

Waarom is Rijksregie het antwoord op ruimtelijke opgaven?

Geise, Jonas; Jonkman, Arend

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Published in

Rooilijn: tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

Citation (APA)

Geise, J., & Jonkman, A. (2021). Waarom is Rijksregie het antwoord op ruimtelijke opgaven? *Rooilijn: tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, 54(1).
<https://www.rooilijn.nl/artikelen/waarom-is-rijksregie-het-antwoord-op-ruimtelijke-opgaven/>

Important note

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

Copyright

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

Takedown policy

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

Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

Rooilijn

Waarom is Rijksregie het antwoord op ruimtelijke opgaven?

rooilijn.nl/artikelen/waarom-is-rijksregie-het-antwoord-op-ruimtelijke-opgaven



Jonas Geise en Arend Jonkman

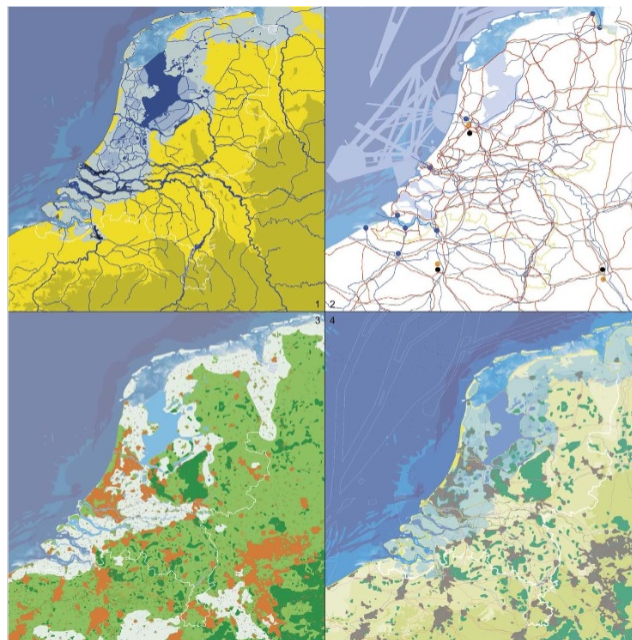
27 november 2021

De roep om een meer centrale en sturende rol van de Rijksoverheid op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland neemt al enige tijd toe. Op het eerste gezicht lijkt er een brede consensus te bestaan. Maar wat zijn precies de problemen die vragen om regie vanuit de nationale overheid? En wat houdt die regierol precies in? In dit artikel analyseren we de bijdragen in landelijke kranten over de regierol van de overheid, om inzicht te krijgen in wat voor regierol gewenst wordt en waarom dat een noodzakelijke of effectieve oplossing zou zijn.

Met de Nota Ruimte in 2006 werd het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' het uitgangspunt in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Verantwoordelijkheden werden vanuit het Rijk verschoven naar provincies en gemeenten. In plaats van regels en restricties op te leggen was het doel om ruimte te geven aan ontwikkeling: *"De taak van het Rijk is de voorwaarden te scheppen, zodat provincies, gemeenten en alle andere partijen aan de slag kunnen. Dat betekent belemmeringen wegnemen en de uitvoerders van het beleid stimuleren en met kennis en kunde terzijde staan"*, aldus de boodschap aan gemeenten en provincies (Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2006, p. 4). Het Rijk zou zich richten op de basiskwaliteit en de spelregels. Lokale verschillen zouden de keuzemogelijkheden voor mensen en organisaties doen toenemen. Sinds de Nota Ruimte is de ruimtelijke ordening stapsgewijs gedecentraliseerd en is het

ministerie van VROM ontmanteld. Tegelijkertijd zijn de verschillende ruimteclaims echter toegenomen. Naast ruimte voor wonen, bedrijvigheid en recreatie vragen bijvoorbeeld ook natuurontwikkeling, hernieuwbare energie en waterberging om steeds meer ruimte.

