



# Gezamenlijke regie op ruimtelijke opgaven

VNG inzet uitvoering NOVI

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**  
Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag

September 2021

# Inhoud

Standpunten VNG .....	2
1.1. Randvoorwaarden .....	2
1.3. Vertrouwen in gemaakte afspraken .....	3
1.5. Betere interdepartementale afstemming .....	4
1.6. Een sterke rol voor BZK via een uitvoeringstoets .....	5
1.7. Ondersteuning van gemeenten .....	5
1.8. Actief grondbeleid .....	6
1.9. Integrale afweging en keuzes .....	7
1.10. Samenwerking in de regio.....	11
1.11. Akkoorden en agenda's .....	12

## **Standpunten met betrekking tot gezamenlijke regie op ruimtelijke opgaven**

**1:** we houden vast aan de Samenwerkingsafspraken NOVI

**2:** regie vanuit het rijk moet in de eerste plaats gericht zijn op betere interdepartementale afstemming

**3:** liever extra structurele financiering en hulp voor gemeenten via ontschotte budgetten, dan incidentele impulsen

**4:** grond en gebouwen moeten worden ingezet voor het behalen van maatschappelijke doelen en kwaliteit van gebiedsontwikkeling, in plaats van winstoptimalisatie. Een nationale grondbank kan helpen.

**5:** integraal afgewogen nationale doelstellingen zijn acceptabel, mits er ruimte blijft voor uitwerking van ruimtelijke keuzes op regionale niveau

**6:** het rijk moet integraal keuzes maken over de globale spreiding van ontwikkelingen in het land en de oplossing bieden voor complexe problemen, zoals op het vlak van stikstof, geluid en NIMBY-gedrag, die momenteel vertragend werken voor gebiedsontwikkeling

**7:** regionale samenwerking is de sleutel in oplossingen voor grote ruimtelijke opgaven

**8:** iedere regio vormt een eigen agenda voor financiering van gezamenlijke opgaven. Dit kan eventueel in de vorm van een Regionale Investeringsagenda (RIA), samen met private partijen

# Standpunten VNG

**Gemeenten hebben met het rijk, provincies en waterschappen afgesproken als één overheid te werken aan ruimtelijke opgaven. Het gaat daarbij om opgaven in relatie tot klimaatadaptatie en energietransitie, duurzaam economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's en een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied. Iedere bestuurslaag levert daarbij vanuit de eigen rol een bijdrage.**

## 1.1. Randvoorwaarden

De bijdrage van gemeenten aan oplossingen voor ruimtelijke opgaven is onmisbaar, al is het maar vanwege de verbinding met inwoners. Om ervoor te zorgen dat gemeenten een waardevolle bijdrage kunnen leveren zijn er twee belangrijke randvoorwaarden<sup>1</sup>. Een duurzame gezonde financiële positie van gemeenten en een goede balans in interbestuurlijke verhoudingen<sup>2</sup> zijn noodzakelijk. Daarbij gaat het ook om betrokkenheid van gemeenten bij het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw rijksbeleid of nieuwe wetgeving. Daarbij moeten we als overheden elkaar kunnen en durven aanspreken op elkaars prestaties.

### Kernboodschap

Gemeenten zetten hun schouders onder de ruimtelijke opgaven waar Nederland voor gesteld staat. We doen dit op een proactieve manier, op basis van de doelen, ambities, afwegingsprincipes en voorkeursvolgorden uit de NOVI. We roepen het rijk hierbij op om, vanuit de één overheidsgedachte, te zorgen voor de juiste randvoorwaarden en ondersteuning voor gemeenten.

Hieronder staan standpunten beschreven met betrekking tot regie op ruimte. Daarmee reageren we op de politieke en maatschappelijke roep om regie. We sluiten daarbij grotendeels aan bij verschillende adviezen uit rapporten<sup>3</sup>. Deze standpunten vormen voor de VNG de rode draad in gesprekken met andere koepels zoals UvW, IPO en de rijksoverheid.

