



## Rondetafelgesprek over ruimtelijke ordening op donderdag 26 september 2024

### **PBL - Sturing in de ruimtelijke ordening**

Ruimtelijke ordening is vanouds een beleidsveld waarbij Rijk, provincies en gemeenten alle een rol spelen. In de loop der tijd zijn daarbij accentverschillen opgetreden in de mate van sturing door het Rijk. Na een periode van decentralisatie klinkt de laatste tijd weer breed een roep om Rijksregie in de ruimtelijke ordening in het algemeen, en de woningbouw in het bijzonder.

De wens om tot een hogere woningbouwproductie te komen is daaraan niet vreemd. Het is goed om daarbij voor ogen te houden dat het woningbouwtempo door een veelheid aan factoren wordt bepaald. Voor een complex probleem is geen eenvoudige oplossing te vinden. Zolang de capaciteit in de bouwsector en bij de gemeenten beperkt blijft, zal er ook bij een sterkere Rijksregie geen woning extra worden gebouwd.

Het is ook goed om voor ogen te houden dat ruimtelijke ordening om veel meer gaat dan om het faciliteren van woningbouw. Woningbouw vraagt tegelijk om extra voorzieningen zoals winkels, wegen en scholen, energiecapaciteit, drinkwatervoorziening, en natuur/groen in en om de stad. Daarnaast staat Nederland voor een groot aantal andere opgaven in de fysieke leefomgeving die om ruimtelijke afweging vragen met woningbouwlocaties, zoals de extensivering van de landbouw, hernieuwbare energieproductie en waterberging voor klimaatadaptatie (Hamers et al. 2023).

Een blik in de geschiedenis leert dat roepen om meer centralisatie en decentralisatie van ruimtelijke ordening elkaar in de tijd hebben afgewisseld. Hieruit blijkt dat er geen juiste schaal bestaat waar regie *moet* plaatsvinden, maar dat het altijd gaat om een goede samenwerking tussen sectoren, partijen en overheidslagen. Hieronder enkele aanbevelingen om een dergelijke samenwerking tot stand te brengen.

#### ***Handel als één overheid***

Ruimtelijke ordening is een beleidsterrein waarbij Rijk, provincies en gemeenten elk hun rol hebben te vervullen en zijn van elkaar afhankelijk. Een blik op de huidige gang van zaken laat dit duidelijk zien. Eind 2023/ begin 2024 hebben de provincies op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK 2022) ruimtelijke voorstellen opgesteld voor de Nota Ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van dit ministerie het geheel aan ruimtelijke voorstellen van de provincies geanalyseerd (PBL 2024).

Uit deze analyse blijkt dat er een groot aantal strijdigheden bestaan tussen sectorale ruimteclaims en tussen provincies onderling. Mede hierdoor hebben de provincies



een groot aantal wezenlijke vragen bij het Rijk teruggelegd. De provincies zien in hun ruimtelijke voorstellen van het Rijk graag concrete keuzes op inhoud; met name aanscherping van generiek landbouw- en milieubeleid, een samenhangende Ruimtelijke Hoofdstructuur en het beschikbaar stellen van adequate instrumenten en financiering. Daarnaast vragen de provincies aan het Rijk om stevige integrale afwegingskaders te ontwikkelen op het gebied van onder meer ruimtelijke kwaliteit, brede welvaart en het principe van ‘water en bodem sturend’.

We constateren dat een gedegen antwoord op deze vragen tijdens het uitwerken van de nieuwe Nota Ruimte cruciaal is voor de voortgang van het omgevingsbeleid, en voor het lostrekken van vastgelopen sectorale beleidsprocessen. Het Voorontwerp Nota Ruimte (BZK 2024) geeft daartoe een aanzet. Het is zaak dat Rijk en provincies vanaf nu vanuit gedeelde waarden en met heldere verantwoordelijkheden in samenspraak concrete integrale ruimtelijke keuzes gaan maken, en gaan handelen als één overheid. Dat is productiever dan wanneer overheden vragen bij elkaar neerleggen, in plaats van samen aan oplossingen te werken.

### ***Bied duidelijkheid***

De provincies vragen in hun ruimtelijke voorstellen om een ‘integraal Rijksverhaal’ met een duidelijke nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Daarin moet duidelijk zijn waar nationale opgaven elkaar raken en welke keuzes het Rijk daarin maakt. De provincies geven geen nadere definitie van het begrip Ruimtelijke Hoofdstructuur; zij zullen hiermee gebieden en netwerken hebben bedoeld waarvoor het Rijk een grotere verantwoordelijkheid zou moeten dragen.

Ook verzoeken de provincies het Rijk om in nationale programma’s en projecten in te zetten op een goede omgevingskwaliteit en versterking van de kwaliteit van het landschap.

Als het Rijk zulke keuzes maakt op hoofdpunten, kan het nieuwe nationale omgevingsbeleid een heldere en samenhangende structuur van doelen en maatregelen gaan bevatten, ondersteund met een duidelijke beleidskaart van de Ruimtelijke Hoofdstructuur. Deze kan de samenleving (overheid, markt en burgers) mobiliseren en committeren. Zo kan het Rijk planologische interventies en investeringsbeslissingen koppelen aan de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, wat zekerheid biedt aan markt voor het maken van investeringen over de (middel)lange termijn. Een aansprekend ruimtelijk verhaal vergroot bovendien het maatschappelijk draagvlak (Tennekes et al. 2024).

### ***Handel sectoroverstijgend***

Uit de analyse van de provinciale voorstellen is naar voren gekomen dat het wenselijk is om de financieringsmiddelen die nu per sector worden ingezet door het Rijk, gebiedsgericht te kunnen inzetten. Dat vraagt om een minder verkokerde aanpak van het Rijk, want met de afwisselende roep om samenhang in beleid (vanuit de



ruimtelijke ordening) en eenzijdig sectoraal doorpakken (vanuit bijvoorbeeld het woonbeleid) loopt het Rijk zichzelf ook voor de voeten.

De provincies bevelen aan om een integraal fonds in te stellen dat voor het hele gebied inzetbaar is. Als dit een brug te ver is, is in ieder geval een duidelijk afgestemde inzet nodig van sectorale middelen. Een optie hiervoor is het uitwerken van een interbestuurlijk omgevingsprogramma. De Omgevingswet biedt namelijk de mogelijkheid om een omgevingsprogramma af te sluiten, waardoor afspraken ontstaan - zoals over de inzet van sectorale financiële middelen - die voor beide partijen bindend zijn. Daarover kunnen Rijk en provincies in de ruimtelijke arrangementen afspraken maken.

### **Literatuur**

BZK (2022), *Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2024), *Voorontwerp Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hamers, D., Kuiper, R., Van Dam, F., Dammers, E., Evenhuis, E., van Gaalen, F., De Hollander, G., van Hoorn, A., Van Minnen, J., Kersten, N., Pols, L., Bart, R., Rood, T., Snellen, D., Dirx, J., & Wolters, H. (2023). *Ruimtelijke Verkenning 2023: Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050*. Planbureau voor de Leefomgeving.

Kuiper, R. (2024), *Provinciale voorstellen voor omgevingsbeleid in nationale samenhang: Reflectie vanuit het PBL*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Tennekes, J., Van der Kooij, P., Kool, M., & Scholte, S. (2024). *Het Drieruimtenmodel: Een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit met een toepassing op de RES 1.0 (5141)*. Planbureau voor de Leefomgeving.