

Draai de beleidskolom om! Een nadere reflectie op de nieuwe Nota Ruimte

Verdaas, J.C.

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Verdaas, J. C. (null). (2023). Draai de beleidskolom om! Een nadere reflectie op de nieuwe Nota Ruimte., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/draai-de-beleidskolom-om-een-nadere-reflectie-op-de-nieuwe-nota-ruimte/>

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Draai de beleidskolom om! Een nadere reflectie op de nieuwe Nota Ruimte



[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

30 mei 2023

[Analyse](#) TU Delft-hoogleraar Co Verdaas nam kennis van het voornemen van het Rijk een nieuwe Nota Ruimte uit te brengen. De eerste sinds 2004. Welke ambities verdienen daarin een plek? Wat Verdaas betreft, wordt die vraag vooral bij de regio's zelf neergelegd. "Vergroot het eigenaarschap bij degenen die geraakt worden door de gestelde doelen."

De ambities rondom woningbouw, bereikbaarheid, verduurzaming, energie en klimaat worden door grote groepen Nederlanders onderschreven. Uiteraard stelt niet iedereen daarbij dezelfde prioriteiten, zo bleek onlangs ook uit het Onderzoek [Burgerperspectieven van het SCP](#). Ongeveer een derde wil meer ruimte voor natuur, een derde voor woningen en (duurzame) landbouw en een derde staat daar min of meer neutraal in. Je zou kunnen stellen dat de uiteenlopende

voorkeuren in de samenleving in lijn liggen met de actuele politieke verhoudingen en de democratie prima functioneert.

Uiteenlopende voorkeuren

Gelijktijdig doen velen waarneming (planbureaus, betrokken professionals, belanghebbenden en ook politiek-bestuurlijke beslissers zelf) dat de uitvoering moeizaam verloopt en dit mede het vertrouwen in 'de politiek' ondermijnt. Dat de uitvoering moeizaam verloopt heeft tal van oorzaken, maar hangt natuurlijk ook samen met de uiteenlopende voorkeuren en wensen. Als een ruime meerderheid dezelfde prioriteiten stelt met een gedeeld beeld van de toekomst is het eenvoudiger om met elkaar stappen op weg naar die gedeelde toekomst te zetten. Waar de ambities en prioriteiten uit elkaar lopen, is het een stuk lastiger te komen tot een samenhangend programma – om zo tot uitvoering te komen.

Beperkte ruimte dwingt tot keuzes

En er zullen keuzes gemaakt moeten worden, zoveel is duidelijk. In mijn oratie ([De paradox van het paradijs](#)) gaf ik al aan dat de optelsom van alle ambities eenvoudigweg niet past in de ruimte die ons in dit land ter beschikking staat. Ook Remkes ([Niet alles kan overal](#)) en het PBL (onder andere [Grote opgaven in een beperkte ruimte](#)) hebben dat inzicht onderbouwd en uitgewerkt met doorwrochte adviezen en studies.

Omdat de sectorale ambities elkaar in de regio treffen, is het legitiem dat daar allereerst de confrontatie wordt gezocht en richting wordt gegeven

De roep om het formuleren van een hernieuwd ruimtelijk perspectief voor Nederland is dus legitiem en vloeit logisch voort uit een aantal (sectorale) ambities rondom stikstof, landbouw, klimaat, wonen, energie, bereikbaarheid, natuur, et cetera. De praktijk is echter weerbarstig. Belangen botsen en veel direct belanghebbenden ervaren dat het vooral 'over' hen gaat in plaats van dat men zelf aan zet is. Onzekerheid, weerstand en gevoel van onmacht zijn de voor de hand liggende bijwerkingen. Een ruimtelijk perspectief voor Nederland zal dus veel meer moeten zijn dan een optelsom van sectoraal geformuleerde ambities en de bijbehorende middelen, wetgeving en ander instrumentarium.

Omdat de sectorale ambities elkaar in de regio treffen, is het legitiem dat daar allereerst de confrontatie wordt gezocht en richting wordt gegeven.

