opgaven zich manifesteren.

Een voorbeeld: de Regionale Energie Strategieën (RES-sen) worden momenteel 'van onderaf' (op lokale en regionale schaal) ingevuld en vormgegeven. De optelsom van al die RES-sen gaat ongetwijfeld niet leiden tot een samenhangende energie-infrastructuur (opwek en distributie) op het nationale schaalniveau. Dat kan ook niet. Je mag niet verwachten dat gemeenten met veel open ruimte zich opwerpen als energieproducent voor de burens of andere regio's. En al zou men dat al willen, wie heeft de overall-regie voor de benodigde investeringen in het elektriciteitsnetwerk? Hoe benutten we de potentie voor geothermie, warmtebronnen, zon, bio en wind optimaal? De RES-sen leiden soms tot verhoogd bewustzijn, inzicht en een deel van de oplossing, maar nog vaker leiden ze tot verhitte discussies en afhaak-verschijnselen. Het risico is levensgroot dat het RES-proces strandt zonder bovenregionale coördinatie.

Een ander voorbeeld is het manifeste conflict tussen natuurdoelen en de stikstof-uitstoot. Los van de discussie welke sector verantwoordelijk is voor welk percentage, uiteindelijk gaat het om de achterliggende vraag: welke activiteiten en belangen krijgen in welke regio voorrang en hoe hangen de opgaven samen? Deze vraag blijft thans onbeantwoord. Zo maakt de vigerende regeling het voor varkensboeren bijvoorbeeld

3

Zie Rli (2019).



17

mogelijk om op basis van vrijwilligheid hun bedrijf te beëindigen. Ook varkensboeren buiten stikstofgevoelige gebieden komen voor die regeling in aanmerking. De beschikbare financiële middelen worden op deze manier niet optimaal, want niet in samenhang met andere opgaven, ingezet voor natuurkwaliteit en het creëren van ontwikkelingsruimte voor woningen, infrastructuur en bedrijven.

Door deze sectorale insteek worden opgaven die om ruimte vechten niet in samenhang behandeld. Denk aan de 1 miljoen benodigde woningen, het op peil houden van de bereikbaarheid en klimaatadaptatie (droogte, hitte en een teveel aan water). Opgaven die alle de nodige forse investeringen vergen en vechten om dezelfde ruimte. Terwijl er wel degelijk ontwerpen denkbaar zijn waarbij wonen, biodiversiteit, waterberging, koelte en bijvoorbeeld recreatie in samenhang gerealiseerd worden.

Willen we niet van incident naar incident blijven hobbelen, dan is richting nodig voor de middellange termijn. Vanuit samenhang tussen opgaven en de schaalniveaus. Wat is het ruimtelijk ontwikkelpad voor de komende 10 tot 20 jaar? Een alleszins realistische termijn als het gaat om het geven van sturing aan de ruimtelijk-economische toekomst van ons land.

18



Dat we voor een aantal stevige maatschappelijke opgaven staan krijgt doorgaans voldoende aandacht. Maar er is nog een ander belang. Lukt het niet om richting te geven, dan heeft dat een belangrijke consequentie die in de discussie te weinig aandacht krijgt: beleggers, investeerders en ondernemers hebben behoefte aan een robuust ruimtelijk-economisch perspectief. Bij het ontbreken daarvan vallen investeringen stil of vinden deze versnipperd plaats. We missen de kans om publieke en private investeringen te bundelen in een gezamenlijke visie. We raken economisch achterop, terwijl de uitgangspositie van Nederland goed is als het gaat om het adresseren van de genoemde opgaven. Dat dient een breed maatschappelijk belang: voldoende geschikte woningen, passende voorzieningen, een hoogwaardige leefomgeving. We hebben kennis, nabijheid, middelen en expertise om de inrichting van ons land aan te passen aan nieuwe behoeften en inzichten.

De enige juiste film is in onze ogen dus de film die voor de komende 10 tot 20 jaar de weg wijst. Op dit moment is die film nog nergens te zien. Wat we wel zien is Wild West en sciencefiction.⁴

Wild West en Sciencefiction

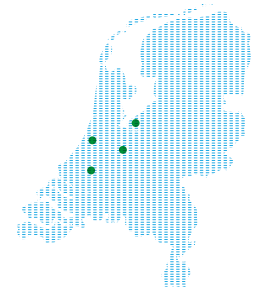
Er wordt momenteel veel uit de heup geschoten. De Tweede Kamer heeft zich onlangs concreet uitgesproken over losse woningbouwlocaties (onder andere Valkenburg, Zuidplas, Rijnburg en Almere). Begrijpelijk, gezien de nood op de woningmarkt, maar het is schieten vanuit de heup. De Tweede Kamer laat zich niks gelegen liggen aan de financiële consequenties en de samenhang met andere opgaven. Maar het kabinet heeft deze Kameruitspraken zelf uitgelokt door lang achter de feiten aan te hollen, onvoldoende richting te geven, urgentie te praktiseren en mogelijkheden tot sturing van zich af te organiseren. Zoals lokale en provinciale overheden blijkbaar niet in staat zijn geweest effectieve besluiten te nemen en uit te voeren teneinde deze interventies van de Tweede Kamer te voorkomen.

De oproep van de Tweede Kamer om de terugkeer van een minister van VROM in een volgend kabinet zegt twee dingen. In de eerste plaats staat het woningvraagstuk weer met stip op de politieke agenda. In de tweede plaats verlangt ook het parlement naar een nationaal ruimtelijke orderingsbeleid. De terugkeer van een ministerie van VROM lost de onderliggende kwesties echter niet op.



4

Positief voorbeeld is wat ons betreft het Deltaprogramma, waarbij een vorm en dynamiek is gevonden die het mogelijk maakt in het hier en nu tot investeringen te komen die verbonden zijn aan doelen en een perspectief op de lange termijn, dat in vaste cycli van evaluatie en bijstelling tot aanpassingen kan leiden.



19



Ook een nieuwe minister van VROM opereert binnen het huidige gedecentraliseerde stelsel en heeft geen zeggenschap over de energietransitie en grote woningbouwlocaties. Voor het creëren van ruimtelijke richting en het durven prioriteren is aanzienlijk meer nodig dan de herintroductie van een minister van VROM.

Naast een wederopleving van de ‘western’ zien we een ander genre dat een revival doormaakt: sciencefiction. Er zijn de laatste maanden tal van perspectieven op ruimtelijk Nederland verschenen (zie tekstkader). Vaak prachtig vormgegeven en soms ook inspirerend, maar meestal voor over 50 jaar of verder en doorgaans gebouwd op ruimtelijk-economisch drijfzand.

‘HOE WAARDEVOL DE PERSPECTIEVEN OP DE LANGE TERMIJN OOK KUNNEN ZIJN, OOK HIER GELDT DAT ZE VOORBIJ GAAN AAN WAT ONS DE KOMENDE 10 TOT 20 JAAR TE DOEN STAAT.’

20

De behoefte aan een wervend toekomstbeeld is van alle tijden. Zeker in tijden van verwarring en onzekerheid over welke kant we opgaan voorzien wenkende perspectieven in een behoefte. Ze helpen te ontsnappen aan de weerbarstige werkelijkheid van alledag en kunnen verleiden om onze inzet te richten om zo onze eigen toekomst te creëren. Er is dus geen reden om cynisch te doen over deze perspectieven.

Op het platform gebiedsontwikkeling.nu zien we de behoefte aan wervende perspectieven bevestigd. Verhalen met een nieuw perspectief op Nederland doen het goed, zo zien we aan de kijkcijfers. Reguliere media die het eveneens van de kijkcijfers moeten hebben, creëren eveneens zendtijd voor perspectieven op de toekomstige inrichting van Nederland.

Hoe waardevol de perspectieven op de lange termijn ook kunnen zijn, ook hier geldt dat ze voorbij gaan aan wat ons de komende 10 tot 20 jaar te doen staat. Een visie op Nederland in 2100 biedt geen handelingsperspectief en zegt niks over de noodzakelijke combinatie van visie, geld, regels en samenwerking.⁵ Daarnaast gaan veel van die perspectieven uit van een objectief beste ruimtelijke inrichting van ons land. Die bestaat niet. Er zullen – pijnlijke – keuzes gemaakt moeten worden in een financieel-economisch en maatschappelijk weerbarstige werkelijkheid. En dus zal realisering van die keuzes een forse ploeterpartij met zich meebrengen.

5

Zie ook: Daamen & Verdaas (2020)

PERSPECTIEVEN OP DE TOEKOMST VAN NEDERLAND

Een aantal initiatieven op een rij.

Panorama Nederland en Panorama Lokaal

Ere wie ere toekomt, het College van Rijksadviseurs was medio 2018 het eerste gremium dat na vele jaren met een lange termijn perspectief op de ruimtelijke inrichting van Nederland kwam. Het Panorama heeft een vervolg gekregen met Panorama Lokaal, een ontwerpprijsvraag die zich met name richt op de toekomst van wijken uit de jaren 60, 70 en 80 en de stadsranden.

NL 2120 Een natuurlijke toekomst voor Nederland in 2120

Een van de meest uitgediepte en onderbouwde perspectieven voor de lange termijn is afkomstig van een aantal onderzoekers van Wageningen Climate Solutions (WUR). Eind 2019 heeft dit team een perspectief geschetst voor Nederland over 100 jaar. Het initiatief heeft veel aandacht gekregen in vakbladen en reguliere media.



Ruimte voor levende rivieren

Het Wereldnatuurfonds (WNF) heeft eind vorig jaar met diverse partners deze studie aan Minister van Nieuwenhuizen overhandigd. Het is geen landsdekkende visie. Toch zien we ook hier een initiatief dat ver buiten de bestaande kaders denkt en voor een groot gebied een geheel nieuw perspectief schetst. Zo zet de studie grootschalig in op 250.000 woningen in het rivierengebied in combinatie met natuur, scheepvaart en recreatie.

Agrarische Hoofdstructuur

Eind 2019 hielden Cees Veerman en Louise Fresco een pleidooi voor een Agrarische Hoofdstructuur. Een nationale ruilverkaveling als het ware, tussen gebieden waar de landbouw wel of juist geen ruimte zou moeten krijgen. Het betreft hier een idee dat eind jaren 80 al werd bedacht. Er is hier geen sprake van een uitgewerkte visie, maar een oproep om hier via een taskforce invulling aan te geven met als doel de politieke patstelling rondom de toekomst van de agrarische sector te doorbreken.