De roep om meer regie vanuit het Rijk op de inrichting van het land kan een reactie zijn op verschillende problemen. In dit artikel onderzoeken we welke vormen van Rijksregie worden genoemd in het publieke debat, op basis van welke argumenten of problemen vormen van regie gewenst worden en in hoeverre problemen en oplossingen op elkaar aansluiten.



Opbouw van Nederland in lagen: ondergrond, netwerken, occupatie, vereenvoudigde topografie (bron: Nota Ruimte, 2006)

Publiek debat

Voor een periode van twee jaar (februari 2019 tot de start van het onderzoek in februari 2020) zijn artikelen uit vier nationale kranten verzameld via LexisNexis: het Financieele Dagblad, NRC Handelsblad, AD, en De Volkskrant. Hierbij is gezocht naar artikelen op basis van zoektermen, waarbij gekeken is naar artikelen waar zowel een term gerelateerd aan regie ('sturing', 'regie', 'Rijkssturing', 'Rijksregie', 'Overheidssturing' of 'Overheidsregie') als een term gerelateerd aan ruimtelijk beleid voorkwam ('ruimtelijke ordening', 'planning', 'planologie', 'ruimtelijke ontwikkeling' en 'woningbouw'). Vervolgens zijn de gevonden artikelen gescand op relevantie door te kijken of de gevonden zoektermen daadwerkelijk slaan op de regie van het Rijk in het ruimtelijk domein. De 79 overgebleven artikelen zijn vervolgens gecodeerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen argumenten vóór en tegen regie, en tussen verschillende typen regie. Vervolgens zijn de bijbehorende argumenten geanalyseerd, gegroepeerd en geïnterpreteerd.

De artikelen uit deze vier kranten zijn niet volledig representatief voor het volledige publieke debat over regie van de overheid rond ruimtelijke ordening. Veel debat vindt bijvoorbeeld plaats in andere kranten, weekbladen, vakbladen en tijdens bijeenkomsten.

De krantenartikelen bieden vaak ook geen volledige analyses, maar geven wel de door auteurs en geïnterviewden belangrijkste geachte standpunten en argumenten aan. De gehanteerde kranten dienen ieder een eigen publiek en hebben een groot bereik en reflecteren zo wat er speelt in de samenleving. Daarnaast geven de artikelen ook debatten onder professionals weer, getuige het grote aantal interviews met experts welke aan een substantieel deel van de artikelen ten grondslag ligt.

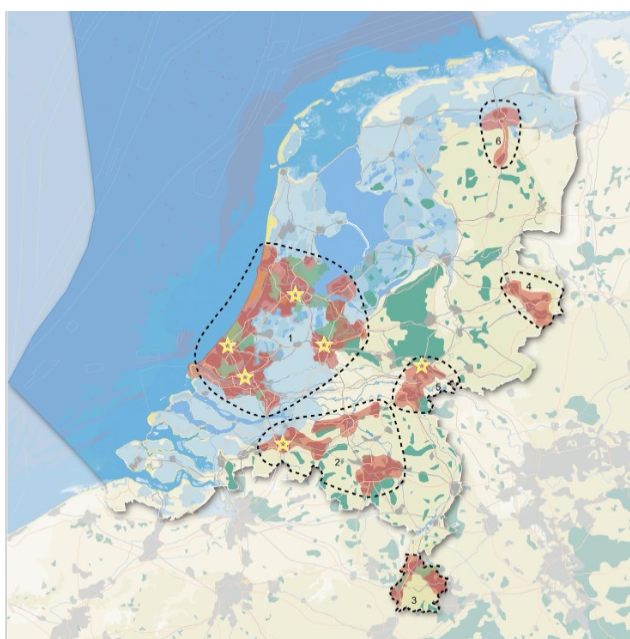
Waarom Rijksregie?