---

<sup>1</sup> [Programma inzet kabinetsformatie 2021](#)

<sup>2</sup> Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen (2021). Raad van State

<sup>3</sup> Een aantal van de rapporten die aan deze standpuntennotitie ten grondslag liggen:

- Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening (2021). [Hyperlink](#)
- [Grote opgaven in een beperkte ruimte](#) (Planbureau voor de Leefomgeving, 2021)
- Eindrapport studiegroep IFV (Ter Haar) - [Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!](#)

### 1.3. Vertrouwen in gemaakte afspraken

**Standpunt 1:** we houden vast aan de Samenwerkingsafspraken NOVI

We stellen voorop dat we **vasthouden aan de gemaakte afspraken**, totdat we hierover nieuwe gesprekken hebben gevoerd. We erkennen dat er behoefte is aan meer regie op ruimtelijke opgaven. We geloven dat dit in gezamenlijke afstemming vorm kan krijgen, conform de Samenwerkingsafspraken NOVI. We **vertrouwen** erop dat gemeenten als gelijkwaardige partner worden gezien en minstens de VNG betrokken wordt bij beleidswijzigingen op rijksniveau.

In de samenwerkingsafspraken is opgenomen dat we de volgende **uitgangspunten met betrekking tot onze samenwerking** centraal zetten:

1. We werken als één overheid, samen met de samenleving<sup>4</sup>
2. We stellen de gecombineerde opgave(n) centraal
3. We werken gebiedsgericht
4. We werken permanent en adaptief aan de opgaven

Als gemeenten erkennen we de opgaven, doelen, ambities en nationale belangen uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). We voelen ons **medeverantwoordelijk** om hieraan uitvoering te geven. Daarbij volgen we de afwegingsprincipes en voorkeursvolgordes, die daarin uitgewerkt zijn.

We zijn positief over de terughoudendheid van het rijk om gebruik te maken van bijvoorbeeld inpassingsplannen. Wanneer het rijk besluit gebruik te maken van **wettelijke instrumenten**, dan willen we dat dit in goed overleg gebeurt. We dragen dan gezamenlijk zorg voor het maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke strategieën. Door de decentralisatie van ruimtelijk beleid zijn veel opgaven bij de decentrale overheden terechtgekomen. Aanvullende centrale wettelijke ingrepen, zonder de benodigde middelen, kunnen decentraal het draagvlak onder druk zetten.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Zie ook eindrapport studiegroep IFV (Ter Haar) - [Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!](#)

<sup>5</sup> Kiezen én delen (p.57)

## 1.5. Betere interdepartementale afstemming

**Standpunt 2:** regie vanuit het rijk moet in de eerste plaats gericht zijn op betere interdepartementale afstemming

Als het rijk een regierol pakt, dan is het essentieel dat ze dat doet vanuit een integrale benadering en organisatie. Regie door het rijk betekent ook acteren als één rijksoverheid. Uitgangspunt van de Omgevingswet is ook om de samenwerking interdepartementaal te bevorderen. De decentrale overheden ervaren samenwerken met het rijk vaak als **schaken op meerdere borden**, waarbij zij de verbinding moeten zien te maken, omdat de oplossing van de opgaven op het erf van gemeenten en provincies terecht komen. Door **onvoldoende afstemming tussen ministeries en departementen in de wet- en regelgeving** is rijksbeleid onvoldoende integraal (zo bleek ook uit het IBP-VP). Daarbij is geen overzicht in de hoeveelheid aan taken waartoe dit leidt voor gemeenten. Afzonderlijk lijkt één taak voor gemeenten mee te vallen, maar als je het totaalpakket bekijkt is het ingewikkeld de samenhang te zien en bewaken (bijv. op vlak van VTH). Betere afstemming tussen beleidsvelden leidt tot efficiëntere uitvoering en vergroot de uitvoerbaarheid ook in organisatorische termen.

*Het apart opgestelde Milieubeleidskader van I&W had prima integraal in de NOVI verweven kunnen worden, zoals ook gemeenten specifiek gevraagd worden milieuaspecten in de omgevingsvisie mee te wegen. Nu is nauwelijks ingegaan op hoe de principes van de NOVI toegepast zijn. Hierdoor worden decentrale overheden in toenemende mate geconfronteerd met stevige ruimtelijke conflicten, onbeheersbare maatschappelijke- en milieuproblemen en hoge financiële lasten. Dat zien we nu al gebeuren in bijvoorbeeld het stikstofdossier.*