Klein land, grote keuzen

Begin 2020 verscheen een bijdrage van Denkwerk, een onafhankelijke denktank, die de uitdagingen voor de toekomstige inrichting van Nederland in een rapport heeft geschetst. Een wervend perspectief voor Nederland over 50 jaar en verder.

21

Na Wild West en sciencefiction op zoek naar de juiste film — Het kan verkeren

4

LEREN VAN EEN RIJKE TRADITIE

22



Nederland is wereldwijd voorbeeldland als het gaat om de effectieve en hoogwaardige inrichting van een dichtbevolkte delta. Een delta die deels is gelegen onder zeeniveau en functioneert als toegangspoort tot een flink deel van Europa. Al eeuwen blijken wij in staat om nieuwe maatschappelijke en economische opgaven te adresseren en de inrichting van ons land daarop steeds weer aan te passen. Een belangrijke rode draad die ons de positie als voorbeeldland heeft bezorgd, is de competentie om verschillende belangen op waarde te schatten en met elkaar te verzoenen. Steeds wisten overheid, markt en samenleving elkaar te vinden bij het agenderen van opgaven, het maken van keuzes en het mobiliseren van de benodigde investeringen. Dat ging al zo bij het droogleggen van de Beemster (waarbij de markt fors investeerde), de introductie van de Woningwet 1901 (waar een maatschappelijke beweging reageerde op de ellendige omstandigheden in de snel groeiende steden), de wederopbouw na Tweede Wereldoorlog, de Deltawerken na de watersnoodramp in 1953, de inpoldering van een deel van de Zuiderzee, het ruilverkavelingsprogramma, de stadsvernieuwingsoperatie en het groeikernenbeleid. Door de jaren heen is er een vernuftige sturingscultuur ontstaan die steeds is meegegroeid met de opgaven waar we voor staan. Ook nu zullen nieuwe opgaven leiden tot bijstelling van dit historisch gegroeide sturingsconcept.

Vinex

Als we inzoomen op de afgelopen dertig jaar, dan stuiten we onder andere op de Vierde Nota Extra (Vinex, 1991). Minister Hans Alders en staatssecretaris Enneüs Heerma stippelden een redelijk integraal programma voor de ruimtelijke inrichting van Nederland uit. Voorzien van een uitvoeringsstrategie (met participatie van de andere overheden), forse investeringsbudgetten en betrokkenheid van de bewindslieden van Verkeer & Waterstaat, Landbouw & Natuur, Binnenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën. De Vinex bevatte: visie, doelstellingen, programma, locaties, spelregels, budgetten en samenwerkingsarrangementen.



23

Het totale programma omvatte circa 80 locaties met totaal 828.000 woningen. Meer dan een derde deel van de Vinex-woningen (289.000) bevond zich in de steden zelf (binnenstedelijke transformatielocaties). De locatiekeuze was een samenspel tussen gemeenten, provincies en Rijksoverheid. De subsidiebudgetten⁶ hadden betrekking op:

- openbaar vervoer-investeringen: 3,15 miljard euro
- grondkostensubsidies (BLS): 800.000 miljoen euro
- bodemsanering: 170 miljoen euro
- ‘verfijning’ (lees: verhoging) uitkering Gemeentefonds aan de groeigemeenten: 280 miljoen euro.

In totaal 4,4 miljard euro, per woning een bedrag van € 5.300. Gerelateerd aan een modaal inkomen zou dat bedrag nu ongeveer het dubbele zijn: een modaal inkomen bedroeg in 1990 19.000 euro per jaar. Anno 2020 schat het CBS dit op 36.500 euro.

Vinex bestond uit een integraal, interbestuurlijk planningsconcept met een gefragmenteerde, decentrale uitvoering. Na tekening van de ‘uitvoeringsconvenanten’ met 25 ‘stadsgewesten’, rond 1995, verschoof het zwaartepunt naar een configuratie met andere partijen. De Rijksoverheid verdween grotendeels achter de schermen, gemeenten bleven en marktpartijen die – mede op instigatie van het Rijk – veel grondposities hadden ingenomen, verschenen aan tafel. Ook stedenbouwers en architecten kwamen aan boord.

De Vinex-verstedelijkingsstrategie is geheel uitgevoerd, zij het in een aanmerkelijk langer tijdsbestek dan aanvankelijk voorzien. Aan enkele locaties wordt vandaag de dag nog steeds gebouwd. Bewonersonderzoeken wijzen desondanks stelselmatig op een hoge mate van tevredenheid. Het woningtekort is sterk gereduceerd, de locaties lagen in of aan de steden, en de kwaliteitsdoelstellingen zijn (inclusief tussentijdse evaluatie en bijstelling) gerealiseerd. Het belangrijkste kritiekpunt op de Vinex is het achterblijven of laat tot stand komen van openbaar vervoersverbindingen, al zijn de mobiliteitsdoelstellingen deels wel degelijk gehaald.



In het decennium daarna wijzigde het sturingsmodel niet wezenlijk; het verstedelijkingsbeleid ‘teerde’ voornamelijk op de implementatie van de Vinex. In positieve zin noemen wij verder de twee generaties Sleutelprojecten die in 1990 en 1997 voor concrete gebiedsontwikkelingen en voor grote HSL-stations(gebieden) zijn geëntameerd. Ook hier droegen de beschikbaarheid van een uitvoeringsstrategie en investeringsbudgetten (voor de tweede generatie: 636 miljoen euro) bij aan het resultaat.

De opgaven waar we nu voor staan zijn voor een deel anders (complex) en dus laat het sturingsmodel zich niet eenvoudigweg kopiëren. Van Vinex kunnen we echter uitstekend leren welke elementen in het sturingsmodel tot tastbare resultaten leidden.

Decentralisatie

Minister Sybilla Dekker zette in 2004 met de *Nota Ruimte* een radicale decentrale koers in, onder het motto ‘decentraal waar mogelijk’. Het gevolg was een braindrain bij het departement. Op voorstel van de Tweede Kamer werd de Rijksplanologische Dienst grotendeels uitgeplaatst naar het onafhankelijke Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

De volgende kabinetten handhaafden de decentrale koers. Een enkele keer kwam het wel tot een integrale visie. Het programma *Ruimte voor de Rivier* (2006) was een planologische kernbeslissing (PKB) met als doel het tegengaan van overstromingen van de grote rivieren. Het programma was voorzien van een uitvoeringsstrategie met betrokkenheid van andere overheden, ruimte voor alternatieve oplossingen en meekoppeling van andere belangen, natuurontwikkeling in het bijzonder. Het investeringsbudget bedroeg 2,3 miljard euro.

Minister Jacqueline Cramer van VROM presenteerde met haar collega's van Verkeer en van Landbouw in 2008 de *Structuurvisie Randstad 2040* waarin onder meer de bouw van 500.000 woningen en de aanleg van grote parken aan de rand van de steden waren opgenomen. Het ontbrak echter aan echte betrokkenheid van de andere ministeries, aan een uitvoeringsstrategie en aan een investeringsprogramma. Het wekt dan ook geen verbazing dit beleidsstuk snel in schoonheid stierf.



Crisisperiode en daarna

Door de economische crisis (2009-2014) namen zowel de publieke als de private investeringen sterk af. Hetzelfde gold voor de vraag naar woningen en commercieel vastgoed: Nederland was uitgebouwd. Aan (centrale) sturing bestond weinig behoefte. Sterker nog: de nationale ruimtelijke ordening leek aan het einde van zijn levenscyclus te zijn gekomen en de naam ruimtelijke ordening verdween uit de naam van het ministerie. Bottom-up, organische gebiedsontwikkeling werd ook bij het Rijk het nieuwe mantra.⁷

In 2014 werd de *Agenda Stad* gelanceerd als ‘dialogoog’-project. Het leidde niet tot enig tastbaar resultaat. Pas op het moment dat vanuit de *Agenda Stad City Deals* gesloten werden, kwam iets meer vlees op de botten, maar het bleef een amorfe collectie van – vaak lokale – projecten; de richting op middellange termijn ontbrak. Het ontbrak ook aan een goede combinatie van visie, geld, regels en samenwerking. De goede samenwerking als zodanig bleek onvoldoende.

Onder dit gesternte ging in 2014 tevens de voorbereiding van de NOVI van start, met breedvoerige stukken, gestapelde, ongesorteerde ambities en een grotendeels mislukte poging tot maatschappelijk debat. Pas in 2018 kwam een ommekeer en gingen de oude teksten de prullenbak in. Dit was het gevolg van het groeiende besef dat duidelijke keuzes en een vorm van rijksregie nodig zijn. Echte keuzes en een directe koppeling van de visie met investeringsprogramma's zijn echter nog steeds niet in beeld.

‘DOOR DE ECONOMISCHE CRISIS (2009-2014) NAMEN ZOWEL DE PUBLIEKE ALS DE PRIVATE INVESTERINGEN STERK AF. HETZELFDE GOLD VOOR DE VRAAG NAAR WONINGEN EN COMMERCIEEL VASTGOED: NEDERLAND WAS UITGEBOUWD.’

7

Voor de volledigheid memoreren we hier dat in dezelfde periode een Deltafonds in het leven is geroepen met een geoordeeld budget, voortschrijdend 14 jaar vooruit. Voor de periode voor 2020-2033 bevat dit fonds 17,9 miljard euro.



'HET LOPENDE DELTAPROGRAMMA IS HET MEEST RECENTE VOORBEELD VAN REDELIJK GESLAAGD INTEGRAAL BELEID.'



Het lopende *Deltaprogramma* (met zijn diverse plannen) is het meest recente voorbeeld van redelijk geslaagd integraal beleid. Het Deltaprogramma heeft een gunstige uitgangspositie: de thema's waterveiligheid, de beschikbaarheid van zoet water en ruimtelijke adaptatie kunnen in ons land op brede steun rekenen. Er zijn forse investeringsbudgetten beschikbaar (1 miljard euro per jaar) en de bestuurlijke governance zit doordacht in elkaar, met de Deltacommissaris als gezaghebbend en wettelijk geborgd boegbeeld. Het betreft hier wel een grotendeels publiek-publiek partnerschap, al zijn in de uitvoering marktpartijen uiteraard volop betrokken.