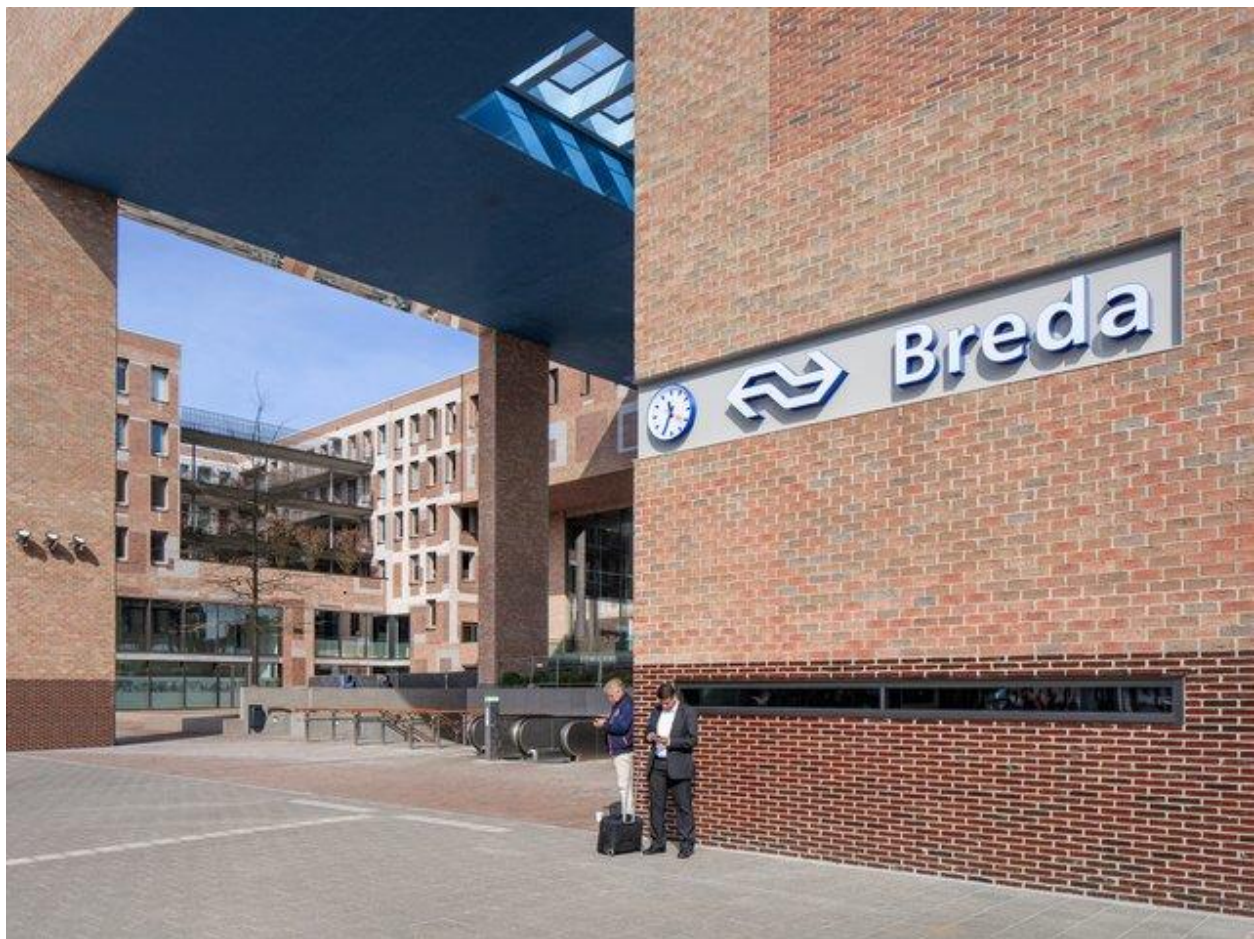
Regionale investeringsagenda

Deze constatering was mede de aanleiding om een aantal jaren terug met De Zeeuw en Daamen [het concept van de Regionale InvesteringsAgenda \(RIA\)](#) te introduceren:

- erken dat de opgaven en ambities elkaar in de regio treffen;
- verken en erken de samenhang tussen de diverse opgaven;

- vertaal de opgaven in een programma met locaties en netwerken;
- koppel hier een investeringsagenda aan;
- breng ambities en middelen met elkaar in balans;
- betrek tijdig de relevante private en maatschappelijke partners om tot uitvoering te komen.

Het concept van de RIA is inmiddels aan [een opmars bezig](#). Steeds meer regio's (provincies en gemeenten) zijn volop aan de slag om langs deze uitgangspunten de (sectorale) ambities van Rijk en regio op elkaar te betrekken en om te zetten in een regionale investeringsagenda. Eerder werk dat is verzet in het kader van verstedelijkingsafspraken, woningdeals, regionale energiestrategieën, aanpakken voor het landelijk gebied, et cetera, is daarbij nog steeds bruikbaar. Het kan binnen het concept van de RIA benut worden om tot richting en uitvoering te komen.



‘Buitenkant van station Breda’ door TonyV3112 (bron: [Shutterstock](#))

De RIA is een werkwijze om de door het Rijk geformuleerde sectorale ambities en de eigen decentrale ambities op elkaar te betrekken, de samenhang tussen opgaven te ontdekken en waar nodig te prioriteren. Het helpt tevens de betrokken partners tijdig aan te haken en te voorzien van een investeringsagenda en een ruimtelijke visie. Met steun van het ministerie van BZK gaan we vanuit de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling met een aantal regio's de komende periode bezien of en hoe we het werken onder de vlag van RIA een stap verder kunnen brengen. Welke lessen en inzichten verdienen het vastgelegd en ontsloten te worden? Wat zijn generieke inzichten, wat is situationeel? Elke regio is immers anders, heeft een eigen voorgeschiedenis, kenmerkende eigenschappen, ervaren druk op de ruimte, et cetera.

Op weg naar de nieuwe Nota Ruimte

In de aanloop naar de nieuwe Nota Ruimte vraagt het kabinet aan met name de medeoverheden hun huiswerk te volbrengen op een aantal sectorale ambities. Zo zijn inmiddels met 12 provincies woningbouwafspraken gemaakt, worden op 1 juli de eerste resultaten verwacht van de provinciale uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en zijn de provincies druk in de weer met het huiswerk dat voortkomt uit het startpakket (dat ze 1 oktober 2023 moeten inleveren). Daarnaast wachten we nog op het landbouwakkoord, wordt verder gewerkt aan de regionale energiestrategieën en is invulling gegeven aan een [maatlat voor een groene en klimaatadaptieve gebouwde omgeving](#).

Nationale keuzes

Een nieuw perspectief voor de ruimtelijke toekomst van Nederland ontstaat daarmee niet vanzelf. Zo'n 30 RIA's maken samen nog geen nieuwe Nota Ruimte. Zoals de provinciale omgevingsvisie veel meer is dan de optelsom van gemeentelijke omgevingsvisies geldt ook voor de Nieuwe Nota Ruimte dat deze meer zal zijn dan 12 provinciale omgevingsvisies of zo'n 30 RIA's. Ter illustratie: in veel provincies en regio's is al inzichtelijk dat er te weinig ruimte is voor het realiseren van alle ambities. Zo is in Gelderland berekend dat voor het realiseren van alle nationale en provinciale ambities ongeveer 1,8 keer de eigen provincie nodig is. Dat vraagt dus om nationale keuzes over de provinciegrenzen heen.

Gelijktijdig is het aan het Rijk om bijvoorbeeld de consequenties van het motto 'water- en bodem sturend' te vertalen in richtinggevende kaders voor de ruimtelijke toekomst van Nederland.