Ter illustratie gaan we hier in op het dossier 'bouwen & wonen', waarop gemeenten een **gebrek aan centrale coördinatie**<sup>6</sup> ervaren. Het rijk heeft deels een coördinerende rol op zich genomen met het sluiten van zes Woondeals om een versnelling te realiseren voor de woningbouw. Echter, het rijk zou daarbij gemeenten nog meer slagkracht kunnen geven in de onderhandeling met **beleggers en ontwikkelaars**. En alle regio's zouden door het rijk ondersteund moeten worden. Ook op het gebied van doorstroming en verduurzaming is (centrale) coördinatie wenselijk, maar dan gericht op het **wegnemen van obstakels**. Voor de doorstroming is het o.a. van belang dat senioren gelegenheid hebben om te verhuizen en zo 'ruimte' te creëren voor andere doelgroepen, zoals starters. Het programma 'Langer thuis' van het ministerie van VWS werkt in dat geval **contraproductief**, doordat senioren langer in hun woning blijven wonen<sup>7</sup>. Woningplitsing biedt ook kansen. Daarnaast merken we dat regelgeving op het vlak van geluid voor knelpunten zorgt. Het rijk moet bij dit soort ontwikkelingen het totaalplaatje bekijken en een integrale afweging maken, in dit geval met een prioritering van ofwel bescherming van gezondheid (geluid) of versnelling van woningbouw.

Ook de **coördinatie op inzet van financiële middelen** bij de ministeries kan beter. Het budget van I&W is essentieel voor gebiedsontwikkeling evenals de rol die Financiën hierin speelt. Dit komt terug bij Standpunt 4 in §1.7.2.

<sup>6</sup> I&O Research. *Verkenning rollen op de Woningmarkt*. 2020.

<sup>7</sup> Kramer, Ivar. Vitale senior wordt sleutel op de woningmarkt. *Geografie.nl*. [Online] 21 juli 2020. [Citaat van: 18 december 2020.]

## 1.6. Een sterke rol voor BZK via een uitvoeringstoets

We ondersteunen het advies van de Raad van State om de **institutionele positie** van de minister van BZK te versterken. BZK zou een meer sturende rol naar de andere departementen moeten hebben, zodat er ook daadwerkelijk sprake is van één rijksoverheid. Het betreft in elk geval de kerndepartementen BZK, EZK, I&W, LNV, OCW, VWS en DEF. BZK kan controleren op integraliteit en **uitvoerbaarheid van voorstellen** voor wetgeving en programma's. Dit maakt een zandlopermodel mogelijk, waarbij verschillende partners op rijksniveau en verschillende partners op regioniveau elkaar via een klein centraal georganiseerd overleg van afgevaardigden treffen. Zo kunnen we borgen dat nieuw gewenst beleid integraal en in samenwerking wordt opgesteld. We gaan er ook vanuit dat de Tweede Kamer bij toekomstige keuzes en besluiten laat zien hoe zij de afwegingsprincipes en voorkeursvolgordes uit de NOVI hanteert.

*Een rol zoals die van de Deltacommissaris, die zorgt voor de verbinding tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, vinden we interessant. Zo iemand betreft maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven bij een programma en zorgt voor de samenhang tussen de verschillende onderdelen.*

## 1.7. Ondersteuning van gemeenten

**Standpunt 3:** liever extra structurele financiering en hulp voor gemeenten via ontschotter budgetten, dan incidentele impulsen

In de verschillende rapporteren wordt geconstateerd dat ondersteuning van de uitvoeringskracht bij gemeenten nodig is. Al zijn er gemeenten met strategische grondposities dan ontbreekt het soms aan de capaciteit om daar actief iets mee te doen.

### 1.7.1. Structurele financiële ondersteuning

Voor de jaren 2018 tot en met 2022 heeft het kabinet voor de aanpak van regionale opgaven een budget van € 950 miljoen beschikbaar gesteld voor Regio Deals<sup>8</sup>. Met de Regio Deals werkt het kabinet samen met regio's aan de versterking van **brede welvaart**. Het kan hierbij gaan om stedelijke gebieden, landelijke gebieden of een mix van beide. Een belangrijk uitgangspunt van de Regio Deal is dat **de kracht van de regio wordt benut**: hoe kunnen de lokale kwaliteiten en kenmerken worden gebruikt om lokale opgaven het hoofd te bieden en welke rol kan het rijk spelen om in partnerschap met de regio deze opgaven aan te pakken? De opgave van de regio staat centraal (bottom-up) en de regionale en rijksspelers organiseren zich rondom deze opgave in een gelijkwaardig partnerschap, waarbij het rijk en de regio ook gezamenlijk financieren.

Dit is positief. Wel zien we ruimte voor verbetering door deze korte impulsen met een beperkte looptijd om te zetten in **langdurend commitment en structurele financiering**.<sup>9</sup> Gemeenten, maar ook andere partners hebben daar behoefte aan.

