

De raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad

Oranjevuitensingel 6

Postbus 30949 – IPC 105

2500 GX Den Haag

T (070) 339 15 05

F (070) 339 19 70

E vromraad@minvrom.nl

I www.vromraad.nl

Colofon

Ruimte geven, ruimte nemen

VROM-raad, Den Haag, 2006

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Foto's

Hollandse Hoogte

Ran Schols, natuurfotograaf. blz. 58

Vormgeving en opmaak

Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk

OBT bv, Den Haag

ISBN-10: 90-8513-020-4

ISBN-13: 978-90-8513-020-8

Ruimte geven, ruimte nemen

Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het
ruimtelijk beleid





Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mevrouw S.M. Dekker
Postbus 20951 IPC 100
2500 EZ Den Haag

Datum: 8 maart 2006

Kenmerk: 060308.059 VRR 2006222349

Betreft: aanbieding advies 'Ruimte geven, ruimte nemen -

Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid'

VROMraad

Mevrouw de Minister,

Met genoegen bieden wij u het advies 'Ruimte geven, ruimte nemen' aan. Dit advies is gericht op de uitvoering van het ruimtelijk beleid. U heeft de afgelopen jaren hard gewerkt aan nieuw beleid, nieuw instrumentarium en nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen om die uitvoering een impuls te geven. De VROM-raad waardeert uw inspanningen in deze. Met de afronding van de besluitvorming over de Nota Ruimte in de Eerste Kamer is de weg nu vrij voor een voortvarende aanpak van de uitvoering. Met dit advies wil de raad u daarbij een steun in de rug geven.

De slogan 'decentraal wat kan, centraal wat moet' laat onvoldoende tot uiting komen dat er bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid voor overheden, markt en samenleving. Het is onvoldoende duidelijk wat men van elkaar mag en moet verwachten. De raad adviseert u deze duidelijkheid te geven. De VROM-raad geeft daartoe twee aanpaksporingen. 'Decentraal wat kan' betekent: *ruimte geven*! Duidelijk moet zijn welke ruimte de decentrale overheden krijgen, wat er van hen verwacht wordt en hoe het Rijk hen daarbij faciliteert. Ook moet duidelijk zijn welke zaken centraal geregeld worden. Welke zaken pakt u op? Dit noemt de raad in dit advies: *ruimte nemen*!

De VROM-raad hoopt met dit advies bij te dragen aan een verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid en is uiteraard bereid de aanbevelingen aan u en uw departement toe te lichten.

Hoogachtend,

de voorzitter,

mr. H.M. Meijdam
voorzitter

de algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert
algemeen secretaris



Inhoudsopgave

	Samenvatting	7	
1	Inleiding	13	
	1.1 Aanleiding	13	
	1.2 Inhoud én proces in beweging	13	
	1.3 Doel en vraagstelling van het advies	15	
	1.4 Werkwijze	16	
2	Verlies aan tempo en kwaliteit	19	
	2.1 Inleiding	19	
	2.2 Verlies aan tempo	23	
	2.3 Kwaliteitsverlies	32	
	2.4 Conclusie	36	
3	Sturing en stagnatie	39	
	3.1 Inleiding	39	
	3.2 Noodzaak van een nieuwe sturing	39	
	3.3 Beoordeling sturingsfilosofie door de VROM-raad	42	
	3.4 Conclusie	54	
4	Ruimte geven, ruimte nemen: conclusies en aanbevelingen	59	
	4.1 Inleiding	59	
	4.2 Ruimte voor elkaar: het nieuwe krachtenveld	60	
	4.3 Neem de ruimte: een daadkrachtig minister(ie) van VROM	63	
	4.4 Geef de ruimte: een versterking van de lagere overheden	66	
	4.5 Tot slot: ruimte voor elkaar?	68	
	Literatuur	71	
Bijlage 1	Verslag Rondetafelgesprek Uitvoeringspraktijk	75	
Bijlage 2	Verslag Rondetafelgesprek Kwaliteitsborging	83	
Bijlage 3	Geraadpleegde personen	95	
Bijlage 4	Samenstelling VROM-raad	97	



Ruimte geven, ruimte nemen

toestellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid



Samenvatting

De uitvoering van het ruimtelijke beleid in Nederland staat onder druk. Plannen komen niet of laat ten uitvoer. Er wordt te weinig gerealiseerd (met name in de woningbouw), en wat wel wordt gerealiseerd, heeft vaak niet de gewenste kwaliteit. Publieke werken blijven liggen of lopen vertraging op. De minister van VROM heeft de afgelopen jaren hard gewerkt aan nieuw beleid, nieuw instrumentarium en nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen om deze problemen het hoofd te bieden. Velen maken zich desondanks zorgen en richten hun pijlen op het nieuwe beleid of op het nog vast te stellen nieuwe instrumentarium. De VROM-raad deelt deze zorgen, maar vindt het nu niet zinvol om het beleid nogmaals ter discussie te stellen. De raad richt zijn pijlen liever, in de vorm van een 'meedenkadvies', op een verbetering van de uitvoeringspraktijk.

Het kabinet vat haar nieuwe sturing samen met de slogan 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en de *Nota Ruimte* sluit hier op aan. De minister van VROM heeft in de ogen van de raad terecht het oude overheidscentristische denken ('government') losgelaten en ingezet op een sturingsfilosofie gebaseerd op een netwerksamenleving waarin overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties elkaar wederzijds beïnvloeden bij het maken en uitvoeren van hun ruimtelijke beleid ('governance'). Bovendien vindt sturing nu plaats in een gelaagde netwerksamenleving waarbij actoren steeds vanuit wisselende posities en op verschillende schaalniveaus met elkaar interacteren ('multi-level-governance'). De uitwerking van de kabinetsslogan in de *Nota Ruimte* roept echter veel vragen op. Het maakt onvoldoende duidelijk wat de actoren in de veranderende samenstelling van elkaar mogen of moeten verwachten. De raad meent dat de Minister daar meer duidelijkheid over moet geven. Dit heeft twee kanten. Enerzijds moet duidelijk zijn welke ruimte de decentrale overheden krijgen, wat er van hen verwacht wordt en op welke wijze het Rijk hen daarbij faciliteert. 'Decentraal wat kan' betekent ook: **ruimte geven!** De keerzijde is dat ook duidelijk moet worden gemaakt welke zaken centraal geregeld worden, wat er op de nationale ruimtelijke agenda staat en welke ruimte het Rijk hierbij voor zichzelf opeist. Deze keerzijde noemt de raad in dit advies: **ruimte nemen!**

Centraal wat moet

Om met het tweede deel van de slogan 'centraal wat moet' te beginnen is de raad van mening dat dit principe verder dient te worden uitgewerkt. De raad geeft vijf punten waarop de minister van VROM actiever de ruimte moet nemen.



Aanbeveling 1: Minister, voer actief regie op de totstandkoming van ruimtelijk relevante Europese én nationale sectorregelgeving, mede vanuit de middenpositie die het Rijk steeds vaker in de besluitvorming inneemt.

In de eerste plaats is de raad van mening dat het Rijk zich bewust moet zijn van de consequenties van haar positie in de 'multi-level-governance' setting. Sturing vindt plaats in een complex netwerk van overheden, markt en samenleving, waarbij Europa steeds belangrijker wordt. De minister van VROM moet de regie op zich nemen van de voor de ruimtelijke ordening relevante Europese regelgeving.

De minister van VROM moet niet alleen richting Europa een actieve regierol nemen, ook in relatie met de 'spending departments' moet de regierol op de fysieke leefomgeving worden versterkt. Veel problemen in de uitvoering ontstaan door (te) rigide (toepassing van) sectorregels, die maatwerk in de ruimtelijke uitvoeringspraktijk onmogelijk maken. De bovensectorale ruimtelijke afweging moet opnieuw in ere worden hersteld. Dit is niet alleen een zaak van structuurwijzigingen, maar ook van cultuur.

Aanbeveling 2: Minister, voer regie op en geef duidelijkheid over de rijksagenda voor de fysieke leefomgeving en geef daarbij aan wat de rijksinzet zal zijn.

De regierol waar de raad aan hecht, dient ook tot uitdrukking te komen in de regie van de minister van VROM op de rijksagenda voor het fysieke leefmilieu. Geef daar veel meer duidelijkheid over, voeg daar ook langetermijnvraagstukken aan toe en organiseer hier interdepartementaal commitment voor. Dit betreft onder meer vraagstukken die grens- en sectoroverschrijdend zijn, zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging, waterberging, de congestie in de Randstad, grootschalige stedelijke ontwikkelingen, bescherming en ontwikkeling van landschappen en dergelijke. Het Groene Hart vraagt om een directe en efficiënte interventie door de rijksoverheid. Definieer de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur uit de *Nota Ruimte* en geef aan welke verantwoordelijkheid het Rijk hierin heeft. Geef ook duidelijkheid over de 'witte vlekken' in de *Nota Ruimte* en leg nadrukkelijk uit op welke wijze de kwaliteitsborging feitelijk geregeld wordt.

Aanbeveling 3: Minister, bewaak en versterk de ontwikkeling van nieuwe 'checks and balances'.

Het is erg belangrijk dat de minister van VROM de ontwikkeling van de nieuwe ‘checks and balances’ bewaakt en deze waar nodig versterkt, bijvoorbeeld met instrumenten uit het bedrijfsleven, zoals ‘naming and shaming’, het actief terugvorderen van subsidies en monitoring (onder andere met de Monitor Plancapaciteit).

Aanbeveling 4: Minister, hou in de samenwerking met markt en decentrale overheden oog voor borging van continuïteit en kwaliteit op de lange termijn.

Bij de nieuwe manier van samenwerken met andere actoren past een grotere rol voor marktpartijen. De VROM-raad vindt dit positief, maar signaleert wel dat een omslag van overheids- naar marktsturing geen panacee is. De rijksoverheid dient zich te realiseren dat veel marktpartijen, en ook decentrale overheden, vanuit een korte- of middellange termijnperspectief opereren. De markt kent bovendien een sterke conjunctuurgevoeligheid. Daarnaast ziet de raad een tendens van schaalvergroting, met name bij ontwikkelende aannemers, met een nog grotere nadruk op de korte termijn vanwege de aannemersgestuurde productie. De raad acht het daarom van belang na te gaan op welke wijze, ook in minder voorspoedige tijden, continuïteit en kwaliteit op de lange termijn kunnen worden gewaarborgd. De rijksoverheid moet het ‘anticyclisch-denken’ agenderen, en waar nodig zelf het langetermijnperspectief behartigen.

Aanbeveling 5: Minister, onderbouw de nieuwe sturingsfilosofie.

Ook meent de raad dat het ‘hoe en waarom’ achter de nieuwe sturingsfilosofie beter moet worden onderbouwd en uitgewerkt. Een coherente visie op de sturing is onmisbaar bij de behandeling van nieuwe wetgeving in de Kamer, zoals de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet.

Decentraal wat kan

Het principe ‘decentraal wat kan’ geeft de VROM-raad aanleiding tot het formuleren van de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 6: Minister, voorzie de decentrale overheden van instrumenten en middelen om de nieuwe taken succesvol te kunnen waarmaken. Decentrale overheden, verbeter uw uitvoeringspraktijk.



De raad is een voorstander van de ingezette decentralisering. Om zorgen over de uitvoeringskracht en doorzettingsmacht van decentrale overheden weg te nemen, meent de raad dat deze decentralisering gepaard moet gaan met betere instrumenten en ondersteuning van decentrale overheden. Alleen dan kunnen de decentrale overheden ook daadwerkelijk hun nieuwe taken oppakken. Het gaat hierbij om een wettelijk instrumentarium ter verbetering van de uitvoeringspraktijk. Ook gaat het om het bevorderen van de kwaliteit van het lokaal en regionaal bestuur en het ambtelijk apparaat.

Decentrale overheden zullen over voldoende middelen moeten kunnen beschikken om hun taken waar te maken. Dit vergt een verdere decentralisatie van rijksmiddelen, met een structurele ophoging van het gemeente- en provinciefonds en van een aantal projectfondsen (doelmiddelen, zoals FES-gelden).

De decentrale overheden moeten de nieuwe taken actief oppakken en hun nieuwe verantwoordelijkheden waarmaken. Er spelen nu nog te vaak problemen, zoals bijvoorbeeld in de vormgeving van het dualisme (afstemming raad en bestuur), in de planvoorbereidingsfase en bij het organiseren van maatschappelijk draagvlak en het betrekken van marktpartijen.

De decentrale overheden dienen (wellicht samen met het Rijk) actief op zoek te gaan naar nieuwe arrangementen voor samenwerking tussen overheden, markt en samenleving. Vooral op het regionale schaalniveau kan dit leiden tot interessante nieuwe constructies.

Aanbeveling 7: Overheden, bekijk of de huidige expertise binnen de organisatie de best passende is bij de nieuwe rollen en samenwerkingsvormen. Stimuleer indien nodig de ontwikkeling van expertise.

Nieuwe rollen in een 'multi-level-governance' setting vragen om een specifieke, en soms andere, expertise. Marktpartijen geven aan dat bij overheden vaak vergeefs gezocht wordt naar deskundigen in ontwerp en projectmanagement. Deels door veranderingen in de organisatie (kanteling naar de burger), deels door nieuwe rollen is er een gemis aan onder meer ontwerpers, proces- en trajectmanagers, regisseurs, stedenbouwkundigen en dergelijke. Niet alleen het Rijk, ook de decentrale overheden dienen te investeren in hun eigen inhoudelijke en procesexpertise.

Aanbeveling 8: Overheden, investeer in de nieuwe verhoudingen en intensiveer overleg op bestuurlijk niveau.

Op basis van het 'multi-level-governance'-model kan worden geconstateerd dat de afhankelijkheid tussen overheid en markt in de toekomst zal toenemen. Het is noodzakelijk dat de relaties tussen overheid en (georganiseerde) marktpartijen worden verbeterd. Men heeft elkaar nodig. Ditzelfde geldt voor de relaties met maatschappelijke organisaties en burgers. Ook zij maken deel uit van het netwerk en zijn actieve partners bij de totstandkoming van ruimtelijke projecten. Voor dit laatste geldt met nadruk dat de raad pleit voor meer gedachtenuitwisseling aan de voorkant van het traject en minder beroepsprocedures aan de achterkant van het traject door stroomlijning en bundeling van regelgeving. Tot slot wil de raad benadrukken dat de bestuurlijke dimensie van het relatienetwerk niet moet worden verwaarloosd. Het lef en de daadkracht waar vaak om gevraagd wordt, is bij uitstek het domein van de politiek en het bestuur. Bestuurders moeten hun verantwoordelijkheid nemen en ambtenaren moeten ervoor zorgen dat zij dit kunnen waarmaken.

Recapitulerend meent de raad dat er nog een grote kloof zit tussen de intenties van het Rijk enerzijds en de ervaringen in de praktijk anderzijds. Deze kloof is gedeeltelijk terug te voeren op aanloopproblemen, maar lijkt ook voor een deel structureel van aard te zijn. Voor problemen in de uitvoering die niet met het nieuwe beleid en de nieuwe instrumenten kunnen worden opgelost, kunnen bovenstaande voorstellen een verbetering betekenen.



Ruimte geven, ruimte nemen

12

voorstellen tot verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De uitvoering van ruimtelijk beleid in Nederland staat onder druk. Bouwprojecten komen moeizaam tot stand. De woningbouwopgave wordt niet gehaald. Er worden te weinig of de verkeerde woningen gebouwd. De realisatie van projecten zoals stations en zorgvoorzieningen loopt vertraging op. Regionaal groen komt nauwelijks tot stand. Ook op andere gebieden, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen, houdt de uitvoering de opgave niet bij. Daarbij staat de kwaliteit van hetgeen gerealiseerd wordt vaak onder druk. De VROM-raad wil deze zaken agenderen nu de *Nota Ruimte* is vastgesteld en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de uitvoering van het ruimtelijk beleid beleidsprioriteit geeft. In de woorden van de Minister zelf, nadat de Eerste Kamer had ingestemd met de *Nota Ruimte*: “De weg is vrij voor de uitvoering van de *Nota Ruimte* (...) vanaf nu gaat het er om resultaten te boeken” (ministerie van VROM, 2006).

Ook in de vakwereld worden zorgen geuit over de huidige uitvoeringspraktijk. Het valt de raad op dat de vakgemeenschap deze problemen wél heel duidelijk signaleert, maar dat er tegelijkertijd een soort onmacht lijkt te bestaan om deze effectief te problematiseren.¹ Dit staat een doeltreffende discussie over verbeteringen van de uitvoeringspraktijk in de weg. Deze zaken vormen voor de VROM-raad aanleiding om een advies over dit onderwerp uit te brengen.

1.2 Inhoud én proces in beweging

De uitvoeringsproblemen waar de ruimtelijke ordening mee geconfronteerd wordt, zijn niet nieuw. De kloof tussen beleid en uitvoering, in de wetenschap aangeduid als de ‘implementation gap’, is een oud probleem in de ruimtelijke ordening. Nieuw is de *aanpak* van de huidige minister van VROM. De afgelopen jaren heeft het ministerie van VROM gewerkt aan nieuw beleid met de *Nota Ruimte*, nieuw instrumentarium (de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de Grondexploitatiewet (Grex)) en nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen om de problemen het hoofd te bieden en de kloof tussen beleid en

¹ Onlangs lanceerden onderzoekers van het Alterra-instituut een ‘oproep tot een vakdebat over ruimtelijke ordening’ (Kersten et al., 2005).



uitvoering te dichtten. Deze vernieuwingen zijn gebaseerd op een nieuwe sturingsfilosofie. De minister van VROM vat deze samen met de trefwoorden deregulering, decentralisatie, uitvoeringsgerichtheid en ontwikkelingsplanologie.

Met deze voornemens worden gelijktijdig veranderingen in de inhoud én in het proces doorgevoerd. In de terminologie van het gezaghebbende WRR-rapport uit 1998 over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek worden zowel het afwegingskader (de inhoud van de ruimtelijke ordening), als de afwegingsstructuur (het proces) veranderd.² De belangrijkste *beleidsinhoudelijke* veranderingen in de *Nota Ruimte* betreffen onder meer de beperking tot slechts enkele inhoudelijke strategische beginselen, zoals het mogen bouwen voor de eigen behoefte van een gemeente – en dus een minder restrictief beleid – en een nieuw locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Daarnaast worden beleidswijzigingen voorgesteld voor de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, inclusief nationale stedelijke netwerken en een ja-mits beleid voor de nationale landschappen. Deze wijzigingen betekenen een forse inhoudelijke ommezwaai. In eerdere adviezen heeft de VROM-raad reeds aandacht aan de beleidsinhoud besteed.³ De veranderingen in het *proces* betreffen onder meer de deregulering en de beoogde introductie van nieuw instrumentarium als de nieuwe Wro en de Grex.

Het is in de ogen van de raad bijzonder en ook noodzakelijk, dat er tegelijkertijd grote wijzigingen in de afwegingsstructuur en in het afwegingskader worden doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn een reactie op de veranderende context van planning. De verhoudingen tussen overheden onderling, en tussen overheid, markt en samenleving zijn namelijk aan het veranderen. In plaats van een hiërarchische, overheidscentristische verhouding tussen overheid en samenleving, zijn de relaties nu diffuser. Actoren werken steeds meer in gemengde publieke en private netwerken. In de wetenschap wordt dit beschreven als een omslag van het ‘government’-model naar een ‘governance’-model. De raad wil in dit advies bovendien aandacht vragen voor de gelaagdheid van de netwerken, waarbij actoren steeds vanuit wisselende posities en op verschillende schaalniveaus met elkaar interacteren (‘multi-level-governance’).

2 De WRR maakt een analytisch onderscheid tussen de inhoudelijke en de bestuurlijk-institutionele dimensie van ruimtelijke ordening. De inhoudelijke ideeën over de gewenste inrichting van de ruimte betreffen de ruimtelijke ordening als afwegingskader. De bestuurlijk-institutionele dimensie noemt de WRR de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening.

3 Verwezen wordt naar de VROM-raad adviezen ‘Advies over de Nota Ruimte’ (2004), ‘Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek’ (2004) en ‘Nederlandse steden in internationaal perspectief’ (2004).

Met bovengenoemde nieuwe aanpak zal de Minister zich de komende tijd inzetten om ruimtelijke plannen en projecten tot uitvoering te laten brengen. Uitvoering heeft haar prioriteit. Daarbij is, zoals de *Nota Ruimte* aangeeft, een centrale rol weggelegd voor het regionale en het lokale niveau. Dit voornemen roept bij de VROM-raad de vraag op of verwacht mag worden of er met de nieuwe aanpak inderdaad een verbetering zal optreden. Er worden in de uitvoeringspraktijk namelijk veel problemen ervaren, zowel in termen van tempo als in termen van kwaliteit(sborging). Zal het met de nieuwe aanpak beter gaan?

1.3 Doel en vraagstelling van het advies

De raad realiseert zich dat het nieuwe beleid van de *Nota Ruimte* nog maar amper is vastgesteld: op 17 mei 2005 in de Tweede Kamer, en op 17 januari 2006 in de Eerste Kamer. De nieuwe wetgeving zal op zijn vroegst per 1 januari 2007 beschikbaar zijn. Hiermee lijkt het moment voor advisering prematuur te zijn. Toch heeft de raad gemeend dit advies te moeten uitbrengen. De raad wil namelijk voorkomen dat na het beslissen over voorgenomen beleid, het eigenlijke uitvoeringswerk door gebrek aan resultaat weer vraagt om een nieuwe beleids-cyclus. Met andere woorden, de problemen in de uitvoering moeten niet worden opgelost met (weer) nieuw beleid, maar met een verbetering van de uitvoering(spraktijk), zowel in structurele zin als via eliminering van aanloop-problemen. Daarop is dit 'meedenk'-advies gericht. Het doel van dit advies is dan ook om een eerste inschatting te geven, direct na de afronding van de PKB-procedure over de *Nota Ruimte*, op welke wijze met de nieuwe kaders een verbetering kan worden verkregen in tempo en kwaliteits(borging). Om deze vraag te beantwoorden maakt de raad voor zijn analyse gebruik van de WRR-begrippen 'afwegingskader' en 'afwegingsstructuur'.

De raad beoogt bij te dragen aan een verbetering van de uitvoeringspraktijk. Daarom richt de raad zich in dit advies op zowel de Minister als op lokale en regionale partijen. Naast dit doel heeft het advies nog een tweede doelstelling. De raad meent dat er ook behoefte is aan meer inzicht in de achtergronden en de noodzaak van de nieuwe sturing in de ruimtelijke ordening. De hierboven geïntroduceerde begrippen 'government' en 'multi-level-governance' kunnen daarbij behulpzaam zijn.



De vraagstelling luidt als volgt:

Hoe kan het tempo en de kwaliteit(sborging) van de uitvoering van ruimtelijke plannen en projecten worden verbeterd, binnen de kaders van de nieuwe sturingsfilosofie, het nieuwe beleid (Nota Ruimte) en de nieuwe wetgeving (Wro en Grond-exploitatiewet)?

1.4 Werkwijze

Om tot dit advies te komen, heeft de VROM-raad de volgende werkwijze gevolgd. Na een korte, globale verkenning van de problematiek via desk research, interviews met koepelpartijen (VNG, IPO en NEPROM) en via enkele werkgroepbijeenkomsten, zijn twee rondetafelgesprekken georganiseerd met deskundigen uit het veld. De verslagen hiervan zijn opgenomen in de bijlagen. In het eerste gesprek is getracht de belangrijkste knelpunten in de uitvoeringspraktijk boven tafel te krijgen. Vervolgens is in het tweede rondetafelgesprek het vraagstuk van ruimtelijke kwaliteit en kwaliteitsborging centraal gesteld. Aanvullend zijn interviews gehouden met de voorzitter van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling en met het College van Rijksadviseurs. Tot slot zijn in de afrondende fase de conclusies en aanbevelingen van de VROM-raad ter toetsing voorgelegd aan de deelnemers van de rondetafelgesprekken.

Een lijst met de namen van de deelnemers aan de rondetafelgesprekken en van de geïnterviewde personen is als bijlage bij dit advies opgenomen.



Ruimte geven, ruimte nemen

18

Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid



2 Verlies aan tempo en kwaliteit

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het doel en de vraagstelling van dit advies beschreven. Daarbij is gesteld dat het gaat om een inschatting van de vraag of de 'implementation gap' (de kloof tussen beleid en uitvoering) zal verkleinen, nu zowel de afwegingsstructuur als het afwegingskader veranderen. Deze inschatting is echter lastig te maken. Het beleid is immers pas zeer recent vastgesteld en het nieuwe instrumentarium is nog niet beschikbaar. Om toch een beeld te krijgen van de huidige én de te verwachten problemen zijn praktijkdeskundigen daarop ondervraagd. Een inventarisatie van de door hen genoemde knelpunten wordt in dit hoofdstuk gepresenteerd. Centraal in dit advies staat de vraag in hoeverre het nieuwe beleid en de nieuwe instrumenten deze knelpunten kunnen oplossen. In hoofdstuk 3 wordt daarvan een inschatting gegeven door de knelpunten en de nieuwe sturingsfilosofie van VROM met elkaar te confronteren. In hoofdstuk 4 worden op basis van de analyse uit hoofdstuk 3 oplossingen aangedragen.

