

Een deskundige nationale ruimtelijke ordening

Deelstudie WRR-project De Deskundige Overheid

Edwin Buitelaar

WRR



De serie ‘Working Papers’ omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle WRR Working Papers is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

Vormgeving binnenwerk: VormVijf, Den Haag
Working Paper nummer 61

E-ISBN: 978-90-834300-4-1

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024.

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn

Een deskundige nationale ruimtelijke ordening

Deelstudie WRR-project De Deskundige Overheid

Edwin Buitelaar

WRR

Ten geleide

Het WRR Working Paper *Een deskundige nationale ruimtelijke ordening, Deelstudie WRR-project De Deskundige Overheid* is geschreven door prof. dr. Edwin Buitelaar, hoogleraar ruimtelijke ordening aan de Universiteit van Utrecht. In dit Working Paper inventariseert hij hoe de deskundigheid van de nationale overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening zich de afgelopen 25 jaar heeft ontwikkeld, en hoe de huidige stand daarvan zich verhoudt tot de opgave van de ‘ombouw’ van Nederland. De tekst is gebaseerd op literatuurstudie en gesprekken met experts.

Buitelaar laat zien dat de nationale ruimtelijke ordening in de afgelopen decennia haar belangrijkste institutionele pijlers heeft zien eroderen. Dit had ook gevolgen voor de ambtelijke capaciteiten op nationaal niveau. Het huidige Directoraat-Generaal Ruimte is kleiner dan de vroegere Rijksplanologische Dienst, terwijl de opgaven (nog) talrijker en complexer zijn geworden. Dit kwantitatieve deskundigheidstekort kan alleen worden ingelopen wanneer de plek van de nationale ruimtelijke ordening op de politiek-maatschappelijke agenda op zijn minst zo blijft als die op het moment van schrijven is.

Als het gaat om de vraag welke soort van deskundigheid nodig is, constateert Buitelaar twee hiaten. Ten eerste worden kennis van mogelijke toekomst en het vermogen die overtuigend in beeld te brengen niet gemist bij beleidsmakers. Er is behoefte aan meer ‘visionaire planologie’. Dat is een vorm van ruimtelijke planning die, zonder terug te vallen op een achterhaald blauwdrukdenken, uit de ervaringswereld van vele en zeer verschillende burgers een aansprekend toekomstverhaal destilleert dat breed kan gaan leven en mede daardoor zichzelf realiseert. Ten tweede ontbreekt nog te vaak kennis van de uitvoering. Daarbij gaat het niet alleen om de verschillende soorten kennis en kunde die nodig zijn om complexe uitvoeringsopgaven succesvol te realiseren, maar ook om kennis en gevoel voor hoe beleid en regels uitwerken op het leven van burgers en andere actoren, en hoe zij reageren op beleidsinterventies.

De WRR dankt alle geïnterviewde experts (een lijst met namen en functies van geïnterviewden is te vinden in de bijlage) voor hun medewerking, evenals prof. dr. Joks Janssen en prof. dr. Geert Teisman voor hun waardevolle opmerkingen bij de conceptversie van dit Working Paper.

De serie ‘Working Papers’ omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins
Voorzitter WRR

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom
Secretaris WRR

Inhoudsopgave

	Ten geleide	4
	Inhoudsopgave	6
1	Aanleiding en probleemstelling	7
2	Aanpak	10
2.1	Conceptueel	10
2.2	Empirisch	12
3	Deskundigheidsdynamiek in de nationale ruimtelijke ordening	13
3.1	Opkomst en institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening in de twintigste eeuw	13
3.2	De nationale ruimtelijke ordening in transitie (1998-2006)	15
3.3	De de-institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening (2002-2022)	21
3.4	De re-institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening (2022-heden)?	24
4	De staat van de deskundigheid	26
5	Een blik op de toekomst: institutionele voorwaarden voor een deskundiger nationale ruimtelijke ordening	33
	Literatuur	36
	Geraadpleegde personen	40

1 Aanleiding en probleemstelling

Op steeds meer beleidsterreinen wordt de laatste tijd nadrukkelijker naar de Rijksoverheid gekeken als partij die ‘regie’ moet nemen.¹ Maar de vraag is of die overheid daarvoor wel de benodigde deskundigheid heeft of, beter, wat zij nodig zou hebben om die gewenste rol te kunnen vervullen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft daarom besloten aan het vraagstuk van de kennis en kunde van de overheid extra aandacht te schenken in de vorm van een onderzoeksproject onder de titel ‘De Deskundige Overheid’.