Vakgenoten kijken vaak met weemoed terug: *“Ooit was Nederland een land dat geregeerd werd door planologen.”* aldus Mac van Dinther (2020) in De Volkskrant. En niet alleen planologen hebben dit gevoel. In de onderzochte artikelen is een vrij brede consensus zichtbaar ten aanzien van de opheffing van het ministerie van VROM, dat zich bekommerde om ruimtelijke ordening en woningbouw. Door de opheffing is volgens commentatoren een vacuüm ontstaan, waardoor betrokken partijen zich opnieuw aan het oriënteren zijn op hun rol binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Tegelijkertijd zijn in Nederland na de economische crisis van 2008 de opgaven op het gebied van woningbouw, bedrijvigheid, infrastructuur, landbouw, bodemkwaliteit, energietransitie en klimaatadaptatie aanzienlijk toegenomen. Al deze ontwikkelingen concurreren met elkaar om de schaarse ruimte. Er wordt betoogd dat sommige onderwerpen en afwegingen te complex zijn voor een gemeente of provincie en dat de Rijksoverheid een grotere rol zou moeten spelen. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van datacenters, waarvan lokale overheden de ontwikkeling toestaan vanwege de grondopbrengsten en economische bedrijvigheid, terwijl de datacenters op nationale schaal het bereiken van de klimaatdoelen bemoeilijken en een beslag leggen op de capaciteit van het (regionale) elektriciteitsnet.

De invulling van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden door gemeenten en provincies wordt veelvuldig bekritiseerd in de door ons geanalyseerde artikelen. Gemeenten zouden bijvoorbeeld te weinig woningbouwplannen realiseren doordat onvoldoende rekening wordt gehouden met het afvallen van plannen. Daarnaast wordt beschreven dat gemeenten te weinig capaciteit hebben, en dat het ontbreekt aan voldoende financiële mogelijkheden. De provincies zouden op hun beurt te zuinig zijn met het toedelen van nieuwbouwlocaties voor woningen. Voor specifieke kwesties, zoals de planning van datacenters en logistieke hallen, wordt gesteld dat het probleem simpelweg niet op het juiste niveau wordt opgepakt en zich in een planologisch niemandsland bevindt. De gemeenten, zo wordt gesteld, zien de lusten, maar de lasten voor het energienet, wegennet of landschap blijven veelal buiten beeld. Tegelijkertijd zijn *“gemeentebesturen [...] geen partij voor de multinationals waar zij tegenover staan”* aldus het Commentaar in het NRC Handelsblad (2020). Kritiek op de verdeling van verantwoordelijkheden en op de manier waarop gemeenten en provincies hier invulling aan geven komen zo samen.

De aanleiding voor veel van de krantenartikelen komt voort uit een gevoel van urgentie, vooral met betrekking tot de ‘woningcrisis’. Vanwege de crisis worden drastische ingrepen noodzakelijk geacht. De Rijksoverheid wordt in de meeste artikelen gezien als

hoofdverantwoordelijke en als enige overheidslaag met voldoende financiële en wettelijke mogelijkheden om de problemen op te lossen. Dit botst met de praktijk waarin het Rijk vaak wordt verweten incidentele middelen in te zetten, en te beschikken over onvoldoende en versplinterde kennis: *“Het Rijk is volgens de provincies te sectoraal georganiseerd”* zo vatten Nelleke Trappenburg en Erik van Rein het samen in het Financieele Dagblad (Trappenburg & van Rein, 2020). Ondanks de roep om Rijksregie wordt in enkele artikelen benadrukt dat het top down aansturen van de ruimtelijke ordening niet meer van deze tijd is en niet goed zou aansluiten bij de kennis die aanwezig is op het lokale niveau. Het Rijk heeft daarbij vooral een rol om de juiste kaders en voorwaarden voor lagere overheden te scheppen. Denk hierbij aan wetgeving, instrumenten of middelen voor gemeenten en provincies om de taken die zij krijgen uit te voeren.



Verstedelijking volgens de Nota Ruimte (2006)

Van visie tot dwang

In vrijwel alle artikelen wordt kenbaar gemaakt dat een gedeeld toekomstbeeld voor Nederland simpelweg ontbreekt. Centrale vraag daarin is waar in Nederland we gaan wonen, werken, landbouw bedrijven en natuur beheren. Een visie kan bijvoorbeeld voorkomen dat op plekken wordt gebouwd, waar we met het oog op de klimaatverandering later spijt van hebben. Volgens sommige artikelen kan dit worden bereikt middels ‘zachte’ sturing, waarbij via een toekomstvisie wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit en de juiste functie op de juiste plek. Het verbeelden van een toekomstvisie zou volgens auteurs kunnen helpen bij betere afstemming en effectievere planologie. Dwingende, ‘harde’ sturing wordt voorgesteld om lagere overheden te binden aan keuzes die een provincie of de Rijksoverheid heeft gemaakt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de beslissingen over de locatie van distributiecentra of datacenters. Bij woningbouw wordt dwang voornamelijk voorgesteld wegens de grote urgentie. Daarbij wordt het aanwijzen van (grote) locaties voorgesteld, evenals het uitbreiden van ‘rode contouren’ en het inzetten van inpassingsplannen. Deels gaat het hier om het inzetten

van reeds bestaande sturingsmiddelen. Als financieel instrument van dwang wordt voorgesteld om sancties op te leggen aan gemeenten die hun woningbouwdoelstellingen niet behalen. Een alternatief sturingsmechanisme tegen specifiek de woningnood kan het oprichten van een nationaal woonfonds zijn. Een dergelijk fonds zou ervoor kunnen zorgen dat ook in tijden van economische crisis de woningbouwproductie op peil blijft, aldus enkele auteurs. In een enkel artikel wordt juist gepleit voor een verlaging van de regeldruk door de overheid meer op afstand te zetten. De huidige procedures zijn namelijk lang, waardoor vraag en aanbod onvoldoende op elkaar afgestemd zouden zijn.

Voor verschillende auteurs en commentatoren biedt het succes van de Nederlandse planologie in de vorige eeuw inspiratie. Vinex en ruilverkaveling worden herhaaldelijk genoemd als voorbeelden voor een meer sturende Rijksoverheid en een effectievere planologie. Het Rijk wordt daarbij veelal als regisseur gepresenteerd, waarbij minder aandacht uitgaat naar de belangrijke rollen van lagere overheden en de wisselwerking tussen verschillende 'zachtere' sturingsmiddelen, waaronder visies en subsidies. Tot slot wordt enkele malen de herintroductie van de stedelijke regio's gepresenteerd. Deze bestuursvorm zou beter in staat zijn om grootschalige nieuwbouwwijken te realiseren, omdat gemeenten hiervoor te klein zijn en de provincies op te grote afstand staan.



Ecologische hoofdstructuur volgens Nota Ruimte (2006)