De regering introduceerde in 2017 de *Regiodeals* met een budget van bijna een miljard euro. Het doel is het 'verzilveren van de groeipotenties van regio's'. Rijk, regionale overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties 'pakken gezamenlijk regionale opgaven aan'. Het gaat om stimulering van de regionale economie, het wegwerken van sociaal-economische achterstanden, het faciliteren van transities (bijvoorbeeld naar een andere economische structuur of verduurzaming) en het verbeteren van de fysieke leefomgeving. De sterke kanten hiervan zijn de integrale insteek, de betrokkenheid van niet-overheidspartijen en de beschikbaarheid van een substantieel

budget. Kritisch zijn wij over de korte doorlooptijd en de weinig structurele, willekeurig ogende programmering. Daarnaast zijn deals subsidie-gestuurd van karakter en lijkt de 'verdelende rechtvaardigheid' leidend te zijn en niet de vraag waar de urgentie het grootst is. De keuzes richten zich op voorkeuren van het Rijk, terwijl het maatschappelijk rendement wellicht hoger uitvalt indien regionale wensen en noden prioriteit krijgen.

De minister van BZK heeft vanaf 2018 met een zestal regio's een *Woondeal* afgesloten. Doel is versnelling van de woningbouw in regio's met de hoogste woningtekorten en het creëren van voldoende plancapaciteit. Sterk bij de woondeals is de samenwerking tussen Rijk, gemeenten en provincies en het benoemen van concrete 'versnellingslocaties' en de inzet belemmerende regelgeving weg te nemen. Zwak is de marginale betrokkenheid van marktpartijen. Hoewel de relatie met mobiliteit wel wordt gelegd, blijft de relatie met andere relevante opgaven onderbelicht. Het ontbreekt aan een koppeling met een concreet gezamenlijk investeringsprogramma; zij het dat een relatie is gelegd met de toekenningscriteria voor de Woningbouw-impulsgelden van 1 miljard euro.

5 INGREDIËNTEN VAN EEN NIEUW STURINGSCONCEPT

We kunnen leren van het verleden, zonder dat we een aanpak kunnen kopiëren. De maatschappelijke en politieke context op dit moment is niet meer dezelfde als tien of twintig jaar geleden. De politiek is tegenwoordig meer dan voorheen gericht op de kortere termijn. Gelijktijdig laat de huidige belangstelling voor de lange termijn zien dat er niet langer een taboe rust op het schetsen van een nieuw perspectief voor Nederland. De coronacrisis zou dat besef nog kunnen voeden en leidt in ieder geval tot reflecties op de vraag ‘in wat voor wereld we willen leven’.

In onze zoektocht naar een nieuw sturingsconcept voor de fysieke inrichting van ons land op de middellange termijn benoemen wij eerst een aantal ingrediënten die de Rijksoverheid in positie brengen om haar rol en taak effectief te vervullen. Deze ingrediënten zijn gebaseerd op evaluatie van dertig jaar ruimtelijk inrichtingsbeleid zoals wij dat in grove penne streken hebben geschetst, onze bestuurlijke achtergrond, uiteenlopend relevant onderzoek en ervaring in het veld.⁸ Het gaat om onontbeerlijke bouwstenen en randvoorwaarden. Ontbreekt een van onderstaande elementen, dan is het risico groot dat het sturingsconcept faalt.

8

Zie bijvoorbeeld De Zeeuw (2013) en De Zeeuw & Feijtel (2014). Daarnaast wijzen we hier op diverse belangwekkende studies en rapporten van onder meer PbL, zoals de policy brief Omgevingsbeleid op een tweesprong uit 2017, de ex durante evaluaties van de Wro en de bekende en nog immer actuele studie van de WRR over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek uit 1998.

Selectiviteit in maatschappelijke vraagstukken

Een visie die voor elk thema een kaarsje brandt is gedoemd te smoren in een overdosis kaarsvet. Een helder criterium is wat ons betreft dat de NOVI zich enkel richt op opgaven die evident een nationaal belang vertegenwoordigen omdat zij deel uitmaken van de vitale infrastructuur of op opgaven die sectoraal of decentraal niet tot een effectieve aanpak of concreet resultaat komen. Dan dringt zich - in afwijking tot de afgelopen twee decennia - een indrukwekkende agenda op. Vijf opgaven staan wat ons betreft centraal: de verstedelijkingsopgaven, bereikbaarheid, energietransitie, klimaatadaptatie⁹ en de transformatie van het landelijk gebied.

Politiek commitment op het hoogste niveau

Alleen indien een minister, gesteund door de premier, wil gaan voor een NOVI komt daar wat van terecht. Zo gecommitteerd als Melanie Schultz, toenmalig minister van Infrastructuur en Milieu zich met steun van de premier inzette voor de Omgevingswet – die zij bekwaam en snel door de beide Kamers loodste – zo weinig belangstelling had zij voor de NOVI. Het gevolg: een erbarmelijk en richtingloos voorbereidingsproces. Een ander goed voorbeeld is de directe betrokkenheid van premier Balkenende bij de Crisis- en Herstelwet: binnen een jaar schopte deze wet het van idee tot vigerend wettelijk kader.

Commitment van andere relevante beleidsvelden en ministeries

In jargon: horizontale coördinatie. Dit geldt met name de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. Alleen als de NOVI richting geeft aan gezamenlijke keuzes, prioritering en gebundelde inzet van (investerings-)middelen kan deze het verschil maken. Dat is lastig in de Haagse context; het stelt hoge eisen aan de politieke en ambtelijke stuurmanskunst. Op dit moment hebben departementen een eigenstandige nevenschikte verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Er is dus geen incentive om tot ‘meekoppelkansen’ en samenhang te komen. Introductie van een nieuwe procesregel zou enorm helpen. Waar zich meekoppelkansen in de domeinen van andere ministeries aandienen, is het aan het sectordepartement om te

9

Onder klimaatadaptatie verstaan we veiligheid, beschikbaarheid zoet water en ruimtelijke adaptatie.



31

onderbouwen waarom deze kans niet wordt benut. Een omkering van de bewijslast. De zogenaamde rijkscoördinatieregeling is een voorbeeld van zo'n instrument.¹⁰

Geconcentreerde inzet van regels en instrumenten

Het commitment van ministeries moet zich ook vertalen in een gebundelde inzet van nu vaak nog verkokerde, sectorale (investerings) middelen die een samenhangende aanpak frustreren. Logisch samenhangende keuzes krijgen daarom niet altijd de steun die ze verdienen. De NOVI zou een richtinggevend kader moeten zijn dat de juiste voorwaarden schept voor publiek-privaat partnerschap en dus voor investeringen van marktpartijen. Alleen op die manier kunnen publieke investeringen leiden tot een zo omvangrijk mogelijke private multiplier. Dit vergt een heroverdenking van de financiële arrangementen die het Rijk ter beschikking heeft en een doordenking van de verantwoordingscyclus richting Tweede Kamer. In 2016 heeft de Algemene Rekenkamer daar al de nodige behartenswaardige woorden aan gewijd en is er ook binnen de bestaande comptabiliteitswetgeving (uit 1897!) veel meer mogelijk dan nu bekend is.¹¹

Inhoudelijke kennis en kunde bij de ministeries

Veel strategische en inhoudelijke kennis bij de ministeries is verdwenen. Het gaat om voldoende beschikbaarheid van kwaliteiten en competenties die de Rijksoverheid in eigen huis moet hebben om de complexe opgaven langjarig te adresseren. Wij refereerden aan de adering als gevolg van de uitplaatsing van Rijksplanologische Dienst in 2002. Nu is het ministerie afhankelijk van externe adviseurs. De opzet van een unit met strategische planologische kennis, ruimtelijke economie, ontwerp-kracht en procesorganisatie in het fysieke domein is noodzakelijk om de opgaven in samenhang te adresseren.

Evenwicht tussen centrale sturing en decentrale betrokkenheid en beleidsvrijheid

In jargon: verticale coördinatie. De Rijksoverheid moet niet meer bepalen dan echt nodig is om tot uitvoering te komen. Het aangehaalde programma Ruimte voor de rivier is een goed voorbeeld. De Rijksoverheid stelde de waterstandsdeling per maatregel vast, zodat opgeteld alle maatregelen ervoor zorgden dat een rivieroever van



16.000m³/seconde in 2015 veilig kon worden afgevoerd. Provincies en waterschappen voerden – binnen kaders van tijd en budget – regie over de planvorming. Daarbij was ruimte voor alternatieve oplossingen, brede participatie van belanghebbenden in de regio en het benutten van zogeheten meekoppelkansen (kansen die bij een dijkversterking of rivierverruiming in een gebiedsgerichte aanpak meegenomen kunnen worden waarbij investeringen worden gebundeld). Dat alles mits de beoogde waterstandsdeling werd gerealiseerd. Rijkswaterstaat en de waterschappen voerden de plannen uit, gebruik makend van de expertise van de uitvoerende bouwbedrijven. Dit resulteerde in een tijdig en gedragen resultaat binnen de gestelde financiële kaders. Dit programma kwam in 2019 ten einde, al zet het huidige Deltaprogramma een aantal elementen voort als het gaat om de governance en de gerichtheid op uitvoering.

Beschikbaarheid van een doordachte uitvoeringsstrategie

Hier komt een aantal eerder genoemde bouwstenen samen. De uitvoeringsstrategie brengt samenhang in rolverdeling, helderheid over de te realiseren doelen, schept de benodigde randvoorwaarden en ruimte voor beleid en uitvoering en ziet toe op een proces van democratische besluitvorming en participatie. Bij een uitvoeringsstrategie is daarnaast aandacht voor de samenwerkingsvormen binnen de overheid en daarbuiten, de fasering, de toedeling van financiële middelen, benodigde tijd en menskracht, kwaliteitsmanagement en voorziet in terugkoppelingsmechanismen. De aanpak bij de Vinex en Ruimte voor de rivier kunnen hier als voorbeeld dienen. Het projectbesluit is daarbij onder de omgevingswet het passende wettelijk instrument. Dat vraagt om een zelfbewuste Rijksoverheid. Niet onderschat mag worden hoe belangrijk zo'n doordachte uitvoeringsstrategie is in het dagelijks handelen van honderden professionals. Alleen zo kunnen competente en rolvaste ambtenaren en professionals hun handelen richten en de passende beslissingen nemen.

De ingrediënten laden in onderlinge samenhang het sturingsconcept voor de Rijksoverheid. Het maakt gelijk duidelijk dat de eendimensionale roep om de terugkeer van een minister van VROM voorbij gaat aan de essentiële bouwstenen die wij formuleren. Een directief, centralistisch sturingsmodel werkt niet, heeft nooit gewerkt in ons land en is kostbaar vanwege de ellenlange procedures en gevechten om uiteindelijk tot resultaat te komen.

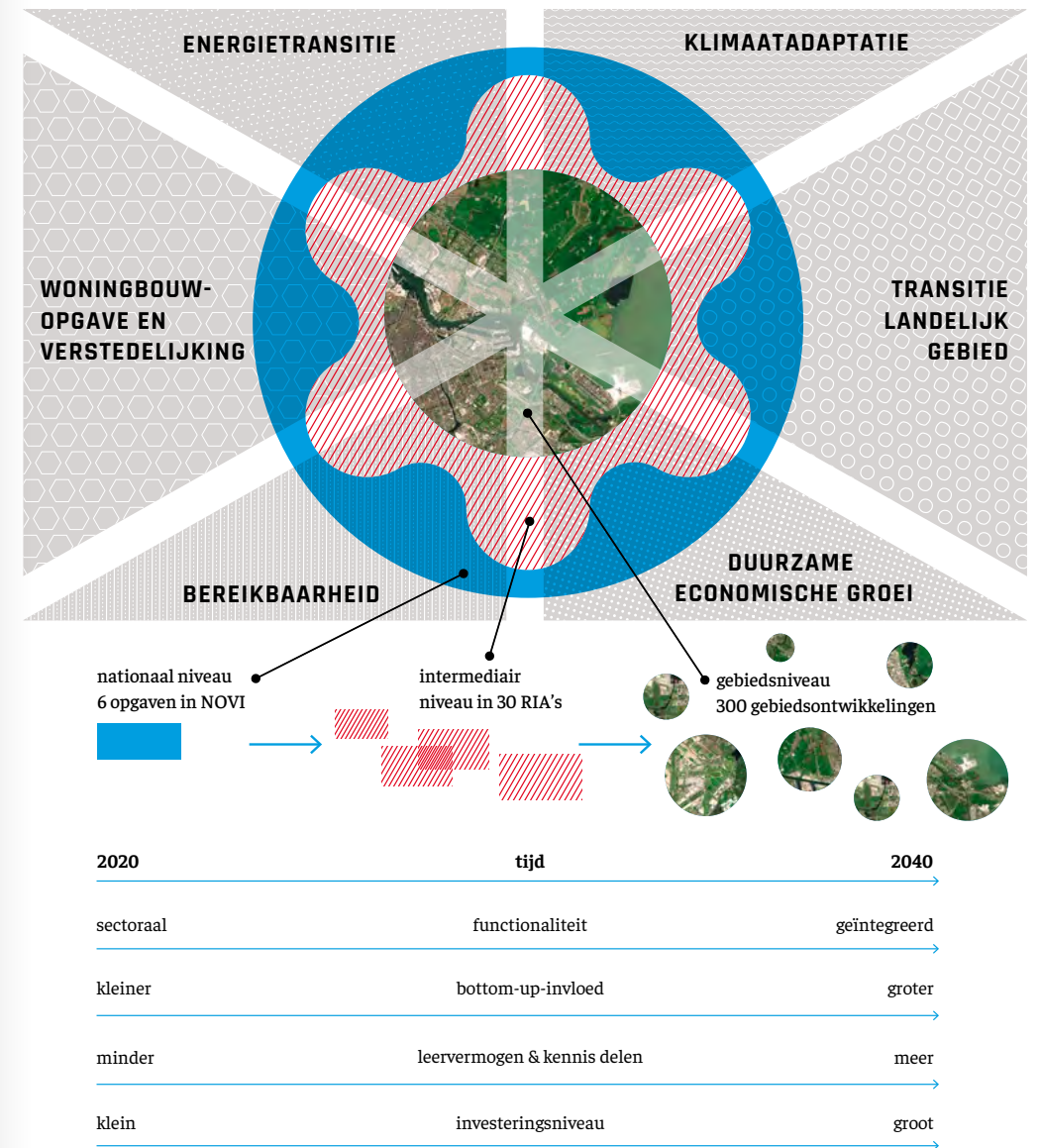
6.

STUREN IN DRIE ARENA'S

In de volgende hoofdstukken werken wij het sturingsconcept verder uit. De weg van visievorming naar keuzes op hoofdlijnen, en vervolgens richting uitvoering in gebiedsontwikkelingen en projecten, is een lange weg en verloopt via tussenstations. Daarom maken we onderscheid in drie arena's. Die arena's verschillen in schaal, rollen en verantwoordelijkheden voor publieke en private partijen, stakeholders, besluitvormingsprocessen en uit te voeren activiteiten. Omdat het gaat om gebiedsgebonden plannen en maatwerk is het element van de ruimtelijke schaal essentieel. Uiteraard zijn deze arena's met elkaar verbonden. Het gaat hier – in jargon – om *multilevel, hybrid governance* met netwerksturing als kern. In gewoon Nederlands: we hebben elkaar nodig.

Op *nationaal niveau* vindt verankering van de visie en het programma op hoofdlijnen plaats, alsmede het organiseren van de financiële arrangementen. In de Nederlandse cultuur van polderen, nabijheid en geringe hiërarchie spreekt het voor zich dat andere overheden en belanghebbenden worden betrokken bij analyses, keuzes en prioriteiten.

VAN OPGAVEN NAAR GEÏNTEGREERDE GEBIEDSONTWIKKELINGEN



Min of meer parallel daaraan verloopt de interactie tussen de meest betrokken departementen, de ministers en het parlement. Zo heeft de Tweede Kamer expliciet bedongen dat zij ‘amenderende moties’ op de NOVI kan indienen. Een werkwijze die is ontleend aan de parlementaire praktijk bij planologische kernbeslissingen (PKB’s).

‘IN DE ARENA VAN HET GEBIED VINDEN OP BASIS VAN EEN PLAN DE CONCRETE INVESTERINGEN PLAATS DIE ONZE FYSIEKE RUIMTE DAADWERKELIJK VERANDEREN. IN DEZE ARENA KOMEN DE CONCRETE PUBLIEKE EN PRIVATE INVESTERENDE PARTIJEN IN BEELD.’

De *intermediaire arena van stad en regio* beslaat een breed veld. In deze arena gaat het om een bonte verzameling van provincies, metropoolregio’s, waterschappen, regionale samenwerkingsverbanden en afzonderlijke gemeenten. Hier vindt – op uiteenlopende manieren – de confrontatie plaats tussen de nationale programma’s en doelen met regionale ambities, plannen, prioriteiten, afwegingen en investeringen van publieke partijen. Op het moment dat in deze arena naar eigen inzichten kosten tegen baten worden afgewogen ontstaat eigenaarschap en slagkracht. Voorwaarde is hier dat de sturing niet verloopt via de beschikbaarheid van rijksmiddelen, maar men wel over rijksmiddelen kan beschikken dan wel zelf de middelen kan genereren.

In de *arena van het (grotere of kleinere) gebied* vinden op basis van een plan de concrete investeringen plaats die onze fysieke ruimte daadwerkelijk veranderen. In deze arena – waar het om specifieke locaties gaat – komen de concrete (risicodragende) publieke en private investerende partijen in beeld. Dat kan zowel een dijkverzwaringproject betreffen, een woongebied, een herstructureringsplan dat bijdraagt aan de ‘bruisende binnenstad’, de uitbreiding van een natuurgebied, het herinrichten van een campus of een bedrijventerrein dat grootschalige logistieke bedrijven gaat huisvesten.

In de volgende hoofdstukken kleuren wij de drie niveaus verder in.



7

NATIONALE ARENA

38

In de afstemming tussen de nationale en de andere twee arena's ligt het accent op het bewaren van balans tussen centrale sturing enerzijds en decentrale beleidsvrijheid en betrokkenheid anderzijds. Wij refereerden daarbij al aan Ruimte voor de rivier en de Vinex als leerzame voorbeelden.

Polderen en interveniëren

In de Nederlandse cultuur van polderen, nabijheid en geringe hiërarchie spreekt het voor zich dat andere overheden en belanghebbenden worden betrokken bij analyses, keuzes en prioriteiten. Polderen kent echter grenzen. Waar dialoog en debat leiden tot herhaald uitstel en niet tot meer draagvlak of beter onderbouwde besluiten, nadert het moment waarop de Rijksoverheid voor de keuze staat om de impasse te doorbreken met een machtsmiddel. Meestal is de dreiging van zo'n ingreep voldoende. Het inzetten van 'een machtsmiddel' is lastig, omdat het altijd situationeel bepaald is en zich slecht verhoudt tot de dominante cultuur van polderen.

In het gedecentraliseerde stelsel hebben provincies eveneens de mogelijkheid om met een machtsmiddel (reactieve aanwijzing of inpassingsplan) hun verantwoordelijkheid te nemen als een bovenlokaal belang onvoldoende wordt gediend of de provincie zelf tot uitvoering wil overgaan. De provincies hebben aan dit instrument moeten wennen en zetten het instrument ieder op hun eigen manier in.

'WAAR DIALOOG EN DEBAT LEIDEN TOT HERHAALD UITSTEL EN NIET TOT MEER DRAAGVLAK OF BETER ONDERBOUWDE BESLUITEN, NADERT HET MOMENT WAAROP DE RIJKSOVERHEID VOOR DE KEUZE STAAT OM DE IMPASSE TE DOORBREKEN MET EEN MACHTSMIDDEL.'

Zo maakte de Provincie Utrecht in 2018 een inpassingsplan om de leegstand van kantoren te adresseren. De Provincie Gelderland zet het inpassingsplan in voor onder andere de railterminal aan de Betuwelijn, de overnachtingshaven in Lobith, de aanleg van provinciale wegen, maar ook voor PAS-maatregelen in natuurgebieden zoals het Korenburgerveen en de herstructurering van de tuinbouw in de Bommelerwaard. Het inpassingsplan is in Gelderland een regulier onderdeel van de instrumentenkoffer bij het realiseren van provinciale doelen.