We hebben ons huiswerk laten sloffen en moeten dus aan de bak

Het formuleren van sectorale ambities, deze vertalen hiervan in regionale agenda's, het identificeren van knelpunten, dilemma's en regio-overstijgende vraagstukken: het zijn op zichzelf allemaal legitieme stappen op weg naar een Nieuwe Nota Ruimte. Gelijktijdig is het zeer de vraag of dit traject de honger van velen kan stillen om aan de slag te gaan. Zoals ik al eerder schreef, is voor [uitvoeringskracht in onzekere tijden](#) richting en eigenaarschap nodig. Immers, de overheid bouwt zelf geen woningen, ondernemers verduurzamen zelf hun bedrijven, beleggers investeren in duurzame energie en het zijn veelal – naast Staatsbosbeheer – maatschappelijke partners en een aantal particulieren die natuurterreinen beheren.

Zolang het nog ontbreekt aan een nationaal en regionaal samenhangend en gedeeld perspectief voor de (middel)lange termijn is het risico groot dat we nog even blijven hangen in ‘het oplossen van problemen’ in plaats van het in gezamenlijkheid toewerken naar een gedragen perspectief, regionaal en nationaal. En zo mogelijk nog belangrijker: zolang publieke, private en maatschappelijke partners het beeld hebben dat het beleid over hen wordt ‘uitgestort’ (zo ervaren velen het in ieder geval) zal dit vooral leiden tot onbegrip en weerstand – en dus de uitvoeringskracht niet ten goede komen.

Nieuwe Nota Ruimte: richting geven en ruimte laten

Na een paar decennia veronachtzaming van het nationale beleid zijn we ingehaald door een aantal majeure opgaven die maatschappelijk wisselend gepercipieerd worden en niet passen in de ruimte die ons ter beschikking staat. Hoezeer velen dat ook betreuren, is het niet meer dan logisch dat we nu staan waar we staan als het gaat om de ruimtelijke toekomst van Nederland. We hebben ons huiswerk laten sloffen en moeten dus aan de bak. Vooralsnog vertaalt die inhaalslag zich in een reeks van sectorale Rijksambities rondom energie, klimaat, wonen, verduurzaming, bereikbaarheid, et cetera die als het ware over de publieke, private en maatschappelijke partners uitgestort worden. Deze stortvloed maakt dat velen het overzicht kwijt zijn, leidt tot veel overleg en maakt dat er een mismatch wordt ervaren tussen de beleidsmatige ambities (systeemwereld) en de ‘echte wereld’.



‘Prachtige heide in de avondzon bij Nationaal Park De Hoge Veluwe’ door J. Waleson Photo
(bron: [Shutterstock](#))

Overigens zal De Nieuwe Nota Ruimte – die in de maak is – onmogelijk op alle vragen over de ruimtelijke toekomst van Nederland een sluitend antwoord kunnen geven. Dat hoeft ook niet, er is vooral richting op hoofdlijnen nodig. Het Rijk moet een aantal structurerende en ordenende keuzes voor de lange termijn maken. Maatschappelijke en economische dynamiek hebben zich nooit op een moment laten ‘ordenen’ in een nationale Nota Ruimtelijke Ordening. Daar komt bij dat ruimtelijke ordening geen doel op zich is. Het is een hulpmiddel om maatschappelijke ambities rondom wonen, economie, energie en verduurzaming in samenhang te bezien, in combinatie met onder meer een snel veranderend klimaat en gewijzigde geopolitieke verhoudingen.

Ordenend principe

De Nieuwe Nota Ruimte is dienstbaar als deze enerzijds een aantal *structurerende keuzes* maakt - bijvoorbeeld voor het omgaan met het water- en bodemsysteem en de verstedelijking op lange termijn – en anderzijds voldoende *ruimte aan regio’s* en hun partners laat voor nadere uitwerking. Waar het adagium water- en bodem sturend nu vaak leidt tot het projecteren van eigen ambities op concrete projecten of beleidsvoornemens, zou het ook vertaald kunnen worden in een ordenend principe voor de (middel)lange termijn. Daarbij wordt aangegeven welke functies al dan niet meer toebedeeld gaan worden aan gebieden met bepaalde (water- en bodem) kenmerken. Laat het vervolgens aan regio’s en (private) partners hoe men daarbinnen met ontwerp en inrichting om wil gaan.

Draai de beleidskolom om

Bij geen enkele nieuwe nationale nota ruimte is het tot op heden gelukt de reflex te weerstaan een nieuw ruimtelijk concept te introduceren. Dit komt vooral voort uit de politieke ambitie tot ‘iets nieuws’ te komen. Er kan daarvoor zeker niet altijd een beleidsinhoudelijke legitimatie worden gevonden. Zo concludeert Wil Zonneveld in een zeer [lezenswaardige beschouwing](#) (pdf) dat “elk ruimtelijk concept dat wordt geïnitieerd en aanslaat ... in zekere zin een hype (is)”.

Uit eigen ervaring weet ik dat de gemeente Zwolle rondom de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (tweede helft jaren negentig) destijds alles op alles zette om alsnog tot stedelijk knooppunt te worden uitgeroepen. Niet omdat op voorhand helder was wat de voordelen voor de stad zouden zijn. Het stadsbestuur wilde er vooral bij horen en je kon nooit weten wat er ooit nog achter zo’n concept zou weggkomen aan aandacht en middelen.

Onrust voorkomen

De reflex nieuwe concepten te introduceren is een hardnekkige binnen de ruimtelijke ordening. We zagen dit ook bij de Novi. In het verlengde van [de Nationale omgevingsvisie \(Novi\)](#) zijn binnen het Novex programmaplan 16 zogeheten Novex-gebieden geïntroduceerd. Met het concept van de Novex-gebieden maakt het Rijk onderscheid tussen regio’s waar meer of minder inzet van het Rijk nodig zou zijn. Ik verwacht dat het concept van de Novex-gebieden richting Nieuwe Nota Ruimte overleefd blijft, waarschijnlijk vooral om onrust in de betreffende regio’s te

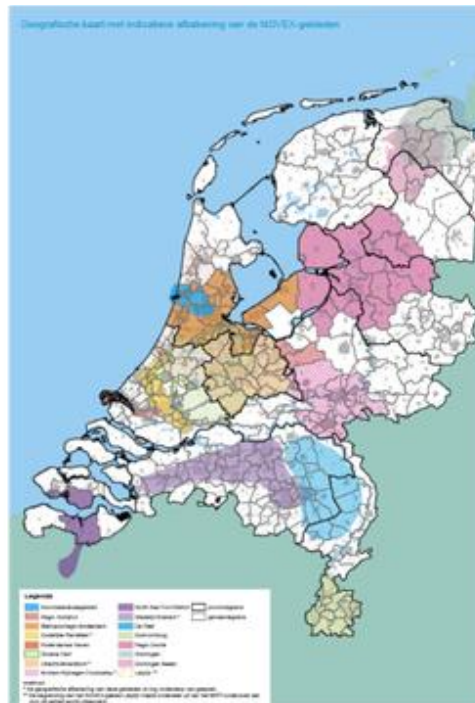
voorkomen, al is ook voor de regio's zelf lang niet altijd helder wat de meerwaarde is van de status van Novex-gebied.

Vruchtbaarder lijkt het daarom de inzet van het Rijk mede te definiëren door behoeften vanuit de regio zelf

Overigens hebben de Novex-gebieden in agenderende zin (net als de Novi) zonder meer hun functie gehad in een tijd waarin nationale ruimtelijke ordening er even niet meer toe deed. Zo is er aandacht gegenereerd voor de noodzaak gebiedsgericht aan ruimtelijke opgaven te werken met inzet van Rijk, provincie en gemeenten.

Ik schrijf bewust *nationale* ruimtelijke ordening omdat de inrichting van Nederland altijd een samenspel is tussen Rijk, provincies, gemeenten, private en maatschappelijke partners. Voor de Novex-gebieden zet het ministerie van BZK inmiddels in op de uitgangspunten van de RIA. In de praktijk zien we dat de meeste provincies en regio's ook voor de niet-Novex-gebieden teruggrijpen op de uitgangspunten van de RIA. Begrijpelijk, want deze uitgangspunten zijn bruikbaar, los van de status van de regio. En nu de provincies (en tal van gemeenten) aan de slag zijn met de [startpakketten](#) in opmaat naar de Nieuwe Nota Ruimte is een en dezelfde aanpak wel zo overzichtelijk. De vraag dringt zich op wat de toegevoegde waarde is van het handhaven van het concept van de Novex-gebieden nu deze hun agenderende werking hebben gehad.

Immers, gegeven het gebrek aan Ruimte zal voor *heel* Nederland in meer of mindere mate inzet van het Rijk nodig zijn. De structurerende principes rondom bijvoorbeeld water- en bodem richten zich op geheel Nederland en niet alleen de Novex-gebieden. Daarnaast, wie de Novex-gebieden op de kaart van Nederland projecteert, ziet als vanzelf dat pakweg twee derde van Nederland inmiddels Novex-gebied is.



‘geografische kaart met indicatieve afbakening NOVEX gebied’ door Ministerie van BZK
(bron: [de nationale omgevingsvisie](#))

Vruchtbaarder lijkt het daarom de inzet van het Rijk mede te definiëren door behoeften vanuit de regio zelf. Het Rijk zou kunnen volstaan met de vraag aan provincies en gemeenten om in de regio invulling te geven aan de wijze waarop men de sectorale doelen in samenhang wil bereiken en vooral ook hoe ze daarbij de relevante partners willen betrekken. Dus in plaats van sectorale en ruimtelijke ambities, programma’s en concepten vanuit het Rijk te formuleren wordt aan de regio’s gevraagd een RIA op te stellen en aan te geven of en hoe men de doelen denkt te gaan realiseren. Elke regio is dus zelf aan zet en krijgt de Rijksinzet die het verdient of nodig heeft. Het Rijk kan de eigen inzet dus situationeel bepalen. Is een regio onwillig of onvolledig dan kan het Rijk interveniëren. Is een regio bereidwillig en in staat een samenhangende agenda te definiëren, biedt als Rijk vooral ondersteuning.

Regionaal arrangement

Regio-overstijgende en structurerende kwesties blijven uiteraard de verantwoordelijkheid van het Rijk zelf, al zal ook daarbij de dialoog moeten worden gezocht met de decentrale partners. Anders gezegd: de RIA ‘dwingt’ in zijn systematiek tot samenhang zonder dat daartoe top down beleidsinitiatieven nodig zijn. Daarbij is het raadzaam de inzet van (sectorale) middelen te koppelen aan een volbragen regionaal arrangement. Dat zet een beloning op tempo en besluitvaardigheid, stimuleert private en maatschappelijke partners initiatief te nemen en bevordert aldus de uitvoeringskracht.

Het is een rol die de minister van Ruimte bij uitstek past, omdat hij op deze manier niet in concurrentie komt met de zogeheten ‘spending departements’. Door te coördineren, bevordert hij juist de realisatie van de sectorale ambities. Immers, als de samenhang van opgaven niet als vertrekpunt wordt genomen, komt niemand tot uitvoering.

Tot slot

Ons land kent een lange en rijke traditie van nationale ruimtelijke ordening. Momenteel staan we aan de vooravond van een nieuw perspectief op de (ruimtelijke) toekomst van Nederland. Zo’n ruimtelijk perspectief is altijd het resultaat geweest van samenspel tussen Rijk en decentrale overheden en samenwerking met private en maatschappelijke partners. Denk aan de eerste grote inpolderingen die als een vorm van publiek-private samenwerking beschouwd kunnen worden. Ook begrippen als het poldermodel en een instituut als de S.E.R. illustreren hoezeer samenwerking over private en publieke grenzen heen in onze cultuur zit ingebakken.

De kaart voor Nederland in 2050 is volgend jaar niet af en in 2040 ook niet

Maar ik kan net zo goed verwijzen naar het [versnellingsakkoord](#) van mei 2021 waarin Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LTO Nederland, VNO-NCW, MKB Nederland en Bouwend Nederland gezamenlijk voorstellen doen om uit de stikstofimpasse te komen. Dat dit akkoord voor sommigen te ver en voor anderen niet ver genoeg gaat, doet aan het initiatief zelf niets af. We zullen het nooit weten, maar de vraag dringt zich op of er inmiddels niet meer resultaat geboekt zou zijn als dit akkoord als vertrekpunt was genomen. Nog even los van de constatering dat de betrokken partners zelf de financiële inzet begrootten op 15,3 miljard euro tot 2030.

Eigen inzet richten

Hoe het ook zij, de ambitie van dit kabinet om de ruimtelijke toekomst van Nederland weer belangrijk te maken verdient waardering. Ook institutionele beleggers, ontwikkelaars, corporaties, ondernemers, netwerkbedrijven, bouwers en vele andere partners hebben zo’n perspectief op de (middel)lange termijn nodig om hun eigen inzet en investeringen te kunnen richten met het oog op de verstedelijkingsopgave en de ruimtelijke toekomst van Nederland.

De politieke keuze om zo’n perspectief over ‘heel Nederland’ te laten gaan is navolgbaar en legitimeert dat het Rijk een aantal ordenende en structurerende kaders definieert waarbinnen het aan elke regio zelf is om daarbinnen tot uitvoering te komen.



‘Strijp S, Eindhoven’ door Lea Rae (bron: [Shutterstock](#))

Momenteel vertaalt de zoektocht naar een nieuw nationaal ruimtelijk perspectief voor Nederland zich in een overdaad aan nationale programma's, sectorale ambities, deadlines en de bijbehorende stortvloed aan overleg en papier (of Pdf's). De klacht van velen is dat de systeemwereld en de beleefde wereld steeds meer uit elkaar gaan lopen.

Het is zaak het doel leidend te laten zijn en niet het eigen traject voorop te stellen. De Novex-gebieden hebben hun agenderende werking gehad. Nu lijkt de tijd daar dat het Rijk de eigen rol en inzet afleidt van hetgeen de regio's nodig hebben. Die rol kan variëren van interveniëren als een regio niet kan of wil leveren, tot het faciliteren als een regio ondersteuning nodig heeft. De hernieuwde rol van het Rijk in de Nationale Ruimtelijke Ordening is dus situationeel en kan vele gezichten hebben.

Beloning op tempo

Vergroot het eigenaarschap bij degenen die geraakt worden door de gestelde doelen. Beloon initiatief en eigen inzet met toegang tot de beschikbare sectorale middelen: dit vergroot de kans dat resultaten beter en eerder gerealiseerd worden. Verschuif gelijktijdig de aandacht van de discussies over deadlines en het tijdig inleveren van 'het huiswerk' naar het samenwerken aan realistische resultaten. De kaart voor Nederland in 2050 is volgend jaar niet af en in 2040 ook

niet. Een voldragen RIA of regionale ontwikkelingsvisie laat zich niet op één moment in de tijd vastzetten. Zet een beloning op tempo en samenwerking door sectorale Rijksmiddelen enkel in te zetten in regio's met een richtinggevend en gedragen perspectief.

Kortom, neem als Rijk de ambities van de regio als vertrekpunt en definieer op basis daarvan de eigen inzet. En is er bij de nieuwe nota Ruimte toch nog behoefte aan een nieuw concept dan heb ik een suggestie: draai de beleidskolom om!

Cover: 'Luchtfoto van het distributiecentrum, drone-fotografie van de industriële logistieke zone.' door marcinjozwiak (bron: [Shutterstock](#))



Door [Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland
