



Een minister van Ruimte

INLEIDING

Het Rijk presenteerde dit najaar de Nationale Omgevingsvisie. Hierin ambieert het Rijk om de grote opgaven waar Nederland de komende decennia voor staat in samenhang aan te pakken. Als dat gebeurt met oog voor de lange termijn, kan Nederland uit deze operatie mooier en rijker tevoorschijn komen. Dit vergt echter een actieve en voortvarende rol van het Rijk. Maar het Rijk is daar nu niet goed voor toegerust. Het opereert sectoraal en heeft te weinig kennis en vaardigheden in huis.

Wij – als College van Rijksadviseurs – pleiten daarom voor een minister van Ruimte, een nieuwe bewindspersoon met een eigen mandaat en budget. Een minister die met een verbindend departement strategie koppelt aan uitvoeringskracht, in nauwe samenwerking met andere beleidsdepartementen en de uitvoeringsorganisaties. Een zorgvuldige omgang met de schaarse ruimte in Nederland vraagt om een minister met een krachtige positie ten opzichte van de sectorale departementen, om integraliteit desnoods te kunnen afdwingen. Bovendien dienen er rijksbreed nieuwe kennis en vaardigheden te worden ontwikkeld en aangetrokken, die aansluiten op de kwesties van vandaag.



Daan Zandbelt

Floris Alkemade

Berno Strootman

Afb. 1
Het College van
Rijksadviseurs, v.l.n.r.
Daan Zandbelt, Floris
Alkemade en Berno
Strootman.
© Arenda Oomen



Afb. 2
Toekomstperspectief
Panorama Nederland
(december 2018).
© College van Rijksadviseurs



Afb. 3
De definitieve Nationale
Omgevingsvisie (NOVI)
(september 2020).
© Ministerie van BZK

Meer regie

Van veel kanten wordt op dit moment gevraagd om een actievere rol van het Rijk. In de gesprekken² die we de afgelopen tijd over dit onderwerp hebben gevoerd, is de kritiek op de afwezigheid van een samenhangend ruimtelijk beleid scherp en helder verwoord in zinnen als ‘de overheid heeft geen geweten en geen geheugen’, ‘in de sectorale benadering herken ik het algemene belang niet meer’.

Ook vanuit de samenleving klinkt de roep om meer regie van het Rijk in de ruimtelijke ordening steeds luider. Een meerderheid van de Tweede Kamerleden stemden in met de **moties** van PvdA en CDA voor de terugkeer van een ministerie van VROM, al is dat natuurlijk aan een volgend kabinet.

De Tweede Kamer heeft de minister van BZK dit voorjaar opgeroepen om meer regie te pakken. Minister Ollongren komt aan die oproep tegemoet. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en bijbehorende Uitvoeringsagenda NOVI 2021-2024 werkt het Rijk aan een instrumentarium, waarmee het op krachtige wijze een geheel nieuwe stijl van medesturing kan ontwikkelen. Op vrijdag 11 september 2020 voegde de minister daar in het NOS-journaal aan toe: ‘De ruimtelijke ordening is na de grote structuurvisies eind vorige eeuw iets te veel gedecentraliseerd. Er is nu weer behoefte aan sturing vanuit Den Haag.’

Met de NOVI toont het kabinet de ambitie om als Rijk weer veel integraler en gebiedsgericht te gaan werken en daarbij de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in samenhang en met een sterkere regie op te pakken. De vraag is hoe deze roep om regie vorm kan krijgen in de bestuurlijke praktijk. Wat ons betreft draait dat om samenhang, daadkracht en een actievere rol van het Rijk.

² Voor dit advies heeft het College van Rijksadviseurs gesprekken gevoerd met experts, insiders en outsiders.

Grote transities vragen om een voortvarende aanpak

Nederland staat de komende decennia voor grote opgaven met een forse ruimtelijke en maatschappelijke impact. We gaan de inrichting van onze delta aanpassen aan de grillen van het veranderende klimaat. Onze landbouw stuit op kritische grenzen van landschapskwaliteit, bodemkwaliteit, biodiversiteit en volksgezondheid. Er is in grote delen van ons land een nijpend tekort aan woningen en tegelijkertijd neemt aan de randen van ons land de bevolkingskrimp toe. Vergrijzing, vereenzaming en sociale segregatie in woonwijken zijn vraagstukken die concurreren met de aandacht die het verduurzamen van de woningvoorraad vraagt. Ons vervoersnetwerk is onvoldoende ingericht op de meer compacte en gedifferentieerde stedelijke omgeving van de toekomst. Ook is de overstap naar hernieuwbare energiebronnen urgent.

Deze opgaven staan niet los van elkaar. Zoals wij in **Panorama Nederland** bepleiten, zullen deze transities alleen leiden tot een schoner, hechter en rijker Nederland, wanneer ze in samenhang met elkaar worden opgepakt, ruimtelijk, en met het oog op de lange termijn. In de ruim vier jaar waarin wij als college het Rijk adviseren, zien wij dat het Rijk hiervoor de daadkracht, de organisatie en de politieke wil ontbeert. Dat baart ons grote zorgen. Mede door de ministeriële verantwoordelijkheid werkt het Rijk sectoraal. Bovendien is er te weinig kennis op rijksniveau overgebleven en ontbreken integratoren en visionairen, zoals ontwerpers. Daardoor worden de opgaven niet voortvarend aangepakt. Dat leidt tot vertraging en uiteindelijk tot aanzienlijke extra maatschappelijke kosten. De terugtrekkende overheid, die de afgelopen decennia stelselmatig op kostenefficiëntie heeft gestuurd, slaagt er niet in om de grote maatschappelijke opgaven op te lossen en de kosten die ons boven het hoofd hangen te beperken. *Penny wise, pound foolish*, zou je kunnen zeggen. Het gebrek aan samenhangend rijksbeleid kost de samenleving elk jaar miljarden euro’s.¹ Het is de hoogste tijd voor een andere aanpak en een andere organisatie van de Rijksoverheid. Daarbij plaatsen wij wel de kanttekening dat wij geen organisatieadviseurs of bestuurskundigen zijn, maar vooral vanuit de inhoud kijken naar het functioneren van het Rijk. En we gaan hier vooral in op de organisatorische kant van het Rijk; politieke wil is immers aan de Tweede Kamer en politiek leiderschap aan de bewindslieden.

¹ Zie [Wat gaat er nu mis?](#)

“In de ruim vier jaar waarin wij als college adviseren, zien wij dat het Rijk hiervoor de daadkracht, de organisatie en de politieke wil ontbeert om grote transities in samenhang op te pakken. Dat baart ons grote zorgen.”

“Laten we de ruimtelijke ordening van Nederland steviger optuigen op een manier die past in de huidige tijd en die toch voldoende sturingskracht oplevert om de grote opgaven in samenhang en met daadkracht op te pakken.”

Afb. 5
Rotterdam Centraal,
© Riesjard Schropp
De ondertunneling van de A2 in Maastricht,
© Fred Berghmans
Kustversterking en parkeergarage bij Katwijk &
© Rob Poelenjee
Ruimte voor de Rivier, de Waal bij Nijmegen.
© Beeldbank RWS

Het Rijk is op haar best wanneer het zich opstelt als rentmeester met een goede koopmansgeest. Juist de Rijksoverheid kan boven de markt uitstijgen door op kwaliteit voor de lange termijn te sturen. Het op elkaar afstemmen van langetermijnambitie levert uiteindelijk meer rendement op; niet alleen financieel maar ook maatschappelijk, omdat meerdere doelen gelijktijdig worden gediend. Het rijksbelang is het belang van toekomstige generaties.

Er is een aantal projecten aan te wijzen waarin het Rijk al op een andere wijze heeft samengewerkt met andere overheden, met brede maatschappelijke meerwaarde als resultaat.³ Voorbeelden hiervan zijn Rotterdam Centraal, de A2-tunnel in Maastricht en de parkeergarage-in-duin in Katwijk. In potentie zouden de huidige maatschappelijke opgaven kunnen uitgroeien tot vele nieuwe van dit soort succesvolle projecten.

Wij denken dat er behoefte is aan een overheid die ruimte schept voor initiatieven vanuit de samenleving, zonder verantwoordelijkheden op de burger af te wentelen. Er ligt een taak voor de overheid om te laten zien hoe de grote maatschappelijke vraagstukken van nu de sleutel kunnen zijn voor welkome, structurele verbeteringen.



³ Zie [Wat gaat er al goed?](#)

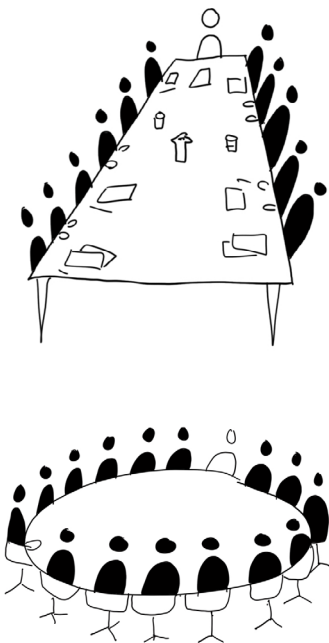
Sturing op samenhang

Nederland heeft een grote traditie in de ruimtelijke ordening met instituten als de Rijksplanologische Dienst (RPD, 1966-2001) en de Rijksplanologische Commissie (RPC, 1962-2008). Maar de tijden zijn veranderd. Nederlanders zijn mondiger en welvarender geworden. We willen en kunnen niet terug naar de centralistische rol van het Rijk van vroeger. Het moet democratischer, minder top-down, met ruimte voor initiatief van anderen en voortschrijdend inzicht. Laten we de ruimtelijke ordening van Nederland steviger optuigen op een manier die past in de huidige tijd en die toch voldoende sturingskracht oplevert om de grote opgaven in samenhang en met daadkracht op te pakken.

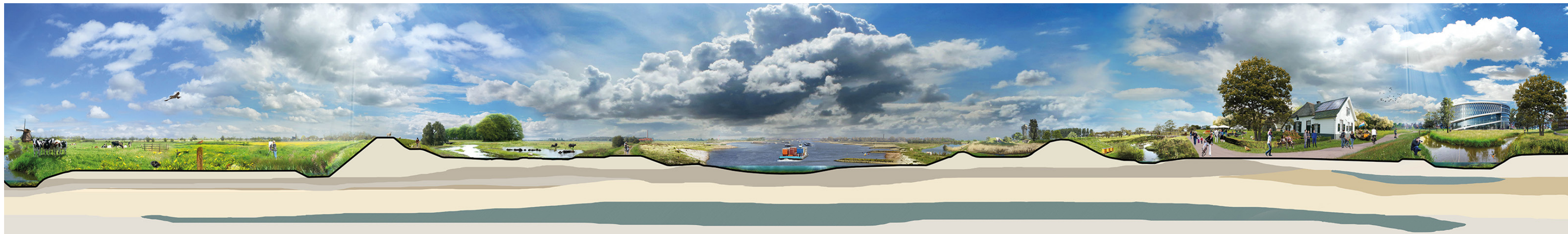
Meer regie betekent niet dat het Rijk de baas gaat spelen, of de tijd terugdraait en allerlei gedecentraliseerde taken weer weghaalt bij provincies en gemeenten. Het betekent wel dat het Rijk richting geeft op grote opgaven en regie op goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Kortom: het voortouw neemt in onze gezamenlijke opgave. Het betekent ook kiezen voor samenwerking tussen overheden en werken als één overheid (vanuit het stelsel van de Omgevingswet).

Het betekent dat het Rijk in samenhang met andere overheden weer nadrukkelijker aan tafel zit, met een integrale, ruimtelijke langetermijnvisie op ons land. Het Rijk richt zich daarbij op het algemene, nationale belang. Ook vormt het de schakel tussen internationale afspraken en de regionale uitwerkingen. Meer regie betekent ook meer samenhang in het beleid van de verschillende departementen en meer samenhang in het werk van de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat (RWS), ProRail, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), alsmede tussen deze uitvoeringsdiensten onderling.

Afb. 4
In plaats van vertellen hoe het moet, samen bepalen waar het heen gaat.
© College van Rijksadviseurs



Afb. 6
Een selectie beelden uit
Panorama Nederland.
© College van Rijksadviseurs



Het Rijk kent sinds 1848 de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij ministers niet alleen gezamenlijk maar ook afzonderlijk verantwoording afleggen aan het parlement. Dit in tegenstelling tot provincies en gemeenten die een collegiaal bestuur hebben. Deze ministeriële verantwoordelijkheid werkt sectoraal beleid in de hand. Weliswaar is de ministerraad een collegiaal college waarin ministers elkaar kunnen aanspreken op hun individuele en hun collectieve verantwoordelijkheid, maar in de praktijk leidt dit helaas niet tot een integrale aanpak van opgaven.

De departementen werken sectoraal en dienen voornamelijk deelbelangen. Er is echter een aantal *wicked problems* waar ministeries alleen niet uitkomen. Dat hebben de afgelopen twee decennia ons wel geleerd. Dat hebben de afgelopen twee decennia ons wel geleerd. De Sustainable Development Goals (SDG's) gaat Nederland niet halen als we de opgaven vanuit deelbelangen blijven aanpakken. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld het Parijse klimaatakkoord, de Natura2000-afspraken en de vraagstukken op de woningmarkt.

De hedendaagse opgaven vragen om een Rijksoverheid die 'gebiedsgericht' gaat werken, in samenwerking met andere overheden en stakeholders. De regio vormt hierbinnen het belangrijkste schaalniveau. Hier worden abstracte doelen als 'Parijs halen' en 'Eén miljoen woningen bouwen' concreet. Op dit schaalniveau wordt het mogelijk de verschillende opgaven met elkaar in verband te brengen en ze ook in te zetten om de huidige leefomgeving een kwaliteitsimpuls te geven. Waar veel opgaven samenkomen, is een afgewogen agenda nodig. Hier is integratie een noodzaak, om synergie te bewerkstelligen, om efficiënt met de schaarse ruimte in Nederland om te gaan en om kosten te besparen.

Het bewaken van een zorgvuldige omgang met de schaarse ruimte in Nederland, vraagt om een minister die zich daar volledig op kan richten, die op het hoogste politieke niveau nationale ruimtelijke belangen verdedigt. Een minister die ervoor zorgt dat er over de leefomgeving samenhangende besluiten worden genomen met het oog op het algemeen belang op de lange termijn. Als politiek gaat over 'wie krijgt wat, wanneer en hoe' dan behoort ruimte, een zeer schaars goed in Nederland, thuis in het debat en machtsspel op het hoogste niveau.

Minister van Ruimte

Om de grote opgaven waar Nederland voor staat in goede banen te leiden, stellen wij een minister van Ruimte voor. Deze bewindspersoon kan sectoraal beleid afstemmen en optimaliseren in samenhang met de bestaande ruimtelijke kwaliteiten. En om te voorkomen dat deze bewindspersoon een 'minister van lege dozen' wordt, hoort hier een volwaardig ministerie bij met macht, geld en wet- en regelgeving.

De minister van Ruimte draagt zorg voor het behalen van brede rijksdoelen in samenwerking met maatschappelijke partners. Het bewaakt zowel de lange termijn (minimaal een generatie vooruit), als de grotere schaalvoordelen: het Rijk als rentmeester met een goede koopmansgeest. De minister geeft voeding en vorm aan rijksbreed ruimtelijkeordeningsbeleid, alsmede de uitvoering daarvan in projecten en programma's. Hierbij is niet alleen aandacht voor fysieke ingrepen (de ruimtelijke verschijningsvorm), maar vooral voor de inwerking ervan op andere maatschappelijke facetten: sociologisch, economisch, ecologisch, technisch, verkeerskundig, natuurkundig et cetera.

De minister van Ruimte is, als partner van de andere ministeries, een spin in het web van de Rijksoverheid. Het ministerie van Ruimte is een verbindend departement, dat de verschillende deelbelangen (van onder meer vakdepartementen en uitvoeringsdiensten) binnen het Rijk samenbrengt en zo de andere ministeries helpt de goede dingen goed te doen. Door nauwe banden met andere beleidsdepartementen én de uitvoeringsorganisaties koppelt het ministerie strategie aan uitvoeringskracht. Zo krijgt het begrip 'één overheid' vorm.

De minister van Ruimte zal ook macht nodig moeten hebben om af te dwingen dat het algemeen belang voorgaat op het sectoraal belang. Vanuit dit oogpunt is het logisch om geld en gebieden aan elkaar te koppelen. Eigen geld kan een krachtig instrument vormen om de verschillende sectorale belangen van de departementen te integreren. Door geld per regio ter beschikking te stellen, krijgt het Ministerie van Ruimte ook een stevigere positie binnen het Rijk.

Het Rijk werkt daarnaast samen in landsdelen en met omliggende landen voor grensoverschrijdende vraagstukken. Het weegt het 'algemeen Nederlands belang' ten opzichte van algemene belangen op andere schaalniveaus (gemeentelijk, regionaal, provinciaal, Europees). Dit vergt maatwerk: een regio specifieke werkwijze, waarin afspraken van het Rijk met de ene regio wezenlijk anders kunnen zijn dan met een andere regio. Hierin spelen Regionale Omgevingsagenda's, een belangrijke rol. Ze zijn landsdekkend en integraler dan Regiodeals.

“Om de grote opgaven waar Nederland voor staat in goede banen te leiden, stellen wij een minister van Ruimte voor. Deze bewindspersoon kan sectoraal beleid afstemmen en optimaliseren in samenhang met de bestaande ruimtelijke kwaliteiten.”

Het ministerie van Ruimte kan een nieuw en zelfstandig ministerie zijn, of deel uitmaken van een bestaand ministerie, bijvoorbeeld van BZK. Beide varianten hebben voor- en nadelen.

Het ministerie van Ruimte kan het meest zuiver opereren als er aan dat ministerie geen sectorbelangen worden gekoppeld. Dat betekent dus bijvoorbeeld dat het sectorbelang ‘wonen’ beter in een sectoraal ministerie kan worden vertegenwoordigd, net zoals het sectorbelang ‘landbouw’ of het sectorbelang ‘verkeer en vervoer’. Een nieuw ministerie heeft ook als voordeel de herkenbaarheid. Nadeel van een geheel nieuw ministerie is dat het veel tijd kost voordat het goed zal draaien.

Toch vergt ook het onderbrengen van het departement Ruimte binnen het ministerie van BZK eveneens grote aanpassingen. BZK zal dan worden omgevormd van een coördinerend naar een integrerend (besluit- en consensusvormend) ministerie. Wonen en rijksvastgoed dienen elders te worden ondergebracht om eerdergenoemde redenen. En het onderwerp verdient onverdeelde aandacht van een minister, zonder afleiding door niet-ruimtelijke issues (zoals AIVD, democratie, benoeming burgemeesters, etc.).

In zekere zin lijkt het ministerie van Ruimte qua positie op het ministerie van Financiën: verbindend tussen sectorale ministeries. Net zoals de rijksfinanciën een schaars goed vormen, is de ruimte in Nederland dat ook. Een belangrijk verschil is echter dat het ministerie van Financiën geld heeft en toewijst, terwijl het ministerie van Ruimte geen ruimte in bezit heeft en kan toewijzen⁴. Het blijft dus van levensbelang voor het ministerie van Ruimte om een krachtige positie te hebben ten opzichte van de sectorale departementen, zodat integraliteit zo nodig kan worden afgedwongen.

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet, waar het ministerie van Ruimte op kan voortbouwen. Bijvoorbeeld de aanstaande Omgevingswet, die veel huidige wet- en regelgeving vervangt. Het wordt het instrumentarium van de gehele overheid; het eigenaarschap van de Omgevingswet ligt niet bij één departement. Deze minister van Ruimte is dus nadrukkelijk niet de enige uitvoerder en hoeder van die Omgevingswet, maar zou wel een coördinerende en besluitvormende rol kunnen vervullen.

⁴ Toch bezit het Rijk een aanzienlijke oppervlakte grond en vastgoed. Alleen al Staatsbosbeheer heeft 7% van Nederland in eigendom. Bovendien heeft het Rijk net als andere overheden recht om met een Omgevingsplan de bestemming van grond te bepalen. Het bezit ligt mogelijk bij andere rijksonderdelen. Maar de bestemming hoort bij de Omgevingswet en het Ministerie van Ruimte.

Drie cruciale elementen voor de organisatie

Naast een minister met een stevige positie in het kabinet zijn drie elementen van cruciaal belang.

1. Ambtenaren met 21e-eeuwse vaardigheden

Voor het succesvol aanpakken van de complexe opgaven waar we als samenleving voor staan, is het hard nodig dat het Rijk weer veel meer kennis en kunde naar binnen haalt. Enerzijds is er de afgelopen twintig jaar veel expertise verloren gegaan bij het Rijk (en bij alle andere overheden). Anderzijds vragen de kwesties van vandaag ook om een nieuw soort kennis en vaardigheden.

Om het Rijk adequaat te laten opereren zijn rijksbreed multidisciplinaire teams nodig, bestaande uit mensen met een breed blikveld, die met een ruimtelijke bril naar maatschappelijke vraagstukken kijken, visie hebben en meer dan één goede oplossing voor een opgave zien. Denk aan stedenbouwkundigen, landschapsarchitecten, architecten, planologen, economen, verkeerskundigen, ecologen, woningmarktdeskundigen, energiespecialisten, klimaatexperts, sociologen, antropologen, filosofen, bestuurskundigen, financieel specialisten, cultuurhistorici, juristen en andere relevante expertises.

Deze ambtenaren beheersen de 21e-eeuwse vaardigheden uitstekend. Vaardigheden die zijn gericht op samenwerking en op leren. Belangrijke aspecten zijn: multidisciplinair, een leven lang leren (*life-long-learning*), openheid om nieuwe dingen uit te proberen, kritisch en probleemoplossend denken, digitaal onderlegd, visievormend en consistent.

“Het ministerie van Ruimte kan het meest zuiver opereren als er aan dat ministerie geen sectorbelangen worden gekoppeld. Dat betekent dus bijvoorbeeld dat het sectorbelang ‘wonen’ beter in een sectoraal ministerie kan worden vertegenwoordigd, net zoals het sectorbelang ‘landbouw’ of het sectorbelang ‘verkeer en vervoer’.”

2. Regionale omgevingsagenda’s

Een toegewijde minister en een daarop ingericht departement alleen, is niet voldoende. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet in de werkwijze van het Rijk, waarop het ministerie van Ruimte kan voortbouwen. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan de Omgevingswet, de NOVI, de regionale structuur van de Regionale Energiestrategieën, de omvorming van BO-MIRT naar Bestuurlijk Overleggen Leefomgeving (BOL), de recente oprichting van het Secretariaat Leefomgeving en de eerdergenoemde Regionale Omgevingsagenda’s.⁵

Deze Omgevingsagenda’s spelen in onze ogen een cruciale rol. Want in de regio komt alles samen. De kracht van de integrale aanpak en de verbeelding maken het mogelijk offers in het ene domein te compenseren met opbrengsten uit een ander domein. Het grote voordeel is dat de regio geen extra bestuurlijk schaalniveau vormt, maar een verbindende tafel waaraan Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk vanuit ieders verantwoordelijkheid een visie voor de toekomst op elkaar af kunnen stemmen. Er wordt al flink geëxperimenteerd met deze Omgevingsagenda’s die uiteindelijk landsdekkend dienen te zijn.

Er is ook een secretariaat nodig met een ‘scharnierfunctie’, dat zorgt voor interdepartementale samenwerking, samenwerking met en tussen uitvoeringsdiensten en samenwerking met andere overheden. Een mooie aanzet hiertoe is het recent opgerichte Secretariaat Leefomgeving. Dit secretariaat lijkt de hedendaagse vorm van de voormalige Rijks Planologische Commissie te vervullen. Het secretariaat coördineert en bereidt de rijksinbreng in de nieuwe Bestuurlijk Overleggen Leefomgeving (BOL) voor. Hier zouden ook besluiten genomen moeten worden over de inhoud van de Regionale Omgevingsagenda’s. In deze overleggen maakt het Rijk afspraken met gemeenten en provincies op niveau van een regio en landsdeel over alles wat de leefomgeving betreft; woningbouw, energietransitie, werkgelegenheid, mobiliteit, landschap. Het secretariaat draagt zorg voor coördinatie, zodat het Rijk daadwerkelijk met één mond spreekt en als één overheid opereert. Het voorkomt dat rijksonderdelen solistisch kunnen optreden.

⁵ Zie [Wat gaat er al goed?](#)

3. Planbureau Leefomgeving PLUS (PBL +)

Bij het ministerie van Ruimte hoort een krachtig planbureau dat het ministerie voedt en prikkelt met verkenningen van belangrijke maatschappelijke opgaven en de manier waarop het Rijk hiermee om kan gaan. Dit vraagt van dat planbureau naast wetenschappelijke verantwoording, ook meer ontwerpkracht. Het planbureau verkent opgaven, (her)definieert vragen en verschaft ambtenaren en bestuurders een rijk palet onderbouwde oplossingsrichtingen.

Deze verkenningen zijn uiteraard vaak met onzekerheden omgeven, zodat de uitkomsten minder wetenschappelijk te verantwoorden zijn dan het uitstekende overige werk van Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau. Dit toekomstverkennende en ontwerpende onderzoek wordt al wel door het PBL verricht, maar zij zouden hier meer capaciteit en aandacht voor moeten krijgen dan op dit moment het geval is. Zo kan het ontwerp- en verbeeldingskracht, op een eigentijdse manier inzetten om tot concrete beleidsadviezen te komen.

WAT GAAT ER AL GOED?

De koerswijziging die het College van Rijksadviseurs in dit advies bepleit is al voor een deel door het Rijk ingezet. We beginnen niet bij nul. We zien al diverse voorbeelden waarbij het het Rijk lukt om met een brede integrale blik gericht op de lange termijn te opereren.

Projecten & programma's

In het essay **Rijk als rentmeester** gaat architectuurhistoricus Marinke Steenhuis in op een viertal succesprojecten van het Rijk van de afgelopen tien jaar. Deze goede voorbeelden tonen dat de in dit advies voorgestelde werkwijze in de praktijk reeds succesvol is.

Het gaat om station Rotterdam Centraal, de kustversterking met parkeergarage in Katwijk, de A2-tunnel in Maastricht en Ruimte voor de Rivier in onder meer Nijmegen; waar de waterveiligheidsopgave gecombineerd is met een stadsuitbreiding. Stuk voor stuk projecten waarvoor brede waardering bestaat en het Rijk als koopman ook goede zaken deed. Zo was er bij oplevering van Rotterdam Centraal nog € 28 miljoen⁶ over.

Steenhuis gaat in op wat deze vier projecten van nationaal belang gemeen hebben: “Ze kwamen tot stand vanuit een project overstijgend, gemeenschappelijk geformuleerd doel. Een doel waarin de sectorale en departementale doelen in dialoog met lokale overheden, gebiedspartijen en marktpartijen werden geïntegreerd in het ontwerp en vervolgens georganiseerd in het planproces. Het zijn projecten die een maatstaf zijn geworden: door de manier waarop ze zijn georganiseerd en uitgevoerd, [...] door het plezier en de tevredenheid waarmee betrokkenen op het project terugkijken, omdat het hogere doel verbonden was met hun eigen motivatie en houding in hun vak. Daar valt dus voor toekomstige projecten, beleid en programma's wat van te leren.”

⁶ Algemeen Dagblad: **Bouw Rotterdam Centraal ruim binnen begroting** (30 januari 2014)

Beleid

Het Rijk heeft de afgelopen jaren ingezet op een koerswijziging in de ruimtelijke ordening en haar rol daarin. Dit blijkt uit de Omgevingswet, die een sterke vereenvoudiging van wet- en regelgeving inhoudt, en een veel grotere rol geeft aan burgers en andere stakeholders. Zelf heeft het Rijk hier al inhoud aan gegeven in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), waarin een drietal sterke leidende principes wordt geformuleerd en het Rijk ook weer een actievere rol voor zichzelf ziet weggelegd.

De principes en deze actieve rol brengt het Rijk in de praktijk met Regionale Omgevingsagenda's waarin Rijk, provincies en gemeenten op regionaal en landsdelig niveau afspraken maken over ingrepen in de leefomgeving, bekeken op de lange termijn. Dit gebeurde eerst in een beperkt aantal pilots en wordt nu verder uitgebreid.

Daarbij past ook de omvorming van het BO MIRT (Bestuurlijk Overleg Meerjaren Investeringsprogramma Infrastructuur en Ruimte) naar het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL). Aan dit overleg nam de afgelopen jaren niet alleen de minister van IenW maar ook de minister van BZK al deel. Dit nieuwe BOL wordt ondersteund door het Secretariaat Leefomgeving. Dit secretariaat coördineert de Rijksinbreng in het BOL.

In dit licht zien we een geleidelijke integratie van verschillende beleidsonderdelen van het Rijk. Een trend die een aanmoediging waard is. In een zevental Woondealregio's worden nu regionale afspraken gemaakt, niet alleen over woningbouw, maar ook over het faciliteren van werkgelegenheid en het treffen van mobiliteitsmaatregelen. Investeringsingen worden afgewogen tegen het effect van deze pakketten op de regio als geheel en over een lange termijn.

“Rotterdam Centraal, de kustversterking met parkeergarage in Katwijk, de A2-tunnel in Maastricht en Ruimte voor de Rivier in onder meer Nijmegen: stuk voor stuk projecten waarvoor brede waardering bestaat en het Rijk als koopman ook goede zaken deed.”

In de memo Gefragmenteerd rijksbeleid kost samenleving geld tonen we met een aantal illustratieve voorbeelden dat het gebrek aan samenhangend rijksbeleid ons als samenleving elk jaar miljarden euro's kost. De opgaven waar we nu voor staan, zoals de stikstofcrisis, PFAS, de klimaatcrisis en de woningnood laten stuk voor stuk zien dat de huidige sectorale aanpak leidt tot inefficiënte oplossingen en hogere kosten dan nodig.

Aan de hand van de vier thema's uit Panorama Nederland beschrijven we kort enkele exemplarische voorbeelden waaruit blijkt dat we met een meer samenhangend rijksbeleid miljarden euro's kunnen besparen. We lichten er hier twee voorbeelden uit.

De SDE+ regeling van het ministerie van EZK

De SDE+ regeling van het ministerie van EZK subsidieert het opwekken van hernieuwbare elektriciteit tegen zo laag mogelijke kosten. Het gevolg hiervan is op weilanden grote zonne-energiecentrales worden aangelegd. Deze sectorale insteek heeft negatieve effecten op andere beleidsterreinen. De zonnepanelen hebben een grote negatieve impact op ons cultuurlandschap, het is een vorm van industrialisatie van het landelijk gebied. Daarnaast is het slecht voor de bodem, bestaat het risico van afspoeling van zware metalen en gaan de zonnepanelen waarschijnlijk nooit meer weg als de infrastructuur er eenmaal ligt. Voor de transitie naar kringlooplandbouw is juist meer ruimte nodig i.v.m. extensivering, een belangrijk argument om geen landbouwgrond aan de productie te onttrekken. Zon op land drijft de grondprijzen op, wat nadelig voor (jonge) boeren die hun bijdrage willen leveren aan de omschakeling naar kringlooplandbouw.

Het landschap is bovendien een belangrijke en bepalende factor voor de woonkwaliteit en een steeds belangrijker vestigingsfactor (zie resultaten van de Community of Practice Landschap als Vestigingsfactor: Blind Spot en Spot on). Zonne-energiecentrales op landbouwgrond zijn bovendien niet noodzakelijk om de doelen van Parijs te halen, zoals wij hebben aangetoond in ons advies Via Parijs.

Infrastructuurinvesteringen t.b.v. verstedelijking

Voor de verstedelijkingsopgave stelt het Rijk in de praktijk vooral geld beschikbaar voor infrastructuurinvesteringen. En dan vooral voor investeringen in haar eigen snelweg- en spoornetwerken. Maar het Rijk helpt niet bij complexe (binnen)stedelijke gebiedsontwikkelingen. Terwijl deze vaak meer maatschappelijke waarde genereren op de lange termijn bekeken. Binnenstedelijke nieuwbouw geeft bestaande stedelijke gebied een broodnodige impuls. Het brengt mensen dichtbij hun dagelijkse behoeften met meer baten en minder mobiliteitskosten als gevolg. Als er al behoefte is aan meer infrastructuurinvesteringen dan zit dat vooral op de middellange afstand (5-15 km) in de vorm van OV- en fietsinvesteringen. Die netwerken zijn vaak niet van het Rijk en daar wordt vaak geen geld voor beschikbaar gesteld.

Zo subsidieert het Rijk (tegen het NOVI beleid in) bouwen in de wei, grotere woonwerk afstanden, meer reistijd en meer energiegebruik. Nieuwbouw buiten bestaand stedelijk gebied verzwakt de bestaande stad en drijft de prijs op van woningen in het hart van de stedelijke regio. Dit brengt vooral middeninkomens in de problemen. De woningen in het hart van een stedelijke regio zijn vaak te duur voor ze en woningen erbuiten leveren fikse reistijden en -kosten op, en deze beroepsgroepen kunnen vaak niet thuiswerken.

“Het Rijk verspilt miljarden door gebrek aan samenhangend beleid. De opgaven waar we nu voor staan, zoals de stikstofcrisis, PFAS, de klimaatcrisis en de woningnood laten stuk voor stuk zien dat de huidige sectorale aanpak leidt tot inefficiënte oplossingen en hogere kosten dan nodig.”

**Uitgave van het College van
Rijksadviseurs**

Floris Alkemade
Rijksbouwmeester

Berno Strootman
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Daan Zandbelt
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Tekst
College van Rijksadviseurs

Ontwerp
Eline Hoftiezer
Rosa Stapel

College van Rijksadviseurs
Postbus 16169
2500 EZ Den Haag

Bezoekadres
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Tel. 088-1158171
www.collegevanrijksadviseurs.nl

November 2020