39



**'HET IS EEN ILLUSIE TE MENEN
DAT EEN VOORBEELDIG PROCES
ALTIJD TOT EEN BREED
GEDRAGEN BESLUIT LEIDT, OOK
NA VERDERGAANDE AANPASSING
VAN HET OORSPRONKELIJKE
PLAN.'**

De variatie in gebruik van het inpassingsplan laat zien dat het inzetten van 'het machtsmiddel' niet alleen afhangt van ter beschikking gestelde juridische instrumenten. De bestuurscultuur en de inzet van individuele bestuurders speelt een rol. Dat geldt ook op nationaal niveau. Anders gezegd: ook al worden alle door ons genoemde ingrediënten voor een nieuw sturingsconcept gehonoreerd, dan nog hangt het af van de wil van individuele ministers om waar nodig knopen door te hakken en de regie over te nemen. Het helpt als de Rijksoverheid tevoren kenbaar maakt in welke situaties zij zal interveniëren. Dat besef voorkomt ook dat de dialoog misbruikt wordt om louter te traineren. Partijen weten waar zij aan toe zijn en zullen zich ook eerder neerleggen bij ingreep 'van boven af'.

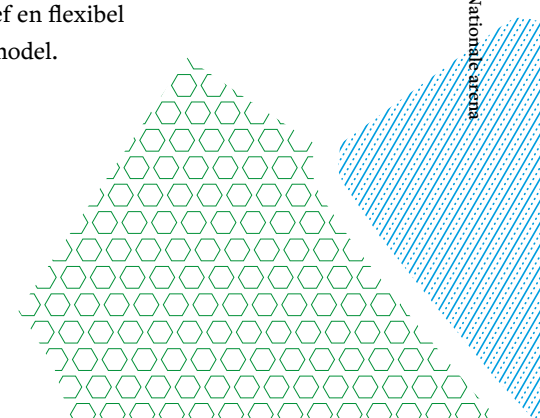


Bekende voorbeelden van recente datum waarin de Rijksoverheid heeft doorgezet zijn het onder water zetten van de Hedwigepolder en de verbreding A27 bij Amelisweerd. We kennen ook voorbeelden waarbij de Rijksoverheid niet doorzette: de oostelijke randweg van Eindhoven bijvoorbeeld of – veel langer geleden – de ondergrondse CO₂-opslag in Barendrecht. Soms forceert de Rijksoverheid een besluit waarbij het de vraag is of de maatschappelijke ontwrichting die het regionaal teweeg brengt opweegt tegen het bereiken van het beleidsdoel. Voorbeeld: de plaatsing van windmolens in Zuid-Oost Drenthe.

Deze voorbeelden laten zien dat uiteraard ook binnen de Rijksoverheid de politieke weging van maatschappelijke belangen en opportuniteit plaatsvindt. De Rijksoverheid zal dus niet altijd de vanuit een theoretisch sturingsconcept gewenste rol kunnen pakken.

Of het voorafgaande participatie- en besluitvormingsproces zorgvuldig, met open vizier en transparant is verlopen, beïnvloedt de acceptatie van beslissingen die aanvankelijk op weerstand stuiten. Het is echter een illusie te menen dat een voorbeeldig proces altijd tot een breed gedragen besluit leidt, ook na verdergaande aanpassing van het oorspronkelijke plan.

Het sturingsproces houdt altijd ongewisse en onvoorspelbare kanten. Ook allerlei andere onvoorziene gebeurtenissen beïnvloeden het aanvankelijke beleidsvoornemen tijdens de (lange) rit naar realisatie: we kunnen volstaan met het noemen van corona. Adaptief en flexibel handelen maken dus onverkort deel uit van het sturingsmodel.





Wettelijk kader

Vaak wordt overheidssturing onmiddellijk in verband gebracht met juridisch doorzettings-instrumentarium. Uiteraard hoort doorzettingsmacht in het sturingsrepertoire thuis, maar het is een *ultimum remedium* en moet altijd worden gezien in samenhang met het doel, de inzet van andere instrumenten en het totale voorbereidingsbesluitvormingsproces. Wel is het behulpzaam als vooraf de verschillende rollen en verantwoordelijkheden helder belegd zijn en duidelijk is wanneer van doorzettingsmacht gebruik zal worden gemaakt.

De Omgevingswet gaat de wettelijke grondslag vormen voor het overheidsoptreden in de leefomgeving en de ruimtelijke ordening. Naast de Omgevingswet heeft de Rijksoverheid andere instrumenten om haar beleid te realiseren zoals financiële middelen, (bestuurs-) overeenkomsten, de inzet van eigen grond en vastgoed, communicatie en politieke druk.

De Omgevingswet is doortrokken van de decentrale sturingsfilosofie en bottom-up-benadering die dominant waren in de crisisjaren waarin de wet werd voorbereid. De wet bevat een vijftal instrumenten die het rijksbeleid publiekrechtelijk inbedden.

- De NOVI zelf heeft een eigen plaats in de Omgevingswet. De NOVI bindt alleen de Rijksoverheid zelf en geeft de beleidsmatige onderbouwing voor de inzet van instrumenten die zich richten op de realisering van het beleid.
- Het *programma* is een politiek-strategisch instrument dat primair de Rijksoverheid zelf raakt en andere overheden, voorzover die bij het programma zijn betrokken. Het vervangt de figuur van structuurvisie in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).
- De *instructieregels*, met name het *Besluit kwaliteit leefomgeving* (Bkl), is een algemene maatregel van bestuur die de inhoudelijke rijksnormen voor overheden verankert met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen.
- Met een *instructiebesluit* kan de Rijksoverheid interveniëren in de individuele besluiten van gemeenten en provincies, dit is vergelijkbaar met de pro-actieve aanwijzing uit de huidige Wro.
- Met het *projectbesluit* kan de Rijksoverheid concrete projecten (zoals infrastructuur) realiseren. Het projectbesluit vervangt het Tracébesluit, het inpassingsplan en de coördinatieprocedure. Het projectbesluit kent een uitgebreide voorbereidingsprocedure met zes stappen die aan het Tracébesluit zijn ontleend.

'VRIJWEL ALLE BETROKKENEN IN DE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING DIE WIJ KENNEN VERFOEIEN DE ZOGEHETEN VERKOKERING VAN DE BESCHIKBARE RIJKSMIDDELEN.'

Ondanks de decentrale toonzetting van de Omgevingswet menen wij dat deze wet niet of nauwelijks aanpassing behoeft om het sturingsconcept dat wij voorstaan juridisch te faciliteren. Daarbij kijken wij ook naar de inzet van andere instrumenten zoals de financiën.

Financieel kader

Vrijwel alle betrokkenen in de ruimtelijke ontwikkeling die wij kennen - of het nu publieke, maatschappelijke of private partijen zijn - verfoeien de zogeheten verkokering van de beschikbare rijksmiddelen. Deze verkokering speelt niet exclusief op nationaal niveau. Ook gemeenten en provincies hebben er last van, maar het stelsel van collegiaal bestuur, de kleinere schaal en de nabijheid van de maatschappelijke, niet-verkokerde realiteit bieden gezond tegenwicht.

Alvorens wij ingaan op een voorstel om de verkokering in beleid en financiële middelen te doorbreken, laten we eerst ons licht schijnen op de mechanismen die hebben geleid tot de verkokering en op de belemmeringen om die te doorbreken.

Politiek gaat om macht en het honoreren van wensen en ambities van de achterban. Dat bij het formeren van een kabinet (of een college op provinciaal of lokaal niveau) onderhandeld wordt over de verdeling van schaarse middelen voor specifieke doelen vloeit onverkort voort uit de politieke logica. Ter illustratie: rechts zette de afgelopen decennia in op meer geld voor weginfrastructuur. De partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum zagen liever geld naar trein en bus gaan. In de Haagse realiteit heeft de vraag welke investering voor welk probleem de beste oplossing is minder relevantie.

44

'POLITIEK GAAT OM MACHT EN HET HONOREREN VAN WENSEN EN AMBITIES VAN DE ACHTERBAN. DAT BIJ HET FORMEREN VAN EEN KABINET ONDERHANDELD WORDT OVER DE VERDELING VAN SCHAARSE MIDDELEN VOOR SPECIFIEKE DOELEN VLOEIT ONVERKORT VOORT UIT DE POLITIEKE LOGICA.'

Deze politieke realiteit laat zich niet eenvoudig veranderen. Toch dringt alom (ook bij de departementen) het besef door dat blijven werken langs versnipperde, sectorale lijnen niet tot optimale maatschappelijke resultaten leidt. Het klemt te meer, nu voor energietransitie, klimaatadaptatie, waterveiligheid, wonen, bereikbaarheid en biodiversiteit de komende twee decennia waarschijnlijk overheidsbudgetten ter grootte van tientallen miljarden euro's op de rol staan. Niet voor niets heeft het kabinet een Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen in het leven geroepen die een nieuw kabinet handvatten moet geven om de verkokering te doorbreken.

Het Infrastructuurfonds transformeert met ingang van 2021 naar het Mobiliteitsfonds waarin investeringen niet langer opgedeeld zijn in modaliteiten, maar mobiliteit als geheel centraal staat. Deze beweging gaat de goede kant op, maar nog wel onvoldoende want deze ontschotting beperkt zich tot de wereld van de mobiliteit.



Samenhang tenzij

Gecoördineerde inzet van financiële middelen veronderstelt een gedeeld beeld van de opgaven in een regio, zoals in het voorstel voor een Regionale Investeringsagenda (RIA) waar wij later op terug komen. Ook als dat gedeelde beeld voorhanden is, maakt de huidige praktijk het vrijwel onmogelijk om bijvoorbeeld in een infraproject andere opgaven volwaardig te betrekken. In het infra-domein leeft vaak de vrees dat er meebetaald moet worden aan andere opgaven of dat het project vertraging oploopt. Daarnaast gelden formele belemmeringen in de control- en verantwoordingscyclus die het schuiven tussen budgetten bemoeilijken.

Een voorbeeld uit de praktijk: de eerste fase van Ruimte voor de rivier had als doelstelling 16.000 m³ water per seconde door de Rijntakken mogelijk te maken in 2015. Gelijktijdig was wetgeving in voorbereiding voor het ophogen van dat doel naar 18.000 m³ in 2050. Een riviergebonden bedrijf ten oosten van Nijmegen kon blijven zitten bij het realiseren van de doelstelling van 16.000 m³. De toegangsweg naar het bedrijf zou onderstroombaar gemaakt worden. Voor het realiseren van de 18.000 m³ doelstelling zou het bedrijf een paar jaar later alsnog verplaatst of gesaneerd moeten worden. De beschikbare rijksmiddelen mochten enkel voor de korte termijn-oplossing worden ingezet, zelfs toen de provincie bereid bleek aan de robuuste oplossing mee te willen betalen. Uiteindelijk was een lobby-traject van ruim een

45

jaar nodig om de beschikbare rijksmiddelen alsnog in te mogen zetten voor de toekomstvaste variant. Menig bestuurder en professional heeft vergelijkbare voorbeelden, waarbij formele kaders een oplossing met meer maatschappelijk rendement frustreren.

Wij pleiten er niet voor alle beschikbare middelen die samenhangen met de genoemde opgaven te concentreren in één mega-fonds. Dat zou de politieke rationaliteit negeren. Wel willen wij de bestedingsnorm veranderen. Bij elke grotere investering in het fysieke domein moet wat ons betreft de samenhang tussen de verschillende opgaven in een gebied het vertrekpunt zijn. Tevens moet de focus gericht zijn op kosten en baten op korte én lange termijn. Samenhang en meekoppelen van opgaven vormen het uitgangspunt. Het plan, ontwerp of programma voor het gebied maakt die samenhang zichtbaar. Kan een infra-investering gekoppeld worden aan de energietransitie, met bijvoorbeeld energie-opwekkend asfalt? Puur sectorale investeringen blijven mogelijk indien de evidentie van de samenhang ontbreekt. We draaien de bewijslast dus om: 'samenhang, tenzij'. Dat vergt mogelijk aanpassing van de comptabiliteitswetgeving, maar dat is een te nemen drempel. Een andere optie is het bundelen van middelen in een Brede Doeluitkering (BDU).

Eerder noemden we al de regeling voor varkensboeren om op basis van vrijwilligheid hun bedrijf te beëindigen. We constateerden daarbij dat daardoor de beschikbare financiële middelen niet optimaal worden ingezet vanuit de samenhang van een aantal opgaven. Immers, vanuit oogpunt van natuurkwaliteit en het creëren van ontwikkelingsruimte voor woningen, infrastructuur en bedrijven zouden de beschikbare middelen gericht ingezet kunnen worden. In ons sturingsmodel blijft de politiek de ruimte houden om tot die keuze te komen. Wel dwingt het zelfverkozen beginsel van 'samenhang, tenzij' tot een expliciete afweging en verantwoording. Dat maakt duidelijk waarom de samenhang en potentiële meekoppelkansen onbenut blijven.

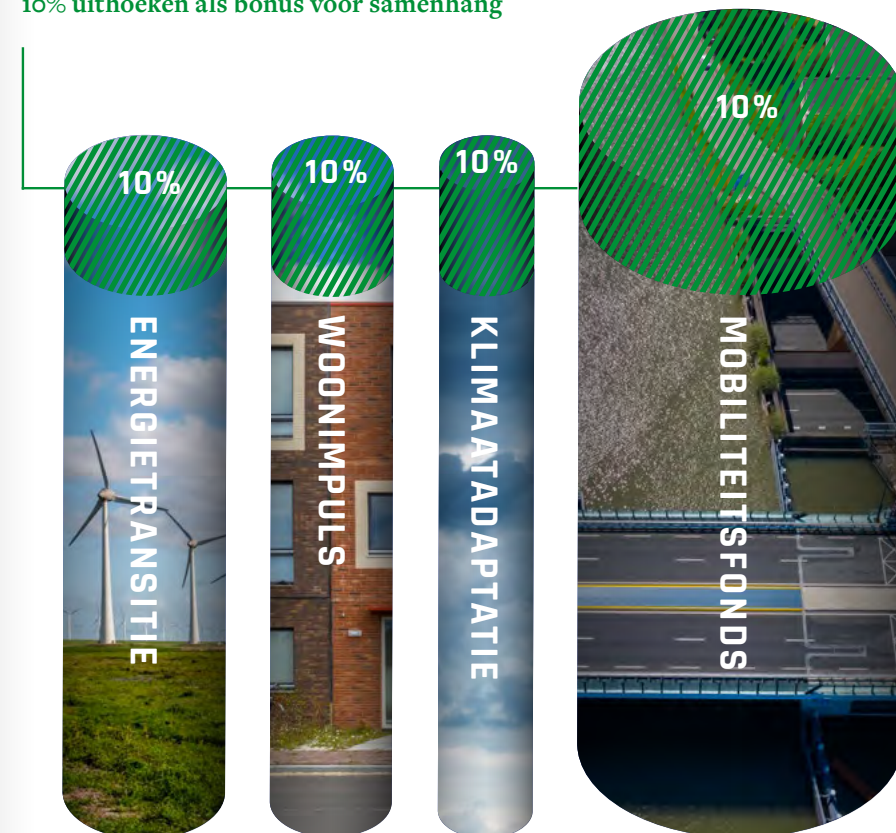
Gebiedsontwikkelingsfonds (GOF)

Een verdergaande suggestie is om een vast percentage (stel 10%) van de beschikbare sectorale middelen te storten in een gebiedsontwikkelingsfonds. Alleen als aan de voorwaarde samenhang en meekoppelen is voldaan, kan men een beroep op dit fonds doen. Zo komt een beloning te staan op het doorbreken van verkokering.

Bijkomend voordeel van zo'n fonds is dat het eveneens provincies, gemeenten, waterschappen en private partners uitnodigt om opgaven in hun onderlinge samenhang te bezien. De huidige sectorale fondsenstructuur lokt verkokerd gedrag uit.

'EEN VERDERGAANDE SUGGESTIE IS OM EEN VAST PERCENTAGE (STEL 10%) VAN DE BESCHIKBARE SECTORALE MIDDELEN TE STORTEN IN EEN GEBIEDSONTWIKKELINGSFONDS.'

10% uithoeken als bonus voor samenhang





In de wet is tevens geregeld dat een minister verantwoording moet afleggen aan de Tweede Kamer over de middelen die onder de ministeriële verantwoordelijkheid zijn besteed. Deze (sectorale) verantwoordingsplicht neemt niet weg dat het wel degelijk mogelijk is om Rijksmiddelen in te zetten in brede gebiedsprocessen. Op basis van een navolgbare argumentatie kan een bewuste keuze worden gemaakt voor een brede interpretatie van de besteding, waarbij aan de voorkant duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de minister deze taak beoogt in te vullen, waarbij een interpretatie wordt gegeven van de reikwijdte van de taak en de aanwending van middelen. Om bijvoorbeeld binnen de opgave van waterveiligheid ruimte te bieden voor zogenoemde ‘meekoppelkansen’ is het noodzakelijk ‘aan de voorkant’ brede, regionale programma’s met doelen te formuleren en aan te geven welke aspecten daaronder vallen.

Binnen de huidige wet- en regelgeving is veel mogelijk, zeker rond relatief nieuwe opgaven zoals de energietransitie, mits aan de voorkant helder wordt gemaakt wie wanneer voor wat verantwoordelijk is en die taakverdeling strookt met de wet- en regelgeving. ‘*We leven het leven vooruit, maar begrijpen het pas achteraf*’, en om achteraf adequaat verantwoording te kunnen afleggen, is het maken van goede afspraken ‘aan de voorkant’, ook over de vraag aan wie verantwoording wordt afgelegd, cruciaal.

Het financiële instrumentarium is gevarieerd en kent uiteenlopende bekostigingswijzen.¹² Daardoor is het mogelijk per taak of opgave steeds een financieel instrument te kiezen dat aansluit bij de bestuurlijke verhoudingen, bij de rol die het Rijk nastreeft en de mate waarin zij decentrale overheden de ruimte wil geven om eigen prioriteiten te stellen of belangen in het desbetreffende gebied zelfstandig tegen elkaar af te wegen. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) besteedde in een rapport 2017 aandacht aan dit onderwerp.¹³ Het advies van de Rfv is om onderliggende politieke keuzes te expliciteren en daar de consequenties aan te verbinden wat betreft de optimale bekostigingswijze van taken of opgaven. Daarbij merkt de raad op dat in de huidige financiële verhoudingen vaak sprake is van ‘*winkelen met andermans portemonnee*’. De Rijksoverheid legt normen op die gemeenten beperken in het maken van een eigen afweging.¹⁴

12
De Leerstoel
Gebiedsontwikkeling
van de TU Delft doet
in samenwerking met
het ministerie van I&W
internationaal vergelijkend
onderzoek naar het
bekostigingsvraagstuk en
komt in 2020 met een eerste
rapportage.

13
Rfv (2017).

14
Het recente rapport
Bouwstenen voor een beter
belastingstelsel (MinFin,
2020) stelt op blz. 82 dat
gemeenten 40% van de
overheidsuitgaven voor hun
rekening nemen terwijl de
gemeentelijke belastingen
maar 3% uitmaken van de
totale belastingopbrengst
over het Nederlandse
belastingstelsel en dat dit
verschil de laatste jaren alleen
maar groter is geworden. Het
rapport noemt dit, mede in
internationaal vergelijkend
opzicht, niet wenselijk.



49
Na Wild West en sciencefiction op zoek naar de juiste film — Nationale arena

8. REGIONALE ARENA

50

We richten het vizier op de regionale arena. Daar vindt op 'landsdelig' niveau de coördinatie tussen overheden plaats betreffende de infrastructuur en ruimtelijke inrichting; het zogenaamde BO-MIRT. Dat staat voor Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. In onze ogen functioneert dit gremium slecht. Uit onderzoek blijkt dat de besluitvorming over infrastructuurprojecten vooral achter de schermen van het BO-MIRT plaatsvindt.¹⁵ Bestuurders uit de regio benutten hun netwerk met Kamerleden uit 'hun' regio. Een goede lobby is doorslaggevend. Dat hoeft als zodanig niet verkeerd te zijn, maar het helpt niet bij het opstellen van een meer samenhangende investeringsagenda op een passende regionale schaal.

Daarnaast is de R, de ruimtelijke component van het MIRT, nooit behoorlijk uit de verf gekomen. Het MIRT is toch vooral een pot met geld voor infra en lokt hengelgedrag uit. Dit klemmt steeds meer nu de bereikbaarheid in stedelijke regio's tegen de grenzen van de capaciteit aanloopt en dus de wisselwerking met de ruimtelijke planning steeds urgenter wordt.

15

Mouter (2016).

Een derde zwakke schakel is de regionale samenwerking tussen gemeenten (met betrokkenheid van de provincies), met name als het gaat om verstedelijking en mobiliteit. Een publicatie van de Vereniging Deltametropool uit 2017 over de verstedelijkingsopgave in Nederland – met een rijke hoeveelheid interviews onder bestuurders – formuleert het scherp:

'De prikkel voor het realiseren van een effectieve samenwerking op regionale schaal is volstrekt onvoldoende. Dit terwijl voor veel van de verstedelijkingsopgaven de sleutel juist te vinden is boven het niveau van de afzonderlijke gemeenten. Tegelijkertijd strookt het schaalniveau van de provincies niet met de schaal waarop bijvoorbeeld woningmarkten functioneren. Het werken aan fenomenen als groei en krimp, maar zeker ook energietransitie, valt samen met een goed functionerende regionale schaal. Een prikkel of beloning op sterke regionale samenwerking zal gemeenten stimuleren hun rol adequaat in te vullen.'



Ons idee om een deel van de sectorale middelen te oormerken als gebiedsontwikkelingsfonds kan helpen deze zwakke schakel te ondervangen.

Het vierde zwakke punt van het BO-MIRT heeft betrekking op de gebiedsindeling. Die is té grootschalig en gaat het *daily urban system* ver te boven. Politieke bestuurders herkennen elkaars vraagstukken onvoldoende en kennen elkaar vaak nauwelijks. Daarom vindt er geen echte inhoudelijke dialoog en integratie plaats.

Het BO-MIRT is een exclusief 'overheidsfeestje'. Dat is het laatste nadeel. Andere investerende (markt- en maatschappelijke) partijen doen niet mee.

De Regionale InvesteringsAgenda (RIA) als alternatief

Wij mogen dan forse kritiek hebben op het BO-MIRT, een ideale alternatieve invulling voor het regionale niveau hebben wij ook niet. De achterliggende gedragingen, soms tegengestelde belangen en de neiging van de landelijke en lokale politiek om kort op de bal te blijven spelen, het democratisch tekort in de regio en de onvolmaaktheid van elke regiobegrenzing: al deze factoren 'are here to stay'.

51

Een aanpak waar wij soelaas in zien is die van de Regionale InvesteringsAgenda (RIA). Deze RIA's geven een niet-vrijblijvende invulling aan de NOVI met een publiek-private investeringsagenda. Dit zijn herkenbare regio's, kleiner dan de landsdelen. Met 'herkenbaar' bedoelen we een mix van het *daily urban system* met geografische samenhang en bestuurlijke samenwerkingsstructuur. Het idee van de RIA komt voort uit de Brede NOVI-Alliantie (zie kader), een informeel samenwerkingsverband van overheids- en private partijen. De RIA heeft – met de woningbouwopgave als vertrekpunt – de ambitie om op regionale schaal:

- de toenemende verkokering in verschillende beleidssectoren te doorbreken en daarmee functies te combineren
- publieke en private investeringsstromen te bundelen
- de kwaliteiten en potenties van gebieden centraal te stellen
- het tempo te verhogen en keuzes niet uit te stellen
- daarbij passende organisatiekracht en organisatievormen aan te reiken.

52

'EEN BEROEP OP RIJKSFINANCIËN IS GERECHTVAARDIGD OMDAT PARTIJEN DE MET DE BELEIDSMOND BELEDEN INTEGRATIE, VERSNELLING EN KWALITEITSVERBETERING DAADWERKELIJK IN PRAKTIJK BRENGEN.'

Met andere woorden: het gaat om een regionale uitvoeringsstrategie, met versnellingsacties en kwaliteitsverbetering door het benutten van meekoppelkansen. Partijen maken aan elkaar duidelijk wie bereid is te investeren, welke beleidsmatige, regeltechnische of financiële 'ontkokeringsacties' nodig zijn. Indien noodzakelijk geven zij aan welke rijksbijdragen gewenst zijn om het 'laatste zetje' te geven om tot realisering en versnelling over te gaan. Een beroep op rijksfinanciën is gerechtvaardigd omdat partijen de met de beleidsmond beleden integratie, versnelling en kwaliteitsverbetering daadwerkelijk in praktijk brengen. Ongeacht welke 'potjes' het betreft. Ons voorstel om de verkokering van de financiën op nationaal niveau te doorbreken zou aanzienlijk helpen mocht dit realiteit worden. Daarbij gaat het niet alleen om 'nieuw' geld maar ook om bestaande geldstromen.



WIE EN WAT IS DE NOVI-ALLIANTIE?

De NOVI-Alliantie is een informeel netwerk van partijen voor landschap, mobiliteit, economie en gebiedsontwikkeling. De NOVI-Alliantie gaat gezamenlijk aan de slag met de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), in de overtuiging dat samen meer kwaliteit kan worden geleverd. De NOVI-Alliantie bestaat momenteel uit: middelgrote steden (G40, en in het bijzonder Tilburg, Nijmegen, Eindhoven, Breda en Heerhugowaard), NEPROM, Rover, Staatsbosbeheer en TU Delft. De alliantie staat open voor nieuwe toetreders met investerende belangen in ruimtelijke ontwikkeling. De NOVI-alliantie zoekt en krijgt daarnaast veel steun van ontwerpde partijen.

Gesprekken tussen de NOVI-alliantie en enkele enthousiaste regio's zijn in 2019 opgestart. Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken is positief over de aanpak.

Op het SKG Jaarcongres Gebiedsontwikkeling op 7 november 2019 vond een workshop plaats met deelnemers van de NOVI-alliantie en de regio's Alkmaar, Eindhoven en Breda (zie www.gebiedsontwikkeling.nu voor het verslag hiervan).

De NOVI-alliantie is een 'soft space'; een informele overleg- en afstemmingsruimte die niet hiërarchisch aangestuurd wordt, maar waar met meerdere partijen integraal beleid ontwikkeld wordt en grenzen 'fuzzy' zijn. Alliantiepartijen vinden elkaar in de erkenning dat er meer nodig is dan (geld voor) het bouwen van woningen. De NOVI-alliantie stelt het Rijk de vraag om de extra woningbouwimpuls en andere investeringen te koppelen aan een voorwaarde: dat er een breed gedragen regionale investeringsagenda (RIA) ligt. Het netwerk roept op niet te zwichten voor 'het verkrummen' van de Rijksinvesteringen over tientallen losse projecten. Hopelijk weet een volgend kabinet die verleiding te weerstaan.

53

Proces en product

Door sectorale programma's en gebiedsontwikkelingen aan elkaar te koppelen, willen partijen het samenhangende pakket versneld en met extra middelen tot realisatie brengen. Deze extra organisatorische slag en processtap beoogt uiteindelijk een versnelling te bewerkstelligen. In het Frans: *reculer pour mieux sauter* (achteruitlopen om beter te springen). Dat is ook ons antwoord aan degenen die de terechte vraag stellen naar de meerwaarde van 'weer een bestuurlijke tafel (lees: praatclub) erbij'.

De RIA's zijn een product en een proces. De inhoudelijke richting (het product) moet op hoofdlijnen helder zijn. Het denken en technologische ontwikkeling staan echter niet stil. Een RIA moet dus met onzekerheden, bandbreedtes en de uitkomsten van participatieprocessen rekening houden (het proces).

Het begint met *joint fact finding*: overeenstemming over de feiten én over de opgaven. Het gaat om de woningbouwprogrammering, bereikbaarheid, landschap, duurzame economische groei, de energietransitie, et cetera. Welke doelen, gebiedsontwikkelingen en projecten liggen vast en welke zijn nog in beweging? Welke publieke en private investeringen liggen vast, waar zijn tekorten, en wat gaat 'de markt' zelf oppakken? Waar liggen mogelijke conflicten? Dit lijkt een logische start, maar onze ervaring is dat in de regio een breed gedragen empirische basis vaak ontbreekt. Dat leidt later in het proces tot vertraging en gedoe.

'LUKT HET REGIONALE PARTIJEN TOT EEN GEZAMENLIJK EN GEDRAGEN PERSPECTIEF OP DE OPGAVEN TE KOMEN, TE PRIORITEREN OF ALTERNATIEVE SCENARIO'S TE ONTWIKKELEN?'

Dilemma's die zich aandienen moeten bediscussieerd worden en tot keuzes leiden. De NOVI biedt daarvoor het nationale kader. Uiteraard is dit een spannend onderdeel. Lukt het regionale partijen tot een gezamenlijk en gedragen perspectief op de opgaven te komen, te prioriteren of alternatieve scenario's te ontwikkelen?

De rol van het Rijk is hier uiterst relevant omdat in onze benadering rijksmiddelen pas beschikbaar komen indien er sprake is van een gedragen en samenhangend perspectief binnen de gestelde nationale kaders en doelstellingen. Daar waar de regio niet 'levert' ontstaat de legitimatie voor het Rijk om zelf de knoop door te hakken. Centralisatie is dus geen doel op zichzelf, maar de uitkomst van een decentraal proces dat niet tot voldoende resultaat leidt. Een samenhangend perspectief en programma zijn de legitimatie om te 'ontschotten' en tot een gezamenlijke investeringsstrategie te komen.

Een perspectief vraagt ook om een passende investeringsagenda. Dit is het onderdeel waarbij marktpartijen vol in beeld komen en op opgaven hun inzet kunnen definiëren. Op deze wijze ontstaat als het ware een pakket met concrete gebiedsontwikkelingen en gerelateerde projecten waarbij publieke en private partners elkaar vinden binnen een gezamenlijk ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de middellange termijn (10-20 jaar). De Rijksoverheid committeert zich, eventueel onder voorwaarden, en zet zelf middelen 'ontschot' in. Indien nodig pakt zij de rol van 'toezichthouder'.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef in haar advies Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek in 1998 (blz. 8):

'Op grond van de analyse van de maatschappelijke context meent de raad dat een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek nodig is die meer mogelijkheden biedt voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid van actoren, de zogenoemde 'stakeholders'. Juist in de erkenning van dynamiek liggen goede mogelijkheden 'zwakke functies' te beschermen en sterke verder te ontwikkelen. Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek duidt met name op planvorming op het regionale niveau. Een effectief en legitiem ruimtelijk beleid is ermee gediend wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. Differentiatie en selectiviteit vormen de sleutelbegrippen van deze ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.'

Woorden die nog immer actueel zijn.



9

ARENA VAN GEBIEDS- ONTWIKKELING

56

Na de uitgebreide uiteenzetting over de regionale arena, houden wij het kort als het gaat om de arena van gebiedsontwikkeling zelf. Als het gaat om het realiseren van gebiedsgerichte opgaven betreden we een inmiddels redelijk uitgekristalliseerd domein. Voor het functioneren van de arena van gebiedsontwikkeling is het noodzakelijk dat de regionale en nationale arena op orde worden gebracht en met elkaar in verbinding marcheren.



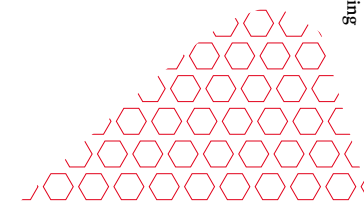
Op het niveau van het (grotere of kleinere) gebied vinden – binnen publieke kaders zoals het bestemmingsplan en straks het omgevingsplan – de concrete investeringen plaats die onze fysieke ruimte in de praktijk daadwerkelijk veranderen. Op locatie komen publieke en private investerende actoren in beeld en worden de zorgen en wensen van het bedrijfsleven, burgers en/of maatschappelijke organisaties concreet. Of het nu een dijkverzwarringsproject betreft, een woongebied, een herstructureringsplan dat bijdraagt aan de ‘bruisende binnenstad’, de uitbreiding van een natuurgebied, de herinrichting van een campus of een bedrijventerrein dat grootschalige logistieke bedrijven accommodeert.



Voor elke gebiedsontwikkeling is tenminste één ‘trekker’ nodig met investeringsmiddelen: publieke instanties die een maatschappelijk urgente opgave willen aanpakken (bijvoorbeeld waterveiligheid) en/of ondernemingen die rendementskansen zien (zoals bij woningbouw). In toenemende mate gaat het om combinaties daarvan, zoals bij de energietransitie en de versterking van de regionale economie. Als het om marktinvesteringen gaat moet de businesscase sluitend zijn, maar deze eis kan bij gebiedsontwikkeling breed worden geïnterpreteerd en tussen partijen worden uitgewerkt.

Gebiedsontwikkeling komt tot stand met een wisselende configuratie van belangen, investeringen, lokale omstandigheden en mogelijk zelfs met een veranderend samenwerkingsarrangement. Ontwerpcompetenties bepalen in dat dynamische proces in belangrijke mate de ruimtelijke kwaliteit. Kenmerk van deze projecten is de lange doorlooptijd (10 jaar is eerder regel dan uitzondering). Het vergt dus ook een lange adem van partijen, continuïteit – onder meer in financiële zin – en het vermogen om in te spelen op veranderende omstandigheden. Conflicten, ellenlange procedures en besluiteloosheid kunnen makkelijk leiden tot stagnatie en het project in gevaar brengen. Naast de bekende instrumenten voor doorzettingsmacht zoals het inpassingsplan, verdient het aanbeveling om per programma een forum te creëren waar knelpunten en vastlopers snel op tafel komen. Dat forum moet een sterk lerend vermogen hebben en in directe, open verbinding staan met de relevante beslissers die snel kunnen interveniëren. Ontwerpend onderzoek kan daarin een goede rol vervullen.

57



10 TOT SLOT

58

De roep om de terugkeer van een minister van VROM, het willekeurig aanwijzen van bouwlocaties door de Tweede Kamer, de stikstofcrisis, het verschijnen van perspectieven voor de lange termijn; in onze ogen zijn het symptomen van een breder gevoelde noodzaak om richting te geven aan de inrichting van Nederland. Makkelijke oplossingen zijn er niet. Visies en belangen botsen. Niet alles kan overal altijd; dus keuzes zijn onontkoombaar. En bij die keuzes past een sturingsconcept met programma's, samenwerkingsarrangementen en samenhangende investeringen van publieke en private partijen. In dit boekje hebben wij een voorstel gedaan voor dit sturingsconcept, dat wij tot slot voorzien van een paar kanttekeningen.

De tijd is rijp voor een ander, beter sturingsconcept voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Sterker nog, dat is noodzakelijk willen we de nationale doelen op het gebied van verstedelijking, bereikbaarheid, klimaatadaptatie, transitie landelijk gebied en energie halen. Er is urgentie zou je kunnen zeggen: een gezamenlijke richting en een handelingsperspectief zijn nodig; dat is een breed gedeelde behoefte. Dat heeft consequenties voor het handelen van alle betrokkenen op de verschillende niveaus.

Een nieuw sturingsconcept laat zich echter niet simpelweg op afroep invoeren of 'afkondigen'. Het vergt discussie, bijstelling, acceptatie en draagvlak. Een nieuw sturingsconcept leidt ook niet tot een zekere uitkomst. Dat blijft aan politiek en samenleving. Het helpt wel om tijdig tot optimale keuzes en realisatie te komen. Omdat de achterliggende belangen soms botsen, opgaven samenhangen en de complexiteit eerder toe- dan afneemt is het zaak de door ons geschetste dilemma's onder ogen te zien. We moeten ze bespreekbaar maken, meekoppelkansen en uitwisseling van belangen in beeld brengen en ons lerend vermogen versterken en koesteren.



'DE TIJD IS RIJP VOOR EEN ANDER, BETER STURINGSCONCEPT VOOR DE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING VAN NEDERLAND.'

Ons sturingsconcept is een aanzet om de meerwaarde van samenhangende gebiedsontwikkelingen te incasseren:

- maatschappelijke en economische meerwaarde
- tijdwinst
- vergroting van de omgevingskwaliteit
- verbreding van het maatschappelijk draagvlak
- bij grensverleggende projecten: innovatie en internationale uitstraling.

Cruciaal is dat deze meerwaarde voor het overgrote deel alleen in het gebied zelf kan worden bereikt. Het is primair afhankelijk van de professionaliteit en creativiteit van de spelers 'te velde', de kwaliteit van het plan en de bijbehorende businesscase, het participatieproces, de organisatie en de procedures. Een helder sturingsconcept kan daarbij helpen.

59



BRONNENLIJST

Algemene Rekenkamer (2016), Inzicht in publiek geld: uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Boeijenga, J., J.A. Mensink & J. Grootens (2008), Vinex Atlas. Rotterdam: 010

Daamen, T.A. & C. Verdaas (2020), 'Woningbouw: van vertraging naar vooruitgang' (webartikel). Op: gebiedsontwikkeling.nu (22 januari 2020)

De Zeeuw, F. (2013), Ruimtelijk rijksbeleid en investeringen: less is more. In: Jaarboek Overheidsfinanciën (mei 2013)

De Zeeuw, F. & J. Feijtel (2014), Trendbreuk in het nationaal ruimtelijk beleid. In: Rooilijn, 47 (1), blz. 46-51

Ministerie van Financiën (MinFin, 2020), Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport. Den Haag: Ministerie van Financiën

Mouter, N. (2016), Wie trekt er aan de touwtjes? 28 politici over de actoren die politieke besluiten over het MIRT achter de schermen beïnvloeden. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 24 en 25 november 2016, Zwolle

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2017), Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen (januari 2017)

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli, 2019), Som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio. Den Haag: Rli (maart 2019)

Van der Wouden, R. (2017), Omgevingsbeleid op een tweekoppig: de leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave (policy brief). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (53). Den Haag: Sdu Uitgevers.

COLOFON

UITGAVE

Stichting Kennis
Gebiedsontwikkeling/TU Delft
Leerstoel Gebiedsontwikkeling
Faculteit Bouwkunde, Afdeling MBE
(08.01.West.640)
Postbus 5043
2600 GA Delft
015 - 27 88 288

gebiedsontwikkeling@tudelft.nl
www.gebiedsontwikkeling.nu

ONTWERP & OPMAAK

Volta, Utrecht

PRINT

NPN Drukkers

Juni 2020, © SKG/TU Delft
ISBN/EAN 978-94-6366-289-5

OVER DE AUTEURS

Prof. dr. Co Verdaas is hoogleraar gebiedsontwikkeling van de afdeling Management in the Built Environment (MBE) aan de faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft. Hij is tevens dijkgraaf van het waterschap Rivierenland.

Prof. em. mr. Friso de Zeeuw is emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling, en voorganger van Verdaas, aan de Technische Universiteit Delft. De Zeeuw is nu zelfstandig adviseur.

Dr. ir. Tom Daamen is geeft samen met Verdaas leiding aan de Leerstoel Gebiedsontwikkeling, dat sinds 2006 door de TU Delft en de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) mogelijk wordt gemaakt. Daamen is universitair hoofddocent gebiedsontwikkeling en directeur van de SKG.

Verschillende experts uit de wetenschap en praktijk gaven nuttige feedback op conceptversies van deze publicatie. De auteurs danken hen hartelijk hiervoor.

Meer informatie over de Leerstoel Gebiedsontwikkeling en de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling kunt u vinden via www.gebiedsontwikkeling.nu/info



OVER DEZE PUBLICATIE

De ruimtelijke inrichting van Nederland staat met stip terug op de agenda. Woningnood, stikstof, bereikbaarheid, klimaatverandering en energietransitie staan hoog op de maatschappelijke en politieke hitparade. Tot nu toe kenmerken de meeste bijdragen zich door het schieten uit de heup (Wild West) of het schetsen van perspectieven op Nederland na 2050 of zelfs 2100 (sciencefiction). Deze vrijblijvendheid moeten we achter ons laten, want de cruciale vraag luidt wat we de komende 10 tot 20 jaar echt gaan doen. De tijd is rijp voor een passend handelingsperspectief: een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland. Hoe ziet de uitvoeringsstrategie van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) eruit? En welke rol speelt de rijksoverheid daarin in relatie tot andere overheden, bedrijven, maatschappelijke groeperingen en andere betrokkenen? Op deze vragen geven wij in deze publicatie antwoord.

