

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp : 'Toekomst van het ruimtelijk beleid'
Datum : 8 juni 2011
Kenmerk : Adviesnr. 2011/02
Bijlage(n) : 1

Geachte Minister,

In het regeerakkoord worden veranderingen in het ruimtelijk beleid aangekondigd. U heeft de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad – die gezamenlijk adviseren als de raden voor de leefomgeving en infrastructuur – gevraagd een advies uit te brengen over de voorgenomen wijzigingen in dat beleid. In deze brief voldoen we aan dit verzoek.

De raden bezien de voorgenomen wijzigingen in het ruimtelijk beleid in de context van twee ontwikkelingen. Ten eerste wordt er al sinds de jaren negentig gewerkt aan een fundamentele herziening van het ruimtelijk beleid, met als doel dat beleid effectiever te maken. Met alleen toelatingsplanologie worden de ruimtelijke ambities niet of te traag gerealiseerd. Het WRR-rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (1998) markeert het omslagpunt naar een overheid die actief op ruimtelijke ontwikkeling is gericht. De nadruk is verlegd naar de publieke rollen die elke overheidslaag kan vervullen om met private partijen de ruimtelijke ontwikkeling te bevorderen. In de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is inmiddels geformaliseerd dat Rijk, provincies en gemeenten elk die ontwikkelingsrol kunnen invullen. Ten tweede leidt het opgelopen tekort op de Rijksbegroting tot voorgenomen bezuinigingen. De raden zien in die bezuinigingen een risico. Kortetermijnbezuinigingsambities kunnen namelijk fundamentele beleidsherzieningen gaan bepalen. In dit advies proberen we vanwege dat risico voortdurend na te gaan hoe zowel korte- als langetermijndoelstellingen zo zuiver mogelijk gerealiseerd kunnen worden. Het is bovendien de kunst om met beleidswijzigingen ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen, zonder dat daar de beschermingsdoelen, die het ruimtelijk beleid eveneens moet behartigen, onder lijden.

In het regeerakkoord, in de beleidsvoornemens in uw beleidsbrief van 26 november 2010 en in het bestuursakkoord met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) zet het kabinet in op verdere decentralisatie van het ruimtelijk beleid. Ook de raden zien verdergaande decentralisatie als belangrijke stap om tot een effectievere ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke beleidsuitvoering te komen, maar alleen als de

regio¹ de mogelijkheden heeft om taken, bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk van het Rijk over te nemen. Dat is de kern van dit briefadvies.

Die mogelijkheden houden in dat middelen en uitvoeringsinstrumenten ook gedecentraliseerd worden. Alleen onder die voorwaarde kunnen decentrale overheden hun taken goed uitvoeren. Ten dele is daar in voorzien doordat volgens de recent geactualiseerde Wro provincies en gemeenten in staat zijn gesteld om juridisch-bestuurlijk adequaat te handelen. De beschikbaarheid van financiële middelen voor decentrale overheden is volgens de raden echter nog niet goed geregeld. De overheid die gebiedsontwikkeling aanstuurt, moet voldoende financiële middelen kunnen genereren en organiseren om publieke waarden in het ruimtelijke domein te beschermen en te ontwikkelen. Anders is decentralisatie van het ruimtelijk beleid een wassen neus. De raden adviseren dan ook om de inzet van het kabinet voor decentralisatie gepaard te laten gaan met het vergroten van de mogelijkheid van decentrale overheden om publieke middelen in te zetten voor het voeren van decentraal ruimtelijk beleid.

De raden leggen in deze brief de nadruk op de condities die de regio in staat stellen te komen tot een goede ruimtelijke ordening. De condities in deze brief zijn een kader voor de structuurvisie infrastructuur en ruimte en de bijbehorende milieueffectrapportage (Plan-MER) en Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), bedoeld om decentralisatie en deregulering effectief in te zetten in ruimtelijk beleid. Deze condities worden in de volgende vier delen van deze brief nader uitgewerkt. We besluiten ze telkens met aanbevelingen. Achtereenvolgens komen Rijk, regio, en beleid en uitvoering van ruimtelijk beleid aan de orde, aan het eind van deze brief gevolgd door een afsluitende paragraaf.²

Deel I Nationale verantwoordelijkheden in de ruimtelijke ordening

De nieuwe Wro schept een flexibel wettelijk kader waarbinnen zowel decentralisatie als centralisatie van beleid mogelijk is. Een duidelijke nationale agenda maakt duidelijk wat 'centraal moet'. Samen conditioneren deze zaken het 'speelveld' voor regionale ontwikkeling. In de ruimtelijke ordening bepaalt de wisselwerking tussen alle betrokken partijen het resultaat. Dat vraagt in bestuurlijke zin om samenwerking, ieder vanuit eigen verantwoordelijkheden. In dit eerste deel geven de raden aan waar en hoe de rijksoverheid als initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkeling kan optreden (om het nationale belang te behartigen) en hoe de rijksoverheid als stelselverantwoordelijke de condities voor het functioneren van decentrale overheden bepaalt.

Verbreed het economiebegrip

In het regeerakkoord wordt economische ontwikkeling als leidend gezien voor de ruimtelijke ordening. In uw beleidsbrief van 26 november 2010 stelt u dat ruimtelijk beleid een bijdrage kan leveren aan de economische groei als dat rijksbeleid zich concentreert op de sterke punten van onze economie. Daaruit volgt de keuze om te investeren in de versterking van de mainports, brainports, greenports, in de ontwikkeling van de valleys (energy valley in Groningen, nanotechnologie valley in Twente en Delft, et cetera), en in bereikbaarheid.

¹ In dit briefadvies kan de regio verschillende schaalniveaus hebben, variërend van (samenwerkende) gemeenten tot en met (samenwerkende) provincies.

² De raden hebben bij de totstandkoming van dit briefadvies dankbaar gebruik gemaakt van drie essays die ter voorbereiding en inspiratie van het briefadvies zijn opgesteld. Deze essays, van prof. dr. B. Needham, mr. A. de Gier en publicist drs. P.P. Witsen, zijn te vinden op de site van de RLI (www.rli.nl/toekomst-van-het-ruimtelijk-beleid/essays).

Dat het kabinet versterking van de economie voor de komende jaren voorop zet, onderschrijven de raden volledig. Maar selectief investeren in ports en valley's doet volgens de raden onvoldoende recht aan het belang voor de economie van stedelijke regio's als geheel. Stedelijke regio's zijn immers de motoren van de economie.³ Stedelijke regio's hebben hooggekwalificeerde en gedifferentieerde arbeidsmarkten en die trekken bedrijven aan. De helft van het wereldwijde bruto nationaal product wordt in stedelijke regio's verdiend.⁴ Naar het oordeel van de raden moet het versterken van het hele palet aan economische functies van stedelijke regio's dan ook centraal staan in het nationale ruimtelijke beleid. Selectiviteit in dat beleid in slechte financieel-economische tijden is logisch: de kabinetskeuze om binnen het geheel van stedelijke regio's drie gebieden prioriteit te geven en om binnen de stedelijke regio's de mainports een bijzondere positie te geven bij het verdelen van de financiële middelen, is dan ook voor de hand liggend.

De raden willen nadrukkelijk waarschuwen voor een te smalle invulling van het begrip 'economie': alleen gericht op de korte termijn, op economische topgebieden en op bereikbaarheid. Op de lange termijn zijn ook andere ruimtelijke aspecten van groot belang voor concurrentiekracht, economische groei en een goed (internationaal) vestigingsklimaat. De landschappelijke component van de stedelijke omgeving is eveneens cruciaal. Ook economie en bijvoorbeeld cultuur versterken elkaar: cultuur en cultureel erfgoed kunnen fungeren als motor voor economische ontwikkeling⁵ landschappelijk erfgoed is van belang voor een economisch concurrerende regio. Ook in andere opzichten voldoet een smalle definitie van economie niet: uit het stikstofvraagstuk, bijvoorbeeld, blijkt dat natuur- en grondwaterkwaliteit en landbouweconomie met elkaar in verband staan. Door een te scherpe focus op economische kortetermijnbelangen blijft de betekenis van natuur, cultuur en landschap dus onderbelicht, en dat terwijl veronachtzaming daarvan op lange termijn grote economische consequenties heeft. Het kan zelfs voor een verzwakking van de internationale concurrentiepositie zorgen. Juist in een globaliserende economie waarin kenniswerkers en bedrijven internationaal op zoek zijn naar de beste vestigingsplekken, spelen de kwaliteit van de ruimte en de 'quality of life' een onderscheidende rol. Een langetermijnperspectief op economische ontwikkeling vraagt volgens de raden dan ook om erkenning van de omgevingskwaliteit in de ruimtelijk-economische planning, ook in de regio's die het kabinet benoemt als prioritaire gebieden. Natuur en cultuur hebben in die gebieden hun eigen betekenis. Coalities van niet-gouvernementele organisaties en marktpartijen onderkennen deze betekenis steeds duidelijker als onderdeel van *good governance*. Kortom, de overheid moet het economisch belang van omgevingsfactoren – deels aangeduid als 'zachte waarden' – niet onderschatten.⁶

De raden adviseren het Rijk om de stedelijke regio's te benoemen als motoren van de Nederlandse economie en te hanteren als uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. De raden benadrukken dat 'quality of life' (inclusief stedelijke voorzieningen, cultureel aanbod, landschap) essentieel is voor economische groei op de lange termijn. In het ruimtelijk beleid moet volgens de raden het brede economiebegrip, waarin ook deze aspecten zijn meegenomen, dan ook centraal staan.

Bepaal nationale opgaven vanuit internationaal perspectief

Decentraliseren is de kunst van het loslaten. Maar decentraliseren wil niet zeggen dat je als Rijk kunt zwijgen over maatschappelijke opgaven. Het Rijk moet wel richtinggevende kaders opstellen die duidelijkheid scheppen voor andere overheden of opgaven formuleren, daaruit blijkt immers

³ Zie bijvoorbeeld Weel, B. ter, Horst, A. van der & Gelauff, G. (2010). *The Netherlands of 2040*. Den Haag: CPB.

⁴ McKinsey Global Institute (2011). *Urban world: Mapping the economic power of cities*. New York: McKinsey Global Institute.

⁵ Marlet, G. (2009). *De aantrekkelijke stad*. Nijmegen: VOC Uitgevers; Marlet, G. & Woerkens, C. van (2011). *Atlas voor gemeenten 2011. De waarde van cultuur voor de stad*. Nijmegen: VOC Uitgevers.

⁶ Een goede illustratie hiervan is de waardering van onroerende zaken. Deze is hoger in gebieden met een goede omgevingskwaliteit. Via de onroerendzaakbelasting levert dat dan ook hogere opbrengsten voor de overheid.

waar decentrale overheden zich op kunnen richten. Sterker nog: voor een succesvolle decentralisatie is een duidelijke, richtinggevende rijksvisie op maatschappelijke opgaven essentieel.

Om een duidelijke rol te kunnen spelen in maatschappelijke opgaven, is het belangrijk dat het Rijk een helder inzicht heeft in zijn nationale belangen. Nationale belangen zijn niet eenduidig te definiëren en zijn niet scherp te scheiden van belangen op andere schaalniveaus. Een rijksweg bijvoorbeeld, is niet alleen van (inter)nationaal, maar ook van regionaal belang. Vaak is het bij belangen 'en-en', in plaats van 'of-of'. De rijksoverheid heeft tot nu toe de neiging om 'naar beneden', naar decentrale bestuurslagen, te kijken bij het bepalen en borgen van nationale belangen. Dat heeft ertoe geleid dat de rijksoverheid diep ingrijpt in lokale afwegingen. De raden adviseren om vooral 'naar boven' te kijken en de internationale dimensie te betrekken bij de definitie van de nationale belangen. Wat zijn de Nederlandse belangen en opgaven vanuit internationaal perspectief? Dan worden opgaven zichtbaar in stroomgebieden van grensoverschrijdende rivieren, trans-Europese infrastructuurnetwerken (wegen, rails, energie, ICT), en grensoverschrijdende ecosystemen. Voor de internationale inbedding is ten onrechte vaak weinig aandacht. En dat terwijl die een aantal dringende nationale opgaven in beeld brengt, zoals waterveiligheid, zeespiegelstijging, duurzaamheid en energietransitie. De wijze van omgaan hiermee bepaalt de toekomstvastheid van het ruimtelijk beleid. Ook de ruimtelijke opgave voor de Noordzee komt prominenter in beeld door grensoverschrijdend te denken. Het toenemend aantal functies van de Noordzee leidt tot een ruimtelijke planningsopgave die – ook letterlijk, in oppervlakte – zo aanzienlijk is dat decentralisatie ervan geen optie is. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid. De kennisbundeling op dit terrein door de samenvoeging van de Ministeries van VROM en VenW tot I&M is een uitgelezen kans om de planningsopgave voor de Noordzee op te pakken. In een nog te verschijnen advies werken de raden dit verder uit.⁷

Om verantwoordelijkheden bij ruimtelijke opgaven te onderscheiden, biedt de lagenbenadering volgens de raden aanknopingspunten. In deze benadering bestaat de eerste laag uit de fysieke omstandigheden bodem en water ('ondergrond'). Daarna komt de tweede laag, die bestaat uit infrastructuurnetwerken (wegen, rail, ICT, energie) én groenblauwe netwerken (water en natuur). In de derde laag vallen alle vormen van ruimtegebruik (zoals wonen, werken, landbouw en recreatie), de zogenoemde occupatiepatronen. De kracht van deze benadering is dat die verbanden legt tussen de verschillen in dynamiek in de lagen. Er blijkt ook uit dat overheden andere verantwoordelijkheden hebben voor de kwaliteiten van elke laag. De raden zien voor de sturing door de rijksoverheid van ruimtelijke ontwikkeling de tweede laag, de netwerklaag, als heel bepalend. Dat geldt zowel voor de infrastructurele als voor de groenblauwe netwerken. Met het beïnvloeden van de kwaliteit van deze netwerken beïnvloedt de overheid de ontwikkelingsmogelijkheden van plekken in die netwerken. Zo is de nabijheid van een ICT-backbone⁸ een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor sommige ICT-bedrijven, evenals de nabijheid van autosnelwegen. De wisselwerking tussen plekken en netwerken brengt volgens de raden een logisch accent met zich mee van (selectieve) rijksverantwoordelijkheid op de hoofdnetwerken. Binnen de kaders, gevormd door de hoofdnetwerken, kunnen andere partijen aan de slag met lokale en regionale netwerken en met gebiedsontwikkeling.

De raden stellen voor nationale opgaven te bepalen vanuit internationaal perspectief en daarin de netwerken (groenblauwe- en infrastructuurnetwerken) centraal te stellen. Binnen het stramien van nationale netwerken kunnen regionale partijen (publiek en privaat) vervolgens aan de slag met gebiedsontwikkeling en de afstemming tussen ruimtegebruik en gebiedskwaliteiten.

⁷ Advies over mariene strategie, nog te verschijnen.

⁸ In het bestuursakkoord tussen Rijk, IPO, VNG en de UvW 2011-2015 zijn de ICT-backbones een belangrijke ontbrekende factor in de opsomming van netwerken die het Rijk mogelijk moet maken (p. 39).

Versterk zachte waarden

In expertmeetings die de raden hebben georganiseerd ter voorbereiding van dit advies, hebben de deelnemers herhaaldelijk hun zorg uitgesproken over de bescherming en ontwikkeling van de zachte waarden die we eerder in de tekst noemden. Strategische langetermijndoelen van het Rijk voor natuurbescherming lijken aangepast te worden onder invloed van de op dit moment slechte toestand van de overheidsfinanciën. De raden waarschuwen nadrukkelijk voor dit spanningsveld tussen de lange en korte termijn.

De raden zien een belangrijke taak voor het Rijk voor de zachte waarden: het bevorderen van biodiversiteit en het beschermen van ecosystemen. Aan deze sectorale doelstellingen zijn ook Europese verplichtingen gekoppeld. Op dit moment komen doelstellingen rond biodiversiteit en ecosystemen grotendeels terug in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waaronder onder andere ook Natura 2000-gebieden en sommige Rijksbufferzones vallen. Hoewel er aanleiding kan zijn om het rijksbeleid voor natuurbescherming en -ontwikkeling fundamenteel opnieuw te doordenken⁹, vinden de raden het huidige besluit om te stoppen met de realisatie van robuuste ecologische verbindingen voorbarig. Dat lijkt op het bouwen van treinstations, zonder ze te verbinden door rails. De raden adviseren een scherp onderscheid te maken tussen langetermijndoelen van beleid en de uitvoering van beleid. Door een (tijdelijk) gebrek aan middelen voor de uitvoering van het beleid, kan ervoor gekozen worden de ambities vertraagd te realiseren. In deze tijden is dat een reële keuze. Dat is echter iets anders dan een situatie waarin huidige omstandigheden de langetermijndoelstellingen doorkruisen; daarvoor moet de rijksoverheid waken. De langetermijndoelstellingen moeten volgens de raden min of meer autonoom worden vastgesteld.

Bij landschapsontwikkeling (Groen in en om de stad, Rijksbufferzones, nationale landschappen) zet het kabinet in op het loslaten van rijkskaders en decentralisatie naar medeoverheden. De raden zijn van mening dat decentrale overheden in staat zijn deze verantwoordelijkheden over te nemen, maar alleen als zij daartoe voldoende goed zijn toegerust. We adviseren dan ook nadrukkelijk voldoende instrumentarium en middelen beschikbaar te stellen aan decentrale overheden.

De raden zijn van mening dat het Rijk de bescherming van zachte waarden expliciet moet regelen in langetermijndoelstellingen die goeddeels onafhankelijk zijn van de heersende economische situatie. In de uitvoering hiervan kan, zolang er slechts beperkte middelen beschikbaar zijn, gekozen worden voor tijdelijke beperkingen en fasering, zonder afbreuk te doen aan de langetermijndoelen.

Betrek belanghebbenden

In het regeerakkoord hanteert het kabinet een nieuw sturingsprincipe: er mogen zich maximaal twee bestuurslagen met een onderwerp bezighouden. Volgens de raden doet dit in het ruimtelijke domein geen recht aan de maatschappelijke en bestuurlijke complexiteit.¹⁰ Bij veel lokale onderwerpen, waarbij de gemeente binnen de bestuurlijke kaders van de provincie opereert, voldoet dat principe wél. Maar nog vaker voldoet het niet: het concept is een te sterke versimpeling van zaken. Bij ruimtelijke ordening ontkomt men immers niet aan de samenspraak tussen publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus. Het Rijk rekent bijvoorbeeld de grootstedelijke economische ambities tot haar eigen verantwoordelijkheid, zoals de ontwikkeling van de Amsterdamse

⁹ Bijvoorbeeld wat betreft het door elkaar lopen van sectorale beleidsdoelen en integrale gebiedsbeschermingsdoelen in het natuurbeleid.

¹⁰ De Raad voor het openbaar bestuur stelt in zijn recente Briefadvies twee bestuurslagen principe (2011) dat in veel gevallen multilevel governance, bemoeienis van meerdere bestuurslagen, onontkoombaar, nodig en zelfs gewenst is. Volgens de raad kent het beleidsveld van de ruimtelijke ordening veel goede voorbeelden die het nut van een meervoudige verantwoordelijkheid laten zien. Wel moet de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk zijn.

Zuidas. Betekent het twee-bestuurslagenprincipe dan dat de provincie niet mag meepraten over de Zuidas als de gemeente en het Rijk al aan tafel zitten? Dat is niet logisch: de provincie vervult immers een belangrijke rol in de programmatische afstemming met andere kantoorlocaties in Noord-Holland. Zowel provincie als gemeente hebben dus een toegevoegde waarde in het besluitvormingsproces bij een dergelijke ontwikkeling. Bovendien zijn er nog meer partijen bij de ontwikkeling betrokken: verschillende publieke en private partijen zijn eigenaren van gronden. Dit pleit ervoor om al deze partijen op cruciale momenten aan tafel te hebben; ook al is duidelijk dat maar één bestuurslaag een besluit kan nemen.

Dat de versimpeling onterecht is, wordt nog duidelijker bij rechtstreeks werkende Europese richtlijnen en beleidsregels. In veel gevallen heeft de gemeente een rol bij de uiteindelijke toepassing. Volgens dit sturingsprincipe spelen Rijk en provincie geen rol (met Europa en gemeente zijn er immers al twee lagen betrokken). Dat is een onhoudbare stellingname. De raden menen dat de voorliggende inhoudelijke opgave leidend moet zijn bij het bepalen wie de betrokkenen zijn. Dat vraagt overigens wel dat voor alle partijen duidelijk is welke rollen en bevoegdheden de verschillende overheden hebben.

De raden constateren dat de maatschappelijke complexiteit bij grootschalige ruimtelijke projecten en ontwikkelingen zo groot is, dat bestuurlijke complexiteit onvermijdelijk is. In de ogen van de raden is het adagium 'maximaal twee bestuurslagen' onhoudbaar voor het ruimtelijk domein. Het gaat niet om de vraag 'hoeveel bestuurslagen er over gaan', maar om de vragen 'wie is bevoegd' en 'wie – publiek en/of privaats – verrijkt het proces met zijn of haar bijdrage'. Iedereen die dat doet, is welkom aan tafel. Deze benadering inspireert en verbindt de betrokkenen, in plaats van ze te scheiden.

Rijk, stel sectorale doelen en regio, zorg voor integrale ruimtelijke afweging

Een belangrijk vraagstuk in de ruimtelijke ordening is op welke bestuurslaag de integrale ruimtelijke afweging het beste kan plaatsvinden. Lange tijd is gestreefd naar een integrale ruimtelijke afweging op nationaal niveau, vast te leggen in een nationale integrale ruimtelijke visie – zoals de nationale nota's ruimtelijke ordening. Vanuit deze nationale visie zouden decentrale overheden hun eigen integrale ruimtelijke afweging moeten maken. De behoefte aan één nationale integrale ruimtelijke visie kan echter genuanceerd worden. Deelvisies, vooral op de eerder genoemde groenblauwe en grijze netwerken, volstaan namelijk, als ze tenminste gekoppeld worden aan sectorale doelen. Het Rijk is dan vooral verantwoordelijk voor het stellen van heldere opgaven met duidelijk meetbare sectorale doelstellingen. Als de rijksoverheid zelf optreedt als opdrachtgever van ruimtelijke ontwikkelingen betekent dat ook de verantwoordelijkheid – net als elke opdrachtgever – voor een integrale afweging en een volledige resultaatverplichting voor de ruimtelijke kwaliteit. In gevallen waarin de rijksoverheid niet als opdrachtgever optreedt, is het aan de betreffende regio om de integrale ruimtelijke afweging te maken. In ruil voor die grotere beleidsvrijheid, heeft de regio wel een resultaatverplichting voor de sectorale rijksdoelen. Om de regio maximale vrijheid te bieden voor die afweging, is het belangrijk dat de rijksoverheid sectorale rijksdoelen niet een-op-een vertaalt naar sectorale uitvoeringsprogramma's of ruimtelijke zoneringen. Dit zou de ruimte voor integrale regionale afweging weer verkleinen en bovendien uniformering in de hand werken.¹¹ Met andere woorden: de uitgangspunten van het Rijk moeten zijn: het onderkennen van sectorale doelen, en tegelijkertijd het vergroten van ruimte voor de regio, zowel voor de integrale ruimtelijke afweging, als in tijd. Op dit laatste, tijd, wordt verderop in de tekst teruggekomen.

¹¹ Overigens beseffen de raden dat de (grote hoeveelheid) bestaande nationale sectorale uitvoeringsprogramma's en doelstellingen de integrale ruimtelijke afweging in de regio kunnen belemmeren.

De voorgestelde rolverdeling kan worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld: de woningbouwopgave. De raden zijn van mening dat het Rijk een analyse van de nationale woningbouwopgave moet maken op basis van de langetermijntrends en -ontwikkelingen in het periodieke nationale WoonOnderzoek. Die kan het Rijk vertalen naar een sectorale doelstelling voor de woningbouw, bijvoorbeeld in aantallen of woningtypen. Het is vervolgens aan de provincies om deze opgave regionaal te concretiseren.

Volgens de raden is het aan het Rijk om sectorale doelen te stellen, waarvoor de regio een resultaatsverplichting heeft. De regio moet, binnen nationale ruimtelijke kaders van de eerdergenoemde groenblauwe en grijze netwerken, zorgen voor de integrale ruimtelijke afweging.

Borg de kennis- en monitoringsfuncties

De raden benadrukken het belang van kennis over en monitoring van ontwikkelingen in het ruimtelijke domein. Ruimtelijke ingrepen hebben immers over het algemeen een langdurig effect, dus een zorgvuldige afweging van zulke ingrepen is cruciaal. Daarvoor is goede informatie over trends en ontwikkelingen en statistische informatie over realisatie onontbeerlijk. Voor een succesvolle decentralisatie in het ruimtelijke domein moeten decentrale overheden kunnen voorzien in hun kennisbehoefte. Momenteel voorzien vooral nationale kennisinstellingen in deze kennisbehoefte door onderzoeken uit te voeren in het kader van inspiratieprogramma's, pilots en voorbeeldprojecten. Landelijke kennisplatforms zoals het InnovatieNetwerk (voor landbouw, agribusiness, voeding en groene ruimte), het Nicis Institute, de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), de vereniging voor professionals op het gebied van ruimtelijk beleid Nirov en het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, vergaren op een breed terrein kennis en maken deze toegankelijk voor decentrale overheden.

De raden pleiten er nadrukkelijk voor de kennis- en monitoringsfuncties niet te decentraliseren. Het risico daarvan is dat er teveel versnippering in deze functies optreedt en dat, daardoor, informatie onvoldoende uitwisselbaar en vergelijkbaar blijkt te zijn. Die situatie doet zich namelijk ook voor bij de verzameling van Europese statistische gegevens: verschillen in de gehanteerde definities door de diverse nationale statistische bureaus zijn een serieuze complicatie bij het gebruik van die informatie. Ook blijken er binnen Europa grote verschillen te zijn in de snelheid waarmee informatie wordt verzameld en geanalyseerd. De beschikbaarheid van gegevens op Europees niveau is veel beperkter dan voor ieder van de afzonderlijke landen. Een vergelijkbaar risico ontstaat wanneer gegevensverzameling en -verwerking binnen Nederland wordt gedecentraliseerd. Kennisinstellingen zoals de planbureaus, het CBS en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) moeten beschikken over specialistische kennis en vaardigheden om hun functie te kunnen vervullen en zijn dus gebaat bij hun schaalgrootte. Dat specialistische niveau is in gedecentraliseerde vormen moeilijk te realiseren. Decentrale overheden moeten wel nadrukkelijker een rol kunnen vervullen in de programmering van onderzoeks- en kennisvragen bij de verschillende instituten, zodat ze over de informatie kunnen beschikken die ze nodig hebben.

De raden benadrukken het belang van goede kennis en monitoring. Ze adviseren deze taken op nationaal niveau te organiseren. Om beter in de kennisbehoefte van regionale overheden te voorzien, moet de toegankelijkheid van de programmering van kennis en onderzoek voor decentrale overheden worden vergroot.

Een ander vraagstuk is de vakkennis en deskundigheid van ambtenaren op decentraal niveau. Bij de rijksoverheid is op ambtelijk niveau veel inhoudelijke kennis verloren gegaan: ontwerp-kennis die ooit aanwezig was bij de Rijksplanologische Dienst is naar het Planbureau voor de Leefomgeving gegaan en dus niet meer 'in huis' aanwezig. Bij decentrale overheden speelt nadrukkelijk een vergelijkbaar probleem. Zeker in kleine gemeenten is de omvang van de ambtelijke onder-

steuning beperkt. Daardoor kunnen kleine gemeenten de kennis over de zeer complexe en veranderlijke wet- en regelgeving nauwelijks op peil houden. Maar ook in grotere gemeenten speelt het vraagstuk van het op peil houden van kennis, ervaring en vaardigheden, met name over grotere gebiedsontwikkelingen, die zeer complex en langlopend zijn.

De raden pleiten voor een kennis- en ervaringsuitwisselingsstelsel, bijvoorbeeld in de vorm van shared services: themagewijze samenwerkingsverbanden tussen overheden, onderzoeksbureaus en universiteiten.

Deel II Instrumentarium voor de regio

De kern van dit advies is dat het Rijk de decentrale overheden moet faciliteren en ze ruimte moet bieden om ze hun verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening optimaal te kunnen laten invullen. Dit is de essentie van de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een ruimtelijke ordening die staat voor een zorgvuldige afweging en die ontwikkelingsgericht is. In dit verband pleiten de raden voor de terugkeer van het concept '*regio's op eigen kracht*', een sterk concept uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Dat concept gaat uit van regio's die hun eigen kracht en kwaliteiten benutten, en niet van regio's die compleet afhankelijk zijn van hen toebedeelde rijksinitiatieven.¹² Dit concept past bij de tegenwoordige toenemende concurrentie tussen stedelijke regio's en de beoogde decentralisatie van nationaal ruimtelijk beleid.

Een belangrijke basis voor decentraal ruimtelijk beleid is een adequaat grondbeleid. Om die reden dient het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een hoofdrol te spelen in het waarborgen, evalueren en dynamiseren van een robuust kader van instrumenten van grondbeleid: de Grondexploitatiewet, Wet voorkeursrecht Gemeenten, Onteigeningswet etc. Toepassing van deze instrumenten is primair de verantwoordelijkheid van gemeente en provincie. Zij bepalen per ruimtelijke opgave de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid. Daarbij moet creatief worden ingespeeld op private grondposities binnen het plangebied. Publiek private samenwerking kan hierbij vaak worden overwogen.¹³

Het uitgangspunt van de raden is dat het Rijk regio's zoveel mogelijk in staat moet stellen en ruimte moet bieden, om het samenspel met publieke en private partijen optimaal te concretiseren. Daarvoor moeten partijen in de regio samenwerking zoeken op basis van inhoudelijke opgaven. Deze zijn leidend bij het vormgeven van de precieze regionale samenwerkingsconstructie. Daardoor is 'de regio' niet eenduidig te begrenzen. Afhankelijk van de inhoudelijke opgave is 'de regio' de ene keer een provincie, en de andere keer een aantal samenwerkende gemeenten of een aantal provincies.¹⁴ De VROM-raad heeft dit in een eerder advies 'samenwerking in wisselende coalities' genoemd.¹⁵ Het is belangrijk dat het Rijk ontvankelijk is voor initiatieven voor regionale samenwerking en die samenwerking zoveel mogelijk belooft.

¹² Zonneveld, W. (1991). *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Encyclopedie*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.

¹³ Zo kan bijvoorbeeld bij het bepalen van een keuze uit ruimtelijke inrichtingsvarianten vaker gebruik worden gemaakt van creatieve concurrentie: de regionale publieke actoren bepalen het ruimtelijk programma; geselecteerde consortia concurreren met zowel de kwaliteit als de prijs van inrichtingsplannen. Het alternatief dat – gegeven het programma – per saldo de meeste waarde toevoegt, verdient te worden uitgevoerd.

¹⁴ Zie VROM-raad (2008). *Wisselende Coalities*. Den Haag: VROM-raad; Raad Verkeer en Waterstaat (2009). *Beter is sneller. Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van de leefomgeving én mobiliteit*. Den Haag: RVW; Raad voor het landelijk gebied, Raad V&W en VROM-raad (2010). *Maak Ruimte voor vernieuwing*. Den Haag.

¹⁵ VROM-raad (2008). *Wisselende Coalities*. Den Haag: VROM-raad. In dit advies heeft de VROM-raad een checklist met spelregels opgesteld die gehanteerd kan worden bij het aangaan van samenwerkingsconstructies (met beslispunten over bijvoorbeeld eindigheid van de samenwerking, toetreding en uittreding, go-no go besluiten, et cetera).

Zorg voor adequate financiering op regionaal niveau

Voor de raden past binnen deze systeemverantwoordelijkheid van het Rijk een instrumentarium dat zorgt voor een adequate financiering op regionaal niveau. Bij decentralisatie moeten de decentrale overheden de financiële middelen hebben om de taken van het Rijk te kunnen overnemen. Die moeten daar beschikbaar zijn waar de integrale ruimtelijke afweging wordt gemaakt: in de regio. Het is daarvoor essentieel dat de tegenstelling van centrale middelen versus regionaal beleid opgeheven wordt. Zonder dat is decentralisering een 'lege huls'.

Op het eerste gezicht lijken er in de rijksbegroting maar weinig middelen voor ruimtelijke ordening gereserveerd te zijn. In die zin staat er – zowel in termen van bezuiniging als van decentralisatie – maar een beperkt rijksbudget ter discussie. Dit beeld behoeft echter nuancering. Het investeringsbudget voor het ruimtelijke domein omvat immers ook de budgetten voor bijvoorbeeld mobiliteit, water(veiligheid) en landelijk gebied. Dat zijn langjarige bestedingen, waarvan een groot deel al tot 2020 is gereserveerd. Bovendien gaat er jaarlijks een aanzienlijk budget naar beheer en onderhoud van bijvoorbeeld netwerken. Door niet alleen investeringsbudgetten, maar ook onderhoud-, beheer- en exploitatiegelden in de decentralisatie te betrekken, kunnen de decentrale overheden verantwoordelijkheid nemen voor duurzamer oplossingen, gecombineerd met een efficiënte exploitatie. Door investeringen, beheer en onderhoud in dezelfde hand te leggen, kunnen immers afwegingen worden geoptimaliseerd.

De raden zien twee mogelijkheden voor adequate financiering op regionaal niveau. De eerste is dat er meer decentrale belastingen geheven kunnen worden door provincies en gemeenten (bijvoorbeeld het verhogen van de onroerendezaakbelasting). De op dit moment zeer beperkte omvang van het eigen belastinggebied is een grote handicap voor het decentrale bestuur in Nederland. Uitgifte van grond is één van de weinige methoden waarmee lokale overheden geld kunnen verdienen. Vanuit het perspectief van zorgvuldig ruimtegebruik zorgt die mogelijkheid voor een perverse prikkel: met uitleglocaties kan geld verdiend worden, terwijl binnenstedelijke herstructureringslocaties in de huidige marktsituatie meer geld kosten dan ze opleveren. De verdien capaciteit van overheden met gronduitgifte is op dit moment overigens, in tijden van stilvallende bouw en teruglopende grondprijzen, buitengewoon beperkt. Decentrale belastingheffing versterkt de autonomie van decentrale overheden. De verschillen in lastendruk die decentrale belastingheffing voor bewoners oplevert, dragen bij aan ruimtelijke differentiatie. Dit vergroot het onderscheidend vermogen van regio's, wat in de ogen van de raden een inherente consequentie van decentralisatie is.

Een tweede mogelijkheid is een decentrale verdeling van rijksmiddelen voor ruimtelijke ontwikkeling. In het recente verleden zijn goede ervaringen opgedaan met doeluitkeringen, zoals de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU), het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG). Kenmerkend voor zulke doeluitkeringen is dat het Rijk voorwaarden stelt aan de besteding van de middelen, maar dat de decentrale overheden binnen die voorwaarden een grote vrijheid hebben in de besteding ervan. Naar de mening van de raden kan worden overwogen om de betreffende doeluitkeringen te verschuiven naar het provincie- en gemeentefonds, gelijk met het verschuiven van verantwoordelijkheden voor infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling naar decentrale overheden. Recent is in het bestuursakkoord een dergelijke afspraak gemaakt over de BDU Verkeer en Vervoer. Die wordt overgeheveld naar deze algemene fondsen. Dit vergroot de autonomie van de decentrale overheden.

De raden adviseren de voorziene decentralisatie in het ruimtelijk beleid vergezeld te laten gaan van een decentralisatie van de financiële middelen. Om de autonomie van decentrale overheden zo groot mogelijk te laten zijn, gaat de voorkeur uit naar decentrale belastingheffing. Daarnaast adviseren de raden te werken met doeluitkeringen, waarin zowel investerings-, exploitatie-, als beheer- en onderhoudsbudgetten zijn opgenomen.

Provincies neem verantwoordelijkheid, Rijk neem arbiterrol waar dat nodig is

Zicht op de toekomstige ruimtebehoefte is onontbeerlijk voor een goede ruimtelijke ordening. De maatschappelijke betekenis van het tijdig ruimtelijk voorzien in functies als wonen, werken en recreëren is evident. In het licht van de beoogde decentralisering zijn de provincies elk afzonderlijk verantwoordelijk voor de programmering van deze ruimtebehoeften in kwantitatieve en kwalitatieve zin. De vraag is nu wie er verantwoordelijk is voor de coördinatie hiervan tussen de decentrale overheden. De raden menen dat hier een rol als 'arbiter' kan zijn weggelegd voor de rijksoverheid, op basis van centrale monitoring. De optelsom van decentrale ruimteclaims bijvoorbeeld, overschrijdt immers vaak de feitelijk beschikbare ruimte.¹⁶ Dit toont het nut aan van een confrontatie tussen verschillende bestuurslagen met het Rijk als een arbiter die toeziet op de programmatische kaders en die een mogelijke patstelling kan doorbreken. Het is overigens een extra argument voor de stelling van de raden dat het sturingsprincipe van maximaal twee bestuurslagen veelal niet voldoet.

De raden menen dat het bepalen van de programma's voor wonen, werken en recreëren primair de verantwoordelijkheid is van de provincies. Het Rijk heeft zo nodig wel een coördinerende rol als 'arbiter' voor het monitoren van ruimtebehoeften en het toezicht op de programmering ervan.

Deel III Betere en snellere uitvoering

Decentralisatie leidt niet automatisch tot een betere en snellere uitvoering. In het ruimtelijke domein gaat het immers vaak om opgaven die 'door de schalen heen gaan', en die betrokkenheid vergen van verschillende partijen tegelijkertijd (provinciale overheid, gemeentelijke overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties). Om ruimtelijke opgaven ook na decentralisatie goed en voortvarend aan te kunnen pakken, zijn op het gebied van uitvoering dan ook aanvullende maatregelen nodig, zo menen de raden. De raden pleiten voor een adaptievere ruimtelijke ordening met omwisselbesluiten en met het optiewaarde-principe, en voor een verzwaring van de gebiedsagenda als instrument.

Uitvoering van beleid verbeteren en versnellen kan, behalve door de hierboven genoemde maatregelen, ook door vermindering van regeldruk. De raden waarderen het initiatief van het kabinet om in te zetten op deregulering. De combinatie van decentralisatie en deregulering kan alleen wel onvoorziene uitvoeringseffecten hebben. Vermindering van regeldruk van rijkswege kan het zeker gemakkelijker maken om ruimtelijke initiatieven te realiseren, maar dat is niet automatisch het geval. Er kunnen immers tussen regio's grote verschillen in regeldruk ontstaan, wanneer iedere regio zijn eigen beslissingen neemt over al dan niet op te stellen regels. De verscheidenheid in regels kan grensoverschrijdende projecten zelfs verder bemoeilijken. In die gevallen maakt decentralisatie door het Rijk de verworvenheden van rijksderegulering ten dele ongedaan.

Adaptieve ruimtelijke ordening: schuif met ruimte én tijd

Het is goed te beseffen dat in de ruimtelijke ordening tijd een belangrijke factor is bij het optimaliseren van ruimtelijke beslissingen. Door rekening te houden met de dynamiek van relevante omgevingsfactoren en van beschikbare kennis en techniek, kunnen betere resultaten geboekt worden. De raden zien concreet twee mogelijkheden om die te realiseren.

¹⁶ De raden roepen de beleidsnotitie Rekenen met Ruimte van het Ministerie van VROM (2000) in herinnering, waarbij een ruimtebehoefte van alle provincies samen de ruimte van ons land overtrof met een gebied ter grootte van provincie Zuid-Holland.

Ten eerste is dat het moment van de besluitvorming. De raden zijn te spreken over de voorstellen van de commissie-Elverding over de aanleg van infrastructuur: breed beginnen inclusief participatie, al 'trechterend' naar oplossingen gaan en snel doorpakken.¹⁷ Deze voorstellen zijn goed toepasbaar voor het ruimtelijk beleid. Het totstandkomingstraject van een structuurvisie kan als podium fungeren voor de brede verkenning. De raden stellen een nuancering van deze voorstellen voor. In sommige gevallen is het namelijk wenselijk om wel een principebesluit te nemen, maar niet te snel een uitgewerkte inrichtingsvariant te kiezen. Het kan heel verstandig zijn om langere tijd in alternatieven te denken en de keuze voor een bepaalde oplossing open te laten. Dan kan zo laat mogelijk de definitieve beslissing genomen worden over bijvoorbeeld de capaciteit van een infrastructurele verbinding of over de wenselijke inrichtingsvariant van het voorkeursalternatief. Het uitstellen van de definitieve inrichtingskeuze vanwege de op een later moment beschikbare kennis en ontwikkelingen, verkleint de kans op inefficiënte investeringen. Het uitstellen van definitieve keuzen over inrichtingsvarianten is daarmee geld waard, daarom wordt het de optiewaarde genoemd. Zeker in de huidige situatie: een onzekere markt en onzekere rijksfinanciën, is het voor projecten met een lange looptijd aanbevelingswaardig om bepaalde uitwerkingskeuzen zo laat mogelijk te maken. Dit doet overigens niets af aan de noodzaak om de strategische keuze wél zo snel mogelijk te maken om duidelijkheid te scheppen voor alle andere partijen. Die strategische keuze kan in de structuurvisie gemaakt worden. Daarmee is de richting bepaald, en daarbinnen wordt een aantal opties opengehouden. Feitelijk is het benutten van de optiewaarde een mogelijkheid om ook in de tijd te schuiven en niet alleen met ruimte: een mogelijkheid die nog te weinig bewust wordt toegepast in de ruimtelijke ordening.

De raden pleiten voor een zekere getraptheid bij het nadenken over nut en noodzaak van ruimtelijke ingrepen. Neem zo snel mogelijk principebesluiten, maar houd het uitgewerkte inrichtingsbesluit zo lang mogelijk open.

Een tweede manier om 'te spelen' met de factor tijd is door ruimtelijke reserveringen te maken en die met een zogenaamd 'omwisselbesluit' in te vullen. Dit instrument is toegepast bij 'Ruimte voor de Rivier'. Daarbij neemt de rijksoverheid een basisbesluit. Partijen die met alternatieven komen die dezelfde doelstellingen bewerkstelligen, kunnen hun plan in plaats van het oorspronkelijke plan uitvoeren (zie kader 1 voor een toelichting op het omwisselbesluit). Een bredere inzet van dit instrument nodigt volgens de raden andere partijen uit om mee te denken over betere en bredere oplossingen voor opgaven en het voorkomt dat de uiteindelijke oplossing wordt bemoeilijkt, ingehaald of onmogelijk gemaakt door andere ontwikkelingen.

Kader 1: Ruimte voor de rivier

Voor de voorbereiding van dit briefadvies hebben de raden twee bijeenkomsten georganiseerd met deskundigen en bestuurders. Op de vraag naar voorbeelden van goedlopende ruimtelijke initiatieven verwezen zij opvallend vaak naar het programma 'Ruimte voor de Rivier'. Dit programma wordt gezien als een doeltreffende manier om de realisatie van rijksdoelen te koppelen aan regionale ontwikkeling.

Het doel is aan de hand van duidelijke normen gedefinieerd: het Nederlandse rivierensysteem moet in 2015 een wateraanbod van 16.000 m³/s bij Lobith veilig kunnen afvoeren. Er wordt rekening mee gehouden – adaptieve planning – dat later deze eeuw een nog grotere hoeveelheid hoogwater veilig verwerkt moet kunnen worden (tot 18.000 m³/s). Voor de periode tot 2015 is een serie maatregelen uitgewerkt die door Rijkswaterstaat kunnen worden uitgevoerd. Daarvoor is het benodigde rijksinvesteringsbudget gereserveerd (ongeveer 2 miljard euro).

De planologische kernbeslissing (PKB) voor Ruimte voor de Rivier biedt regio's de mogelijkheid met alternatieve plannen te komen. Die moeten in het betreffende riviervak ten minste voor dezelfde afvoercapaciteit zorgen en mogen latere extra maatregelen niet frustreren ('no regret'). Door de alternatieven kan – naast

¹⁷ Zie ook: Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009), *Beter is sneller. Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van de leefomgeving én mobiliteit*. Den Haag: RVW.

de realisatie van de rivierkundige doelen – ruimtelijke meerwaarde ontstaan door de koppeling aan andere regionale ontwikkelingsdoelen (op verkeerkundig, ruimtelijk-economisch, landbouwkundig, ecologisch, landschappelijk of recreatief gebied) of door anders met aanwezige waarden om te gaan. De rijksoverheid kan het ontwikkelde regionale alternatief in de plaats van het 'eigen' deelplan laten uitvoeren en daarvoor ook de voor dat riviervak gereserveerde financiële middelen inzetten (omwisselbesluit).

In de PKB is niet alleen voorzien in 'rijksmaatregelen' of in het realiseren van regionale plannen door een omwisselbesluit; voor een aantal essentiële zones is ook voorzien in een planologische reservering voor de realisatie van plannen in de tweede fase (na 2015) als het inderdaad nodig blijkt te zijn om meer dan de norm van 16.000 m³/s te verwerken. Voor de kortere termijn kan aanspraak worden gemaakt op de uitvoering van regionale plannen voor dergelijke zones als kan worden aangetoond dat het regionale plan in voldoende capaciteit/flexibiliteit voorziet om een equivalent van de norm van 18.000 m³/s te verwerken. Dit is een belangrijk toetsingscriterium bij het nemen van een omwisselbesluit en het vervolgens laten vervallen van de planologische reservering.

In het programma Ruimte voor de Rivier is veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. De rijksoverheid heeft veel energie gestopt in de 'inventarisatie' van aanwezige waarden (beschikbaar stellen van kennis). Ook bij de afweging van het initiële maatregelenpakket zijn ruimtelijke kwaliteiten betrokken (verantwoordelijkheid nemen voor ruimtelijke kwaliteit als initiatiefnemer). Daarnaast heeft de rijksoverheid een kwaliteitsteam ingesteld om de inrichtings- en uitwerkingsplannen te begeleiden. De rijksverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit is overigens niet ongelimiteerd. De extra functies, en de inpassings- en inrichtingsmaatregelen die de regionale plannen meerwaarde geven, moeten worden gefinancierd uit regionale (publieke of private) budgetten.

Gebruik de gebiedsagenda als schakelpunt tussen bestuurslagen¹⁸

In 2007 is met het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) ook de gebiedsagenda geïntroduceerd. In een gebiedsagenda formuleren de samenwerkende overheden per landsdeel/regio hun visie, ambities en integrale opgaven voor gebieden. Het zwaartepunt in de gebiedsagenda ligt op opgaven en projecten voor mobiliteit, bedrijvigheid, wonen, natuur, landschap en water. De gebiedsagenda is daarmee een ruimtelijke doorsnede van projecten uit de structuurvisies van de betrokken overheden, een doorsnede die duidelijk maakt welke ambities de verschillende overheden voor een gebied hebben. Aan de hand van de gebiedsagenda wordt onderhandeld over de urgentie en het belang van (gekoppelde) projecten. De urgentie bepaalt welke status projecten krijgen in het MIRT, gekoppeld aan het bepalen van de rijksbijdragen.

De rol van de gebiedsagenda als formeel schakelpunt tussen de verschillende structuurvisies van de betrokken bestuurslagen, maakt het belang van een goede structuurvisie eens te meer duidelijk. De gebiedsagenda, samen met de daaraan gekoppelde jaarlijkse bestuurlijke overleggen, is bij uitstek een geschikt instrument om de programmering van ruimtelijke ontwikkelingen aan te passen aan de veranderende bestuurlijke of economische omstandigheden. Tegenover de wenselijke flexibiliteit van de gebiedsagenda staat de noodzaak van continuïteit. Die moet geborgd worden in structuurvisies. De raden achten continuïteit in de structuurvisies wenselijk om deze langetermijnvisies optimaal en blijvend aan te laten sluiten op de kortetermijnprioritering in de gebiedsagenda. De raden waarschuwen dan ook voor een tendens waarbij ieder nieuw bestuur een nieuwe structuurvisie opstelt. Complicerend daarbij is dat er nauwelijks sprake is van volgtijdelijkheid van structuurvisies van Rijk, provincies, en gemeenten.

De raden pleiten er bovendien voor om de gebiedsagenda gepaard te laten gaan met een grotere helderheid van het Rijk over de financiering van regionale projecten. De raden vinden het een logisch gevolg van decentralisatie dat de (her)prioritering van investeringsbeslissingen meer bij de regio's komt te liggen. De raden stellen daarom voor om de zeggenschap van de regio over de in het MIRT gereserveerde publieke rijksmiddelen te vergroten. Regionale inzichten over een betere afstemming tussen netwerken en ruimtegebruik en de aanwending van regionale middelen moeten

¹⁸ De relatie tussen structuurvisie en gebiedsagenda zal in een nog te starten adviestraject verder uitgewerkt worden.

kunnen leiden tot herprioriteringen in de inzet van rijksmiddelen via de gebiedsagenda's. Die herprioriteringen moeten primair door de regio gemaakt kunnen worden.

De raden merken op dat, om de gebiedsagenda als regionaal integratiekader van ruimtelijke ambities van verschillende schaalniveaus goed te kunnen benutten, de onderliggende structuurvisies een niet te korte herzieningscyclus moeten krijgen. De raden adviseren verder om de zeggenschap van de regio over de in het MIRT gereserveerde publieke middelen te vergroten.

Deel IV Tot besluit: Ontvankelijkheid voor initiatieven vanuit maatschappij

De raden hebben, zoals eerder in deze brief betoogd, grote waardering voor het feit dat de aanpak van een aantal fundamentele problemen in de ruimtelijke ordening door het kabinet voortvarend wordt voortgezet. De raden willen wel benadrukken dat overheden maar een deel van de ruimtelijke ingrepen en ruimtelijke initiatieven voor hun rekening nemen. Een groot deel is immers afkomstig van burgers, ondernemers, belangenorganisaties en coalities van deze groeperingen. Het is essentieel om niet alleen de interactie tussen overheden in de ruimtelijke ordening voor overheden te verbeteren, maar ook om een systeem in te richten dat dergelijke maatschappelijke initiatieven faciliteert. De raden ervaren het als een groot probleem als partijen geen ontvankelijkheid ervaren voor aangedragen initiatieven. Die ontvankelijkheid zien de raden namelijk als een voorwaarde voor een grotere rol van deze partijen in de ruimtelijke ordening. Sterker nog: structuurvisies moeten initiatieven niet alleen ruimte bieden, maar ze juist uitlokken. De raden pleiten dan ook voor experimenten met instrumenten die initiatieven van regionale coalities stimuleren, zoals de Internationale Bauausstellung (IBA) en de 'Regionale' uit Duitsland (zie kader 2).

Kader 2: Instrumenten als 'vliegwiel' voor regionale coalitievorming

Internationale Bauausstellung (IBA)

De IBA is een succesvol instrument dat in Duitsland wordt toegepast om een transformatie op gang te brengen in gebieden die kampen met economische neergang. Oorspronkelijk begonnen als bouwtentoonstelling, is de IBA inmiddels uitgegroeid tot een meerjarenprogramma dat economisch zwakke steden of regio's een impuls wil geven met nieuwe ideeën en projecten. De IBA fungeert daarvoor als vliegwiel voor transformatie en innovatie. Een IBA wordt voor een bepaald gebied gestart voor een periode van gemiddeld tien jaar, met als bedoeling dat het gebied daarna weer op eigen kracht verder kan. De IBA in het Ruhrgebied (Emscher Park) is wellicht het bekendst. Andere recente IBA's zijn de IBA in Saksen-Anhalt rond het thema krimp, en de IBA in Hamburg rond stedelijke revitalisatie ('De metropool van morgen'). Momenteel lopen er drie IBA's tegelijk. Een gemeente of regio beslist zelf om een IBA te organiseren, waarna een informeel, tijdelijk samenwerkingsverband ingericht wordt, los van alle bestaande bestuurlijke structuren. (Coalities van) bedrijven, burgers, belangengroepen en gemeenten (zoals bij de regionale IBA Emscher Park) kunnen projectvoorstellen indienen, die onder IBA-vlag verder worden ontwikkeld. De projecten worden gefinancierd uit bestaande publieke geldstromen, die gericht en samenhangend worden ingezet, en door mobilisatie van private middelen. In Nederland is een IBA georganiseerd rond Whimby (Hoogvliet). In Parkstad Limburg is men de mogelijkheden van een IBA aan het onderzoeken¹⁹.

Regionale

Sinds 1997 beschikt de deelstaat Nordrhein-Westfalen over het instrument 'Regionale' (een samenvoeging van Region en Biennale) om regionale ontwikkeling te stimuleren. Een Regionale is een projectgeoriënteerde regionale samenwerking waarbij regio's de gelegenheid hebben zich te presenteren. Elke twee jaar (sinds 2010 elke drie jaar) kunnen regio's naar de status van een Regionale 'dingen': steden, gemeenten en Kreisen werken gezamenlijk een concept uit voor de regio (met strategie, projecten, resultaten). Als een regio deze 'competitie' wint, worden aan de maatregelen uit het bestaande stimuleringsprogramma van de deelstaat prioriteit gegeven. Het doel van een Regionale is enerzijds de regionale identiteit te versterken (intern gericht) en anderzijds de profilering (extern gericht) te versterken. In een tijdsbestek van enkele jaren worden projecten ontwikkeld op het gebied van stad, landschap, cultuur, toerisme,

¹⁹ RPB (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk.*, Rotterdam: NAi; Van Dooren, N. (1999). De onzekere toekomst van een vernieuwingsimpuls in het Ruhrgebied. *Blauwe Kamer*, 8 (4) 52-59.

economie en onderwijs. Er wordt gewerkt met een waarderingssysteem van die projecten (met sterren). De Regionale wordt afgesloten met presentatie van de resultaten van alle projecten. De Regionale werkt niet met eigen geld, maar coördineert stromen van de deelstaat, de Bund, de EU en de stad. In Duitsland hebben diverse Regionalen plaatsgevonden. Limburg/Maastricht hebben in 2008 aan de EuRegionale deelgenomen (www.regionalen.nrw.de).

Zogenaemde *unsolicited proposals*, initiatieven van niet-overheden, die een ruimtelijke impuls willen geven aan een gebied, zijn niet altijd even makkelijk inpasbaar. Overheden moeten nadrukkelijk wennen aan een situatie waarin ze met enthousiasme ruimtelijke initiatieven ondersteunen, en waarin de toetsing aan beschermingsdoelen niet demotiverend is voor de initiatiefnemers. De raden zien enkele mogelijkheden om dat te bereiken. Zo kunnen overheden nadrukkelijker inzetten op het opzetten van expertisecentra die initiatiefnemers ondersteunen bij bijvoorbeeld het ruimtelijk ontwerp en het bureaucratische proces. Ook zou op grotere schaal het principe van het omwisselbesluit zoals in Ruimte voor de Rivier geïntroduceerd kunnen worden. Dat vergt overigens wederom zeer duidelijke doelstellingen van de (decentrale) overheid. Alleen dan kan een maatschappelijke partij overzien aan welke doelstellingen een alternatief plan moet voldoen.

Om uit te nodigen tot ruimtelijke initiatieven van burgers, ondernemers, belangenorganisaties en coalities van deze groeperingen, pleiten de raden voor experimenten met instrumenten die dit stimuleren, zoals de Internationale Bauausstellung (IBA) en de Regionale uit Duitsland.

Om maatschappelijke initiatieven daadwerkelijk tot bloei te laten komen, zullen de overheden onderling in ieder geval hun zaken goed op orde moeten hebben. De raden zien grote kansen daarvoor in de inzet van het kabinet op decentralisatie wanneer die gecombineerd wordt met de condities in deze brief. Decentrale overheden verdienen het vertrouwen om hiermee aan de slag te gaan. De voorgenomen wijzigingen zullen echter niet van de ene op de andere dag gerealiseerd zijn. Zeker in het licht van de vele recente wijzigingen in de ruimtelijke ordening hebben de decentrale overheden tijd nodig om optimaal invulling te kunnen geven aan hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden.

Hoogachtend,

namens de raden voor de leefomgeving en infrastructuur,



mr. G.J. Jansen,
voorzitter Raad voor Verkeer en Waterstaat



dr. R. Hillebrand,
algemeen secretaris

BIJLAGE 1 Verantwoording bij briefadvies Toekomst van het ruimtelijk beleid

Leden Raad voor het Landelijk Gebied

Dhr. ing. A.J.A.M. Vermeer, voorzitter
Dhr. prof. dr. ing. G. Meester
Mw. ing. P.J.H.D. Verkoelen

Leden Raad voor Verkeer en Waterstaat

Dhr. mr.G.J. Jansen, voorzitter
Mw. ir. M.E. van Lier Lels (lid raadscommissie)
Mw. dr. ir. M.P.M. Ruigh - van der Ploeg

Leden VROM-raad

Dhr. mr. H.M. Meijdam, voorzitter (voorzitter raadscommissie)
Dhr. prof. mr. N.S.J. Koeman (lid raadscommissie)
Mw. prof. dr. A.J.M. Roobeek

Externe leden raadscommissie

Dhr. prof. dr. ir. J.T. Mommaas
Dhr. prof. dr. ir. H. Priemus
Dhr. prof. ir. J. Schrijnen

Algemeen secretaris

Dhr. dr. R. Hillebrand

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat

Mw. dr. M.E. Bouwman
Mw. dr. L.B.J. van Duinen
Dhr. ing. D. Hamhuis
Dhr. S. Overklift Vaupel Kleijn

Essayisten over het thema 'decentralisatie'

Dhr. prof. dr. D.B. Needham
Dhr. mr. A.A.J. de Gier
Dhr. drs. P.P. Witsen

Geraadpleegde personen

Dhr. ir. R. Kuiper, Planbureau voor de Leefomgeving
Dhr. dr. T. Zwanikken, Royal Haskoning

Deelnemers expertmeetings

Dhr. prof. dr. E.J.M.M. Arts, Rijksuniversiteit Groningen
Dhr. drs. P.M. Bertholet, Parkstad Limburg
Dhr. dr. ir. W. W. Buunk, Hogeschool Windesheim
Dhr. ir. G.C.F.M. Depla, gemeente Eindhoven
Dhr. dr. J.J.M. Hemel, gemeente Amsterdam
Dhr. prof. dr. ir. J. Janssen, Wageningen Universiteit / provincie Noord-Brabant
Dhr. ing. H.C.W.G. Keereweer, provincie Gelderland
Dhr. dr. K. Martens, Radboud Universiteit Nijmegen

Dhr. mr. C.H.M. van Steenhoven, DTZ Zadelhoff
Dhr. prof. dr. D. Strijker, Rijksuniversiteit Groningen
Mw. M.A.J. van der Tas, gemeente Steenwijkerland
Dhr. prof. ir. G.R. Teisman, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. dr. J. de Vries, Universiteit van Amsterdam
Dhr. J.B.R. Wijma, Regio Groningen Assen
Dhr. prof. dr. W.A.M. Zonneveld, TU Delft

Overig:

redactionele adviezen:

Catherine Gudde – Paradigma producties

adviesnummer 2011/02

De essaybundel over het thema 'decentralisatie ruimtelijk beleid' behorend bij dit briefadvies is gepubliceerd op <http://www.rli.nl/toekomst-van-het-ruimtelijk-beleid/essays>

contactpersoon: Dick Hamhuis, tel. 070-4562070, secretariaat@rli.nl

archieffnummer: RLI 2011-089