De knelpunteninventarisatie is gebaseerd op uitspraken van deskundigen tijdens interviews en tijdens twee rondetafelgesprekken: een over de uitvoeringspraktijk (proces) en een over kwaliteit en kwaliteitsborging (inhoud). In deze gesprekken is uitgebreid ingegaan op de stagnatie in de productie en de stagnatie in de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit. Op basis hiervan is een, niet uitputtend, overzicht van knelpunten in de uitvoeringspraktijk opgesteld. Daarbij staan de ervaringen en de percepties van de betrokkenen in de uitvoeringspraktijk centraal. In de tekstkaders wordt een aantal veel aangehaalde thema's toegelicht. Veel actoren hanteren hierbij een lijstje. Men heeft een 'top tien' van ergernissen of een pamflet met de 'zeven plagen'. Opvallend is dat daarbij vooral ingegaan wordt op de stagnatie in de woningbouw. Deze wordt als exemplarisch gezien voor de problemen in de ruimtelijke ordeningspraktijk. In de tekstkaders hieronder staan vijf van dergelijke lijstjes: twee van de grote steden (Amsterdam en Rotterdam), een van een provincie (Noord-Brabant), een van het Rijk (DG Wonen) en de Monitor Nieuwe Woningen van het ministerie van VROM, NEPROM, Bouwend Nederland en Aedes.



Kader 1 De Amsterdamse top-10 in de ruimtelijke sector

1. De verlaging van de EPC van 1,0 naar 0,8 geeft een aanzienlijke verhoging van de bouwkosten en relatief weinig milieuwinst.
2. De koppeling tussen RO- en milieuregelgeving maakt integrale afwegingen om luchtkwaliteit te verbeteren lastig.
3. Nieuw beleid en nieuwe regels die tussentijds verschijnen vertragen de planvorming, hier zou een overgangstermijn van twee jaar moeten gelden.
4. De liberalisering van het huurbeleid moet worden beperkt. Het leidt segregatie in de hand.
5. De Milieu Effect Rapportage moet flink worden vereenvoudigd.
6. De Monumentenwet biedt teveel mogelijkheden om besluitvorming te vertragen, beperking naar object, subject en tijd is noodzakelijk.
7. Gemeenten moeten meer instrumenten krijgen om prestaties van corporaties (zo nodig) af te dwingen (Besluit Beheer Sociale Huursector).
8. De invoering van een 'bestuurlijke lus' in de AWB, opdat een bestuur vormgebreken in een besluit kan repareren zonder gehele procedure over te doen.
9. Het aanvraag- en toetsingscircuit rondom het Impulsbudget Stedelijke Vernieuwing moet snel worden vereenvoudigd.
10. Een fundamentele herziening van de oude en complexe Wet geluidshinder opdat het lokale bestuur de bevoegdheid krijgt de normen te stellen en oplossen te bedenken.

(Bron: www.wonen.amsterdam.nl)

Kader 2 De zeven plagen die leiden tot vertraging woningbouw in Rotterdam

1. milieu
2. water
3. parkeren
4. procedures
5. planaanbod versus afzet
6. processturing
7. consistente stedenbouw

(Bron: Gemeente Rotterdam, 2005)

Kader 3 Woningbouwstagnatie: knelpuntenanalyse Noord-Brabant

1. Het ongunstig economisch tij leidt tot vermindering van het aantal bouwinitiatieven.
 2. Het woud aan regels wordt als complex en ondoorzichtig ervaren, dit draagt bij aan vertraging van plannen.
 3. De planologische procedures zijn lang, zwaar en ingewikkeld, inspraak en bezwaarprocedures leiden vaak tot vertragingen.
 4. De langdurige onderhandelingen met marktpartijen zijn een vertragende factor.
 5. Bij gemeenten zijn er personele capaciteitstekorten, ambtelijke capaciteit wordt vaak op een (te) beperkt aantal locaties ingezet.
 6. Het Brabantse streekplan verkiest 'inbreiden voor uitbreiden', dat zijn vaak dure en lastige locaties.
 7. De provincie hanteert een star 'contingentenbeleid', er wordt niet meer woningbouwcapaciteit toegestaan dan nodig is voor de komende tien jaar.
- (Bron: provincie Noord-Brabant, 2004)

Kader 4 'Beren op de weg' naar realisatie van productieprognoses volgens VROM

1. ontwikkeling van de economie en de rente
 2. bestemmingsplan capaciteit
 3. problematiek luchtkwaliteit
 4. regelgeving en procedures
 5. organisatorische / personele capaciteit / kwaliteit
 6. ondernemerschap en samenwerking
- (Bron: Van Delden, speech 07-12-05)

**Kader 5 Monitor Nieuwe Woningen 2005***Top 10 marktpartijen*

1. complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
2. complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)
3. stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (binnenstedelijk)
4. stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (uitleglocaties)
5. onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (binnenstedelijk)
6. langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (binnenstedelijk)
7. bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
8. langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
9. onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (uitleglocaties)
10. langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (uitleglocaties)

Top 10 gemeenten

1. bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
2. complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
3. bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
4. langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
5. onderhandelingen grondkosten gemeenten – marktpartijen (binnenstedelijk)
6. langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (uitleglocaties)
7. aanbod teveel gericht op dure woningen (verkoopfase)
8. aanbod teveel gericht op appartementen (verkoopfase)
9. onderhandelingen grondkosten gemeenten – marktpartijen (uitleglocaties)
10. complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)

(Bron: Van der Heijden et al., 2005: 44)

Uit de lijstjes komt naar voren dat vooral veel knelpunten worden ervaren in de complexe regelgeving, de (lange) procedures en nieuw (sector)beleid. Uit de Monitor Nieuwe Woningen (zie kader 5) blijkt dat verreweg de meeste winst valt te behalen in het oplossen van knelpunten in de planontwikkelingsfase. Opvallend is dat uit de Monitor blijkt dat er ook in tijden van hoogconjunctuur een slechte woningbouwproductie was. Strenge rijksregels en hoge grondprijzen (hier spelen de grondbedrijven een rol) droegen hier aan bij. Er worden ook knelpunten genoemd die te herleiden zijn tot de onduidelijke rolverdeling, de lastige afstemming tussen overheden of tussen overheid en markt en het verlies aan ambtelijke capaciteit. Al deze punten zijn ook aan bod gekomen in de rondetafelconferenties. Hieronder worden ze toegelicht in twee paragrafen: verlies aan tempo en verlies aan kwaliteit.

2.2 Verlies aan tempo

Een grote zorg van de deskundigen is het gebrek aan voortgang van veel projecten. Dit komt vooral tot uiting in de stagnatie van de woningbouw, maar ook het niet van de grond komen van groene en blauwe projecten wordt genoemd. Hieronder wordt een aantal veelgenoemde oorzaken van het verlies aan tempo beschreven.

Stapelings van sectorbelangen en -regels

Het eerste punt dat wordt ingebracht is de stapeling aan (conflicterende) belangen. Gaandeweg hebben steeds meer sectoren hun normstelling geregeld in het afwegingsproces van de ruimtelijke ordening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regelgeving op terreinen als veiligheid, milieu (stank, stof, lucht), bouwvoorschriften, natuur, archeologie, energienormen, monumentenzorg, arbeidsomstandigheden en water. Vooral (nieuwe) regelgeving op milieugebied wordt als problematisch ervaren.⁴ Met de strategische milieubeoordeling (SMB) en de milieueffectrapportage (MER) wordt de integrale ruimtelijke orderingsafweging nog eens overgedaan, zo is de klacht.

23

Vooral op het lokale niveau komen de sectorale belangen en regels bij elkaar. Daar blijkt dat deze onderling strijdig zijn en dat er te weinig ruimte is voor een integrale afweging. Het ruimtelijke orderingsproces loopt daardoor vast. Het gaat bij de ruimtelijke ordening niet langer meer over de vraag op welke wijze de beste ruimtelijke kwaliteit kan worden bereikt, maar over hoe de ruimte die overblijft, nadat alle sectorale normen bij elkaar opgeteld zijn, het beste ingevuld kan worden (Verdaas in: Bijsterveld, 2005b).

De complexe, zware en soms nog niet uitgekristalliseerde regelgeving leidt tot hoge kosten, vertraging en/of wachtgedrag. Dit is een veel gehoorde klacht. Een paar voorbeelden. Er wordt gesproken over een EPC (Energie Prestatie Coëfficiënt)⁵ voor nieuwbouwwoningen van 0,8, dit zou veel te zwaar zijn en een onnodige belasting voor bouwplannen. Ook is er sprake van een gebrek aan mogelijkheden voor maatwerk. Bij de regelgeving wordt te weinig onderscheid gemaakt tussen de gebieden waarop deze betrekking heeft. Zo is een differentiatie in regelgeving voor transitiegebieden enerzijds en beschermingsgebieden anderzijds niet uitgewerkt. De EU-richtlijnen, en met name de nationale vertaling

4 Volgens een onderzoek van Bouwkennis loopt bijna één op de drie bouwprojecten vertraging op vanwege milieuregelgeving (Bouwkennis, 2005).

5 Hoe lager de EPC, hoe energiezuiniger het gebouw.



ervan, zorgen voor veel vertraging. VROM zou onvoldoende tegengas geven tegen Europese regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de Nederlandse oplossing van de fijnstofproblematiek via het ruimtelijke spoor (zie tekstkader 6). Als er problemen ontstaan worden deze vaak opgelost met nieuwe regels. Ook in de casus fijnstof wordt de oplossing weer gezocht in nieuwe regels op centraal niveau. De deelnemers aan de rondetafelgesprekken vinden dit een ongewenste ontwikkeling.

Kader 6 Fijnstofproblematiek

Waarover gaat het?

In Nederland worden op veel plaatsen de Europese normen voor luchtkwaliteit (EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen) overschreden, met name voor fijnstof (PM_{10}) en NO_2 . Overschrijding van deze normen leidt tot vroegtijdige sterfte en verminderde longfunctie.⁶ De Europese normen zijn in Nederland vertaald in het Besluit luchtkwaliteit (2001). Hierbij is een directe koppeling gelegd tussen onder andere ruimtelijke besluitvorming en de grenswaarden voor luchtkwaliteit. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft besluiten over ruimtelijke en infrastructurele projecten vernietigd omdat deze niet voldeden aan de eisen met betrekking tot luchtkwaliteit.

Informatief: Fijnstof in Nederland komt voor 45% uit bronnen die van menselijke oorsprong zijn (de rest - 55% - betreft zeezout, bodemstof en dergelijke), daarvan komt tweederde uit het buitenland en eenderde van bronnen in Nederland. Dit betekent dat maximaal 15% van het fijnstof in Nederland met beleid te beïnvloeden is. Het betreft wegtransport (6%), landbouw (3%), overig transport (2%), industrie, energie en raffinaderijen (1,5%), consumenten (1,5%) en overig (1%).

Wat is omvang van het RO-probleem?

Tussen november 2002 en februari 2005 speelde het Besluit luchtkwaliteit (BLK) in 44 uitspraken van de Raad van State een rol. Daarbij werd in 16 gevallen een beroep op basis van het BLK gegrond verklaard. Op dit moment is naar inschatting van het kabinet 35% van de ruimtelijke plannen onherroepelijk en niet meer onder invloed van de problematiek van luchtkwaliteit. Van de overige ruimtelijke plannen komt eenderde zeker, en eenderde waarschijnlijk in gevaar vanwege luchtkwaliteitsproblemen.

⁶ In Europa wordt hierdoor de gemiddelde statistische levensverwachting met acht maanden bekort. Elk jaar gaan 3,6 miljoen levensjaren verloren.

De koppeling tussen ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit wordt aangevochten. Het weren van nieuwe bouwwerken zou niet altijd bijdragen aan het oplossen van de fijnstofproblematiek. Het pakt immers de veroorzakers (de bron) niet altijd aan, tenzij er sprake is van een bouwproject dat een sterke verkeersaantrekkende werking heeft. Ook is het de vraag of met nieuwbouw meer mensen aan fijnstof worden blootgesteld, een steeds groter aandeel van de nieuwbouw is voor de gezinsverdunning. Uitbreiding van infrastructuur zou daarentegen tot een toename van het verkeer leiden, maar paradoxaal ook lokaal kunnen bijdragen aan verbetering van de luchtkwaliteit door het verminderen van files.

Wat gebeurt er op dit moment?

Het kabinet werkt op drie sporen aan een oplossing van het probleem:

1. maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, hiervoor stelt het kabinet € 900 miljoen extra beschikbaar met name voor verkeer, landbouw en industrie;
2. nieuwe wetgeving, een voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer ligt nu bij de Raad van State. Hierin wordt een programmatische aanpak voorgesteld waarbij maatregelen in een groter gebied in beschouwing worden genomen. Ruimtelijke plannen worden dan getoetst aan een programma van maatregelen. Inmiddels is het Besluit luchtkwaliteit vernieuwd (2005) waarmee het aantal plannen met een (potentieel) knelpunt daalt van tweederde naar 50%. Nieuwe ontwikkelingen zijn nu mogelijk als luchtkwaliteit verbetert of gelijk blijft (plannen die in “niet betekenende mate” bijdragen) of als er gecompenseerd wordt door een verbetering elders (programma- of saldobenadering). Ook wordt door de nieuwe Meetregeling luchtkwaliteit 2005 natuurlijk aanwezig fijnstof (zoals zeezout) niet meer in de beoordeling betrokken;
3. beïnvloeden van Europese besluitvorming, gericht op tijdige en scherpe emissie-eisen voor verkeer en industrie (bronbeleid) en het verkrijgen van meer ruimte (tijd) bij het nemen van maatregelen.

Er is een ‘Task Force’ Luchtkwaliteit ingesteld waarin de belangrijkste bestuurlijke partners met elkaar aan tafel zitten. Deze ‘task force’ werkt aan een nadere verkenning van de problematiek en aan het vinden van effectieve oplossingen.

De toekomst?

De inschatting is dat Nederland, zelfs bij een maximale beleidsinspanning, niet aan de Europese grenswaarden zal kunnen voldoen. Ondanks het maatregelenpakket zal in 2010 nog zo’n 10% van de ruimtelijke plannen te maken krijgen met luchtkwaliteitsproblemen.



De complexe regelgeving zorgt voor problemen, maar ook de omgang daarmee is problematisch. Er is onvoldoende kennis van de mogelijkheden van het beschikbare instrumentarium. Bij de Stad en Milieu-benadering bleken veel ingediende projecten bij nader inzien te passen in de regelgeving.⁷ Op voorhand wordt vaak gedacht dat het wel niet zal passen. Met name sectordeskundigen zouden regelgeving vaak strenger interpreteren dan strikt noodzakelijk is (zie tekstkader 7).

Kader 7 Ervaringen met de Experimentenwet Stad & Milieu

De Experimentenwet gaat uit van een drie-stappen-benadering:
stap 1: integrale aanpak en bronbeleid: (milieu)belangen worden vanaf het begin meegenomen en men tracht eerst het probleem bij de bron aan te pakken;
stap 2: maatwerk: partijen proberen creatief oplossingen binnen de wet te vinden;
stap 3: afwijking regelgeving: als stap 1 en 2 niet leiden tot een optimale leefkwaliteit en zuinig en doelmatig ruimtegebruik, kan de gemeente onder voorwaarden afwijken van de (milieu)wetgeving.

In de praktijk blijkt stap 3 slechts een enkele keer nodig te zijn. De stappen 1 en 2 voldoen meestal om een te sterk sectoraal normdenken te overstijgen. De meeste problemen zijn procesmatig van aard en betreffen de cultuur, organisatie, werkwijze en oriëntatie van uitvoerende partijen.
(Bron: Evaluatiecommissie Stad & Milieu, 2004)

VROM saneert flink in haar regelgeving. Veel dor hout wordt gekapt (project Herijking VROM-regelgeving). Tegelijkertijd bestaat er de neiging om nieuwe problemen direct aan te pakken met weer nieuwe regelgeving. Er staat sowieso al nieuwe regelgeving op stapel: de vernieuwde Wro en de Grondexploitatiewet zijn daar voorbeelden van. Bij deze nieuwe regelgeving worden de beperkte mogelijkheden voor lokale en regionale verevening als een knelpunt ervaren. De nieuwe Grondexploitatiewet zou hiervoor slechts beperkt een oplossing bieden. De gemeenten zouden de vrijheid moeten hebben om niet alleen uit partijen met grondposities te kiezen, maar ook uit partijen die het meest geschikt zijn.

⁷ De Interimwet stad- en milieubenadering is op 1 februari 2006 in werking getreden.

De praktijk is echter dat grondposities allesbepalend zijn. Het nieuwe grond-beleidinstrumentarium lost het probleem van 'freeriders' bij bovenplanse, inter-gemeentelijke verevening niet op. Er is namelijk geen sprake van afdwingbaarheid van deze vorm van verevening. Daar komt bij dat veel gemeenten nauwelijks kennis hebben van het fenomeen bovenplanse, intergemeentelijke verevening. Het wordt weinig toegepast.

Een politiek gevoelig probleem dat wordt genoemd is het fenomeen 'zelfrealisatie'. In het streven naar continuïteit in de bouwproductie, en een bepaalde realiseringstermijn, hebben gemeenten behoefte aan regie. Ook veronderstellen gemeenten dat de kwaliteit van het gebouwde beter wordt geborgd, als zij daar zelf regie op voeren en deels de opbrengsten van de ontwikkeling voor die kwaliteit kunnen gebruiken. Beide zaken staan bij zelfrealisatie onder druk.⁸

Onduidelijkheid over nieuwe verhoudingen

Er blijkt onduidelijkheid te bestaan over de nieuwe verhoudingen. Wie is waarop aanspreekbaar? Wie is probleemeigenaar? Hoe moeten de nieuwe relaties worden vormgegeven? Hieronder wordt op deze vragen ingegaan. Eerst worden de problemen bij de verhoudingen tussen de overheden en het zogenaamde regionale gat besproken. Daarna wordt ingegaan op de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving.

27

In de praktijk ervaren deskundigen veel knelpunten in de nieuwe verhoudingen tussen centraal en decentraal. Het kabinet hanteert daarbij het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet', en in de *Nota Ruimte* wordt hier invulling aan gegeven.

"Dat is in één zinnetje veel gezegd, maar daar zitten een heleboel mensen achter die dat moeten waarmaken. En die maken dat niet waar. (...). De kunst van het loslaten wordt door VROM beleden en ook gedragen, maar door de andere departementen met de mond beleden en in de praktijk gefrustreerd. Op lokaal en regionaal niveau leidt dat tot problemen." (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

⁸ Vanwege strijdigheid met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is het kabinet vooralsnog tegen afschaffing van het zelfrealisatierecht (Eerste Kamer, 2005: 18). Wel worden de gevolgen van een eventuele afschaffing momenteel onderzocht.



“Wij hebben er nogal een tijd over gedaan om tot helderheid te komen over de vraag wie er nou eigenlijk eerstverantwoordelijke was voor dit project. Je hebt het Rijk, de provincie, de regio, grote buurtgemeenten en grondgebiedgemeenten. Het heeft een flinke hoeveelheid touwtrekken en gedoe geleverd voordat er daadwerkelijk duidelijk was wie er nou eerstverantwoordelijk is.” (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

Er is sprake van een rolverwarring, die voor een deel het gevolg is van de nog niet uitgekristalliseerde nieuwe verhoudingen. Dit ‘aanloop’-probleem moet echter onderscheiden worden van meer structurele knelpunten. Er bestaat een spanning tussen het loslaten, volgens de nieuwe sturingsfilosofie, en het ontbreken van mechanismen om bij te sturen. De vernieuwde Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de nieuwe Grondexploitatiewet (GreX), die in 2007 beschikbaar komen, bieden dergelijke mechanismen. Hiermee krijgen provincie en Rijk nieuwe bevoegdheden als lagere overheden in gebreke blijven. Dit betekent doorzettingsmacht: ‘als jij het niet doet, doe ik het’. De verantwoordelijkheid wordt gelegd op het laagst mogelijke niveau en de doorzettingsmacht één niveau hoger. Maar gaat dat werken in de (nieuwe) verhoudingen? In de rondetafelgesprekken worden hier veel kanttekeningen bij geplaatst.

Allereerst is er twijfel over de werking van de gemaakte bestuurlijke afspraken, waarmee het Rijk probeert ‘checks and balances’ in te bouwen in de uitvoering. De indruk bestaat dat er tot nu toe sprake is van veel intentie- in plaats van prestatieafspraken, en dat de bijbehorende sanctionering niet sterk genoeg is.⁹ Ten tweede zijn er aarzelingen over de doorzettingsmacht van lagere overheden. Er worden zorgen geuit over de vraag of lagere overheden wel in staat zijn ongewenste ontwikkelingen tegen te houden, of gewenste ontwikkelingen in het benodigde tempo te (doen) realiseren. Is er een prikkel voor decentrale overheden om niet alle individuele wensen in te willigen, en om een goede afweging te maken tussen onder andere economie en zachte waarden (natuur, landschap, leefbaarheid)? De inschatting is dat de nieuwe ‘checks and balances’ niet gaan werken omdat middelen onvoldoende worden gedecentraliseerd en omdat de manier waarop middelen worden verdeeld en verantwoord te omslachtig is.

⁹ Zie bijvoorbeeld het in december 2005 vastgestelde Kader voor uitvoeringsafspraken ‘De Nota Ruimte, ieder zijn rol’ (VNG et al., 2005).

Problematische publieke afstemming

Het vinden van consensus binnen het publieke domein is lastig en zorgt voor stagnatie in de uitvoering. In de eerste plaats wordt het probleem van bestuurlijke drukte en chaos genoemd. Met het initiatief van de 'Holland Acht' proberen benoemde bestuurders in de Randstad dit probleem te lijf te gaan. Door de betrokkenheid van vele partijen staat publiek-publieke afstemming gelijk aan bestuurlijke drukte. Met deze bestuurlijke dichtheid verdwijnt het zicht op wie verantwoordelijk is voor de aansturing (primaat).

De schaal van de huidige ruimtelijke problemen is toegenomen. Vooral bij substantiële opgaven voor rood, groen en blauw zijn de projecten veelal gemeentegrensoverschrijdend en van een regionaal niveau. Een voorbeeld is het project IJsseldelta, waarin een groot aantal ruimtelijke opgaven samenkomt. Dit project overschrijdt de bestuurlijke grenzen: de aanleg van de Hanzelijn, verbreding van de IJssel, het Nationaal Landschap IJsseldelta, wegverbreding, en stedelijke uitbreiding voor woonwijken, bedrijventerreinen en recreatie. Bij dergelijke majeure projecten ontstaan in toenemende mate interbestuurlijke afstemmingsproblemen. Het is in de praktijk niet altijd even duidelijk wie in de nieuwe verhoudingen voor regionale projecten verantwoordelijk is.

29

“Zodra het gemeentegrensoverschrijdend is, is het sowieso al ingewikkelder, dan heeft men ook behoefte aan een partij die daarin meespeelt en dat kan of een stevige regio zijn of de provincie.” (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

De *Nota Ruimte* geeft zoveel interpretatieruimte dat zowel het Rijk, de provincies, de stadsregio's als ook de gemeenten die verantwoordelijkheid naar zich toe kunnen trekken. Welke criteria zijn er om projecten toe te delen aan een bepaald bestuursniveau? Ook hier doet zich de vraag van 'checks and balances' voor: wie grijpt in als niemand die verantwoordelijkheid neemt? Bovendien gaat het bij regionale projecten om een financieel probleem, omdat veelal ook de financiële constructies meerdere bestuurslagen omvatten.

De afstemming tussen het beleid van verschillende ministeries is lastig, zo stelt men.¹⁰ Niet alleen tussen nota's worden er tegenstrijdigheden ervaren, maar ook *binnen* nota's. Deze inconsistenties belemmeren de uitvoering.

¹⁰ Genoemd worden onder meer: de diversiteit aan claims, de vele uitvoeringsagenda's die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd en de departementale verschillen in de wijze van afstemming tussen overheidslagen.



“Een jaar of vier of vijf geleden moest er in verband met de waterramp ruimte komen voor water. Nu gaat het Rijk echter op het laagste punt van Nederland bouwen. Dat is niet uit te leggen aan de burger.” (Deelnemer rondetafelgesprek 23 augustus 2005)

Veel voorbeelden worden genoemd met betrekking tot de gebrekkige afstemming tussen beleid van VROM en V&W. Dit geldt zowel op rijksniveau (horizontaal, tussen de departementen) als tussen overheidslagen (verticaal, tussen Rijk en lagere overheden). Het maken van infrastructuurafspraken tussen Rijk en regio is moeilijk en leidt tot vertraging, terwijl deze afspraken essentieel zijn en eigenlijk vooraf goed geregeld moeten zijn.

Problemen met publiek-private afstemming

Naast de publiek-publiek afstemming werkt ook de wijze waarop vorm wordt gegeven aan publiek-private afstemming tot vertraging en problemen in de uitvoering. De contracten tussen overheid en markt zouden van onvoldoende kwaliteit zijn. Als processen vastlopen, dan blijken er vaak contracten onder te liggen die in de praktijk niet werken. Bepaalde zaken zoals risicoverdeling, infrastructuraansluiting, sanering en dergelijke zijn lastig in een contractmodel te regelen en komen vaak toch weer op het bordje van de overheid in plaats van de ontwikkelaars terecht. Veel gebiedsontwikkelingen vragen om een langetermijnhorizon. De meeste ontwikkelende aannemers kunnen echter maximaal een investeringshorizon van drie tot vijf jaar overzien. Het aantal marktpartijen in Nederland dat echt in staat is te investeren met een lange tijdshorizon zou op één hand te tellen zijn, terwijl het in gebiedsontwikkeling altijd om lange periodes gaat.

De overheid worstelt voortdurend met de vraag in welk stadium en op welke wijze marktpartijen betrokken moeten worden. Als publieke partijen er lang over doen om overeenstemming te bereiken, kunnen marktpartijen hun interesse verliezen en afhaken. Het betrekken van marktpartijen in een vroeger stadium past slecht in de huidige cultuur en verhouding tussen college en raad. Zodra raden nu doorhebben dat bestuurders van een gemeente of provincie praten met marktpartijen, hebben zij het idee dat alles al is beklonken en gaan ze dwars liggen. Een risicofactor die vaak wordt genoemd bij vroegtijdige samenwerking met de markt is de door Europa verplichte openbare aanbesteding. Deze kan vroegtijdige samenwerking tussen markt en overheid frustreren.

Problemen op decentraal niveau

Met de decentralisatie worden steeds meer verantwoordelijkheden op provinciaal en gemeentelijk niveau gelegd. Het decentraal bestuur maakt thans een aantal ontwikkelingen door, die nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd. Veel gemeenten en provincies worstelen nog met de invoering van het dualisme. Vooral in gemeenten waar de positie van raad en college in de praktijk nog onderwerp is van veel discussie, komt de slagvaardigheid van het bestuur wel eens in de knel. Publiek-private samenwerking loopt vast omdat bestuurders zonder mandaat van de raad geen afspraken kunnen maken. Raadsleden willen vooraf al kaders stellen die het onderhandelingsproces niet bevorderen. ("Er zitten 39 stedenbouwkundigen in de raad", deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005). Gemeenten zijn niet gewend aan verplichtingen die verder strekken dan een vierjarencyclus. Deze strookt niet met de financiële ritmes van provincies en Rijk, waardoor het moeilijk is financieel commitment voor de langere termijn te organiseren op de lijn publiek-publiek. Omdat private partijen veelal ook geen lange termijn horizon kunnen inbouwen, is de beoogde publiek-private samenwerking vaak moeilijk van de grond te tillen.

Draagvlak bij de burgers voor een ruimtelijk plan wordt een steeds lastiger opgave. Mondige burgers maken vaker gebruik van hun juridische hindermacht. Het collectieve belang is door de individualisering moeilijker aan te geven en te verdedigen. Een problematiek als fijnstof (zie tekstvak kader 6) wordt door burgers steeds vaker gebruikt voor het tegenhouden of traineren van plannen. Dualisering en juridiserende burgers kunnen het lokale bestuur in de weg zitten bij een slagvaardig ruimtelijk beleid.

Ondanks enkele voorzichtige positieve geluiden, 'eindelijk weer daden', 'je ziet dingen gebeuren die je eerder niet zag', domineert in de rondetafelgesprekken de klacht over de crisis in het openbaar bestuur en het gebrek aan leiderschap.

"Het grootste knelpunt is de huidige crisis in het openbaar bestuur en het ontbreken van een fundamenteel debat over wat behoort tot het domein van de lokale overheid. De huidige crisis in het openbaar bestuur leidt ertoe dat veel lokale bestuurders alleen maar reageren op incidenten en het gevoel hebben dat zij er vooral zijn als facilitator. Er ontstaan voortdurend adhoc situaties, zonder dat iemand daar publiekelijk op wordt afgerekend." (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)



De overheid is tegenwoordig te risicomijdend. Er is daadkracht nodig om de, veelal kleinere, bouwprojecten in het bestaand stedelijk gebied van de grond te krijgen. Datzelfde geldt voor grootschalige projecten. In gebieden met grote opgaven trekt de overheid zich echter terug. Ook al hebben gemeenten of provincies een uitstekende grondpositie, dan nog bestaat er, gezien de risico's, zeer grote terughoudendheid met betrekking tot deelname aan gebiedsontwikkeling.¹¹

“Het wantrouwen is georganiseerd, de ‘checks and balances’ zijn georganiseerd, de rechtmatigheid is georganiseerd, de controle is georganiseerd, maar de daadkracht is niet georganiseerd.” (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

2.3 Kwaliteitsverlies

In de rondetafelconferentie over kwaliteit en kwaliteitsborging liepen de emoties soms hoog op. Men maakt zich grote zorgen over het verlies aan kwaliteit. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de knelpunten die de deskundigen noemen op het gebied van verlies aan kwaliteit.

Een visie op kwaliteit ontbreekt

In de aanloopfasen van projecten ontbreekt het vaak vooraf aan visie en kennis over kwaliteit. Er is daardoor onvoldoende debat over de gewenste kwaliteit. Er is een bepaald kennisniveau nodig voordat kwaliteit überhaupt kan worden gegenereerd of voordat zelfs over kwaliteitsborging kan worden gesproken. Dit speelt met name op het terrein van blauw en groen, recreatie en het cultuurhistorische landschap. Als gevolg van het ontbreken van een discussie over ruimtelijke kwaliteit wint het kortetermijndenken.

“De grootste zorg is het gemis aan een centraal geformuleerde kwaliteitsopvatting bij bestuurders (met name voor het landelijk gebied). Omdat het publieke domein afziet van opvattingen over kwaliteit, doet iedereen maar wat. Dat leidt tot datgene wat het snelst tot resultaat leidt, wat dus in geld vertaalbaar is, en het kortetermijndenken wint het dan dus.” (Deelnemer rondetafelgesprek 23 augustus 2005)

¹¹ Overigens verschilt dit wel per provincie, de Randstadprovincies zijn in algemene zin zwakker dan de rest. De sterke steden in de Randstad en de stadsregio's ondermijnen de positie van deze provincies.

Zoals gezegd vraagt kwaliteit in de uitvoering om een visie. De rol van ontwerp wordt daarbij onvoldoende onderkend. Een debat over kwaliteit *vooraf*, en het expliciet benoemen van kwaliteitsborging daarbij, moet ook plaatsvinden om kwaliteitsborging en –bewaking *achteraf* mogelijk te maken. Dit gebeurt nu onvoldoende. Aan de voorkant moeten betere afspraken met elkaar gemaakt worden.

“De programma’s van eisen en uitgangspunten zijn in het algemeen niet helder geformuleerd bij het begin van het project. Daarna blijven beleidsmakers en politici veel te lang in allerlei vergaderingen zitten (...). Bij veel van de grote projecten is het proces veel belangrijker geworden dan de inhoud.” (Deelnemer rondetafelgesprek 23 augustus 2005)

Welke agenda heeft het Rijk?

Tijdens de rondetafelgesprekken wordt gesproken over het gebrek aan visie bij het Rijk. Er zou een nationale agenda moeten zijn, met een kabinetsbreed draagvlak, opgesteld vanuit een visie op de unieke kwaliteiten van Nederland binnen West-Europa. De rijkshoofdstructuur is echter onvoldoende gedefinieerd en er is niet aangegeven wat dat betekent voor andere overheden. Een nationale agenda is ook een instrument om een brug te slaan naar de andere bestuurslagen. Er zijn immers genoeg vraagstukken die van essentieel landsbelang zijn, en die niet door de provincies (gezamenlijk) kunnen worden opgepakt. Er wordt teveel gekeken naar ‘decentraal wat kan’ maar er zijn ook de nodige ‘centraal wat moet’-kwesties die het Rijk moet oppakken. Daarbij worden genoemd: de Zuidas, het Groene Hart, Schiphol, Zuiderzeelijn, water en kust, haven Rotterdam Tweede Maasvlakte, de schaalsprong Almere, congestie Randstad, de nieuwe generatie sleutelprojecten, (het ervaren van) landschappen en dergelijke. Het Rijk heeft volgens de deskundigen onvoldoende duidelijk gemaakt aan welke nationale projecten zij zelf prioriteit geeft en waar ze al haar energie op zal richten. De deskundigen spreken zelfs over een paradox: de bijna pijnlijke stilte over zaken die centraal moeten, terwijl er een zware nationale agenda ligt. Europese en mondiale opgaven lijken al helemaal losgeraakt te zijn van de *Nota Ruimte*.

Door het ontbreken van een expliciete, kabinetsbreed gedragen, rijksagenda ontstaat er bovendien geen ‘sense of urgency’. In de *Nota Ruimte* wordt wel de Ruimtelijke Hoofdstructuur als soort van ‘nationale agenda’ geformuleerd, maar de politieke besluitvorming op het gebied van prioritering wordt in de nota gemist. Ook buiten de rondetafelgesprekken wordt deze zienswijze gedeeld.



“De laatste stap in deze terugtrekkende richting is de Nota Ruimte, waarin de regio helemaal wordt losgelaten. Nederland moet een serie met elkaar concurrerende regio’s worden, die proberen zoveel mogelijk investeringen binnen te halen. Wat er specifiek aan Nederland is, wat er mooi of goed is aan dit land, laat deze overheid in het midden – letterlijk en figuurlijk.” (Aaron Betsky, 2005)

Er worden dus zorgen geuit over het gemis aan een centraal geformuleerde kwaliteitsopvatting. Het begrip basiskwaliteit wordt wel besproken, maar dit zou in de praktijk niets meer betekenen dan dat de wet- en regelgeving moet worden gerespecteerd. De minister van VROM zelf geeft aan bewust terughoudend te zijn geweest, om anderen in de praktijk de ruimte te geven die nodig is om gebiedsontwikkeling waar te maken: “De *Nota Ruimte* bevat voor heel Nederland dan ook een beperkt aantal generieke regels” (Eerste Kamer 2005: 4). Hiermee wordt ruimtelijke kwaliteit volgens de deskundigen echter onvoldoende gestimuleerd. Het zet namelijk niet aan tot actie.

Gebrek aan kennis en kunde

Een breed gedragen klacht is dat de overheidsorganisaties niet meer toegenomen zijn op de taak van projectontwikkeling. Op gemeentelijk niveau is de kennis en kunde van stadsontwikkeling verdwenen. Dit heeft te maken met het verdwijnen van de traditie van stedenbouw en stadsontwikkeling bij gemeenten. Dit is verergerd na het dualisme. Een coherent opgezette dienst stadsontwikkeling bestaat niet meer. De gemeente is daardoor te weinig in staat tot integrale sturing op projecten.

“De sturing op projecten, de ontwikkeling, is niet geregeld. Wat daar volgens mij achter zit, heeft ook met de politieke ontwikkeling te maken. Bijna al die gemeenten hebben hun organisatie naar de burger gekanteld, dus het is nu bedrijfszaken, publiekszaken. Daarmee is een hele wederopbouwtraditie van stadsontwikkeling en daarmee mensen, capaciteit en knowhow eigenlijk vrijwel overal verloren gegaan.” (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

“Ik werk nu meer dan dertig jaar in de Nederlandse steden en ik vind de sturingskwaliteit in de Nederlandse stad de afgelopen vijf à tien jaar echt ongelooflijk achteruit gehold. Wethouders kunnen niet meer sturen, directeuren van diensten hebben geen macht en geen positie meer om dingen gewoon voor elkaar te krijgen, het mandaat van projectleiders (...) is uitgekleeft. Het is gewoon een kwestie van sturing.” (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

Marktpartijen ergeren zich aan het feit dat zij geen professionele tegenspeler hebben, want dat vergroot het wantrouwen. Bij de 'kanteling' van de gemeentelijke organisaties is, zoals gezegd, veel kennis verloren gegaan. Een voorbeeld daarvan is de 'ontwerperosie'. Er werken bij veel gemeenten geen architecten of ontwerpers meer. Op rijksniveau is het ontwerp versnipperd geraakt met het opheffen van de Rijksplanologische Dienst (RPD).¹² Er is hier een nieuwe professionalisering nodig, en kennis moet weer bij elkaar worden gebracht. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd, is het wegvallen van krachtige 'rijksheren' in de provincie als 'gezant van de rijksoverheid', midden in de uitvoering. De rijksheren waren in de praktijk aanspreekbaar voor initiatiefnemers, met hen konden zaken worden gedaan. Een positief punt is de rolinvulling van de rijksbouwmeester en het College van Rijksadviseurs, met zware inhoudelijke en bovensectorale accenten.

"Ik denk nog wel eens met enige nostalgie terug aan de tijd dat het Rijk gewoon rijksheren had in de provincie, die als gezant van de hele rijksoverheid aanspreekbaar waren voor initiatiefnemers in de bouw als dingen vastliepen. Die deden zaken. Dat deed je dus niet met 120 accountants en juristen tegelijk, die allemaal op hun eigen veldje rechtmatigheid toetsen." (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

35

Een ander aspect van het verlies aan kwaliteit is dat de overheden en de markt steeds minder rekening houden met de lange termijn. De achterblijvende plancapaciteit voor woningbouw is daar een voorbeeld van. Er wordt onvoldoende gedacht in termen van continuïteit van de bouwproductie. Daarbij gaat het niet alleen om het kwantitatieve vraagstuk, maar ook om de toekomstige kwaliteiten. Juist op kwalitatief gebied loopt de korte- en langetermijnbehoefte steeds sterker uiteen. Bovendien blijkt uit de Monitor Nieuwe Woningen dat het beleidsmatig beoogde niveau van 80.000 nieuwe woningen per jaar in de komende jaren niet zal worden bereikt (Van der Heijden et al., 2005: 10). De VROM-raad is overigens voornemens om samen met het Ruimtelijk Planbureau (RPB) nader onderzoek te laten doen naar de validiteit van de VROM-prognose in relatie tot de langetermijnwoningbehoefte. In 2006 zal de raad een advies voorbereiden over de woningmarkt, waarin aan deze punten aandacht wordt besteed.

12 De ontwerpdiscipline is nu deels bij het Ruimtelijk Planbureau (RPB) ondergebracht. Maar ook bij DG Ruimte zitten nog ontwerpers en bij het atelier van de Rijksbouwmeester. Kennis van de meerdimensionale kwaliteit is versnipperd, of nauwelijks meer in de instituten van de ruimtelijke ordening te vinden, met als gevolg soms overbelasting van instituten, waar het nog wel aanwezig is.



2.4 Conclusie

Op basis van de interviews en de rondetafelgesprekken met deskundigen is een veelheid aan knelpunten geïnventariseerd. Deze knelpunten hebben vaak het karakter van een 'cri de coeur'. Men maakt zich oprecht zorgen.

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de betrokkenen worstelen met de gelijktijdige veranderingen in inhoud en proces. In WRR-termen de gelijktijdige verandering in afwegingskader en afwegingstructuur. De afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening is overbelast geraakt door de steeds groeiende hoeveelheid aan sectorregels. Dit heeft geleid tot een overbelasting van het besluitvormingsproces en daarmee tot stagnatie, het tempo van productie viel terug. In reactie daarop is vooral gesaneerd in het afwegingskader (dus in het inhoudelijke beleid).¹³ In de ogen van de respondenten heeft dit helaas ook geleid tot een verlies aan kwaliteit en visie. Terwijl de ruimtelijke ordening meer ruimte biedt voor nadere afweging, vullen de sectoren die weer in met nieuwe regels. Zo ontstaat er een vicieuze cirkel waarbij het facet (ruimtelijke ordening) steeds zwakker wordt en de sectorlijn(en) steeds sterker.

Daarnaast is er in de overgangssituatie (het beleid is al wel op orde, maar het instrumentarium nog niet) grote onduidelijkheid ontstaan over wie nu waar voor staat. Wie is nu waarvoor verantwoordelijk geworden? Wie is waarop aanspreekbaar? Welke ruimte kan men nemen? Wie borgt dat anderen niet teveel uit de pas gaan lopen? Er is sprake van rolverwarring, van 'bestuurlijke spaghetti', en er bestaat behoefte aan meer duidelijkheid over nieuwe 'checks and balances'.

Tussen de intenties van het Rijk en de ervaringen in de praktijk zit dus nog een grote kloof. Deze kloof lijkt deels terug te voeren op aanloopproblemen, en is deels gebaseerd op een verschil in perceptie: de verwachtingen over en weer sluiten niet op elkaar aan. Er zijn echter ook problemen in de uitvoering die met het nieuwe beleid en de nieuwe instrumenten niet kunnen worden opgelost.

¹³ Deregulering van de afwegingsstructuur zal pas plaatsvinden bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wro. Een sanering van sectorregelgeving (men klaagt vooral over milieuregelgeving) heeft nog niet op substantiële wijze plaatsgevonden. De problematische afstemming publiek-publiek en publiek-privaat, ook bij onderdelen van de afwegingsstructuur, is nog niet uitgekristalliseerd.



3 Sturing en stagnatie

3.1 Inleiding

Aan de hand van ervaringen van diverse deskundigen is in hoofdstuk 2 een beeld van de uitvoeringspraktijk neergezet. In dit hoofdstuk legt de VROM-raad daar een eigen analyse naast. Aan de hand van de vier pijlers van de nieuwe sturingsfilosofie van de *Nota Ruimte*, namelijk decentralisatie, deregulering, uitvoeringsgerichtheid en ontwikkelingsplanologie, wordt bekeken in hoeverre verwacht kan worden dat het nieuwe beleid en de nieuwe sturing een adequaat antwoord gaan geven op de knelpunten die ervaren worden in de praktijk. Daarbij wordt gefocust op de wijze waarop het tempo van de uitvoering omhoog kan en tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit(sborging) kan worden verbeterd. Op welke punten dient te worden bijgestuurd? Voorafgaand aan de analyse wordt de nieuwe sturing in een bredere context geplaatst.¹⁴ Dit voor een beter begrip van de opkomst én noodzaak van een nieuwe sturingsfilosofie.

3.2 Noodzaak van een nieuwe sturing

De opkomst van de netwerksamenleving met een toenemende interdependentie tussen overheden, markt en maatschappelijke organisaties vraagt om nieuwe vormen van sturing. Deze nieuwe sturing is ook in andere beleidsvelden herkenbaar, het betreft onder meer initiatieven die voorkomen uit het project de Andere Overheid.¹⁵ Belangrijk kenmerk van deze nieuwe sturing is het minder overheidscentristisch denken. In wetenschappelijke literatuur wordt het verlaten van dit overheidscentristische denken beschreven als de omslag van 'government' naar 'governance'. 'Governance' is een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin publieke en private actoren deelnemen aan gemengde publieke en private netwerken. In de ruimtelijke ordening is deze slag onmiskenbaar gemaakt. Op tal van plaatsen werken overheden samen met maatschappelijke actoren aan de planontwikkeling en planuitvoering.

¹⁴ De raad maakt haar analyse van de sturingsfilosofie in aanvulling op de bestaande ex-ante evaluaties van RIVM en NPB (2004) en van RPB, SCP en CPB (2004).

¹⁵ Het kabinet Balkenende wil met het actieprogramma Andere Overheid de verhouding tussen overheid en maatschappij en de wijze waarop de overheid haar taken uitvoert, ingrijpend veranderen. De overheid moet zich toelagen op haar kerntaken en deze taken beter uitvoeren: eenvoudiger, efficiënter en effectiever.



Een tweede dimensie van de nieuwe sturingsvraag heeft betrekking op de relatie tussen de overheden onderling. Het idee van de overheid als een set 'Matrouchka'-poppetjes, die keurig in elkaar passen en allemaal dezelfde visie zijn toegedaan, is geen getrouwe afspiegeling van de onderlinge verhoudingen. Niet alleen zijn de relaties tussen rijksoverheid en decentrale overheden gehorizontaliseerd; overheden spelen beleid tegenwoordig ook vaak 'over de band', bijvoorbeeld door via de Europese Unie hun zin te krijgen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer decentrale overheden in Den Haag eerst nul op hun rekest hebben gekregen maar later alsnog (sectorale) gelden lospeuteren als 'matching' voor inmiddels verworven Europese fondsen. Overheden zijn nadrukkelijk elkaars concurrenten.

Het beleidsspel wordt tegenwoordig 'multi-level' gespeeld. De term 'multi-level-governance' geeft aan dat actoren op verschillende schaalniveaus opereren. Voeg daarbij de horizontalisering waardoor de rijksoverheid minder effectief kan sturen door een 'nationale visie' te verordonneren, en het beeld van een sterk politiek circuit van beleidsconcurrentie is compleet.

Gezien het bovenstaande is het niet meer dan terecht dat de minister van VROM met de *Nota Ruimte* niet meer uitgaat van de 'government'-benadering. Het oude overheidscentristische denken geeft geen antwoord op de huidige ruimtelijke problemen en doet geen recht aan de nieuwe netwerkverhoudingen en verantwoordelijkheden van overheden onderling.

Het vraagstuk is hiermee nog niet volledig onder woorden gebracht. Naast overheden zijn ten slotte ook marktpartijen en maatschappelijke actoren actief in het 'multi-level-governance'. Een steeds groter deel van de besluitvorming speelt zich inmiddels af buiten de overheid om. Private partijen hebben eigen strategische allianties en netwerken gearrangeerd om de stroperige publiekbestuurlijke organisatie te omzeilen (Boelens, 2005). Inmiddels wordt ook veel expertise over ruimtelijke kwaliteit via private partijen ingehuurd (zie: Hajer et al., te verschijnen). Net als de overheid voeren marktpartijen en maatschappelijke actoren eigen ruimtelijk beleid ten aanzien van activiteiten en investeringen. Maar wat is daarin de positie van de overheid? Rondkijkend in de beleidspraktijk valt op dat overheidsorganisaties hun rol op zeer diverse wijze invullen.

Nuchter beschouwd komt de overheid uiteraard een unieke positie toe; zij is tenslotte nooit alleen een 'speler', maar bepaalt tevens de spelregels voor de

ruimtelijke besluitvorming.¹⁶ Daarnaast kan de overheid met eigen investeringen, en haar eigen agenda, het gedrag van de actoren in het netwerk beïnvloeden en gewenst gedrag uitlokken. Het probleem is echter dat de diversiteit aan activiteiten van overheidsorganisaties in de nieuwe constellatie nauwelijks nog centraal wordt aangestuurd. Dat kan worden verklaard door de afnemende sturingsprentie. Als de overheid niet zelf wil sturen, maar vooral wil overlaten brengt dit tenslotte met zich mee dat ook de organisatie van 'meekoppelende belangen' (door het parallel laten lopen van sectorale investeringen met ruimtelijke ontwikkelingsprioriteiten) niet meer actief ter hand wordt genomen. Het vaak geconstateerde afnemende sturingsvermogen van de overheid is, zo gezien, verweven met een afgenomen sturingswens.

In de geest van de ontwikkelingsgerichte planologie kan natuurlijk worden gekeken of het sturende vermogen van de andere betrokken partijen beter kan worden benut.

Een andere reactie op het verscheiden van het 'government'-model is het streven naar verbeterde sturing door het toezicht op doelbereiking te vergroten. De toverwoorden hierbij zijn doelaafspraken en transparantie. Daarbij staan de overheid ook managementconcepten uit de private sector ter beschikking, zoals monitoring en prestatiemetingen, het bepalen van 'benchmarks', en het sturen door 'naming and shaming'. Een cruciaal element uit deze sturingsfilosofie is het wederzijds leren. Door alle betrokken partijen inzicht te geven in geslaagde voorbeelden of door partijen bekend te maken met de analyse van succes of falen elders, wordt het mogelijk om over de gehele linie een beter resultaat te bereiken. De politiek filosoof Van Gunsteren beschrijft deze vorm van beleidsleren als 'variëteit en selectie': door veel decentralisering wordt variëteit mogelijk en door de veelheid aan projecten scherp te monitoren op het bereiken van bepaalde (door de centrale overheid gestelde) doelstellingen, wordt het anderen weer mogelijk gemaakt om de beste voorbeelden te selecteren en te imiteren. Dit V/S-model komt in de plaats van het analyse- en instructiemodel (A/I) (Van Gunsteren, 1994). Dit type denken over het sturen op kwaliteit veronderstelt dus op rijksniveau (1) het stellen van doelen (en een terughoudendheid in het bepalen van middelen), (2) het monitoren van resultaten, inclusief het signaleren van kansen en gevaren, (3) het stellen van 'benchmarks', dat wil zeggen het identificeren van voorbeelden die in feite de nieuwe norm stellen en bredere

16 Het gaat om spelregels in de zin van een ruimtelijke kwalitatief afwegingskader (inhoudelijk) en spelregels in de zin van een ruimtelijke afwegingsstructuur (proces, WRO) (vergelijk WRR, 1998).



navolging verdienen. Beleidsinstrumenten die hierbij horen zijn 'webbased' informatievoorziening, tijdschriften over regionale ontwikkelingsprojecten, jaarboeken ruimtelijke ordening, professionele excursies en uitwisselingen.

Het 'governance'-model impliceert een verschuiving van instituties naar netwerken. Dit betekent dat bij het oplossen van problemen niet wordt gezocht naar institutionele aanpassingen, maar naar het samenbrengen van actoren die eigenaar zijn van een specifiek probleem en die belang hebben bij een oplossing. Maar het probleem dat zich hier vaak voordoet is dat de overheid, eenmaal opgenomen in het netwerk, niet goed meer weet welke specifieke rol zij zelf moet vervullen. Dit is op zich wel begrijpelijk maar desalniettemin problematisch. Gegeven de staatsrechtelijke positie zijn overheden nimmer 'gewoon maar een partij onder vele'. De overheid komt altijd een publieke rol toe. Maar in het verleden kon de overheid zijn 'primaat' invullen door de afstemming en afweging over de eigen, overheidsinterne voorkeuren. Wanneer de overheid telkenmale in netwerken gaat opereren komt dat publieke afwegingsmoment niet zelden op de tocht te staan. De druk om mee te gaan in de voorstellen die in die netwerken zijn uitgewerkt is enorm groot, en de raadsdiscussie is niet automatisch meer het centrale moment van afweging.

3.3 Beoordeling sturingsfilosofie door de VROM-raad

In deze paragraaf analyseert de VROM-raad de nieuwe sturingsfilosofie. Dat wordt gedaan aan de hand van de vier pijlers waarop de nieuwe sturingsfilosofie van de *Nota Ruimte* is gebaseerd: decentralisatie, deregulering, uitvoeringsgerichtheid en ontwikkelingsplanologie. De indeling naar deze vier thema's laat onverlet dat er de nodige dwarsverbanden bestaan tussen de thema's. Per sturingsthema wordt aan de hand van citaten uit de *Nota Ruimte* kort beschreven wat de minister van VROM ermee beoogt, en wordt het oordeel van de VROM-raad uiteengezet, zowel in relatie tot de afwegingsstructuur als het afwegingskader.

Decentralisatie

“De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen waarin rijksverantwoordelijkheden en die van anderen helder zijn onderscheiden. Dit geeft invulling aan het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet”. (...) Het Rijk gaat met andere woorden minder “zorgen voor” anderen, en meer “zorgen dat” anderen eigen afwegingen kunnen maken en daarbij collectieve waarden borgen.”
(Tweede Kamer, 2005: 13)

Met het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ geeft het kabinet aan dat decentralisatie een belangrijke pijler is onder de nieuwe sturingsfilosofie. Daartoe introduceert het kabinet in de *Nota Ruimte* een nieuwe verhouding tussen de overheidslagen. In een poging de vergaande bestuurlijke vervlechting te doorbreken zijn de overheden niet meer gezamenlijk verantwoordelijk, maar wordt getracht helder te definiëren wie waarop aanspreekbaar is, met verantwoordelijkheden waar het Rijk voor staat, en punten waarbij beleidsruimte aan anderen wordt geboden. De verantwoordelijkheid wordt zo dicht mogelijk bij burgers en betrokken partijen gelegd. Op deze manier wordt de ruimte voor decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers vergroot. Met de decentralisatie maakt het Rijk ook duidelijk dat zij zich niet meer inhoudelijk met alles wil bemoeien. Een voorbeeld daarvan is dat de Ruimtelijke Hoofdstructuur van de *Vierde Nota* 100% van het nationale grondgebied omvatte en die van de *Nota Ruimte* 57% (Derksen, 2004). Het Rijk wil zich meer toeleggen op (programmatische) kaderstelling en heeft minder bemoeienis met de uitwerking van het beleid door andere overheden. Het Rijk zal scherper sturen op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van nationaal belang worden geacht.

Reflectie

De raad ziet decentralisatie als een positieve ontwikkeling. Het draagt bij aan ruimtelijke kwaliteit, omdat er bij ruimte voor decentrale overheden meer ruimte is voor regionale differentiatie (zie onder andere VROM-raad, 2004a; WRR 1998). De VROM-raad wil bij een paar aspecten van decentralisering kanttekeningen plaatsen, zowel in relatie tot de afwegingsstructuur (proces) als tot het afwegingskader (inhoud).

Wat betreft de afwegingsstructuur is het voor de VROM-raad allereerst de vraag of de beoogde sanering van bestuurlijke drukte door decentralisatie wel bereikt wordt. Eerdere ex-ante evaluaties van de *Nota Ruimte* geven aan dat met de decentrale sturingsfilosofie de bestuurlijke vervlechting tussen Rijk, provincies en



gemeenten juist zal toenemen (deze vrees werd ook geuit in de rondetafel-gesprekken). De raad ziet de bestuurlijke drukte niet als nadeel per se: als het resultaat oplevert, kan het juist goed zijn om met veel partijen om de tafel te zitten. Er is in de huidige netwerksamenleving immers sprake van een groeiende interdependentie. Het slaat pas om in een nadeel als de bestuurlijke drukte ook leidt tot bestuurlijke chaos. Helaas wordt dit laatste echter vaak in de uitvoeringspraktijk ervaren. Een voorbeeld daarvan is de door de 'Holland Acht' geagendeerde complexe besluitvorming in de Randstad. De veelheid aan betrokken overheden, Rijk, provincies, stadsregio's, gemeenten, waterschappen en dergelijke, maakt besturen moeilijk, maar het is echter zeer de vraag of een bestuurlijke hervorming in de Randstad hier werkelijk een oplossing zou bieden. Het gaat veeleer om een heldere attributie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.¹⁷ Waar plannen gemaakt moeten worden met (sectoraal) geld zal bovendien altijd een spel van 'multi-level-governance' worden gespeeld. In die zin is het decentraliseringsmotief een illusie: de interdependenties zijn, voor substantiële projecten, domweg te groot.

Daarnaast meent de VROM-raad dat onvoldoende doordacht is in hoeverre decentralisatie het regionale gat zou kunnen dichten. In de ogen van de raad biedt de beoogde decentralisatie geen oplossing voor het zogenaamde 'regionale gat'. Veel ruimtelijke ordeningsproblemen en -kansen manifesteren zich op regionaal niveau, vooral rondom de grote steden. De *Nota Ruimte* gaat hier niet uitgebreid op in, terwijl juist veel ontwikkelingspotentieel op regionaal niveau is te vinden (RPB, CPB en SCP, 2004: 49-50). De kans is groot dat op het regionale niveau de bestuurlijke 'spaghetti' toeneemt. In de tijd van de totstandkoming van de Vinex heeft de RPD actief met het ministerie van Binnenlandse Zaken samengewerkt aan het ruimtelijke takenpakket van de BON-regio's in de Kaderwet bestuur in verandering, juist om voor de toenmalige stadsprovincies dat regionale gat te dichten. Bij de in de *Nota Ruimte* aangewezen stedelijke netwerken ontbreekt echter een dergelijke strategie. Een voorbeeld: de woningbouwafspraken over de verdeling van de rijkssubsidies (Besluit Locatiegebonden Subsidies) zijn voor Tilburg, Breda en Den Bosch gemaakt met de provincie Noord-Brabant en voor Eindhoven en Helmond met het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). Het stedelijk netwerk Brabantstad was blijkbaar daarvoor niet in beeld.

¹⁷ De nieuwe hoogleraar Hendriks stelt in een interview naar aanleiding van zijn inaugurele rede de vraag "vanwaar die stellige aanname dat het probleem in de structuur schuilt?" In 1999 stond de regio nog op vijf in de betreffende ranglijst. De structuur toen was net zo stroperig als nu" (Bekkers en Bouwmans, 2006).

Ook meent de raad dat de *Nota Ruimte* onvoldoende duidelijk is over wie bepaalt wat kan, en wat moet. De *Nota Ruimte* geeft dit onvoldoende aan, ondanks het overzicht dat de *Nota Ruimte* daarover presenteert (Tweede Kamer, 2005: 41 e.v.). Het SCP constateert dan ook in zijn ex-ante evaluatie van de sturingsfilosofie dat er in de *Nota Ruimte* sprake is van verschillende typen verantwoordelijkheden, die niet leiden tot een heldere bestuurlijke taakverdeling. Het Rijk is wisselend systeemverantwoordelijk of eind- c.q. resultaatverantwoordelijk. Echter, in welke gevallen het Rijk welke verantwoordelijkheid heeft wordt niet nader gespecificeerd. Dit wordt extra verwarrend als het Rijk kiest voor decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van rijksdoelen zoals in de *Nota Ruimte* wordt geschreven (RPB, CPB en SCP 2004: 48-49).¹⁸ In de uitwerking van de *Nota Ruimte* hebben de overheden onderling overleg gevoerd om meer duidelijkheid in deze te creëren. Er is op basis van de *Nota Ruimte* gewerkt aan een kader voor uitvoeringsafspraken tussen Rijk, provincies en (samenwerkende) gemeenten, waarin duidelijk wordt 'wie wat doet en wanneer'. In december 2005 zijn deze bestuurlijke afspraken gepubliceerd ('De Nota Ruimte, ieder zijn rol'). De raad vindt het bijzonder belangrijk dat de betrokken partijen in deze afspraken heel concreet aangeven wie per project aanspreekpunt of project-bestuurder is. Tegelijkertijd meent de raad dat het beeld dat in de bestuurlijke afspraken wordt geschetst: 'afspraken moeten bevorderen dat Rijk, provincies, regio's en gemeenten daadwerkelijk optreden als één, elkaar onderling aanvullende, overheid', hoog gegrepen is.¹⁹

Ook is de reeds eerder aangestipte paradox dat het Rijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering naar de lagere overheden overhevelt, terwijl juist op die niveaus de afgelopen jaren de stuurkracht fors is afgenomen. Dit blijkt onder andere als de noodzakelijke publiek-private samenwerking, ook als gevolg van de dualisering, onvoldoende resultaten boekt. Per gemeente/regio bestaan overigens grote verschillen. De rode draad is echter de ontbrekende slagkracht en het onvermogen om lokaal adequaat invulling te geven aan publiek opdrachtgeverschap. De ingezette decentralisatie had daarom juist gepaard moeten gaan met impulsen ter versterking van de decentrale overheden. Een decentralisatie van middelen hoort daar nadrukkelijk ook bij.

¹⁸ Bij decentralisatie is doorwerking volgens het SCP een sleutelbegrip. In de Uitvoeringsagenda worden onder die noemer dan ook 45 richtlijnen, suggesties en aanwijzingen geformuleerd voor het provinciale en gemeentelijke beleid dat betrekking heeft op de Nationale Hoofdstructuur en het waarborgen van basiskwaliteit. Het SCP plaatst kanttekeningen bij deze 45 uitspraken in het licht van de beoogde decentralisatie en het intensieve bestuurlijke verkeer dat ermee wordt opgeroepen (RPB, CPB en SCP, 2004: 50). De nota laat in het midden tot "waar de bemoeienis van het Rijk reikt en waar die van provincies en gemeenten begint" (idem: 51).

¹⁹ www.vng.nl.



De stuurkracht van decentrale overheden komt verder onder druk te staan door de grotere betrokkenheid van de burger bij ruimtelijke ontwikkelingsprocessen, vooral omdat vaker gebruik wordt gemaakt van 'hindermacht'. In de ogen van de raad dient betrokkenheid van burgers positief te worden gewaardeerd. Burgers reageren vanuit verschillende rollen, zowel vanuit individuele rechten, als vanuit zorgen voor publiek belang. Beide hebben een eigen legitimiteit en vragen om heldere juridische kaders. Een grotere betrokkenheid van burgers aan het begin van het proces is geen volledige garantie voor het voorkomen van beroeps-procedures achteraf. Burgers kunnen onvoldoende tevreden zijn met het bereikte resultaat en alsnog via een beroepsprocedure proberen hun gelijk te halen. Ook kan de achterban ontevreden zijn of er zijn niet-gerepresenteerden die achteraf bezwaar aantekenen.

Wat betreft het inhoudelijke afwegingskader, meent de raad dat de beoogde inhoudelijke selectiviteit en ruimte voor regionale differentiatie weliswaar wordt bereikt, maar dat daarbij onvoldoende aandacht is voor de keerzijde van decentralisatie. Er kan onduidelijkheid ontstaan over de invulling van de beleidsvrijheid door de lagere overheden en de private sector. De omschrijvingen van de *Nota Ruimte* zijn op veel aspecten multi-interpretabel. Dit kan bij de uitvoering tot vertraging leiden, bijvoorbeeld als onduidelijk blijft wat het Rijk verstaat onder de zorg van het Rijk voor de generieke basiskwaliteit in heel Nederland. Ook het gebrek aan een duidelijke visie bij het Rijk op de nationale Ruimtelijke Hoofd-structuur leidt tot onduidelijkheid bij de andere actoren in het netwerk over de rolopvatting van het Rijk. Tijdens de rondetafelgesprekken is daar ook herhaaldelijk op gewezen. Wat wil het Rijk eigenlijk? Wanneer grijpt het Rijk in? Wanneer is het Rijk bereid bij te dragen?²⁰ Wat pakt het Rijk op? De minister van VROM heeft over dat laatste in een interview gezegd dat de rijksoverheid bij projecten met een nationaal profiel actief de regie moet voeren, en dat zij die handschoen zeker oppakt.²¹ Onduidelijk blijft echter hoe zij dat gaat doen. Deze onduidelijkheid leidt ook tot vertraging in de uitvoering.

20 Op 9 januari 2006 presenteerde de minister van VROM tijdens haar nieuwjaarstoespraak de VROM-investeringskaart. Hierop staan alle investeringen van VROM per gemeente weergegeven. De kaart geeft echter geen adequaat inzicht in de *rijks* investeringsstrategie. De investeringen van de Rijksgebouwendienst vertroebelen het beeld (zo staat Apeldoorn op de vierde plaats in verband met de bouw van een nieuw belastingkantoor). Ook worden de ruimtelijk relevante investeringen van de andere departementen niet getoond.

21 Interview Minister Dekker (Lavermans, 2005). "Projecten met een nationaal profiel zijn projecten waar een veelheid van rijksbelangen spelen. Deze zijn te onderscheiden van projecten met een regionaal profiel waar enkele rijksbelangen spelen."

Deregulering

“Het Rijk werkt, breder dan alleen met deze nota, aan deregulering en minder bureaucratie. (...) Het accent verschuift (...) van gedetailleerde Haagse sturing met veel regels en voorschriften naar sturing op hoofdlijnen zodat anderen hun verantwoordelijkheden ook werkelijk kunnen nemen en waarmaken.”
(Tweede Kamer, 2005: 13)

Het kabinet zet met deregulering in op efficiënt en effectief werken. Dit is uitgewerkt in minder en in minder gedetailleerde Haagse regels en voorschriften, en in sturing op hoofdlijnen. Het kabinet beperkt zich in de *Nota Ruimte* in het aantal regels dat het Rijk aan anderen oplegt. VROM heeft bovendien een herijkingstraject ingezet dat leidt tot vermindering van het aantal wetten en regels. Op deze manier wordt meer beleidsruimte gecreëerd voor medeoverheden en private partijen. Ook wordt het besluitvormingsproces versneld door het schrappen van procedurevoorschriften. VROM wil met deze deregulering bereiken dat er sneller en krachtiger wordt gestuurd.

Reflectie

De raad staat positief tegenover het doel van deregulering ten behoeve van een snellere en daadkrachtiger sturing. Net als bij het thema decentralisatie plaatst de VROM-raad ook bij het punt van deregulering enkele kanttekeningen, zowel in relatie tot de afwegingsstructuur (proces) als tot het afwegingskader (inhoud).

Wat betreft de verbeteringen in de afwegingsstructuur, is het voor de raad nog maar de vraag of het ingezette herijkingstraject niet te zeer blijft steken in het kappen van dor hout. Er moet ook gesnoeid worden in het nog levende hout.²² Het schrappen van regels die toch al zouden verdwijnen is weinig overtuigend om daadwerkelijk uiting te geven aan het streven naar deregulering en versneling van de uitvoering. Het samenvoegen van procedures in één vergunning (VROM-vergunning) blijkt bovendien niet noodzakelijkerwijs tot tijdwinst te leiden, wel tot een vermindering van administratieve lasten.

De raad vraagt zich bovendien af of de onderliggende aanname wel juist is. Knelpunten in de uitvoering zijn in de ogen van de raad niet alleen een zaak van een teveel aan regels, maar ook van het onvoldoende of onjuist toepassen

22 Zie ook ‘Groei door snoei...?’ Interview Jan Fokkema, (Bijsterveld, 2005a). ‘Deregulering VROM is slechts symptoombestrijding’, Interview Co Verdaas (Bijsterveld, 2005b).



van die regels. Een voorbeeld daarvan is het inzetten van het instrument aanwijzing. Dit instrument wordt slechts zeer zelden toegepast. Onlangs pleitte de Noord-Hollandse Commissaris van de Koningin Borghouts ervoor om gemeenten die halsstarrig weigeren mee te werken aan provinciaal beleid sneller een aanwijzing te geven.²³ Volgens hem wordt er in het huidige openbaar bestuur te weinig gebruik gemaakt van bestuursdwang.

De VROM-raad constateert bovendien dat geleidelijk aan de afwegingsstructuur van ruimtelijke ordening vervuild is geraakt. Door het incorporeren van sectorale en Europese regelgeving en sectortoetsen zijn de afgelopen jaren koppelingen tot stand gebracht tussen sectorale besluitvorming en de ruimtelijke besluitvorming. De aanpak van de fijnstofproblematiek is hier een voorbeeld van. Deze koppelingen werken vertragend op de ruimtelijke besluitvormingsprocedures en dragen soms zelfs bij tot het blokkeren van ruimtelijke projecten die niet eens wezenlijk bijdragen aan de sectorale problemen. De sectoren hebben hun belangen weten te verankeren in een stelsel van harde (en soms zachte) toetsen als de MER, de strategische milieubeoordeling, de watertoets, de Economische Effect Rapportage, de toets aan de Vogel- en Habitatrichtlijn et cetera. De ruimtelijke besluitvorming dreigt daardoor vast te lopen en wordt vervolgens gekenschetst als hindermacht.²⁴ Dit moet bijgestuurd worden. Het Rijk moet zich vooral met betrekking tot de Europese regelgeving meer anticiperend opstellen. Dit vereist een herbezinning op de positie die het Rijk inneemt in de nieuwe omgeving: het Rijk krijgt door de grotere rol van Europa een middenpositie in de nieuwe verhoudingen tussen de bestuurslagen. De introductie van de strategische milieubeoordeling (SMB) is voor DG Milieu aanleiding om de MER-procedures tegen het licht te houden. In de sanering van de MER-procedure kan de minister van VROM volgens de raad veel winst behalen en de balans tussen sector en facet weer enigszins herstellen.

De incorporatie van sectorregels in het ruimtelijke ordeningsproces heeft ook gevolgen voor de inhoudelijke afweging, voor het afwegingskader. Volgens het oude systeem droeg de ruimtelijke ordening als facetbeleid zorg voor coördinatie en afweging van sectorale voornemens, en ook voor toevoeging van ruimtelijke kwaliteit in een synthese die meer is dan de som der sectorale deelbelangen. De ruimtelijke ordening stond dus als integrale afweging bovenop de sectoren.

²³ In dit geval: Anna Paulowna wil niet toestaan dat op haar grondgebied een nieuwe binnenhaven voor Den Helder wordt aangelegd, zoals het nieuwe streekplan voor Noord-Holland-Noord aangeeft.

²⁴ Het ministerie van VROM bevestigt zelf dat beeld met haar slogan 'van hindermacht naar ontwikkelkracht'.

In de huidige situatie is het andersom: de sectorale toetsen zijn bovenop de ruimtelijke besluitvorming geplaatst, en ondermijnen daarmee de idee van een integrale ruimtelijke afweging. Dit verkleint de speelruimte voor ruimtelijke ordening en maakt een optimale afweging en een uitruil op facet-niveau onmogelijk. De kwaliteit, die een goede ruimtelijke ordening zou moeten toevoegen, kan daardoor steeds minder worden gerealiseerd. Er is te weinig ruimte voor een inhoudelijke afweging, om zo de gewenste ruimtelijke kwaliteit te genereren. Dit maakt het vraagstuk van de verhouding tussen ruimtelijke ordening en sectorregels erg belangrijk. Een herbezinning is lastig, maar noodzakelijk. Enerzijds is de sectordruk groot, anderzijds is zij vaak ook valide. Het is voor de VROM-raad de vraag of met de *Nota Ruimte* en de nieuwe Wro de balans tussen facet en sector voldoende wordt hersteld. Wellicht belangrijker is dat de minister van VROM in staat is om meer tegenwicht te geven tegen de regeldruk van sectoren, en om ook actief sanering van sectorale regelgeving te bewerkstelligen. Dit geldt zowel op nationaal als op Europees niveau.

Uitvoeringsgerichtheid

“De uitvoering van het beleid staat (...) meer centraal dan voorheen. (...) Uitgangspunt daarbij is, dat de in ieder geval tot 2014 beperkt beschikbare rijksmiddelen gericht, samenhangend en selectief worden ingezet. Daarnaast moet echter ook een wervend uitvoeringsperspectief worden geboden voor de periode daarna, aangezien de *Nota Ruimte* het nationaal ruimtelijk beleid tot 2020 vastlegt (en een doorkijk biedt tot 2030). Maar het wil ook zeggen dat decentrale overheden (en marktpartijen) handvatten meekrijgen, waarmee ze weten waar ze aan toe zijn en ze ook werkelijk in staat worden gesteld de uitvoering daadkrachtig en gebiedsgericht ter hand te nemen.(...)” (Tweede Kamer, 2005: 29)

49

Expliciet dan vroeger gebeurde wordt getracht het beleid aan uitvoering te koppelen. Sleutelwoorden hierbij zijn samenhang, slagvaardigheid, toekomstgerichtheid en snelheid. De uitvoeringsgerichtheid komt tot uitdrukking in de koppeling van rijksfinanciën (onder andere de gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking - FES) aan elementen uit de Ruimtelijke Hoofdstructuur waar het Rijk belang aan hecht. Ook komt er nieuw instrumentarium beschikbaar om de uitvoeringskracht van lagere overheden te versterken. Cruciaal voor een gerichte uitvoering van de *Nota Ruimte* is dat de inzet van rijksmiddelen gecoördineerd en gebundeld wordt ingezet. Het werken met programma's, programmasturing en programmaministers is hier een voorbeeld van.



Reflectie

De raad wil allereerst stilstaan bij de misvatting dat de *Nota Ruimte* uitgevoerd moet worden. Volgens de raad doet dit onvoldoende recht aan het strategisch-indicatieve karakter van de nota. De *Nota Ruimte* is een kader voor nageschatte besluitvorming. De nota kan worden gezien als één van de referentiekaders voor de ruimtelijke beslissingen van actoren. De Nederlandse ruimtelijke ordening heeft bovendien geen traditie van uitvoering via de ruimtelijke ordeningslijn. Als een claim door de ruimtelijke ordening 'gehonoreerd' was, kon de sector aan de slag met de uitvoering. Als er in een strategisch ruimtelijke plan een (indicatief) programma werd genoemd, dan werd dat via de sectorlijn tot realisatie gebracht. De klassieke gedachte bij de RPD was dan ook dat ruimtelijke ordening geen eigen middelen nodig had, en ook niet zou moeten willen hebben (filosofie van Witsen, oud Directeur-Generaal van Rijksplanologische Dienst) omdat de sectoren ten alle tijden verantwoordelijk bleven voor de uitvoering van het beleid. Het idee dat de ruimtelijke ordening ineens sectorprogramma's tot realisatie brengt is merkwaardig, want is de ruimtelijke ordening verantwoordelijk voor de bouw van woningen, de aanleg van bedrijventerreinen of groenvoorzieningen? Minister Dekker zegt zelf: "...maar ik ben niet degene die bouwt" (Laverman en Staal, 2005: 11). De uitvoeringsproblemen in de ruimtelijke ordening in Nederland moeten daarom geschetst worden tegen de achtergrond van de sector-facet discussie.

Hoewel de ruimtelijke ordening dus niet eindverantwoordelijk voor uitvoering zou moeten worden gemaakt, krijgt het wel een grotere uitvoeringsgerichtheid. Wat betreft de afwegingsstructuur betekent dit, dat DG Ruimte een andere taak krijgt. DG Ruimte is geen 'spending department'. Het krijgt dan, indachtig het 'multi-level-governance'-model, vooral de zware taak om investeringen van andere overheden en marktpartijen te richten en los te trekken. De WRR (1998) sprak niet voor niets over ontwikkelingspolitiek. Juist op het politieke niveau moet commitment worden bereikt als het gaat om het richten van ruimtelijke investeringen van andere overheden, markt en maatschappelijke organisaties. Er is dus meer nodig dan een zorgvuldige en snelle afwegingsstructuur (zie ook interview Meijdam "Ondernemende wethouders gevraagd" in Muskee, 2005). Het primaat van de politiek dient te worden hersteld. Ambtenaren hebben in het algemeen een klein mandaat en een geringe handelingsruimte, zij worden niet beloond voor het nemen van risico's. Het aanspreken van andere actoren op hun investeringsstrategie en -gedrag is daarom echt een zaak van politici.

Daarnaast wil de raad wijzen op het risico dat een gerichtheid op uitvoering het risico in zich draagt van een te hoge wilscomponent en te weinig oog voor de

context waarin sturing (en planning) plaatsvindt (zie ook RPB, 2004). De raad wijst erop dat in het verleden de maakbaarheid van de samenleving beperkt is gebleken.

Wat betreft het inhoudelijke afwegingskader is de analyse van de raad, dat de *Nota Ruimte* in plaats van als het beoogde wervende uitvoeringskader vooral als een onduidelijk kader werkt. De uitvoering en de ruimtelijke kwaliteit worden, alleen daardoor al, niet noodzakelijkerwijs geborgd.

Een voorbeeld van de uitvoeringsgerichtheid van de *Nota Ruimte* is de programma-aanpak. Het kabinet heeft in juni 2004 besloten een programma-aanpak in te zetten op vier gebieden waar de stapeling van projecten uit de *Nota Ruimte* zo complex is dat een extra coördinatie-inspanning van het Rijk nodig is. Een programmatische aanpak zou meer garanties geven op samenhang en synergie tussen opgaven en projecten. Uit een evaluatie van het ministerie van VROM en eigen bevindingen van de raad blijkt dat de programmatische aanpak over het algemeen door betrokkenen voorzichtig positief wordt gewaardeerd.²⁵ De interne rijksafstemming is erdoor verbeterd. De regiopartners klagen echter over het gebrek aan visie bij het Rijk. Zij willen de projecten in een bredere ruimtelijke en/of economische context plaatsen of bezien in een langetermijnperspectief. Een rijksvisie is hierbij onontbeerlijk. Deze visie is echter onvoldoende in de *Nota Ruimte* te vinden.

De programma-aanpak van de *Nota Ruimte* zou moeten leiden tot een versnelling van de uitvoering van de daarin opgenomen projecten. Uit recent onderzoek blijkt echter dat het programma weliswaar heeft geleid tot een betere rijkscoördinatie, maar dat de aanpak (nog) niet in alle gevallen heeft geleid tot meer samenhang en synergie tussen opgaven en projecten en ook nog niet heeft geleid tot een versnelling van de uitvoering (B&A, 2006). De onderzoekers wijten het uitblijven van versnelling aan de nog relatief korte looptijd van de programma-aanpak, en het feit dat betrokkenen eerst weer hun positie hebben moeten bepalen. Hoewel de verantwoordelijkheidsverdeling in grote lijnen overzichtelijk en werkbaar is, wordt ook gewezen op het gevaar van rolvervaging en een onheldere taakverdeling tussen programmaminister en vakminister. In de ogen van de raad past de programmatische aanpak goed in het in dit hoofdstuk geschetste 'multi-level-governance'-model. Daarbij moet echter wel gezorgd worden voor een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en moet duidelijk zijn wat elke

25 VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2006; B&A groep, 2006.



partij heeft in te brengen. Het valt te hopen dat de programma-aanpak hier een goede leerschool voor biedt. Een kanttekening hierbij is dat het de raad niet duidelijk is hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen programmaminister en de minister van VROM is geregeld.

Ontwikkelingsplanologie

“Het kabinet kiest in deze nota voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van “het stellen van beperkingen” naar “het stimuleren van ontwikkelingen”. (...) Ontwikkelingsplanologie (...) werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk.” (Tweede Kamer, 2005: 28)

Vanuit de wens om de ontwikkelkracht van ruimtelijke planning te vergroten, verschuift het accent van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, van ordening naar ontwikkeling (Tweede Kamer, 2005: 6-7, 28). Deregulering, procedureversnelling en een cultuuromslag (van denken naar doen, doelen in plaats van regels staan centraal) zijn trefwoorden hierbij. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner.

Reflectie

Met de introductie van ontwikkelingsplanologie is de idee centraal komen te staan dat niet het plan maar de ontwikkeling centraal staat. De raad kan deze verschuiving waarderen. Het is echter niet voor alle partijen een even nieuw idee. Het was immers altijd al zo dat binnen de geboden ‘ontwikkel’-ruimte andere actoren hun plannen konden realiseren. Bij gemeenten spreekt men daarom ook over ‘oude wijn in nieuwe zakken’. Zij hadden immers altijd al een actief grondbedrijf of een ontwikkelingsbedrijf. Voor Rijk en provincies is de notie van ontwikkelingsplanologie echter wel nieuw. Deze overheidsniveaus hebben zeker op het politieke vlak nog weinig ervaring met deze werkwijze. De voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie laten zien dat nu op het regionale niveau eerste ervaringen worden opgedaan met ‘agendasetting’ op politiek/bestuurlijk niveau, het onderhandelen en afstemmen met maatschappelijke organisaties en de markt (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005).

Echter, in het licht van de gewenste ontwikkelingsplanologie, meent de raad dat er onvoldoende is nagedacht over de betekenis van ruimtelijke ordening in de (nieuwe) netwerkomgeving. Netwerksturing vraagt om een gevarieerde en flexibele instrumentenmix, waarbij het netwerk van actoren met uiteenlopende middelen wordt uitgenodigd om tot tempo en kwaliteit te komen. Versnelling van de uitvoering en het verbeteren van de kwaliteit met ontwikkelingsplanologie kan alleen door het tijdig betrekken van andere relevante actoren. Dit betekent wel dat de overheid niet alleen bepaalt wat er gaat gebeuren. Het is dus niet zo dat het Rijk haar netwerk bespeelt om anderen te laten doen wat zij zo graag wil. Nee, samen worden doelen en de wegen daar naartoe verkend. Dit kost tijd. Actoren kunnen ook niet te instrumenteel benaderd worden, zij hebben immers hun eigen (beleids)agenda.

Gerelateerd aan de nieuwe manier van samenwerken met andere actoren is er een grotere rol voor marktpartijen. De VROM-raad meent dat een omslag van overheids- naar marktsturing geen panacee is. De markt kent een sterke conjunctuurgevoeligheid en een fixatie op de korte termijn. Daarnaast ziet de raad een tendens tot schaalvergroting, met name bij ontwikkelende aannemers met een nog grotere nadruk op de korte termijn vanwege de aannemersgestuurde productie. De raad acht het daarom van belang om na te gaan op welke wijze continuïteit en kwaliteit op de lange termijn kan worden gewaarborgd, ook in minder voorspoedige tijden. De overheid heeft een verantwoordelijkheid in de continuïteit van de woningbouwproductie, ook in tijden van laagconjunctuur. Zeker nu uit de Monitor Nieuwe Woningen (Van der Heijden et al., 2005: 10) blijkt dat de beoogde jaarlijkse productie van 80.000 woningen niet zal worden gehaald, ligt hier voor de overheid een taak. De overheid dient daarom anticyclisch-denken te agenderen en het langetermijnperspectief te behartigen.

Ook voor het inhoudelijke afwegingskader kan een vergelijkbare conclusie over ruimtelijke ordening in een netwerkomgeving getrokken worden. Als de minister van VROM wil dat bepaalde zaken gebeuren of dat anderen die zaken oppakken, dient dat gepaard te gaan met de juiste incentives. Dus de minister van VROM moet haar eigen agenda op orde hebben én moet daarnaast oog en oor hebben voor de wensen van anderen.



3.4 Conclusie

Tegen de achtergrond van de opkomst van een netwerksamenleving is een nieuw model voor overheidssturing ontstaan. Dit 'multi-level-governance'-model gaat veel meer uit van onderlinge interdependenties tussen actoren bij zowel de formulering als de uitvoering van beleid. Het is tegen deze achtergrond dat de nieuwe sturingsfilosofie van VROM begrepen moet worden. De VROM-raad meent dat de nieuwe sturingsfilosofie van VROM, die gebaseerd is op de pijlers decentralisatie, deregulering, uitvoeringsgerichtheid en ontwikkelingsplanologie, nastrevenswaardig is. Echter, gezien de kanttekeningen die de raad bij elk deel-aspect gemaakt heeft, meent de raad tegelijkertijd dat er een kloof bestaat tussen de nieuwe sturingsfilosofie *in theorie* en de uitwerking daarvan *in de (bestuurlijke) uitvoeringspraktijk*. De afwegingsstructuur is overbelast geraakt en het afwegingskader is verzwakt. Deze twee werken negatief op elkaar uit, hetgeen tendentieel leidt tot een neergaande spiraal. Dit maakt het twijfelachtig dat de beoogde snelheid in (bouw)productie en de beoogde kwaliteitsborging kunnen worden gehaald.

De raad verwacht dat sommige knelpunten zullen worden opgelost met de inwerkingtreding van het nieuwe beleid, met de nieuwe regelgeving of juist met de afschaffing daarvan. Het is bijvoorbeeld positief dat de complexe regelgeving overzichtelijker wordt gemaakt, doordat procedures worden samengevoegd in één VROM-vergunning. Ook is met de inwerkingtreding van de Interimwet stad- en milieubenadering op 1 februari 2006 de coördinatieregeling in werking getreden. Daarmee kan een gemeente de vergunningen voor een project gelijktijdig in één procedure afgeven. Tevens vindt inspraak en beroep voor alle besluiten in één keer plaats. Een andere positieve ontwikkeling op dit gebied is dat de ministerraad in december 2005 besloot om per 1 januari 2006 over te gaan op een selectiever toezicht op ruimtelijke plannen. Dit moet leiden tot een vermindering van bestuurslast en het sneller verlopen van procedures. Ook zal invoering van de nieuwe Wro leiden tot een verkorting van proceduretijden. Een deel van de onduidelijkheid over de nieuwe verhoudingen zal werkenderweg opgelost worden door de afspraken daarover tussen VROM, IPO en VNG (VNG et al., 2005). Ook een beter gebruik van bestaande regels kan belemmeringen wegnemen. De raad wil bij de hierboven genoemde maatregelen een kanttekening plaatsen. Een versnelling van de besluitvorming mag niet ten koste gaan van de kwaliteitsborging. Ook bij andere knelpunten heeft de raad zorgen. Dit zit vooral in de volgende punten.

Allereerst wil de raad erop wijzen dat de *Nota Ruimte* de uitvoering zonder veel ondersteuning neerlegt bij decentrale overheden. De provincies hebben echter tot op heden vooral toetsend in plaats van ontwikkelend gewerkt, en de uitvoeringspraktijk laat zien dat gemeenten op dit moment grote problemen hebben bij het realiseren van hun ruimtelijke doelen. Dit uit zich ondermeer in de onvoldoende harde bestemmingsplancapaciteit, terwijl de nieuwbouwproductie in het bestaand stedelijk gebied moeizaam tot stand komt.²⁶

Een tweede opmerking van de raad betreft de verwachtingen ten aanzien van de markt bij de accentverschuiving naar ontwikkelingsplanologie en het zoeken naar nieuwe kostendragers. De raad staat achter de omslag richting ontwikkelingsplanologie, maar ziet een belangrijke rol voor de overheid daar waar de markt in gebreke blijft. Door de sterke conjunctuurgevoeligheid van de markt blijven langetermijnbehoeften aan kwaliteit buiten beeld. Binnen het nieuwe sturingsmodel is nog onvoldoende ervaring opgedaan met nieuwe arrangementen tussen overheid, markt en samenleving om ontwikkelingsplanologie vorm te geven.

Een derde opmerking betreft het nieuwe krachtenveld en op de positie van het Rijk in het netwerk van overheden. Met de opkomst van Europa komt het Rijk vaak in een middenpositie terecht. Dit verstrekt de behoefte aan regie op dit niveau: regie tussen Europa en de lagere overheden, maar ook regie op en coördinatie tussen de verschillende departementen.

Tot slot wil de raad wijzen op de gesignaleerde 'witheid' van de *Nota Ruimte*. Door de ingezette omslag wordt decentrale overheden meer ruimte geboden, maar een dergelijke omslag vereist wel dat het afwegingskader voldoende richtinggevend is. Juist met de aanstaande wijzigingen in de afwegingsstructuur (nieuwe Wro) is er behoefte aan houvast van een afwegingskader. Een rijksvisie op ruimtelijke kwaliteit ontbreekt. Het Rijk kan daar meer invulling aan geven, bijvoorbeeld door een duidelijke eigen agenda en een nog actievere betrokkenheid bij en ondersteuning van regionale uitwerkingen. De nieuwe filosofie met het accent op uitvoeringsgerichtheid lijkt ten onrechte te ontkennen dat er behoefte is aan kaderstelling. In de ogen van de raad zou het om allebei moeten gaan: zowel om uitvoering en nieuwe sturing als om een voldoende kaderstellende nota.

²⁶ Als onderdeel van de woningbouwafspraken is in opdracht van het ministerie van VROM een Monitor Plancapaciteit opgesteld, waarmee een vroegtijdige inschatting gegeven kan worden of de woningbouwproductie gehaald kan worden. Het eerste rapport van deze monitor, met een inventarisatie van alle regio's, is in februari 2004 door de minister van VROM naar de Tweede Kamer gestuurd. Naar verwachting zal in juli 2006 een actualisatie van de Monitor Plancapaciteit gepubliceerd worden.



Deze opmerkingen maken dat de raad, hoewel voorstander van de nieuwe sturingsfilosofie, nadrukkelijker aandacht wil vragen voor de waarborgen en stimulansen om bovenstaande aspecten bij te sturen. In het volgende hoofdstuk gaat de raad hier nader op in.



4 Ruimte geven, ruimte nemen: conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

De VROM-raad komt in dit advies tot de conclusie dat de nieuwe sturingsfilosofie van de minister van VROM goed aansluit op de nieuwe context waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen totstandkomen. Terecht wordt het oude ‘government’-model verruimd voor ‘governance’. De nieuwe sturingsfilosofie zal echter niet zomaar werken en de uitvoeringspraktijk verbeteren.²⁷ Het verdient aanbeveling om juist de situatie van het ‘multi-level’-bestuur nader te doordenken. Hoewel het moment voor advisering wellicht prematuur lijkt²⁸, meent de raad daarom toch dat de Minister wel een steuntje of wellicht zelfs een duwtje in de rug kan gebruiken. Onze hoofdboodschap is: Minister, leg een zwaar accent op een voortvarende uitvoering en gebruik dit advies om bij te sturen.

De raad ziet drie belangrijke lijnen ter versterking van de uitvoering. In de eerste plaats staat de raad stil bij het nieuwe krachtenveld. In dit nieuwe veld moeten actoren hun posities ten opzichte van elkaar opnieuw innemen en moet het Rijk invulling geven aan haar nieuwe ‘middenpositie’ (zie paragraaf 4.2). Om in de nieuwe verhoudingen de ruimte ‘voor elkaar’ te krijgen zal de minister van VROM haar eigen ruimte moeten innemen, onder andere door meer duidelijkheid te geven over haar eigen agenda (paragraaf 4.3). In de derde plaats zal de Minister ook goed moeten aangeven op welke wijze en waar zij anderen de ruimte geeft. Daartoe gaat de raad in op de verbetering van de stuurkracht van het lokale bestuur, zowel van onderop als faciliterend van bovenaf (paragraaf 4.4).

59

²⁷ Het mag duidelijk zijn dat de nieuwe sturingsfilosofie alleen werkt onder bepaalde condities. Als men uitgaat van de juiste prognoses, een adequate (bouw)monitoring en dergelijke. In dit advies wordt niet nader ingegaan op deze condities. Sommige problemen zijn van alle tijden, en worden ook met dit advies niet verholpen.

²⁸ Het beleid is recent vastgesteld en het instrumentarium komt op zijn vroegst pas in 2007 beschikbaar.



4.2 Ruimte voor elkaar: het nieuwe krachtenveld

In de afgelopen decennia hebben hiërarchische verhoudingen in de Nederlandse samenleving geleidelijk plaatsgemaakt voor netwerkstructuren. Op alle overheidsniveaus zijn intensieve samenwerkingsverbanden ontstaan met markt, maatschappelijke organisaties en mede-overheden. Sturing in deze nieuwe structuur wordt in de wetenschappelijke literatuur beschreven als 'governance'. De posities van de partijen zijn voortdurend aan verandering onderhevig. De contacten lopen bovendien door de verschillende schaalniveaus heen, waarbij er sprake is van een groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid ('multi-level-governance'). Hieronder gaat de raad dieper in op een aantal aandachtspunten met betrekking tot sturing in dit nieuwe krachtenveld.

Investeer in de nieuwe verhoudingen

De erkenning van 'multi-level-governance' kan helpen met het vormgeven van de veranderende verhouding tussen overheid, samenleving en markt. Nog meer dan in het verleden erkent de minister van VROM het belang van de markt voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. De VROM-raad onderschrijft het belang van deze marktorientatie. Tegelijkertijd valt het de raad op hoe moeizaam de samenwerking tussen overheid en markt tot stand komt. Op projectniveau is er weliswaar inmiddels kennis en ervaring opgedaan en is ook sprake van de nodige expertise-ontwikkeling in verschillende PPS-financieringsvormen. Er zijn echter nog grote lacunes als het gaat om de fasering: in elke fase van het ontwikkelingsproces kan de verhouding overheid-markt-samenleving anders ingevuld worden. Het Wieringerrandmeer is een van de weinige voorbeelden waar de markt vroegtijdig betrokken is in de vorm van een prijsvraag. De raad ziet ook lacunes als het gaat om het betrekken van de markt bij langetermijn- en bij bovenlokale ontwikkelingen. Er zijn bijvoorbeeld maar weinig project-ontwikkelaars actief op de woningmarkt die opereren vanuit een langetermijnperspectief en die anticyclisch durven investeren.

De zich wijzigende verhoudingen in de nieuwe structuur vragen ook om een andere cultuur. Uit de rondetafelgesprekken bleek dat er nog vaak sprake is van verschil in perceptie ten aanzien van wat men van elkaar mag en kan verwachten. Bij de nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving is geen sprake meer van een standaardattributie van bevoegdheden. Daarom moet worden gezocht naar nieuwe mechanismen en nieuwe arrangementen voor het betrekken van markt en gebruikers. De huidige arrangementen zijn teveel gebouwd op wantrouwen, ongelijkheid en juridisering. De raad pleit daarom voor experi-

menten. De voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie leveren daar inspiratie voor op. Een mogelijke uitwerking is dat overheid en samenleving (gebruikers) samen het probleem definiëren (fase 1), de markt de mogelijke oplossingen bedenkt (fase 2) en dat de overheid uiteindelijk de oplossing kiest (fase 3). Bij de uitvoering/realisatie draagt de markt zorg voor de uitvoering, eventueel samen met de overheid (fase 4).

Met het nieuwe krachtenveld en de schuivende (machts)posities verandert het systeem van 'checks and balances'. Jurisprudentie onder de nieuwe Wro en Grex en bijsturing op basis van praktijkervaringen en het nauw volgen van de ruimtelijke ontwikkeling door DG Ruimte en RPB (monitoring) zullen ertoe leiden dat nieuwe 'checks and balances' geleidelijk aan in de beleidspraktijk uitkristalliseren. Het zal een tijd duren voordat alle actoren elkaar weten aan te spreken op hun verantwoordelijkheden (inclusief sancties), en ook elkaar de ruimte kunnen geven om die verantwoordelijkheden waar te maken. In de 'multi-level-governance' setting is het van wezenlijk belang dat actoren elkaar de ruimte geven en ook weten waar de ander voor staat. In paragraaf 4.4 wordt op dit punt teruggekomen.

61

Het investeren in de nieuwe verhoudingen speelt als geen ander op het regionale niveau. Juist op het regionale niveau is te vaak sprake van bestuurlijke drukte en het ontbreken van 'natuurlijke' partners uit markt en samenleving (het 'regionale gat'). Rijk, provincies en gemeenten zitten voor teveel beleidsonderwerpen met elkaar aan tafel en dat ook nog in steeds wisselende taak- en verantwoordelijkheidsverdelingen. De raad vindt dat intensief bestuurlijk overleg niet problematisch hoeft te zijn, mits maar resultaat wordt geboekt. De *Nota Ruimte* gaat uit van de vooronderstelling dat er in de samenwerking tussen provincie en gemeente synergie wordt bereikt, vooral bij vraagstukken op bovengemeentelijk niveau (gebiedsontwikkeling, verevening et cetera). Commitment in de overheidskolom, zo leert het verleden, is echter geen vanzelfsprekendheid. De idee dat Rijk, provincies en gemeenten daadwerkelijk optreden als één elkaar onderling aanvullende overheid vindt de raad hooggegrepen.²⁹ Passender zou zijn om expliciet te benoemen dat gemeenten, provincies en Rijk een *gedeelde* verantwoordelijkheid hebben voor regionale gebiedsontwikkeling. Daarbij vindt de raad het belangrijk dat betrokken partijen in afspraken heel concreet aangeven wie per project aanspreekpunt of projectbestuurder is. Daarbij zou het Rijk de provincies en de stadsregio's explicieter moeten aanspreken op hun regieverantwoordelijkheid bij

29 Zoals gesuggereerd wordt in het Kader voor uitvoeringsafspraken *De Nota Ruimte, ieder zijn rol*, (VNG et al., 2005).



bovengemeentelijke vraagstukken. De uitvoering blijft echter in principe een zaak van de gemeenten en marktpartijen. Waar ruimtelijke problemen vaak boven-lokaal zijn, zijn de uitvoeringsproblemen immers meestal lokaal. Om de regie-functie van de provincie bij de aanpak van bovengemeentelijke vraagstukken te versterken moet het mogelijk zijn om regionaal instrumentarium toe te passen. Te denken valt aan verevening, waarover hieronder meer, of verhoging van regio-nale financieringsstromen (zoals BDU, ISV en ILG).³⁰ Daarbij blijft voor de raad het principe van subsidiariteit wel van belang.

Voer actief regie op de totstandkoming van ruimtelijk relevante Europese én nationale sectorregulering

De nieuwe sturingsfilosofie van de minister van VROM, die uitgaat van decen-tralisatie, deregulering, uitvoeringsgerichtheid en ontwikkelingsplanologie, sluit aan op de nieuwe krachtenvelden en de verschuivingen van posities in het netwerk. Opvallend daarbij is dat het Rijk met de opkomst van Europa in een 'midden-positie' terecht is gekomen. De casus fijnstof toont aan dat DG Ruimte nog veel moeite heeft om vanuit die middenpositie de problemen aan te pakken.

De minister van VROM en het DG Ruimte hadden vanuit hun middenpositie op meerdere schakborden tegelijk moeten schaken om te voorkomen dat sectorale en Europese regelgeving onnodig vertragend werkt op de ruimtelijke besluit-vorming en -uitvoering.

Inmiddels wordt door deregulering en het versnellen van procedures getracht de afwegingsstructuur opnieuw transparant en kordaat te maken. Daarbij moet echter worden voorkomen dat sectorale regelgeving of sectorale toetsing weer achter de ruimtelijke besluitvorming wordt geplakt. Dit is een belangrijke taak voor de minister van VROM: bewaak de regelzucht van Europa en andere depar-tementen.³¹ De ervaringen met de Stad & Milieubenadering leren dat sectorale normstelling 'aan de voorkant' van het proces dient te worden ingebracht, waarna integrale ruimtelijke besluitvorming kan plaatsvinden.

Het gaat bij dit punt overigens niet alleen om *andere* regels, het gaat ook om het anders inzetten van de bestaande instrumentenmix en het verleggen van accenten hierin. Daarbij speelt een andere cultuur een belangrijke rol.

³⁰ Het betreft de middelen voor de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU), het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

³¹ Waarom wordt er niet gediscussieerd over het groeiende stelsel van sectorale toetsen? Het ministerie van VROM zou als coördinerend ministerie voor de fysieke leefomgeving nadrukkelijk grenzen moeten kunnen stellen aan en moet kunnen saneren in de sectorale regelgeving.

Investeer in en intensiveer overleg op bestuurlijk niveau: politieke daadkracht
Nog meer dan voorheen treffen de politici, de topambtenaren, de directeuren van corporaties en investeringsmaatschappijen elkaar met grote regelmaat. De raad wil er in dit verband op wijzen dat de ontwikkelingspolitieke dimensie van de uitvoering veel meer moet worden benadrukt. Ontwikkelingsplanologie is krachteloos zonder ontwikkelingspolitiek. Juist in de 'governance' setting moeten politici, en de minister van VROM voorop, marktpartijen, maatschappelijke organisaties, investeerders en andere actoren aanspreken op hun (mede)verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ruimtelijke ordening. Politici moeten medepolitici en andere relevante actoren committeren aan het oplossen van maatschappelijke problemen.

4.3 Neem de ruimte: een daadkrachtig minister(ie) van VROM

De raad staat achter de ingezette sturingsfilosofie van VROM, maar merkt wel op dat met de ingezette decentralisatie en deregulering onduidelijkheid is ontstaan over wat het ministerie van VROM nog wel of juist niet meer doet.

Onderbouw de nieuwe sturingsfilosofie

In de eerste plaats is de raad van mening dat de nieuwe sturingsfilosofie beter moet worden onderbouwd en uitgewerkt. Bij DG Ruimte zou een toelichting over het hoe en waarom van de nieuwe sturing beschikbaar moeten zijn. Het is merkwaardig dat deze niet op papier is gezet. Een coherente visie op de sturing is onmisbaar bij de behandeling van nieuwe wetgeving in de Kamer. Want wat gebeurt er als Kamerleden daar met hun uiteenlopende voorstellen gaten in schieten? Door wie en hoe wordt dan de consistentie van het ruimtelijk beleid bewaakt?

Geef duidelijkheid over de rijksagenda voor de fysieke leefomgeving

In de tweede plaats adviseert de raad de minister van VROM om duidelijkheid te geven over haar eigen agenda én de ruimtelijk relevante agenda van het Rijk. Welke projecten pakt zij zelf op en op welke wijze heeft zij zich van commitment van haar collega bewindslieden verzekerd? De introductie van de programma-aanpak voor Noord- en Zuidvleugel, het Groene Hart en Zuidoost Brabant/ Noord-Limburg en de bijbehorende programmaministers lijkt te leiden tot meer interdepartementale coördinatie.³² De visie en standpunten van het Rijk blijven

³² In dit verband kan ook de oprichting van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk (GOB) genoemd worden. Dit ontwikkelingsbedrijf lijkt vooral tot doel te hebben zorg te dragen voor een gecoördineerde rijksinzet. Met de beoogde bundeling van kennis en ervaring bij het Rijk en het doel om het Rijk met één mond te laten praten wordt echter niet de duidelijkheid over de rijksagenda gegeven waar de raad hier om vraagt.



echter voor de overige partners in het programma vaak onduidelijk. Ook is niet helder hoe de afstemming tussen de minister van VROM, de vakministers en de programmaministers is geregeld. De raad vindt daarom de programma-aanpak en de aanwijzing van programmaministers *alleen* onvoldoende voor de gewenste duidelijkheid over de rijks- en de VROM-agenda.

In de ogen van de raad zijn er nogal wat ruimtelijke vraagstukken die om een sterke rijksbetrokkenheid vragen. Dit betreft vraagstukken voor de lange termijn, die grens- en sectoroverschrijdend zijn zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging en waterberging.³³ De raad denkt dus niet alleen aan Schiphol, de Zuiderzeelijn, de veiligheid van het kustgebied of de Tweede Maasvlakte, maar ook aan het oplossen van de congestie in de Randstad, grootschalige stedelijke ontwikkelingen als de ontwikkeling van de Zuidas van Amsterdam, de schaal-sprong van Almere en de ondersteuning van de ontwikkeling van krachtige binnensteden. Ook de bescherming en ontwikkeling van het Rivierenlandschap en de Nationale Landschappen horen op die agenda. Een 'sense of urgency' is nodig rond cruciale beslissingen die nu over het Groene Hart genomen moeten worden. Spelregels, instrumentarium en fondsstichting moeten worden geregeld. De minister van VROM moet er in de ogen van de raad voor zorgen dat het Rijk haar agenda expliciteert, krachtdadig oppakt en tot uitvoer brengt. Dit is niet alleen een kwestie van voorbeeldgedrag, er zou ook een nieuw elan van uitvoering en daadkracht mee bereikt moeten worden. Belangrijk daarbij is dat het de minister van VROM niet alleen zou moeten gaan om de aanleg en realisering van deze elementen *sec*, maar vooral om de aanleg en realisering daarvan *in relatie tot* ruimtelijke kwaliteit. Met andere woorden, het gaat niet alleen om het al dan niet aanleggen van de Zuiderzeelijn, maar om de vraag of en hoe deze lijn ingepast kan worden in de ruimtelijke hoofdstructuur, en hoe deze lijn een bijdrage kan leveren aan de ruimtelijke kwaliteit.

Tevens meent de raad dat het Rijk nog nadrukkelijker moet sturen op de lange termijn, bijvoorbeeld als het gaat om 'planning for decline'. Hoe zal Nederland zich ruimtelijk ontwikkelen bij een afnemende bevolking, wat betekent dat bijvoorbeeld voor de langetermijnontwikkeling van de woningbouw in relatie tot

33 Ook tijdens het debat in de Eerste Kamer over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland (d.d. 21-03-05 en 22-03-05) vroegen kamerleden nadrukkelijk om een langetermijnvisie en een langetermijninvesteringsstrategie, die ondermeer rekening houdt met klimaatverandering en zeespiegelstijging (motie Lemstra XXI-C). Omdat de regering de uitvoering van deze motie vooral heeft toegespitst op klimaatverandering, is tijdens de behandeling van de *Nota Ruimte* in de Eerste Kamer (17 januari 2006) een nieuwe motie ingediend, die vraagt om de ontwikkeling van een integrale langetermijnvisie en een daaraan gekoppelde strategie voor de nationale stedelijke netwerken en de Randstad (Motie Lemstra (EK 29.435, D)).

de kwantiteiten en kwaliteiten die nu gerealiseerd worden? Wat zijn de ruimtelijke gevolgen van klimaatverandering? Wat zijn de gevolgen van een verdergaande invloed van Europa op het ruimtelijke beleid?

De raad constateert dus dat de Minister op een aantal punten meer duidelijkheid moet geven. De minister van VROM moet daarbij beter duidelijk maken wat nationale ruimtelijke ordening wel en niet vermag. Dit heeft allereerst te maken met de perceptie in het veld daarover. Met de slogan 'Van hindermacht naar ontwikkelkracht' wordt de remmende werking van de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening (in termen van de WRR) benadrukt. Zoals hierboven uiteengezet is de formele afwegingsstructuur inderdaad remmend gaan werken door de introductie van nieuwe sectorale en Europese regelgeving. Een juridisch zorgvuldig proces is hierdoor zeer tijdrovend geworden. Maar met de slogan wordt ook gesuggereerd dat DG Ruimte als een zelfstandige ontwikkelaar kan worden gezien. DG Ruimte heeft echter zelf geen ontwikkelkracht. De minister van VROM moet niet het beeld laten voortbestaan dat zijzelf voor de uitvoering aan zet is. Nee, juist de andere departementen moeten hun uitvoeringskracht hervinden, maar dan wel onder en binnen de ruimtelijke regie van het ministerie van VROM. Dit betekent dat de verantwoordelijkheden helder gedefinieerd moeten zijn. De minister van VROM moet haar rol als coördinerend bewindspersoon voor de fysieke leefomgeving kunnen waarmaken. De *Uitvoeringsagenda Nota Ruimte* is een instrument om de andere departementen op hun verantwoordelijkheden aan te spreken. Wat de raad betreft zou de Minister hier krachtadiger in moeten (kunnen) optreden. De gebrekkige prioriteringsafstemming met Verkeer en Waterstaat is overbekend. PKB deel 1 van *Ruimte voor de Rivier* liet opnieuw zien dat ruimtelijke kwaliteit onvoldoende meeweegt in de besluitvorming.

De raad acht het wijs dat de minister van VROM ook inhoudelijk duidelijk maakt waar zij wel en waar zij niet (meer) voor verantwoordelijk is. Naast de eerder genoemde onderwerpen voor de rijksagenda, is er behoefte aan duidelijkheid over de inhoudelijke afwegingscriteria voor het wegen van de verschillende sectorale ruimteclaims. Er zijn 'witte vlekken' in de *Nota Ruimte*, die in het midden laten of zaken een rijksverantwoordelijk zijn. Met name over het begrip basis-kwaliteit bestaat er nog steeds veel onduidelijkheid. Wat wordt hiermee bedoeld? Wat doet het Rijk als er door anderen onvoldoende invulling wordt gegeven aan deze kwaliteit? Wie borgt de basiskwaliteit en hoe? Geef daar duidelijkheid over. In hoofdstuk 2 zijn nogal wat van dergelijke onduidelijkheden geïnventariseerd. De raad vindt niet dat de *Nota Ruimte* op al deze punten dient te worden aangevuld. Het gaat veeleer om nadere uitleg op de gemaakte keuzes. Maak duidelijk wat precies bedoeld wordt.



Stimuleer de ontwikkeling van inhoudelijke expertise

Bij het duidelijk maken door het Rijk waar ze voor staat, hoort in de ogen van de raad ook dat het Rijk opnieuw investeert in de eigen expertise op het gebied van ontwerp en uitvoering. Dit mede ter ondersteuning van de provincies en gemeenten. Nieuwe rollen in een 'multi-level-governance' setting vragen immers om een bepaalde, en soms andere, expertise. De vele vragen die de Rijksadviseurs krijgen, laten zien dat daar een grote behoefte aan is.

4.4 Geef de ruimte: een versterking van de lagere overheden

Met de nieuwe sturingsfilosofie komt veel op het bord van de lagere overheden te liggen. De raad maakt zich zorgen over de slag- en daadkracht van de lagere overheden. De veronderstelling achter de nieuwe sturingsfilosofie dat de lagere overheden met de nieuwe regelgeving in de hand zonder meer in staat zijn om de hen toebedachte taken adequaat uit te oefenen is in de ogen van de raad erg optimistisch. Enerzijds zijn er voorbeelden van provincies en gemeenten die in het verleden de ruimtelijke kwaliteit van hun territorium onvoldoende hebben geborgd. Anderzijds kunnen de lagere overheden de overdracht van taken en verantwoordelijkheden alleen waarmaken als tegelijkertijd instrumenten, middelen, raad en daad beschikbaar worden gesteld.

Bewaak en versterk de ontwikkeling van nieuwe 'checks and balances'

De raad staat achter de overdracht van verantwoordelijkheden aan de lagere overheden, maar vraagt wel aandacht voor de ontwikkeling van een nieuwe balans van 'checks and balances'. Enerzijds moet voorkomen worden dat de nieuwe afwegingsstructuur van de Wro bovenop de oude wordt gestapeld. Het zou niet voor het eerst zijn dat nieuwe structuren op de oude worden gestapeld. Moet bijvoorbeeld een Provinciale Planologische Commissie wel blijven bestaan onder de figuur van de nieuwe Wro? Anderzijds moeten de nieuwe 'checks and balances' die geleidelijk aan zullen uitkristalliseren voldoende waarborg bieden voor borging van ruimtelijke kwaliteit. Bij de ontwikkeling van 'checks and balances' verwacht de raad dat de minister van VROM aan de hand van monitoring actief zal inspelen op de ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij passen instrumenten als 'naming and shaming' (de tien beste, de tien slechtste presteerders), 'benchmarking' et cetera, maar ook het daadwerkelijk invorderen van een subsidie als het ergens echt fout gaat.

Voorzie de decentrale overheden van instrumenten en middelen om de nieuwe taken succesvol te kunnen waarmaken

Daarnaast vindt de raad het belangrijk dat de lagere overheden actief door het Rijk worden ondersteund bij de overdracht van verantwoordelijkheden. Er dient ondersteuning te komen van het lokale en regionale bestuur en apparaat. Het Rijk kan op velerlei wijzen inhoud geven aan deze ondersteuning. Het gaat om tal van acties zoals het uitlenen van project- en procesmanagers of het opzetten of ondersteunen van een opleiding voor juridisch procesmanagement. Het gaat ook om het belonen van excellent opdrachtgeverschap. Het Rijk kan durf, lef en daadkracht stimuleren met prijsvragen en dergelijke. Accepteer daarbij (kleine) fouten als onderdeel van het leerproces en beloon kwaliteit en tempo. In het project de Andere Overheid wordt hier een aantal suggesties voor gegeven, zoals het organiseren van kennis en kunde, het opleiden van ambtenaren met oriëntaties en competenties die passen bij de huidige complexe samenleving en het versterken van het project-, proces- en alliantiemanagement bij Rijk, provincies en gemeenten.

Ondersteuning van de lagere overheden zal vooral ook moeten gebeuren door het beschikbaar stellen van de benodigde instrumenten, inclusief de financiële middelen. De raad hoopt dat het parlement voortvarend de besluitvorming over de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet oppakt. Deze instrumenten maken immers onderdeel uit van de nieuwe sturingsfilosofie. Als de overdracht niet gepaard gaat met de bijbehorende middelen is het leggen van verantwoordelijkheden bij de lagere overheden een bom onder het beoogde beleid. Nederland kent een klein eigen belastingsregime voor de lagere overheden en met de afschaffing van de Onroerend Zaakbelasting wordt deze ruimte nog minder. Financieringsstromen via de FES-gelden en via het ISV, ILG en BDU zijn onvoldoende basis voor langetermijninvesteringen van de lagere overheden. In de eerste plaats vanwege het beperkte volume en in de tweede plaats vanwege de vijfjaarslooptijd van de laatst genoemde financieringsconstructies. Daarom dient in de ogen van de raad de verantwoordelijkheidsoverdracht gepaard te gaan met een structurele ophoging van het gemeente- en provinciefonds. Het gaat hierbij niet zozeer om middelen van DG Ruimte (want dat is bepaald geen 'spending department') maar om middelen van V&W, LNV, EZ en BiZa. De minister van VROM moet daarom bewindslieden van andere departementen aanspreken, daar waar decentralisatie van bevoegdheden niet gelijk loopt met de middelen. Voorkomen moet worden dat de decentralisatie-operatie een verkapt bezuinigingsoperatie wordt. Sowieso werkt decentralisatie alleen als ook deze departementen hieraan meewerken. Bovendien moet voorkomen worden dat waar de ene hand de teugels laat vieren, de andere hand die weer aanhaalt. De minister van VROM



moet hier zeer op bedacht zijn. Dit leidt namelijk tot de ongewenste druk op lagere overheden om meer eigen inkomsten te genereren, zoals verzoeken tot uitbreiding van het lokale belastingsgebied. Voor eenmalige grootschalige investeringen (zoals de Zuidas) zijn de eerder genoemde FES-middelen van groot belang.

Veel ruimtelijke vraagstukken spelen bovenlokaal. Op dit niveau bestaan er mogelijkheden om winst- en verlieslocaties met elkaar te verevenen. Alhoewel de raad positief staat tegenover de nieuwe Grondexploitatiewet, mist de raad in het wetsvoorstel een afdwingbare verevening voor het regionale niveau, vooral als het gaat om niet-aaneengesloten ontwikkelingen. Cruciaal in het wetsvoorstel zijn de door de minister van VROM geformuleerde drie criteria 'causaliteit, proportionaliteit en profijt'. Aan de hand van deze criteria is een inhoudelijke relatie tussen verspreide vereveningslocaties moeilijk hard te maken. Indien vrijwillige regionale verevening in de praktijk moeizaam tot stand blijft komen, geeft de raad daarom de minister van VROM als suggestie om deze criteria te heroverwegen. Een regionaal gebiedsgericht perspectief (regionaal plan) zou deze inhoudelijke relatie moeten kunnen aantonen. De raad vindt dit punt zeer de moeite van een nadere bestudering waard. Naast regionale verevening ontwikkelen provincies ideeën over provinciale grondbedrijven. Met deze constructie heeft de raad moeite. De raad vreest dat bij provinciale grondbedrijven het winstbejag de boventoon gaat voeren. Bovendien verwacht de raad dat de trits van gemeentelijk, provinciaal en een rijksgrondbedrijf aanleiding geeft tot veel geharrewar en onderlinge concurrentie tussen overheden. Oprichting van een 'special purpose vehicle' voor de financiering van een regionaal project lijkt de raad een betere oplossing.

4.5 Tot slot: ruimte voor elkaar?

De totstandkoming van de *Nota Ruimte* heeft veel weg gehad van Sisyfus-arbeid. Dat de nota er is gekomen mag een hele prestatie worden genoemd. Maar wat nu de *Nota Ruimte* door het parlement is goedgekeurd? Het gaat immers niet om de nota, het gaat om de uitvoering op grond van die nota. Om te voorkomen dat ook de uitvoering net zo zwaar wordt als de steen die Sisyfus keer op keer de berg op duwt, wil de VROM-raad de minister van VROM en alle andere bij de uitvoering betrokken actoren een steun in de rug geven. Hoe kan stagnatie doorbroken worden en hoe kan kwaliteit (beter) geborgd worden? In dit advies wordt daartoe een aantal handreikingen gegeven.

Het unieke aan de ruimtelijke ordening in Nederland is de verwevenheid van het ruimtelijke beleid (het afwegingskader) en de ruimtelijke besluitvorming (de afwegingsstructuur). Beide worden met de *Nota Ruimte* en de nieuwe Wro en Grex gewijzigd (op de helling van Sisyfus gezet?). De sturingsfilosofie van de *Nota Ruimte* gaat uit van meer beleidsruimte voor markt en decentrale overheden en van een versnelling en vereenvoudiging van de ruimtelijke besluitvorming. Is het daarmee geregeld? Is daarmee de ruimte voor elkaar? De raad heeft zo zijn twijfels. De raad heeft zorgen over de borging van kwaliteit op alle schaalniveaus, mede omdat de nieuwe 'checks and balances' nog moeten uitkristalliseren. Ook de twijfels over een snellere uitvoering zijn niet weggenomen.

De raad staat echter achter de hoofdlijnen van de nieuwe sturingsfilosofie. Hij vindt het echter wel belangrijk dat de minister van VROM in de complexe netwerksamenleving met 'multi-level-governance'-sturing heel duidelijk maakt welke ruimte zij zelf inneemt en welke ruimte zij geeft aan de markt, de samenleving en de andere overheden. Er zal de komende jaren geëxperimenteerd gaan worden met nieuwe arrangementen en samenwerkingsvormen tussen overheid, markt en gebruikers. Deze arrangementen kunnen alleen werken als de betrokken actoren weten welke rol zij kunnen en mogen spelen. Als we duidelijk zijn over de ruimte voor elkaar.



Literatuur

Aaron Betsky (2005) 'Uitkleden van architectuur onbegrijpelijk' in: *De Volkskrant* (13-10-2005).

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Ontwikkel kracht! Eindrapport*. Adviescommissie onder voorzitterschap van Riek Bakker, Lysias Consulting Group, Amersfoort.

Andere Overheid (2005) *Wij zijn de overheid; waarmee kunnen wij u van dienst zijn? Van meestribbelen naar effectieve samenwerking*. Advies van de Gemengde Commissie voor rijksbrede takenanalyse voor het thema: "Selectiviteit, synergie en sturing in het ruimtelijk beleid", Den Haag.

B&A groep (2006) *Tussenevaluatie programma-aanpak Nota Ruimte, Eindrapport*. Den Haag.

Bekkers, H en H. Bouwmans (2006) 'Huis van Thorbecke mag best wat rommeliger' in: *Binnenlands Bestuur* (pp. 16-17).

Bijsterveld, K. (2005a) 'Groei door snoei...?!' in: *Building Business* (jaargang 7, nr. 6, pp. 12-15).

Bijsterveld, K. (2005b) 'Deregulering VROM is slechts symptoombestrijding' in *Building Business* (jaargang 7, nr. 6, pp. 16-19).

Boelens, L. (2005) *Van planologie naar fluviologie? Queeste naar een nieuwe benadering van de ruimtelijke ordening*, oratie, Utrecht.

Bouwkennis (2005) *1/3 bouwprojecten stagneert door milieuregelgeving*. persbericht (29-12-05).

Dekker, S. (2006) Nieuwjaarspeech hoofdzetel VROM, 9 januari 2006.

Delden, B. van, plaatsvervangend DG Wonen VROM (2005) speech *Symposium Woningmarktprognoses*, Den Haag.

Derksen, W. (2004) 'Bescheidenheid kan provincie verder brengen' in: *Financieel Dagblad* (11-11-2004).



Eerste Kamer der Staten Generaal (2005) *Nota Ruimte, Memorie van antwoord*, Den Haag, vergaderjaar 2005-2006, 29 435, B.

Evaluatiecommissie Stad & Milieu (2004) *Slotdocument; de doeltreffendheid en effecten van de Experimentenwet Stad en Milieu in de praktijk*, Den Haag.

Gemeente Rotterdam (2005) *Nieuwbouwrapportage 2005. Op stoom, op koers*, Rotterdam.

Gunsteren, H.R. van (1994) *Culturen van besturen*, Meppel.

Hajer, M., D. Sijmons en F. Feddes red. (te verschijnen) *Een plan dat werkt – Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, Rotterdam.

Heijden, H. van der, K. Dol en C. Lamain (2005) *Monitor nieuwe woningen; jaarboek 2004*, onderzoeksinstituut OTB in opdracht van VROM, NVB, Neprom, Aedes en VNG, Delft.

Kersten, P., Janmaat R. (red), During, R. en N. Aarts (2005) *Een Nota Ruimte met nieuwe vergezichten, maar kijk eens een andere kant uit; oproep tot vakdebat over ruimtelijke ordening*, Wageningen.

Laverman, W. (2005) Minister Dekker: 'Nationale ontwikkelingsprojecten vragen actieve regie van het Rijk' in: *Building Business* (jaargang 7, nr. 10, pp. 13-15).

Laverman, W. en C. van Staal (2005) 'Deze minister weet dondersgoed waar ze het over heeft' in *Building Business* (jaargang 7, nr. 8, pp. 11-13).

Ministerie van VROM (2006) *Minister Dekker: Tijd rijp voor investeringen*, persbericht, Den Haag.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2005) *1^e Tussenrapportage Uitvoering Nota Ruimte 2004*, Den Haag.

Muskee, M. (2005) 'Ondernemende wethouders gevraagd' in *VNG-magazine* (17 juni 2005, pp. 14-17).

Provincie Noord-Brabant (2004) *Stagnatie woningbouwproductie: oorzaken en oplossingen*. Persbericht. 's-Hertogenbosch.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Milieu- en Natuur Planbureau in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum (2004) *Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte*, in opdracht van ministerie van VROM, Wageningen.

Ruimtelijk Planbureau (2004) *Sturing in de Nota Ruimte*, Den Haag.

Ruimtelijk Planbureau, Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2004) *Ex ante toets Nota Ruimte*, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2004) *Uitvoeringsagenda Nota Ruimte*, Den Haag, vergaderjaar 2003-2004, 29 435, nr. 3.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2005) *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, deel 3A: aangepast kabinetsstandpunt n.a.v. behandeling door de Tweede Kamer*, Den Haag, vergaderjaar 2004-2005, 29 435, nr. 154.

VNG, IPO, ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en BZK (2005) *De Nota Ruimte, ieder zijn rol, bestuurlijke afspraken*, Den Haag.

73

VROM-raad (2004a) *Advies over de Nota Ruimte*, advies 041, Den Haag.

VROM-raad (2004b) *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, advies 039, Den Haag.

VROM-raad (2004c) *Nederlandse steden in internationaal perspectief*, advies 043, Den Haag.

VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat (2006) *Eerste tussenadvies Noordvleugel*, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, rapport nr. 53, Den Haag.



Bijlage 1

Verslag Rondetafelgesprek Uitvoeringspraktijk

Vrijdag 10 juni 2005 te Utrecht

Genodigden: de heer drs. E.A. Arnoldussen (directeur Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam), de heer drs.ing. J. Fokkema (directeur NEPROM), de heer prof.dr. A.M.J. Kreukels (hoogleraar Planologie, Universiteit Utrecht), de heer ir. P.F.M Kuenzli (stedebouwkundig-Bureau Gideon Consult), de heer drs. T.W. Rietkerk (gedeputeerde-Ruimtelijke Ordening, provincie Overijssel), de heer drs. J. Wienen (burgemeester Katwijk)

Introductie

De voorzitter van de werkgroep die het advies voorbereidt, Huub Smeets, heet alle aanwezigen van harte welkom. Hij geeft een korte toelichting op het doel van het advies. Het gaat bij deze bijeenkomst vooral om het in beeld krijgen van de huidige problemen rond de uitvoering van ruimtelijke plannen. Deze problemen worden gezien tegen de achtergrond van het (aankomende) nieuwe kader (*Nota Ruimte*, nieuwe Wro, grondbeleid). Na een voorstelronde wordt de deelnemers gevraagd naar hun belangrijkste 'cri de coeur'.

75

Cri de coeur

De volgende punten worden genoemd als belangrijkste belemmeringen voor de uitvoering van ruimtelijke plannen.

Raad van State / bezwaren

Er is tegenwoordig sprake van een trend dat iedereen bezwaar maakt tegen bestemmingsplannen en bouwplannen. Dat vertraagt. Daarbij komt dat de Raad van State neigt naar een steeds gedetailleerdere bemoeienis met bestemmingsplannen, onder andere door de adviseurs die de Raad van State inschakelt. Van marginale toetsing is geen sprake meer. Een globaal bestemmingsplan kan daardoor bijna niet meer.

Aanbesteding / PPS

Tegenwoordig moet er steeds meer openbaar aanbesteed worden. Afgezien van de vraag die dat oproept of er niet onderhands gepraat wordt (dus 'zogenaamd openbaar'), verhoogt het de prijs alleen maar en verlengt dit het proces. Ook in



de uitvoeringsfase is het lastig: als de PPS al is opgestart, is de kans groot dat in het uitvoeringsproces alles weer opengegooid moet worden met een aanbesteding. Bovendien is het zo dat door aanbesteding niet automatisch meer kwaliteit verkregen wordt. Een oplossing zou kunnen liggen in het mogelijk maken van enkelvoudig aanbesteden door de overheid (op basis van een bestek).

EPC

Er dreigt een EPC (Energie Prestatie Coëfficiënt) voor nieuwbouwwoningen van 0,8 te worden ingesteld.³⁴ Dat is een veel te zware norm. Bouwplannen hebben hier last van. Een en ander leidt tot suboptimalisatie.

Sturing op projecten op gemeentelijk niveau

Onder invloed van politieke bewegingen is de gemeente als organisatie naar de burger 'gekanteld'. Dit is verergerd na het dualisme. De gemeentelijke traditie van stadsontwikkeling (mensen, capaciteit, 'knowhow') is hiermee verloren gegaan. Sturing is zeer versplinterd. Het zaken doen met gemeenten (daadkracht) is niet georganiseerd. De gemeente is te weinig gericht op sturing op projecten.

Contracten tussen overheid en markt

Als processen vastlopen, dan blijken er vaak contracten onder te liggen die niet werken. Er is ten tijde van de Vinex een omslag gemaakt van een overheidsgestuurde ontwikkeling naar meer marktgestuurde ontwikkeling, en daarbij zijn allerlei contractvormen bedacht die het slechtste van de twee met elkaar combineren (zoals bijvoorbeeld het bouwclaimmodel). In plaats daarvan kunnen we beter afspreken dat ofwel:

- de overheid de regie heeft en de grond ingeleverd krijgt, ontwikkelt, stedenbouwkundige plannen maakt en via openbare aanbestedingen er de beste partijen erbij zoekt. Dan gaat het niet zozeer om grondposities maar op ontwikkelingsvisies en 'knowhow', met andere woorden goede plannen. Bij een goede marktwerking kunnen uitstekende initiatieven uit de markt gehaald worden;
- duidelijkheid te scheppen voor ontwikkelaars dat als zij de grond kopen, dat dan het concept van zelfrealisatie geldt, en dat betekent dan *inclusief* de infraaansluiting, sanering, enzovoorts (dus al die dingen die in het contractmodel zo ingewikkeld zijn en die vaak toch weer op bordje van de overheid geschoven worden).

³⁴ Hoe lager de EPC, hoe energiezuiniger het gebouw.

Ontsluiting en het maken van infra-afspraken: Rijk (VROM/V&W) en regio
 Infrastructuur is voorwaardenscheppend. De aanleg daarvan was in het verleden goed in plannen en contracten voor Vinex vastgelegd, maar kwam niet tot stand doordat Rijkswaterstaat het als inspanningsverplichting zag en niet als resultaatverplichting. Ook nu nog is het maken van infra-afspraken lastig, hetgeen leidt tot vertraging, terwijl deze afspraken essentieel zijn en eigenlijk vooraf goed geregeld moeten zijn. Verantwoord ontwikkelen kan alleen als er heldere infra-afspraken zijn. Maar de regio is in dit opzicht huiverig (de regio moet enorm zwaar investeren als het gaat om infrastructuur) en ook V&W is afwachtend. Alhoewel het Rijk een kerntaak heeft in ontsluiting (via rail, weg, glasvezel), is dat via V&W of via de afstemming tussen VROM en V&W niet goed geregeld. Als het Rijk wil dat er meer uitvoeringsgericht wordt gewerkt, dan moet het Rijk er in ieder geval voor zorgdragen dat de eigen prestaties op dat punt ook echt betrouwbaar nagekomen worden.

De rijksheren

Vroeger stond de rijksheren in de provincie (mits het een goede was), als 'gezant van de rijksoverheid', midden in de uitvoering. De rijksheren waren aanspreekbaar voor initiatiefnemers in de bouw, waarmee zaken gedaan werd (met wetgeving achter zich). Mensen kennen de uitvoering nu niet meer en dat wordt gemist. De toedeling aan de provincies van het werk, dat voorheen door de rijksheren werd gedaan, wordt niet door iedereen toegejuicht.

77

Instrumenten

Dit punt heeft betrekking op drie onderdelen. Allereerst wordt doorzettingsmacht gemist. Daarom zijn goede, prestatiegerichte afspraken nodig. Ten tweede de EU-richtlijnen, en met name de nationale vertaling ervan, die voor veel vertraging zorgen. Ten derde de nieuwe Wro/Grex, waarvan een snelle invoering is gewenst, maar die nog op zich laten wachten. Een lichte interventiemogelijkheid van gemeente naar buiten, van provincie naar gemeente en van Rijk naar regio's moet in die nieuwe regelgeving zitten, anders is er geen doorzettingsmacht. Men is daar in IPO en VNG-verband goed uitgekomen, nu de Tweede Kamer nog.

Kunst van loslaten (onder andere bij departementen) / mandaat

De nieuwe benadering vereist ook op alle niveaus de kunst van het loslaten. Dit vereist een cultuuromslag. Dit geldt niet zozeer de departementen van VROM en BZK, maar vooral de departementen van V&W en LNV. Daar wordt het 'loslaten' met de mond beleden, maar in de praktijk gefrustreerd. Op lokaal en regionaal niveau leidt dat tot problemen.



Business case

Voor goede uitvoering is het nodig om een goed exploitatie-overzicht of goede business case te maken. De groep mensen die dat kan is klein. Vaak moet de kennis daarvoor worden ingehuurd.

Bestuurlijke drukte / primaat (publiek publiek)

De publiek-publieke afstemming zorgt voor bestuurlijke drukte. Dat kost tijd en zorgt voor veel onduidelijkheid over de vraag wie de eerstverantwoordelijke is in een samenwerkingsverband (primaat).

Tegenstrijdigheden nota's

Niet alleen tussen nota's zijn er tegenstrijdigheden (diversiteit van claims), ook *binnen* nota's. Er wordt zeer veel geïnvesteerd in ambtelijke overleggroepen, die gezamenlijk dure studies uitzetten, terwijl soms van te voren duidelijk is dat getracht wordt dingen met elkaar te verzoenen, die niet zijn te verzoenen. Er zou een duidelijke keuze moeten worden gemaakt.

Rol marktpartijen

Partijen worstelen met de vraag in welk stadium marktpartijen betrokken moeten worden. Als het voor de overheid nog onhelder is hoe het project precies gaat lopen, is het de vraag wat het commitment is dat met die marktpartijen aangaan moet worden. Hoe wordt voorkomen dat keuzes worden gemaakt waar men later spijt van heeft? Deze onzekerheid leidt ertoe dat de betrokkenheid van marktpartijen misschien wat langer wordt uitgesteld dan goed zou zijn. In de vroege fasen, waarin vaak nog grote onzekerheid heerst, zijn marktpartijen ook moeilijk warm te krijgen. Aan de andere kant dienen marktpartijen tijdig in het proces te worden betrokken vanwege hun kennis van de markt.

Grondposities / beste plan?

Er vindt een discussie plaats over gemeenten die actief grondbeleid voeren, en grondposities innemen. Het grote voordeel daarvan is dat degene die de grondposities heeft, ook het gemakkelijkst kan verevenen. Bij transformatie van het oude naar het nieuwe gebied is het hebben van een actief grondbeleid noodzakelijk om te kunnen ontwikkelen. Er dient rekening gehouden te worden dat met name de Nederlandse vorm van gebiedsontwikkeling in de toekomst vanuit Brussel op bezwaar zal stuiten, gezien de gronduitgiftepositie van gemeenten. In theorie is het positief dat de overheid, die de grond heeft, dan vervolgens marktpartijen kan selecteren. De werkelijkheid is echter een andere. Marktpartijen zien zich bijna gedwongen om mee te doen met het verwerven van grond om een positie te krijgen.

Het streven zou erop gericht moeten zijn dat gemeenten geen gebruik hoeven te maken van actief grondbeleid en toch de wezenlijke collectieve belangen zouden kunnen behartigen. In relatie met het punt van grondposities moeten de gemeenten de vrijheid hebben om niet alleen uit die partijen met grondposities te kunnen kiezen, maar ook uit die partijen die het meest geschikt voor die klus zijn. In de praktijk blijkt dat echter anders te gaan: tegenwoordig lijken grondposities allesbepalend te zijn. Gemeenten kiezen partijen die de grond in handen hebben, in plaats van de partijen die de beste mensen of het beste plan hebben. Dit zou omgedraaid moeten worden. Allerlei overheidsbedrijven (rijksgrondbedrijf, provinciaal grondbedrijf en gemeentelijk grondbedrijf) plus marktpartijen met grondposities zitten in die klem in termen van uitvoering. Met de nieuwe Grondexploitatiewet wordt door de gemeenten wel meer sturing naar zich toegehaald, maar er blijft altijd overleg nodig met die partijen die de grond hebben.

Inhuren bureaus / overheden

Kennis wordt veelal extern ingehuurd (bij de diverse bureaus), maar er zou veel meer geprofiteerd moeten worden van de kennis en ervaring bij andere overheden.

79

Publiek-publieke afstemming

De publiek-publieke afstemming wordt steeds problematischer. De betrokken marktpartijen hebben al hun posities bepaald, terwijl dan nog tussen de verschillende bestuurslagen moet worden afgestemd. Dat duurt te lang en is dus een enorme bedreiging voor de marktpartijen.

Lange tijdshorizon

Een coalitie vraagt een hele lange tijdshorizon. Het aantal bedrijven dat in staat is zo'n lange tijdshorizon te dragen is op één hand is te tellen. Er zijn coalities van drie tot vijf jaar, terwijl de overheidspolicy in gebiedsontwikkeling om veel langere periodes gaat en erg op economische structuurversterking is gericht.

Draagvlak / burger / dualisme

De opgave van de toekomst is de vraag op welke wijze draagvlak kan bij de burgers kan worden verkregen voor een plan. Dat is de realiteit waar bedrijven in de praktijk steeds meer mee worden geconfronteerd. De politiek moet heel zorgvuldig zijn in de communicatie en het betrekken van burgers bij plannen. Uiteindelijk moet de politiek zijn eigen verantwoordelijkheid nemen en keuzes maken. Gelet echter op het huidige klimaat heeft de politiek de neiging de burger zelf te laten kiezen. Dat kan leiden tot chaos in plaats van tot een beter proces.



Het is ook een punt van leiderschap. Leiderschap betekent dat men steun tracht te werven in een openbaar debat voor de kant die het wil opgaan. Het initiatiefrecht is er niet alleen voor marktpartijen, maar ook voor maatschappelijke organisaties. Iedereen in de maatschappij heeft initiatiefrecht om met plannen te komen en daar draagvlak voor te verwerven. De politiek moet daar serieus op ingaan.

Ontwikkelingsplanologie zou in ieder geval ook moeten uitdagen om in een veel vroegere fase dan nu gebeurt met marktpartijen te bezien wat er leeft. Dan moet echter wel een cultuurslag worden gemaakt. Zodra gemeenteraden echter doorhebben dat bestuurders van een gemeente of provincie praten met marktpartijen, hebben zij het idee dat alles al is beklonken.

Regelgeving

In de regelgeving wordt te weinig onderscheid gemaakt tussen verschillende gebieden. Er zou verschillende regelgeving moeten komen voor transitiegebieden enerzijds en voor gebieden waar vooral de belangen van de burger moeten worden bewaakt anderzijds.

Huidige context (Nieuwe Wro)

Er is veel draagvlak voor de voorstellen van de nieuwe Wro. De angel zit echter in het principe van zelfrealisatie. In het buitenland gaat men daar soms heel anders mee om. In Duitsland bestaat het model dat de besluitvormingsbevoegdheid wordt gemandateerd, waarbij een gemeente een concessie geeft, waarna een private partij (of consortium) een heel gebied ontwikkelt, maar dan onder de spelregels van de overheid. Dit soort modellen wordt onvoldoende in de discussie bij de nieuwe Wro meegenomen.

De vraag is of er in Nederland wel sprake is van daadwerkelijke competitie. De aanwezigen zijn het daarover niet met elkaar eens. Een interessant model is dat marktpartijen zich vastleggen om de komende twintig/dertig jaar grond af te nemen. Dit doen zij dan tegen dezelfde condities als andere marktpartijen, die eventueel later bij een tender kunnen meedoen. Dus de partijen met grond hebben een voorsprong, maar bij een latere tender kan het ontwikkelingscontract toch met een andere marktpartij worden aangegaan. Er zou ook een of ander mechanisme kunnen worden ingebouwd, waarbij een permanente check is dat wat de (betrokken) marktpartij doet marktconform is. Dat kan met de huidige wetgeving niet.

Cri de coeur met betrekking tot analyse

Definitie Ruimtelijke Ordening

De definitie van 'ruimtelijke ordening' is in de notitie onduidelijk geformuleerd. De laatste vijftien jaar zijn twee typen ruimtelijke ordening ontwikkeld, met allereerst de ruimtelijke planning in de meer strikte van het woord en daarnaast ontwikkelingsplanologie (de echte gebiedsontwikkeling). Deze twee typen worden in de analyse niet goed uit elkaar gehaald, terwijl elke vorm wel andere eisen stelt. Hieraan gerelateerd is de vraag wat de relatieve positie van de ruimtelijke ordening is. Wat is het soortelijk gewicht van het ruimtelijke ordeningsveld tussen de andere beleidsvelden?

Bij alle overheidslagen is men aan het schuiven, waarbij het helemaal niet meer vanzelfsprekend is dat de ruimtelijke ordening de coördinator of regisseur is. Er zijn andere modellen denkbaar, dan die waarbij de ruimtelijke ordening de regisseur is. Gebiedsontwikkeling kan ook vanuit een economisch perspectief plaatsvinden. Gepleit wordt voor het vrijmaken van ruimte voor andere constructies. Daarbij blijft wel het coördinatievereiste bestaan. De coördinatie met de federatieve structuur is een goede verbetering ten opzichte van vroeger. Dat vindt echter nog onvoldoende plaats, omdat bij gebiedsontwikkeling ook andere belangrijke beleidsvelden zijn betrokken, dan alleen maar ruimte-gerelateerde beleidsvelden.

81

Te veel overheidsgericht

De analyse begint te snel bij de overheid, terwijl het initiatief helemaal niet altijd bij de overheid hoeft te liggen. Steeds meer nemen andere partijen (commerciële sector en non-profit sector) het initiatief. De eerste vraag bij een analyse zou moeten zijn: wat zijn de mogelijke opties, waarbij profit én non-profit instellingen zelf het initiatief nemen, waarbij zij zelf ook het risico nemen of de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling, eventueel inclusief het (financiële) risico en de verantwoordelijkheid voor projecten. Dat kan echter ook vanuit de non-profit-sector gebeuren. De overheid krijgt dan twee rollen. De rol van de overheid die de spelregels bepaalt in het algemeen belang en de rol van de overheid die zelf actief zaken doet. Deze laatste rol wordt te weinig ingevuld. Dat wordt niet veroorzaakt, zoals vaak wordt beweerd, door de decentralisatie. Het probleem ligt bij het Rijk dat zijn eigen agenda niet volgt. De uitspraak dat provincie en gemeenten veel te machtig worden, is geen argument voor rijksinterventie. De provincie en gemeenten hebben de laatste tijd juist veel te weinig ruimte genomen. Het Rijk hoeft helemaal niet bang te zijn, want zij heeft interventiemacht. Zij past die macht echter alleen niet altijd toe. Gemeenten en provincies



moeten en kunnen meer doen. Het Rijk moet dus een actieve positie kiezen in een aantal hoofdtrajecten en daadwerkelijk doorzettingskracht vertonen.

Zelfsturing versus sturing door RO (planstructuur)

Planning is altijd het perspectief geweest van waaruit de sturing en ontwikkeling is bekeken. Dat is eigenlijk een hele vreemde manier om beleid en bestuur te bepalen, aangezien ongeveer 80% van het bestuur incrementeel is.

Daardoor worden kansen gemist. Het omdraaien van incrementeel beleid in de structuren met planning als een kop erboven op, heeft enorme betekenis voor de analyse. De andere sturingstheorie moet worden meegegeven aan de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling, omdat dan een veel natuurlijkere mix verkregen wordt van strategisch beleid en beleid dat elke dag continue gevoerd moet worden. De WRO voldoet daar bijvoorbeeld niet aan. Daarbij is voor een fundamenteel andere insteek gekozen. Een grotere zelfsturing in de ruimtelijke ordening betekent ook dat eenvoudigere regels nodig zijn.

Afsluiting

Huub Smeets dankt iedereen hartelijk voor zijn of haar bijdrage. Afgesproken wordt om contact te houden met de experts, en dat de VROM-raad mogelijk later in het jaar bij dezelfde groep terug komt voor een toetsing van oplossings-richtingen, hetzij mondeling (in bijeenkomst), hetzij schriftelijk.

Bijlage 2

Verslag Rondetafelgesprek Kwaliteitsborging

Dinsdag 23 augustus 2005 te Utrecht

Genodigden: de heer prof.dr. A.H. Geuze (TU Delft, West 8), de heer Ph.B.M. ten Cate (directeur Federatie Welstand), de heer ir. W.M. Crouwel (Rijksbouwmeester), de heer ir. C.J. Vriesman (algemeen directeur Staatsbosbeheer), mevrouw ir. M.A.A. Schoenmakers (directeur Ontwikkelingsplanologie en Gebiedsontwikkeling AM Wonen)

Introductie

De voorzitter van de werkgroep die het advies voorbereidt, Huub Smeets, heet alle aanwezigen van harte welkom. De VROM-raad heeft reeds eerder in juni een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met deskundigen over het proces en de sturing bij de uitvoering van ruimtelijke plannen. Het gaat bij deze bijeenkomst vooral om het in beeld krijgen van de kwaliteit en kwaliteitsborging bij de uitvoering van ruimtelijke plannen. Na een voorstelronde wordt de deelnemers gevraagd naar hun belangrijkste 'cri de coeur'.

83

Cri de coeur

De volgende punten worden genoemd als belangrijkste knelpunten op het gebied van kwaliteit en kwaliteitsborging.

Sturing algemeen

Er wordt veelal uitgegaan van een *tegenstelling tussen tijd / tempo en kwaliteit*, met de achterliggende gedachte dat kwaliteit meer tijd kost. Echter, tempo en kwaliteit gaan samen op: een goed proces geeft een goed plan. Het moet 'in één keer goed'.

Eerst is het besef nodig dat kwaliteit gewenst is. Veel personen zijn daar niet mee bezig, omdat zij zich daarvoor niet verantwoordelijk voelen. Bij de bouwopgaven wordt de culturele opgave te weinig aan de orde gesteld. De eerste vraag die bij de analyse moet worden gesteld is op welke wijze men ervoor kan zorgdragen dat kwaliteit als een universele waarde wordt gezien. De verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit is met name nodig bij gebiedsontwikkeling en de *Nota Ruimte*, aangezien daar de verantwoordelijkheid voor onze schaarse ruimte een verantwoordelijkheid voor de gehele samenleving is.



Zoals hierboven geconstateerd, ontbreekt vooraf dus veelal een *debat over kwaliteit*. Dit debat moet plaatsvinden om kwaliteitsborging en –bewaking *achteraf* mogelijk te maken. Kwaliteitsbewaking is nodig omdat het een katalysator is en een soort bescherming. Bij ‘goede’ plannen gaat de kwaliteit omhoog en bij de ‘slechte’ plannen omlaag. Als de plannen goed zijn uitgevoerd, dan is voor de kwaliteitsborging namelijk kwaliteitsbewaking nodig als ‘stok achter de deur’.

Er zit een groot gevaar in het *splitsen van proces en inhoud*. Men tracht de complexe wereld enigszins te ordenen door het onder te verdelen in proces en inhoud. Er moet echter meer worden georganiseerd op de inhoud, om zo vanuit de inhoud tot kwaliteit te komen. Bij kwaliteitsborging gaat het er om die condities te scheppen waardoor kwaliteit kan worden gerealiseerd. Soms komt men niet toe aan het inhoudelijke gesprek, omdat het resultaat voorop wordt gesteld: te veel nadruk op uitvoering. Het gevaar van het benadrukken van de sturingsfilosofie is dat iedereen alleen maar nadenkt over de instrumenten om de uitvoering voor elkaar te krijgen. Dan wordt voorbij gegaan aan de vraag waarom de uitvoering eigenlijk plaats vindt. Plannen en projecten worden veelal erg vaag in de markt gezet. Aan het begin van het project zijn in het algemeen de programma’s van eisen en uitgangspunten omtrent onder andere kwaliteit onhelder geformuleerd. Een koppeling tussen kwaliteit en budget ontbreekt.

Een terugkerend discussiepunt tijdens deze middag vormde het *kennisprobleem* bij vraagstukken van kwaliteit. Er wordt een gebrek aan professionaliteit geconstateerd. De rode functies worden over het algemeen professioneel ingevoerd, maar op het terrein van ‘blauw’ en ‘groen’, recreatie en het cultuurhistorische landschap ontbreekt het vaak aan kennis. Er worden dan geen evenwichtige gesprekken meer gevoerd. Dat leidt tot datgene wat het snelst tot resultaat leidt, wat dus in geld vertaalbaar is, en dus wint daardoor het kortetermijndenken. De lagere overheden moet het besef dat kwaliteit mogelijk is, worden bijgebracht. Men trekt zich nu vaak terug in processen, omdat die te begrijpen zijn. Het Rijk zou handvatten moeten aanreiken. Eerst is een soort kennisniveau nodig, voordat over borgen kan worden gesproken. En überhaupt kan er geen kwaliteit worden gegenereerd wanneer kennis daarover afwezig is. Een goed voorbeeld in dit verband is het architectuurbeleid van de jaren tachtig. Daar ging het om een kleine beleidsnota, waarbij een stimuleringsfonds werd ingesteld en inzet van Architectuur Lokaal, wat ertoe leidde dat wethouders met elkaar gingen concurreren op het gebied van de stadshuizen. Op deze wijze werd kwaliteit een concurrentiefactor. Echter op bovengemeentelijk en regionaal schaalniveau wordt het moeizamer om zo’n proces voor elkaar te krijgen. Aan de andere kant kan het

ook weer gemakkelijker zijn, omdat dan nationale landschappen kunnen worden gedefinieerd. Daarvoor zijn de mensen gevoelig.

In het advies kan een pleidooi worden gehouden voor *goed opdrachtgeverschap*. Kennis kan worden georganiseerd. Het moet niet zo zijn dat de kennis alleen gekoppeld is aan de mensen die toevallig binnen het ruimtelijke ordeningssysteem werkzaam zijn. De ruimtelijke ordening is niet het enige sturingsmechanisme in de samenleving. Ook vele andere disciplines en kennisvelden kunnen worden toegelaten. Met de huidige versnippering en bestuurlijke drukte krijgt men veel noodzakelijke ontwikkelingen niet voor elkaar. De VROM-raad kan adviseren dat dit op de middellange termijn moet veranderen.

Naarmate *marktpartijen*, als grond in het geding is, vanzelfsprekender aan tafel komen wordt het positiespel groter. Daarbij moet het positiespel niet belangrijker worden dan de inhoud. De marktpartijen kunnen echter zeer goed in een voorstadium worden betrokken bij het definiëren van de opgave. De marktpartijen willen dat zelf ook, niet om claims te leggen, maar veel meer om te kunnen laten zien waar ze voor staan. Ze moeten dan niet als contractpartij bij de gesprekken worden betrokken, maar als partij die in een vrije discussie inbreng kan leveren aan kwaliteit. In het stadium dat de opgave scherper is gedefinieerd kunnen *eventueel* contracten worden aangegaan met deze partijen.

85

Het accent voor *kwaliteitsborging* moet niet aan de achterkant van het proces worden gelegd. Er moet op worden geanticipeerd door dit aan de voorkant te organiseren, in plaats van aan de achterkant te meten of het fout is gegaan, zodat het weer opnieuw moet worden gedaan. In plaats van het ontwikkelen van meer monitoringsystemen, is het beter om af en toe te rapporteren. Ook kan een aantal pilots worden uitgevoerd die van rijksniveau tot lokaal niveau met elkaar worden verbonden.

Momenteel is het motto '*centraal wat moet*', of '*decentraal, tenzij*' niet gedefinieerd in de *Nota Ruimte*. Te weinig is omschreven wat de term '*faciliteren*' inhoudt, en de notie '*decentraal wat kan, centraal wat moet*' is momenteel te vrijblijvend geformuleerd. De rijkshoofdstructuur is onvoldoende gedefinieerd en er is niet aangegeven wat dat betekent voor andere overheden. De Rijksbouwmeester komt binnen een half jaar met een notitie, waarin de invulling van de gedachte '*decentraal wat kan, centraal wat moet*' duidelijker wordt gedefinieerd. De Rijksbouwmeester is tevens gevraagd naar een mening over het toekomstige architectuurbeleid.



De grootste zorg is het gemis aan centraal geformuleerde kwaliteitsopvattingen in de ruimtelijke ontwikkeling bij bestuurders (met name voor het landelijk gebied). Omdat het publieke domein afziet van opvattingen over kwaliteit, doet iedereen maar wat. Degene die de grootste invloed heeft op het terrein van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling is de gemeente en niet de provincie en/of het Rijk. Ook is VROM momenteel zodanig georganiseerd dat ontwerpers moeten worden ingehuurd, terwijl tegelijkertijd veel bevoegdheden worden gegeven aan gemeenten. Er moet voor worden gezorgd dat die bevoegdheden kunnen worden waargemaakt. Het is dus een nationale verantwoordelijkheid om 'centraal wat moet' nader te definiëren, waarna er vervolgens een institutionele vraag ligt.

Ruimtelijke ordening is niet meer iets dat alleen maar van bovenaf geïnstitutionaliseerd is. Zeker 'bottom-up' hebben partijen een mening over kwaliteit. Dat vergt actief luisteren naar wat er '*bottom-up*' naar voren komt. Dat heeft vaak met kwaliteit en waarden te maken. Het gaat niet om het plan, maar een idee wat de betekenis van het product is en de waarde ervan voor de samenleving en de mensen in de toekomst. Het gaat erom dat deze waarde duidelijk wordt door middel van een discussie, waarbij de onderliggende motieven voor alle partijen expliciet zijn. Een gevoel van kwaliteit zit al in de vraagkant (de markt). Dat moet expliciet worden gemaakt en dat is een taak voor de professionals.

Binnen de *Nederlandse ruimtelijke ordening* lijkt sprake te zijn van een soort zelf-georganiseerde impasse en vaagheid. Misschien moet ervoor worden gekozen om meer richting het Angelsaksische model van spelregels te gaan. Bij de notie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' wordt ervoor gekozen om niet volgens het *Thorbecke-model* te werken, waarbij alle lagen gaan herinterpreteren en waarbij bovenaan moet worden begonnen om vervolgens concreter te worden in de lagen daaronder. Het Thorbecke-model is funest voor de ruimtelijke ordening en met name voor het landelijke gebied, de Randstad en voor de Nederlandse toekomstige economische slagkracht. Het Thorbecke-model werkt juist wel weer heel goed op het niveau van de Vinex-wijken in de regio. Conclusie is dat Nederland zich op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling ontwikkelt richting het Angelsaksische systeem met meer vrijheid en minder regels, maar dat in Nederland de spelregels nog wel ontbreken.

Er is meer *daadkracht* nodig om grote projecten van de grond te krijgen. De overheid is tegenwoordig in het algemeen te risicomijdend. In grote gebieden met grote opgaven trekt de overheid zich terug. En ook al hebben gemeenten of provincies een uitstekende grondpositie, dan nog zijn zij, gezien de risico's, zeer terughoudend met betrekking tot deelname aan ontwikkeling. Interventiemacht

is nodig (met name door te stimuleren en pas indien noodzakelijk door dwang). Het gaat erom participatie en inhoudelijke discussie aan de voorkant van het proces te genereren. En dus vrijblijvendheid te vermijden en tot een procesge-stuurde discussie te komen.

Er moet creatief worden omgegaan met *het beschikbare instrumentarium* en er moet worden geanalyseerd op welke wijze daar in het verleden mee is omgegaan. De afgelopen vijftien jaar is bij de binnenstedelijke ontwikkelingen veel ervaring opgedaan met de wijze waarop grote gebieden kunnen worden ontwikkeld met gebruik van het bestaande instrumentarium, maar ook met de creativiteit die voortkomt uit een 'sense of urgency'. Daarbij werd voor een gebied een bepaalde missie geformuleerd. Dit is een goede leerschool geweest voor het vinden van een andere manier van werken met het bestaande instrumentarium. Het bestemmingsplan of welke juridische regeling dan ook is namelijk niet *het* dynamische instrument om een plan te maken.

Vanuit aanpassing aan de wetgeving zou het idee van meer inzetten op inhoud, dan op positiespel meer vorm kunnen worden gegeven via *het zelfrealisatie-principe*. Het gaat er om een formele structuur te hebben waarbinnen op informele wijze zaken tot stand kunnen worden gebracht. Een informele structuur blijft altijd noodzakelijk. Er moet enige terughoudendheid worden betracht in de wetgeving, want er zijn veel dingen mogelijk binnen het huidige instrumentarium. Daarvoor is bestuurskunst nodig en de kunst van het omgaan met onzekerheden en dat vereist bestuurlijke moed.

De *inconsistentie in het ruimtelijk beleid* is niet uit te leggen aan de burger. Een voorbeeld is dat een jaar of vier of vijf geleden, in verband met de water-ramp, ruimte moest komen voor water. Nu gaat het Rijk echter weer op het laagste punt van Nederland bouwen. Een ander voorbeeld is de aanwijzing van een gebied als het Groene Hart door het Rijk. Een dergelijke aanwijzing zou ook moeten betekenen, dat van dat gebied moet worden afgebleven. Dan moeten er niet oogluikend ontwikkelingen worden toegestaan, zoals nu gebeurt.

Rol van ontwerp

Het gebrek aan *institutionele verankering* van de ontwerpdimensie wordt tijdens de discussie genoemd. Als gevolg van de 'ontwerperosie' werken bij de gemeenten veelal geen architecten of ontwerpers meer. Op rijksniveau is het ontwerp versnipperd geraakt met het opheffen van de RPD: het is nu deels bij het RPB ondergebracht, maar ook bij DG Ruimte en bij het atelier van de Rijksbouwmeester zitten nog ontwerpers. De Rijksbouwmeester en de



Rijksadviseur Landschap ontvangen inmiddels daardoor erg veel vragen en zijn daardoor genooddaakt te schiften. Kennis van de meerdimensionale kwaliteit is dus versnipperd, of nauwelijks meer in de instituten van de ruimtelijke ordening terug te vinden, met soms als gevolg overbelasting van instituten waar het nog wel aanwezig is. Er moet dus een professionaliseringslag worden gemaakt en kennis moet bij elkaar worden gebracht. Dat kan onder andere via een goede welstandscommissie met een goede bezetting, die als trainingsinstrument voor de stedenbouwkundige kan dienen. Een goede exercitie voor het advies zou misschien zijn om de huidige praktijk naast die uit de jaren tachtig te leggen, en te bestuderen op welke wijze destijds, in vergelijking met nu, de kwaliteit institutioneel was georganiseerd. Waarschijnlijk moet dan worden geconstateerd dat er op een aantal plekken een vacuüm zit. Vervolgens moet er nog een slag naar het heden worden gemaakt. Er ligt dus een ontwerpvraag in de institutionele zin.

Aan de hand van concrete plannen en tekeningen moet veel eerder in het proces worden gesproken over kwaliteit, omdat een tekening, structuurvisie of een plan, en niet een nota, in de ruimtelijke ordening een van de beste middelen is om een discussie daarover te voeren. Op het ogenblik blijft de politiek en het openbaar bestuur veel te lang in dat proces hangen, waardoor er onhelderheid van het begin tot het eind van het project blijft.

Lokaal

Een groot probleem is de bestuurlijke *crisis in het openbaar bestuur*. Er heerst een soort passieve houding bij het openbaar bestuur, waarbij er pas in actie gekomen wordt als er initiatieven vanuit het maatschappelijk veld opkomen. Een fundamenteel debat over wat behoort tot het domein van de lokale overheid ontbreekt dan ook. Dit leidt ertoe dat heel veel lokale bestuurders alleen maar reageren op incidenten en het gevoel hebben dat zij er vooral zijn als facilitator. Totdat er initiatiefnemers komen, is er een duidelijk gebrek aan visie op de ontwikkelingen die zich voordoen.

De noodzaak om zaken als een gezamenlijke opdracht te zien wordt gehinderd door het tij van *dualisering* en de vele lokale partijen. Voor het advies is het van belang om deze notie uit te dragen.

Een oud knelpunt is dat pas aan het eind van de ontwikkeling van een gebied de *welstandscommissie* de kwaliteit toetst. Dit knelpunt is met de huidige welstandsnota's niet opgelost. Er bestaat spanning tussen de ideeën die aan het begin van het proces zijn ontwikkeld en de toetsing achteraf door de Welstandscommissie. De kern van het probleem is dat door twee verschillende organisaties op twee

verschillende momenten wordt getoetst aan de hand van vastgestelde criteria die niet op elkaar passen of aan de hand van percepties die niet op elkaar zijn afgestemd.

Er zijn twee richtingen mogelijk om deze spanning te voorkomen.

Allereerst kunnen de welstandscommissies *eerder* in het traject betrokken worden. Een andere lijn kan zijn om de welstandscommissie *breder* in te zetten. Immers, de welstandnota's dwingen de welstandscommissies om een plan in een veel *bredere* context en tegen de achtergrond van een politiek geformuleerd kwaliteitsoordeel te zien. Er is veel meer houvast doordat er een visie bestaat op zo'n gebied. Vaak echter passen de in de welstandnota's geformuleerde visies niet op de bestaande bestemmingsplannen. De taak van de welstandscommissie zou moeten worden uitgebreid tot de taak om op het gebied van schoonheid van het gebouwde te toetsen op het gebied van ruimtelijke ingrepen. De welstandscommissie zou bijvoorbeeld ook een advies moeten kunnen uitbrengen over de stedenbouwkundige plannen. In de discussie worden kanttekeningen geplaatst bij het nut van welstandtoetsing. Bevordert dat de middelmatigheid niet?

Dit wordt bestreden. Over zo'n tachtig procent van de bouwplannen wordt immers nauwelijks discussie gevoerd. Bij twintig procent gaat het mis, vaak omdat er mensen worden ingeschakeld, die geen gekwalificeerde ontwerpers zijn. In dit soort gevallen kan goed worden teruggevallen op de welstandnota's, omdat dat een basis is waaraan kwaliteit kan worden ontleend.

89

De welstandsnota's zijn een instrument om gebiedsgericht te denken. Bij de omvangrijkere plannen wordt zo de formele/informele structuur verkregen, waarbij een collegiaal gesprek kan plaatsvinden tussen de leden van de welstandscommissie en de betrokken stedenbouwkundigen.

Regionaal

Er is ook sprake van een *bovengemeentelijk afstemmingsprobleem*. Heel veel opgaven zijn van bovengemeentelijk niveau, terwijl de bestuurlijke sturing op gemeentelijk niveau is georganiseerd. Zolang het bestuurlijke aspect niet is geregeld, gaat het alleen maar over het proces en richt zich men niet alleen maar op kwaliteit.

Het blijft echter niet alleen bij een vraag om visie, maar er ligt ook een vraag over doorwerking. Het is merkwaardig dat het bovenlokale debat ook alleen door bovenlokale partijen wordt gevoerd en dat gemeenten er eigenlijk niet hun project van hebben gemaakt. Het sec benoemen van landschapswaarden in een nota is volstrekt onvoldoende.



Er is tevens geen enkele 'pushfactor' die de ambities van sommige gemeenten omhoog stuwt (zoals bijvoorbeeld het terugnemen van het opdrachtgeverschap). Een mogelijke 'pushfactor' zou kunnen zijn dat als gemeenten niet bereid zijn mee te werken met de plannen, hun eigen plannen ook geen gehoor zullen krijgen. Om doorwerking te krijgen (en eventueel in allerlaatste instantie dwang te kunnen uitoefenen) is bestuurlijke instrumentarium nodig. Het werken aan kwaliteit zal moeten worden erkend als een gezamenlijke opgave van de verschillende overheidslagen. Alle opgaven in het landelijk gebied zijn vaak gemeentegrens c.q. provinciegrens overschrijdend.

De huidige opgaven zijn vooral van een regionaal niveau en worden niet meer begrensd door gemeentegrenzen. Volgens het Thorbecke-model houdt de gemeente echter bij de grens op. De regionale opgaven vereisen een nieuwe manier van kijken en dat vergt andersoortige kennis, zodat men ook op dat regionale niveau expliciet wordt over kwaliteit. Op regionale schaal ontbreekt daarbij een visie. Het Rijk moet zich bezig houden met op welke wijze op dit schaalniveau tot kwaliteit kan worden gekomen. Tezamen met het feit dat de kennis op gemeentelijke niveau is weggevloeid en er een noodzaak is tot inbedding in Europa, zou kunnen worden bepleit dat alle ontwikkelingen op regionale schaal plaatsvinden.

Wat zou het Rijk nog kunnen doen om te bevorderen dat er toch kwaliteit ontstaat op het uitvoeringsniveau waarvoor geldt dat 'decentraal wat kan'

Dat hangt vooral af van een goede grondexploitatiewetgeving met een regionale bevoegdheid die verder gaat dan momenteel het geval is. In de wet moet worden geregeld dat het in opzicht van winst niets uitmaakt of een gemeente zelf iets oppakt of gezamenlijk met andere gemeenten. Veel gemeenten kennen *het fenomeen verevening* niet. Het instrument van verevening zou ook daadwerkelijk moeten worden gebruikt, eventueel via het instrument van experimenteren. In 2007 komt er een nieuwe grondexploitatiewetsvoorstel. VROM heeft toegezegd dat daarin regionale vereveningsmogelijkheden worden verwerkt. Op vrijwillige basis bestaan er wel al regionale vereveningsmogelijkheden. Dat zou in principe kunnen werken, maar men loopt weer tegen het Thorbecke-model aan, met het regionale gat daarin.

Rijk

Bij de toedeling van projecten zijn *diverse ministeries als eindverantwoordelijke* opgevoerd. In sommige gevallen zijn de ministeries minder zinvol toegedeeld. Het is niet vanzelfsprekend dat als een partij iets wordt toegedeeld, deze zich daar ook verantwoordelijk voor voelt of goed mee omgaat. Er zou meer naar

partijen moeten worden gezocht die inhoudelijk geschikt zijn, om als een soort adoptieouder voor een project te dienen. Dat gebeurt nog te weinig op inhoud en teveel op organisatie en posities.

Er kunnen vraagtekens worden gezet of VROM geëquipeerd is om de coördinerende rol te spelen, gezien de gedeeltelijke ontmanteling van de inhoudelijke kennis binnen VROM en de algemene teruggang. Gedurende de laatste tientallen jaren is ook de kennis bij de gemeenten grotendeels verdwenen. Er is binnen VROM nog redelijk wat kennis aanwezig, maar de wijze waarop dat is georganiseerd en de wijze waarop daarmee wordt omgesprongen en de onduidelijkheid die er bestaat, is niet behulpzaam.

De discussie moet worden gestart over kwaliteit en niet over de programma's.

Er zijn geen afspraken over het geheel, alleen het middel van de voorbeeldprojecten wordt gekozen en er wordt weinig gedaan aan de 'follow-up'. De regio, provincie en gemeenten moeten van het Rijk richting krijgen. Voor wat betreft de hoofdstructuur van Nederland zou vanuit het Rijk een visie (kader) moeten worden geformuleerd. Bij de eerdere nationale ruimtelijke nota's werd deze filosofie gehanteerd, maar daar ontbrak het idee bij de uitvoerders dat zij daar nog iets mee moesten. Er wordt alleen nog maar gesproken over het begrip basiskwaliteit. Dat betekent in de praktijk niets meer dan dat de wet- en regelgeving wordt gerespecteerd. De basis ligt bij de regels en niet meer bij de kwaliteitsaspecten.

91

Het zou goed zijn te trachten te bepalen welke soort kwaliteiten tegenwoordig van belang zijn in tegenstelling tot vijftien jaar geleden. Vervolgens moet worden uitgewerkt wat dat betekent voor Nederland. Er zou een *nationale agenda* moeten worden geformuleerd. Deze agenda is een politieke keuze. Vanuit het rijksniveau moeten werkopgaven worden geformuleerd van die zaken die van nationaal belang worden geacht. Dat is het startpunt om te praten over kwaliteit. Van rijkswege zou een nationale agenda als instrument kunnen worden gebruikt om een brug te slaan naar de andere bestuurslagen. Er zou dus een nationale agenda moeten zijn, maar deze wordt niet geformuleerd. Daardoor bestaat er geen 'sense of urgency'. Daardoor wordt er op veel te laag overheidsniveau heen en weer gepraat en ook nog eens over de verkeerde thema's. Er zijn ook punten die van essentieel landsbelang zijn, zoals de wateragenda. Dat zou een 'centraal wat moet' kwestie moeten zijn, maar dat is het nu niet. De oproep tot een nationale agenda opent het perspectief van alleen het benoemen van projecten en voor de rest de invulling te regelen door middel van regionale nota's en een Europese nota.



In de *Nota Ruimte* wordt wel al een Ruimtelijke Hoofdstructuur als soort van 'nationale agenda' geformuleerd, maar in de nota wordt de politieke besluitvorming op het gebied van prioritering (de nationale projecten) gemist. De vraag is op welke wijze kan worden gekomen tot een bestuurlijke situatie, die veel meer in termen van nationale agenda prioriteert. Dat moet verder worden uitgewerkt. Met de Zuidas, het Groene Hart, Schiphol, water, haven Rotterdam Tweede Maasvlakte wordt al tot een soort prioritering gekomen. Daar kunnen nog een aantal landschappen op nationaal niveau worden bijgezet.

Europa

De *Nota Ruimte* moet eigenlijk gaan over het leefmilieu in Nederland. Waar liggen de unieke kwaliteiten van Nederland binnen West-Europa? Nederland moet allereerst voor de komende twintig à dertig jaar in een West-Europese context worden geplaatst. Daar ligt het startpunt bij de discussie over 'centraal wat moet'. Vervolgens moet worden uitgewerkt wat dat vervolgens betekent voor de andere lagen en op welke wijze een eenvoudig systeem kan worden ontwikkeld opdat de betrokkenheid van partijen niet vrijblijvend blijft.

Overige opmerkingen

Er wordt opgemerkt dat de discussie deze middag steeds gaat over de toekomst en over het creëren van nieuwe kwaliteiten. Het gaat veel te weinig over *het beheren van bestaande kwaliteiten*. Zowel bij de basiskwaliteit als bij de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen gaat het veel over ontwikkelen en nauwelijks over beheer en beheerskwaliteit. Misschien moet worden gestart met het benoemen van bestaande kwaliteiten en daarop een waardering worden gelegd. Daarmee wordt al een basis gelegd voor toekomstige ontwikkeling, waarbij in elk geval een referentiekader is waarmee een toekomstige ruimtelijke ingreep kan worden beoordeeld. In de *Nota Ruimte* ontbreekt de regel dat die basiskwaliteit beschreven en benoemd moeten worden. Gemeenten moeten eerst een inventarisatie maken van hun bestaande basiskwaliteiten. De verantwoordelijkheid voor kwaliteiten wordt momenteel op een lager (gemeentelijk) niveau neergelegd. Dat betekent dat het Rijk aan de gemeenten kan vragen welke kwaliteiten een gemeente heeft en wil bereiken. Het beleid van decentralisatie zou kunnen worden gekoppeld aan een soort appèl tot kwaliteit, of het Rijk kan een soort 'Michelin'-sterren gaan uitdelen op provinciaal, regionaal, lokaal of buurtkwaliteit. Daarmee geeft het Rijk duidelijk aan waar er wordt gepresteerd, terwijl het toch 'bottom-up' komt. Dat is al een keer geprobeerd door middel van voorbeeldprojecten, maar het is uiteindelijk een beetje verwaterd en heeft niet de gewenste scherpte opgeleverd. Nu ontbreekt echter met name uitleg over wat de

voorbeeldwerking is en op welke wijze men ermee om zou moeten gaan. Ook de structuurvisies, waarmee de identiteitsdiscussies zouden kunnen worden opgestart ontbreekt. Momenteel *kan* een gemeente, *op basis van vrijwilligheid*, binnen een structuurvisie ingaan op de identiteit van een gemeente. Dit zou echter als voorwaarde moeten worden gesteld.

Afsluiting

Huub Smeets dankt iedereen hartelijk voor zijn of haar inzet en bijdrage. De VROM-raad gaat proberen tot een eerste concept van het advies te komen, gehoord ook de opmerkingen van vandaag. Daarin zal worden getracht een analyse, knelpunten en oplossingsrichtingen aan te reiken. Afgesproken wordt om contact te houden met de experts (van beide rondetafelgesprekken), en mogelijk later in het jaar bij dezelfde groep terug te komen voor een toetsing van oplossingsrichtingen, hetzij mondeling (in bijeenkomst) hetzij schriftelijk.



Bijlage 3

Geraadpleegde personen

Deelnemers rondetafelgesprek 10 juni 2005

drs. E.A. Arnoldussen, directeur Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
drs. ing. J. Fokkema, directeur NEPROM
prof.dr. A.M.J. Kreukels, hoogleraar Planologie Universiteit Utrecht
ir. P.F.M. Kuenzli, stedenbouwkundig bureau Gideon Consult
drs. T.W. Rietkerk, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, provincie Overijssel
drs. J. Wienen, burgemeester Katwijk

Deelnemers rondetafelgesprek 23 augustus 2005

prof.dr. A.H. Geuze, TU Delft en West 8
dhr. Ph.B.M. ten Cate, directeur Federatie Welstand
ir. W.M. Crouwel, Rijksbouwmeester
ir. C.J. Vriesman, algemeen directeur Staatsbosbeheer
mevr. ir. M.A.A. Schoenmakers, directeur Ontwikkelingsplanologie en
Gebiedsontwikkeling AM Wonen

95

het College van Rijksadviseurs

ir. W.M. Crouwel, Rijksbouwmeester
prof.ir. J.J. Brouwer, Rijksadviseur infrastructuur

Geïnterviewde personen

mevr. prof. H.E. Bakker, BVR adviseurs, voorzitter Adviescommissie
Gebiedsontwikkeling
mevr. drs. M. Michels, VNG
ir. I. Faber, IPO
drs. ing. J. Fokkema, NEPROM



Bijlage 4

Samenstelling VROM-raad

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof.dr. M.A. Hajer
mevr. prof.dr. M.W. Hofkes
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
prof. ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mr. H.C.F. Smeets
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
prof.mr. J.M. Verschuuren (tot 1 januari 2006)
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

97

Waarnemers

prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau
mevr. dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Milieu en Natuur Planbureau
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat
mevr. mr. M. van Diepen (projectleider tot augustus 2005)
dr. T.H.C. Zwanikken (projectleider vanaf augustus 2005)
mevr. dr. L.B.J. van Duinen
mevr. C.I.A. de Vries
mevr. E.M. Nooitmeer

Bij dit advies toegevoegd raadslid

mr. G.J.M. Kersten, directeur BRO





Ruimte geven, ruimte nemen

100

Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid

Lijst recent verschenen adviezen

o50	januari 2006	Schiphol - Meer markt voor de mainport?
o49	oktober 2005	Geen dijkbreuk, geen trendbreuk
o48	oktober 2005	Milieu en de kunst van het goede leven
		Advies voor de Toekomstagenda Milieu
o47	oktober 2005	Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet
o46	maart 2005	Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten
o45	december 2004	Energietransitie: Klimaat voor nieuwe Kansen
o44	november 2004	Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland
o43	oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
o42	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
o41	15 juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
o40	27 mei 2004	Buiten Bouwen
o39	4 april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
o38	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
o37	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
o36	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
o35	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
o34	september 2002	Minder blauw op straat? advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21 ^e eeuw
o33	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
o32	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
o31	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
o30	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
o29	oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten
o28	oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
o27	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
o26	mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
o25	april 2001	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. 'Visie op de stad 2'
o24	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland Architectuurbeleid 2001-2004 (in briefvorm)
o23	september 2000	Dagindeling geordend?
o22	september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen