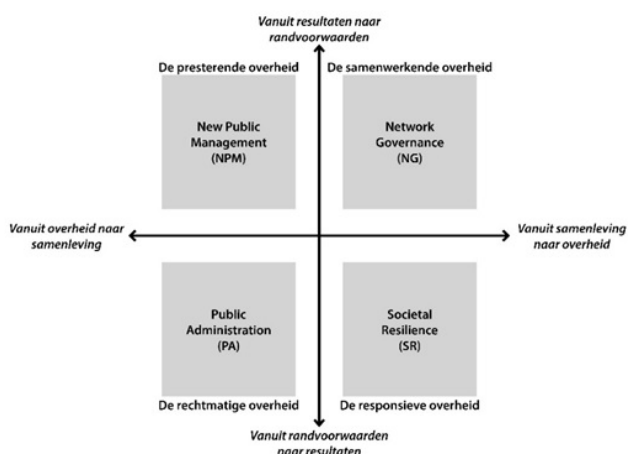
Duizend-dingen-doekje

Bij het interpreteren van de geschetste situaties en meningen in de onderzochte artikelen is het van belang om te beseffen dat telkens een stukje van het gehele verhaal verteld wordt. Er zijn immers meerdere oplossingen denkbaar voor hetzelfde probleem en één oplossing kan gekoppeld worden aan verschillende problemen. Gezien de gebruikte zoekwoorden binnen ons onderzoek (gericht op regie), is het logisch dat maar in enkele artikelen wordt gepleit voor verdere decentralisaties of meer ruimte aan private initiatieven. We willen er daarnaast op wijzen dat bepaalde argumenten die pleiten voor meer regie deels voortkomen uit sectorale belangen, zoals de roep om versoepeling van

regelgeving en subsidiering om woningbouw te versnellen. Niet over alle genoemde problemen is consensus of wetenschappelijk bewijs. Zo is het nog maar de vraag of het 'stapelen' van eisen (ten aanzien van duurzaamheid, sociale huur, dichtheid en dergelijke) door gemeenten dé reden is dat een woningbouwproject geen doorgang kan vinden. De ervaring leert namelijk dat betrokken partijen tot compromissen bereid zijn als er een gedeeld belang is en de eisen het startpunt van onderhandelingen vormen (Meijer & Jonkman, 2020). Bij wettelijke regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld stikstofemissies ligt dit anders en kunnen forse vertragingen ontstaan of zelfs leiden tot afstel.

In de door ons geanalyseerde artikelen worden zeer concrete analyses en voorstellen voor de ruimtelijke ordening afgewisseld door meer ideologische discussies over welke partij waar van nature goed in zou zijn. Bij beide lijkt echter in het publieke debat het woord regie een soort 'duizend-dingen-doekje'. Het probleem rondom datacenters is bijvoorbeeld zeer specifiek, waarbij landelijke regelgeving en sturing een logische oplossing lijkt. De discussie rondom de woningcrisis is daarentegen erg breed en raakt verschillende beleidsterreinen, zoals naast wonen ook mobiliteit, recreatie, natuur en waterveiligheid. Eenvoudigweg pleiten voor méér regie of een nieuwe minister doet weinig recht aan de gestegen complexiteit in de afgelopen decennia.

Daarnaast is het opvallend dat er weinig aandacht lijkt te zijn voor de stelselwijzigingen die worden doorgevoerd vanwege de Omgevingswet, terwijl deze wet de ruimtelijke ordening verder zal decentraliseren en versoepelen. Zo bezien beweegt het functioneren van de overheid van rechtmatig en presterend naar de huidige situatie: samenwerkend en responsief (figuur 1). Simpel gezegd zou de responsieve overheid beter aansluiten bij de huidige maatschappij, met complexe governance. Sommige vormen van regie zijn hiermee verenigbaar (e.g. visie voor zachte sturing), andere gaan hier tegenin (e.g. nieuwbouw locaties aanwijzen). De roep om zachte vormen van sturing lijkt ook het breedst gedragen in de door ons onderzochte artikelen. Een visie wordt noodzakelijk geacht om gedeelde belangen naar de voorgrond te brengen en richting te geven aan al die gemeenten en andere actoren die complexe afwegingen moeten maken. De meningen verschillen vooral in de overtuiging of deze vorm van sturing voldoende zal zijn.



Figuur 1. Kwadrantenmodel voor overheidsrollen
(Bron: Schulz, Scherpenisse, van der Steen, & van
Twist, 2014)

Centraal in het publieke debat zou daarom moeten staan welke ruimtelijke doelen nagestreefd dienen te worden, hoe verantwoordelijkheden tussen overheidslagen verdeeld zijn en of praktijk en het huidige stelsel voldoende op elkaar aansluiten. Voor dat laatste is ook een blik op de aanstaande Omgevingswet nodig. De Nationale Omgevingsvisie biedt, zo blijkt uit de voortdurende roep om visie, onvoldoende richting te geven. Als de ruimtelijke doelen en de verantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk zijn, biedt een dwingende hand van de Rijksoverheid dan een effectieve oplossing?

Hoe nu verder?

Waar bepaalde fenomenen, zoals grote distributiecentra, al jaren een doorn in het oog zijn van menig planoloog en landschapsarchitect, heeft de woningcrisis een nieuwe dimensie toegevoegd aan het debat over de ruimtelijke ordening. Auteurs komen woorden tekort om de huidige situatie te beschrijven. Deze urgentie heeft ertoe geleid dat er een levendig debat is ontstaan. Onze analyse laat zien dat maar al te snel in oplossingen wordt gedacht, terwijl er nog geen consensus is over de oorzaken van de genoemde problemen. Rijksregie wordt daarbij als duizend-dingen-doekje gepresenteerd. Dit is het meest evident bij het woningtekort. De wens voor meer regie staat daarnaast haaks op de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet, waarin juist wordt gepleit voor meer decentraal werken. De planologische pendule bewegend tussen meer sturing en loslaten, lijkt zo alweer op de weg terug terwijl de Omgevingswet nog niet doorgevoerd is.

De huidige urgentie, gekoppeld aan de onduidelijkheid rondom de stelselinrichting, noodzaakt om goed na te denken over een juiste type sturing om de ruimtelijke ordening in Nederland in goede banen te leiden. Hier lijkt meer dan ooit behoefte aan te zijn. Teruggrijpen op het verleden lijkt hierbij houvast te bieden, maar de opgaven van nu zien er anders uit dan die van vijftig of zelfs twintig jaar geleden. De vraag is welke problemen om centrale sturing vragen en welke om betere ondersteuning van lagere overheden. Over de noodzaak voor een gedeelde visie lijkt consensus te bestaan, maar dat lijkt onvoldoende om bijvoorbeeld de wooncrisis het hoofd te bieden. Welke aanvullende maatregelen zijn daarom legitiem? En hoe past het binnen het huidige en toekomstige stelsel? Voor het publieke debat is het van cruciaal belang om de analyse van de gestelde problemen te verbinden met inhoudelijke oplossingen. Een nieuw te vormen ministerie van ruimte is niet *de* oplossing, maar zou wel het voortouw kunnen nemen in het beantwoorden van deze vragen.

Literatuur

Dinther, M. van. (2020). 'Van wie is de grond in Nederland?' *De Volkskrant*, 20 november 2020

Meijer, R., & Jonkman, A. (2020) 'Land policy instruments for densification: the Dutch quest for control' *Town Planning Review*, jg. 20, nr. 3, p. 239–258.
<https://doi.org/https://doi.org/10.3828/tpr.2020.14>

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, en Milieu (2006) *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*, Den Haag

NRC Handelsblad (2020) *Nationale regie is nodig bij vestiging van kolossale datacentra*. 23 juni 2020

Schulz, M., Scherpenisse, J., van der Steen, M., & van Twist, M. (2014). *Systematisch maatwerk*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag

Trappenburg, N., & van Rein, R. (2020) 'Provincies: vergaande bemoeienis Rijk met woningbouw ongewenst', *Het Financieele Dagblad*, 11 september 2020

van der Steen, M., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014) *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag



Jonas Geise

Jonas is werkzaam bij ingenieursbureau WSP als omgevingsadviseur bij waterprojecten. Hij heeft een brede interesse in ruimtelijke planning, vormgeving en mobiliteit.



Arend Jonkman

Arend is onderzoeker voor het 1M Homes-initiatief aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft en redacteur van Rooilijn. Zijn onderzoek is gericht op de rechtvaardigheid van wonen, grondbeleid en het omgaan met waardeconflicten.

Artikel gegevens:

Auteur(s): Jonas Geise en Arend Jonkman

Jaargang 54 /

27 november 2021

De tekst en tabellen in deze bijdrage zijn gepubliceerd onder een CC-BY-SA-ND licentie. Voor hergebruik van foto's en illustraties dient u contact op te nemen met Rooilijn.