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regio-deals>

<sup>9</sup> Kiezen én Delen (p.55)

### 1.7.2. Ontschotte budgetten

Het **ontschotten van budgetten** is ook belangrijk om interdepartementale afstemming en integraliteit te bevorderen, zoals ook beschreven in de samenwerkingsafspraken NOVI. Bovendien is er vaak een **spanning tussen de wens om vooraf kosten te beheersen versus het creëren van flexibele speelruimte die nodig is om te zoeken naar integrale oplossingen**. Er is een reflex om budgetten te alloceren en **financiële drempels** in te bouwen die de financiering van de gebiedsgerichte benadering in de weg staan. Dit ervaren we bijvoorbeeld in gesprekken over de spelregels MIRT, subsidieregels onder het Mobiliteitsfonds en verbreding van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA). Vroeg in het proces is vaak nog niet duidelijk wat de beste oplossing is voor een gebiedsgerichte opgave. Daarom is het belangrijk dat ook later in het proces aanpassingen aan een project mogelijk zijn en het mogelijk is om ruimte te creëren voor het zoeken naar integrale oplossingen.

Voor gemeenten kan steun het beste vorm krijgen via een coördinatie vanuit het rijk, die ervoor zorgt dat sectorale budgetten en beleidsinzet gebundeld in de regio landen.

*Het vroegere **Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing** is een goed voorbeeld. Het rijk maakte afspraken met grote gemeenten voor welke projecten gelden ingezet kon worden. Daarna was dit in beheer van gemeenten en binnen een project vrij in te zetten (bijv. voor bouwrijp maken van gronden, mobiliteitsoplossingen of juist investering in de openbare ruimte). Andere gemeenten werden bediend door provincies.*

### 1.8. Actief grondbeleid

Er wordt gesproken over actievere rol vanuit het rijk op de grondmarkt.<sup>10</sup> Actief grondbeleid geeft extra sturingsmogelijkheden ten opzichte van faciliterend grondbeleid. Ook geeft het kans om eventuele winsten of gronden voor ontwikkelingen elders in het gebied in te zetten. Doel is dat een integrale en gebiedsgerichte aanpak meer kans krijgt zonder weglekken van winsten naar marktpartijen. Actief grondbeleid betekent dat een overheid grond voor ontwikkelingen zelf verwerft (door bijvoorbeeld aankoop, voorkeursrecht of onteigening), maar het levert ook risico's op. Bij faciliterend grondbeleid koopt de ontwikkelaar grond aan en de gemeente faciliteert met o.a. openbare voorzieningen en bestemmingsplan.

Doel van een actievere rol van het rijk is om gebiedsontwikkeling, natuurontwikkeling, landbouwtransitie en energietransitie meer mogelijkheden te geven, waardoor impasses beter, sneller of goedkoper kunnen worden gerealiseerd.

Momenteel hebben met name gemeenten buiten de Randstad veel grond in bezit, maar dat is juist niet het gebied met de grootste woningdruk (Kadaster, 2017). Ook andere gemeenten zouden soms weer meer aan **actief grondbeleid** willen doen. Het rijk kan daarbij helpen door middel van bijvoorbeeld **risicoafdekking**. De makkelijke of meest gewenste locaties zijn inmiddels op.

---

<sup>10</sup> Wat een rijksontwikkelbedrijf kan betekenen voor gebiedsontwikkeling (15 februari 2021). Co Verdaas, Tom Daamen, Arthur Verwayen en Simon van Zoest op [Gebiedsontwikkeling.nl](https://www.gebiedsontwikkeling.nl)

**Standpunt 4:** grond en gebouwen moeten worden ingezet voor het behalen van maatschappelijke doelen en kwaliteit van gebiedsontwikkeling, in plaats van winstoptimalisatie. Een nationale grondbank kan helpen.

De Leerstoel Gebiedsontwikkeling constateerde dat door versnipperde eigendomsverhoudingen en bestaand gebruik van gronden een Rijksontwikkelbedrijf (ROB) geen uitkomst biedt voor de integrale opgave.<sup>11</sup> Echter, wanneer het rijk een **nationale grondbank** opricht geeft dit mogelijkheden voor het inbrengen van gronden door verschillende overheden en het uitwisselbaar maken ervan. De financieringslast kan dan tijdelijk elders worden gelegd. De faciliteit biedt ook kans voor verevening. De manier waarop BZK momenteel bezig is met de uitwerking van het idee voor de nationale grondbank sluit aan bij het idee over een nationaal grondinvesteringsfonds.

#### **Naar een grondinvesteringsfonds**

*Gemeenten kunnen woningbouw bevorderen door een actief grondbeleid: het verwerven van gronden voor nieuwe projecten. Door de slechte financiële positie van gemeenten en de geringe eigen inkomsten zijn gemeenten hierin erg terughoudend. Dit zijn investeringen die vaak jaren eerder worden gedaan dan dat een beroep kan worden gedaan op de Woningbouwimpuls. Deelname van het Rijk in het innemen van grondposities voor woningbouwprojecten zou veel gemeenten kunnen helpen. Dit sluit aan bij het voorstel van een aantal bouwende partijen en de G40 voor een nationaal grondinvesteringsfonds. Een alternatief is de terugkeer van locatiesubsidies voor verwerving, sanering en bouwrijp maken van dure locaties.*  
**Bron: punt 2.2 uit de VNG Inzet op Bouwen en**

### 1.9. Integrale afweging en keuzes

**Standpunt 5:** integraal afgewogen nationale doelstellingen zijn acceptabel, mits er ruimte blijft voor uitwerking van ruimtelijke keuzes op regionale niveau

Ruimtelijke opgaven zijn **nauw met elkaar verweven** en vragen meer nog dan voorheen een integrale manier van werken waarmee keuzes voor de leefomgeving sneller en meer in samenhang kunnen worden gemaakt. We hebben specialisten nodig met een brede kijk en open houding, met name waar het gaat om zeer technische milieukundige en duurzaamheidsvraagstukken. En daarnaast hebben we generalisten nodig die integraliteit bewaken en op het proces sturen.

In aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn veel gemeenten bezig met het opstellen en **vastleggen van een omgevingsvisie**. Veel gemeenten ervaren dit als een ingewikkeld proces, maar het levert tegelijkertijd grote winst op. De integrale visies zullen gemeenten zelf beter in staat stellen integrale keuzes te maken voor ruimtelijke ontwikkeling op hun grondgebied. Met kennis van de lokale omstandigheden zijn zij hier **beter op toegerust dan de rijksoverheid**.

<sup>11</sup> Wat een rijksontwikkelbedrijf kan betekenen voor gebiedsontwikkeling (15 februari 2021). Co Verdaas, Tom Daamen, Arthur Verwayen en Simon van Zoest op [Gebiedsontwikkeling.nu](https://www.gobiedsontwikkeling.nl)



Het rijk is ook een belangrijke partner **bij samenwerking in de regio**, waar we er samen voor zorgen dat nationale belangen geborgd worden in de regionale visies. Het rijk beoogt dit momenteel via de landsdelige **Omgevingsagenda's en Gebiedsagenda's grote wateren**. Echter, dit is niet het niveau dat aansluit bij de dagelijkse praktijk en leefwereld van mensen. De betrokkenheid van het rijk zoals die nu vorm krijgt in **NOVI-gebieden** is waardevoller. De LNV-verbinders (IBP-VP) zijn ook een goed voorbeeld. Nationaal en lokaal niveau moeten samenkomen. Er moet daarbij meer **oog zijn voor elkaars belangen**, waarbij decentrale overheden niet moeten worden gezien als enkel uitvoerende organisaties, maar de ruimte hebben om binnen het grotere kader beleid te vormen en uit te voeren. Graag onderzoeken we hoe dit ook in andere gebieden vorm kan krijgen.

#### **1.9.1.1. NP RES als voorbeeld**

Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES) vormt naar onze mening een goed voorbeeld van hoe we interbestuurlijk kunnen samenwerken. Het rijk formuleert de doelstelling, in de 30 energieregio's wordt gekeken hoe gemeenten die het beste kunnen behalen. In de RES'en zelf wordt een **goede afweging** gemaakt tussen systeemefficiëntie, draagvlak en ruimte. We zijn goed op weg om via regionale samenwerking doelstellingen uit het Klimaatakkoord te behalen<sup>12</sup>. Daarmee loopt dit proces naar onze mening **beter dan dat onder het vroegere Energieakkoord**, waarbij sturing door het rijk en provincies niet tot betere resultaten leidde.

Bij het NP RES signaleren we drie aandachtspunten. We delen de constatering van het IBO RO dat bij de Regionale Energiestrategieën (RES'en) is gekozen voor een **sectorale aanpak**. In combinatie met de strakke doelstellingen is er **weinig ruimte voor het creëren van meekoppelkansen** met andere opgaven, o.a. vanuit de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) en de opgave (elektrificeren) van de industrie. In het nog te maken Toekomstplan NP RES zal wel beschreven worden hoe koppelingen tot stand kunnen komen met andere opgaven en hoe de opgaven elkaar kunnen versterken zoals de energietransitie en de woningbouwopgave in plaats van tegenover elkaar te staan.

Bij het NP RES signaleren we drie aandachtspunten. We delen de constatering van het IBO RO dat bij de Regionale Energiestrategieën (RES'en) is gekozen voor een **sectorale aanpak**. In combinatie met de strakke doelstellingen is er **weinig ruimte voor het creëren van meekoppelkansen** met andere opgaven, o.a. vanuit de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) en de opgave (elektrificeren) van de industrie. Ook zouden gemeenten graag meer ruimte krijgen om te experimenteren met nieuwe vormen van energieopwekking; bijvoorbeeld energie uit water. **De dimensie 'tijd'**, vanuit een diepe benadering van ruimtelijke ontwikkeling, is hierin belangrijk om mee te nemen. Veel gemeenten gaan onder tijdsdruk voor quick wins om afgesproken doelstellingen te halen en participatie komt daardoor soms ook in het geding. Tot slot speelt ook hier de uitdaging van beschikbaarheid van voldoende middelen en capaciteit, waardoor de transitie **niet voor alle gemeenten haalbaar en betaalbaar** is.

---

<sup>12</sup> Foto NP RES februari 2021, als bijlage met deze reactie meegestuurd

### 1.9.1.2. Keuzes maken: niet alles kan overal

**Standpunt 6:** het rijk moet integraal keuzes maken over de globale spreiding van ontwikkelingen in het land en de oplossingen bieden voor complexe problemen, zoals op het vlak van stikstof, geluid en NIMBY-gedrag, die momenteel vertragend werken voor gebiedsontwikkeling

We streven naar gelijkwaardigheid, maar gelijkheid in een samenwerking hoeft niet altijd de norm te zijn. Als van tevoren duidelijk is wat gemeenten van het rijk mogen verwachten, dan kan zij een regierol pakken. We erkennen dat er ook vraagstukken zijn die beter **op nationaal niveau** bekeken kunnen worden, zoals beschreven door PBL<sup>13</sup>, IBO RO en Kiezen én Delen. Als er behoefte is om vanuit het rijk aanvullende nationale doelen en/of ordenende principes te organiseren, dan zien we dat graag gebeuren in overleg met de VNG en gemeenten. Het uitwerken van ruimtelijke invulling op nationaal niveau is ondenkbaar zonder betrokkenheid van decentrale overheden.

We denken dat **goed leiderschap** tot uiting komt via goede gesprekken. Keuzes zullen pijn doen, maar als die in overleg tot stand komen, tijdig aangekondigd worden en goed te verantwoorden zijn is dit dragelijk. Daarbij moet dit vooral gelezen worden als uitnodiging aan het rijk om zelf te kijken naar **de tegenstrijdigheden en conflicten in eigen ambities en beleidsdoelstellingen**. Het PBL oppert bijvoorbeeld de vraag of het slimmer is te kiezen voor concentratie of voor spreiding (p.21).

Op 23 april 2020 ging de NOVI-brief '**Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI)**' naar de Tweede Kamer. Daarin is het Nationaal Programma Landelijk Gebied aangekondigd dat tot doel heeft nader richting te geven aan de ontwikkeling van het landelijk gebied. Dit geldt als voorbeeld voor een concretisering die door gezamenlijke overheden noodzakelijk werd geacht omdat:

- de optelsom en stapeling van sectoraal, en interbestuurlijk, naast elkaar ontwikkeld beleid en programma's (en afzonderlijke geldstromen) in het landelijk gebied leidt tot **conflicterende doelen en onduidelijk handelingsperspectief voor de regio**. Dit belemmert het vinden van gezamenlijke oplossingen op regionaal niveau. Niet alles kan overal.
- gezamenlijk gekozen moet worden voor één **richting of scenario** voor lokaal te maken ruimtelijke keuzes en harmonisering van rijksbeleid.
- decentrale overheden daarnaast hun eigen opgaven hebben. Dat vraagt bij het gebiedsgericht realiseren van opgaven om interbestuurlijke samenwerking, als **gelijkwaardige partners**.
- de koppeling van de ruimtelijke transities in het landelijk gebied met de **sociaaleconomische aspecten** beter moet worden gemaakt.

Dat scherpere keuzes nodig zijn, werd ook al onderschreven door het gepresenteerde eindadvies dat is uitgebracht in relatie tot de stikstofproblematiek "**Niet alles kan overal**" van het Adviescollege Remkes<sup>14</sup>. Het Adviescollege pleit voor het ontwikkelen van een heldere visie op het landelijk gebied.

<sup>13</sup> Grote opgaven in beperkte ruimte (PBL, 2021) [PBL.nl](https://www.pbl.nl)

<sup>14</sup> Niet alles kan overal (2020) <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>

Daarbij gaat het meer om het formuleren van de juiste **ambities, doelstellingen, uitgangspunten** en **voorkeursvolgordes** dan het intekenen van plannen op de kaart. Dit dient vanuit een integrale benadering te gebeuren, zoals ook de NOVI vorm heeft gekregen.

### 1.9.1.3. *Integraliteit en systeembenadering*

Een integrale benadering betekent voor ons dat alle verschillende elementen van de fysieke leefomgeving meegenomen worden bij **een afweging**. Het gaat daarbij ook om de relatie met zaken zoals gezondheid en economie. We onderschrijven daarbij het afwegingsprincipe uit de NOVI, dat **opgaven zoveel als mogelijk gecombineerd** moeten worden. Daarnaast gaat het om het mogelijke effect van een keuze op het geheel. Het gaat dus ook om **een systeembenadering** waarbij gekeken wordt naar wat waar het beste past en wat voor een impact een ontwikkeling kan hebben. Dit vraagt om afstemming van ontwikkelingen in de bovengrond op de natuurlijke processen in het bodem- en watersysteem, de ondergrond en de omgeving. Uiteindelijk gaat het op regionale schaal om **een balans tussen 'people, planet, profit'**.

Nu hebben we nog vaak te maken met een stapeling van transities en ambities, waardoor ook afzonderlijke ambities lastig behaald worden (door tegenstrijdigheden/schurende dilemma's). Een ontkokerde aanpak vanuit het rijk kan helpen hier overzicht in te creëren. **Het geheel is meer dan de som der delen**. Zo zien we de valkuil om de woningbouwopgave te isoleren uit de integrale benadering en apart op te pakken. Daarbij worden **koppelkansen gemist** om te werken aan bijvoorbeeld de opgaven op het vlak van klimaat, leefbaarheid en zorg (zie het rapport van Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen)<sup>15</sup>. Ook bestaande bouw verdient wat dat betreft aandacht. Verder zien we bijvoorbeeld ook dat de investering in ontwikkeling van (OV-)infrastructuur nog te vaak achterblijft bij woningbouw. Deze zaken moeten hand in hand gaan. **Ontwerpend onderzoek** kan daarbij van grote toegevoegde waarde zijn.

### 1.9.1.4. *Voorkeursvolgordes*

Ongeacht de integrale benadering moeten uiteindelijk wel keuzes gemaakt worden. De drie **afwegingsprincipes uit de NOVI** helpen daarbij. Het gaat om:

1. Voorkeur voor combinaties van functies in plaats van enkelvoudige functies
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal
3. Afwentelen wordt voorkomen

Verder streven we de **voorkeursvolgordes uit de NOVI** na, die opgesteld zijn voor: energie (besparen, wind, zon, warmte); verstedelijking; grootschalige logistieke functies (distributiecentra) en datacentra, en; regionaal waterbeheer.

De voorkeursvolgordes in de NOVI ondersteunen en versterken met hun ordenende werking de samenhangende afwegingen tussen beleid, regelgeving en besluitvorming, waarbij gemotiveerd kan worden afgeweken van de voorkeursvolgordes. Bij het toepassen van de voorkeursvolgordes is het van belang aandacht te hebben voor **het juiste schaalniveau**. Sommige voorkeursvolgordes werken effectiever op een landelijk schaalniveau, anderen beter op het regionale schaalniveau. Vooral

---

<sup>15</sup> Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen: 'Bouwen, digitaliseren, samenwerken, leren van coronacrisis!' <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/30/commissie-toekomstzorg-thuiswonende-ouderen>

gemeenten hebben hier het voortouw in. Zo zou locatie specifiek beargumenteerd kunnen worden dat een logistieke functie beter past op een locatie in een cluster langs een corridor, dan op een bestaand bedrijventerrein, omdat externe veiligheidsrisico's daar beter te mitigeren zijn.

## 1.10. Samenwerking in de regio

**Standpunt 7:** regionale samenwerking is de sleutel in oplossingen voor grote ruimtelijke opgaven

De Minister van BZK heeft eerder bevestigd dat de regio de meest relevante schaal is om opgaven voor de fysieke leefomgeving op te pakken en keuzes te maken. Daarom is **'gebiedsgericht werken'** een belangrijk uitgangspunt in de NOVI. We zien dat er in veel regio's goed wordt samengewerkt aan de maatschappelijke opgaven die ook van nationaal belang zijn. Wel is de slagkracht van regio's in bepaalde delen van het land geslonken. Daar is **onvoldoende ambtelijke capaciteit** om regionale processen goed te ondersteunen of staat onafhankelijkheid van ambtenaren die worden ingezet ter discussie.

### 1.10.1.1. Regionale samenwerking

Een veerkrachtige samenleving ontstaat uit een optelsom van krachtige, toekomstbestendige regio's. De regio is de **schaal waarop bewoners en andere gebruikers de impact van beleid ervaren**. Alle gemeenten werken op bepaalde thema's regionaal samen. Zo zijn er verplichte samenwerkingen voor de uitvoering via de omgevingsdiensten, GGD en veiligheidsregio's. De zogenaamde basistaken zijn daar verplicht belegd (o.b.v. de WGR). Gemeenten zitten gemiddeld in 33 samenwerkingsverbanden. In sommige gebieden is het daarom goed te streven naar meer congruentie.

We onderschrijven de uitkomst van het IBO RO waarin geconcludeerd werd dat een **wettelijke basis van de regio niet nodig** is (los van de WGR). De regio moet niet gezien worden als een apart 'orgaan' naast de gemeenten of tussen provincie en gemeenten, maar als een samenwerkingsvorm waar alle overheden in deelnemen. Wat ons betreft maakt de **rijksoverheid onderdeel uit van de regio**. Afhankelijk van het vraagstuk kunnen op regionaal niveau wisselende coalities gesmeed worden. Daarin vindt (1) beeldvorming, (2) oordeelsvorming en (3) besluitvorming plaats, waarbij de overheden zelf hun democratisch gekozen bestuur en inwoners betrekken. **Het schaalniveau van samenwerking kan je het beste van de opgave laten afhangen.**

### 1.10.1.2. Participatie en democratische legitimiteit

Eerdere studies hebben uitgewezen dat daar waar **bewoners en gebruikers betrokken** worden bij het implementeren van de opgaven in hun omgeving dit leidt tot betere oplossingen. Het rapport Kiezen én Delen wijst op het belang van participatie bij visie- en planvorming. Gemeenten slagen er steeds beter in om op een eigentijdse manier vorm te geven aan de participatie en er wordt breed onderkend dat dit van belang is. Voor veel inwoners is de gemeente al de aangewezen partij als dé eerste nabije overheid waar contact mee wordt gezocht. Gemeenten zijn ook in staat ruimte te scheppen voor meer initiatief uit de samenleving. In het kader van **democratische legitimiteit van besluitvorming** denken we dat voorzichtig omgegaan moet worden met regie door het rijk en dit

altijd in aansluiting moet zijn op wat speelt bij gemeenten. Ook bij regionale samenwerking ligt hier nog een uitdaging.

### 1.11. Akkoorden en agenda's

**Standpunt 8:** iedere regio vormt een eigen agenda voor financiering van gezamenlijke opgaven. Dit kan eventueel in de vorm van een Regionale Investeringsagenda (RIA), samen met private partijen.

Het IBO RO adviseert regionale **akkoorden** toe te voegen. Hoewel we begrijpen dat er behoefte is aan waarborgen, vragen we ons af handtekeningen op papier voor versnelling zullen zorgen. Ook moet gekeken worden of het iets toevoegt ten opzichte van reeds bestaande bestuurlijke afspraken. In ieder geval zouden dergelijk akkoorden net zozeer bindend zijn voor departementen, waarbij ook zij moeten aangeven wat het in de schaal legt. Uiteraard is een integrale insteek van belang.

We zien regionaal mooie ontwikkelingen en samenwerking tot stand komen. Echter, er is daarbij ook **oplettendheid nodig** om ervoor te zorgen dat maatschappelijke belangen en de daarvoor te maken keuzes niet ondergeschikt raken aan belangen van private partijen waarmee in tripe helix verband samengewerkt wordt. We kunnen ons indenken dat het aantrekkelijk is voor gemeenten om bij een aanbod van grond door ontwikkelaars automatisch te kiezen voor gebiedsontwikkeling op die locatie. Dit hoeft alleen vanuit maatschappelijk oogpunt niet altijd de meest logische locatie zijn.

We zien graag dat alle regio's in Nederland op basis van een eigen regionale agenda onderzoeken hoe ze opgaven kunnen financieren. Maar het afdwingen van invulling daarvan middels een specifiek instrument (waarbij betrokkenheid van private partijen een belangrijke plek inneemt), van rijkswege, kan verkeerde effecten hebben in gebieden waar daar op dit moment onvoldoende capaciteit voor is. **Lokale bestuurders kunnen zelf de nodige samenwerkingen aangaan.**