Als er één domein is waar de roep om (nationale) regie sterk is, alsmede het gebrek aan die regie in de afgelopen twee decennia, dan is het wel de ruimtelijke ordening. Sinds de gesneefde Vijfde Nota (2002) – het kabinet-Kok II viel naar aanleiding van de parlementaire enquête over de val van de moslimenclave in Srebrenica – hebben we de de-institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening kunnen aanschouwen. In 2010 werd het ministerie van VROM – letterlijk, zoals op de foto hieronder te zien is – ontmanteld en werden onderdelen afgeslankt en ondergebracht bij andere ministeries. De letters RO zijn tot op de dag van vandaag niet teruggekeerd in de naam van enig ministerie.^{2,3} Sinds een aantal jaren is de aandacht voor nationale ruimtelijke ordening groter aan het worden, maar hoe deze zal uitpakken is nog de vraag.

Tegelijkertijd zijn de ruimtelijke opgaven enorm. Neem de aanpak van het woningtekort, de stikstofproblematiek in combinatie met een transitie van de landbouw, klimaatadaptatie, klimaatmitigatie: ze moeten allemaal in een schaarse ruimte worden vormgegeven. Janssen spreekt in dit verband over de ‘wederombouw’ van Nederland.⁴

Dat gaat niet vanzelf; in al deze domeinen valt het woord ‘crisis’ veelvuldig. Of zelfs ‘polycrisis’. Het is niet verwonderlijk dat de roep om nationale regie alom klinkt – het begrip lijkt al enigszins inflatoir – en dat er met enige nostalgie over het ministerie van VROM en de Rijksplanologische Dienst (RPD) wordt gesproken.⁵ Alhoewel het functioneren van de nationale ruimtelijke ordening in haar hoogtijdagen ook niet vlekkeloos was, zoals de WRR in 1998 scherp

1 Geise & Jonkman 2021.

2 De Klerk & Van der Wouden 2021.

3 Op het moment van schrijven is er uiteraard wel een (demissionaire) minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening (VRO).

4 Onder andere Janssen & Dagevos 2022.

5 Buitelaar & Hajer 2021.

De ontakeling van VROM in 2011



Foto: David Evers

onder woorden bracht, is het duidelijk dat de verwachtingen van de nationale ruimtelijke ordening hoog zijn. Maar kan zij die waarmaken? Wat is de huidige stand van de deskundigheid van de nationale ruimtelijke ordening en hoe zijn we daar gekomen? Dat staat centraal in deze deelstudie van de WRR, vanuit het besef dat deskundigheid noodzakelijk is maar niet voldoende; er is meer nodig (waaronder grond, geld en een goede bevoegdhedenstructuur).

De hoofdvraag voor deze deelstudie luidt als volgt:

Hoe heeft de deskundigheidsmix van de nationale overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening zich de afgelopen 25 jaar ontwikkeld en hoe verhoudt de huidige stand daarvan zich tot de opgave van de ombouw van Nederland?

Bij nationale ruimtelijke ordening gaat het nadrukkelijk om het inhoudelijke ruimtelijke beleid dat de nationale overheid voert, dus niet om de verantwoordelijkheid van die overheidslaag voor het ruimtelijke ordeningssysteem (waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet), waaronder het creëren van bevoegdheden voor decentrale overheden. Dit behoort tot de ‘systeemverantwoordelijkheid’ van het Rijk, niet tot de ‘resultaatverantwoordelijkheid’ van nationaal ruimtelijk beleid.

Hoe begrenzen wij voor het doel van deze studie de nationale ruimtelijke ordening? De ruimtelijke ordening is een vorm van zogenoemd facetbeleid, oftewel beleid dat sectoren, op de ruimtelijke dimensie, doorsnijdt en zo nodig en mogelijk integreert.⁶ De nationale ruimtelijke ordening is voor de doorwerking van beleid sterk afhankelijk van andere beleidsterreinen. Ook de toekomstige ruimtelijke ordening moet al met al in nauwe samenhang met aanpalende beleidsterreinen, zoals landbouwbeleid, woonbeleid en klimaat(adaptatie)beleid, worden gezien.

6

Zie Staatscommissie De Wolff 1970 voor het onderscheid sector- en facetbeleid; zie ook Hidding 1997.

2 Aanpak

2.1 Conceptueel

Qua conceptuele focus sluit deze studie nauw aan bij de hoofdstudie van de WRR.⁷ De hoofdstudie plaatst het vraagstuk van deskundigheid in een historische context. Binnen de ruimtelijke ordening heerste lange tijd, vanaf de jaren 90, de gedachte dat de staat ‘leeg’ moest zijn en de ‘ordenaar’ vooral een procesmanager die het proces van planvorming en gebiedsontwikkeling begeleidt. Dit was geen exclusief Nederlands discours, deze gedachte werd ook internationaal aangehangen.⁸ Nu echter meer om inhoudelijke regie op de grote opgaven wordt gevraagd, wordt ook een ander soort expertise verondersteld. Bij deskundigheid gaat het er dus niet alleen om dat mensen over de juiste kennis van zaken beschikken (persoonlijke dimensie), maar ook dat zaken zo georganiseerd zijn dat die kennis kan worden aangeboord (institutionele dimensie).

Daarnaast is de vraag: deskundigheid op welk gebied? In het project ‘Deskundige overheid’ hanteert de WRR de notie van de deskundigheidsmix en hij operationaliseert die in een typologie van soorten deskundigheid. Twee onderscheiden zijn hier relevant, namelijk die tussen beleidsvorming en -uitvoering en die tussen kennis en vaardigheden. De combinatie van beide dimensies levert vier typen deskundigheid op: kennis voor (en van) beleidsvorming, kennis voor beleidsuitvoering, vaardigheden voor beleidsvorming en vaardigheden voor beleidsuitvoering (zie schema 1).

Bij kennis gaat het niet enkel om een verzameling feiten. Maarten Hajer wijst erop dat “feiten zonder verhaal sprakeloos zijn”.⁹ Kennis is het vermogen om betekenis te geven aan feiten op basis van wetenschappelijke kennis en ervaringen.¹⁰ Bij kunde, ofwel vaardigheden, gaat het vervolgens om het vermogen om op grond van kennis doeltreffend en doelmatig te handelen.

7 't Hart et al. 2023.

8 Fainstein 2000.

9 PBL 2012.

10 Derksen 2023.

Schema 1 Typologie van deskundigheid

	Beleids- en planvorming	Realisatie en uitvoering
Kennis	<p>Technische (vak)kennis Welke vakkennis is onmisbaar voor een werkerterrein? Hoe kan je de inhoudelijke doelen verwezenlijken? Welke interventies werken wel en niet, met welke mogelijke neveneffecten? Welke institutionele of bestuurlijke arrangementen passen bij welke vraagstukken en contexten?</p> <p>Veldkennis Hoe zit een institutioneel veld in elkaar? Wat is de situatie en leefwereld van de betrokken professionals of burgers? Wie zijn de relevante actoren en wat zijn hun belangen? Wat zijn in een veld de relevante processen, hoe zijn de krachtsverhoudingen, hoe lopen de hazen?</p>	<p>Doelgroepenkennis Wat weten, kunnen en willen doelgroepen met betrekking tot het onderwerp in kwestie, en wat zijn mogelijke verschillen hierin? Hoe werkt regelgeving uit en waarom?</p> <p>Implementatie- en realisatiekennis Hoe vertaal/concretiseer je plannen en beleid succesvol in (ICT-)systemen en -producten, en wat heb je daarvoor nodig? Welke aanbieders zijn er op de markt, met welke kwaliteiten? Wat kunnen zij leveren onder welke voorwaarden?</p>
Vaardigheden	<p>Procesmanagement Vaardigheid om een dossier verder te brengen, en om duurzame samenwerking tot stand te brengen in een configuratie van actoren met tegengestelde belangen.</p> <p>Sensitiviteit en responsiviteit Vaardigheid om wensen en signalen van relevante actoren (zowel in 'Den Haag' als in het veld) op te vangen, correct te duiden en er passend op te reageren.</p>	<p>Project-/programmamanagement Vaardigheid in implementatie- en uitvoeringsprocessen bij complexe opgaven met vele actoren, onderaannemers en systemen. Hoe hou je een project binnen de tijd en het budget?</p> <p>Improvisatievermogen en veerkracht Vaardigheid om bij acute problemen, tegenslagen of rampen op te schakelen en te versnellen, en actief en adequaat de juiste acties te nemen.</p>

Bron: Engbersen et al. (2023)

In lijn met het facetmatige karakter van ruimtelijk beleid is de wetenschappelijke ruimtelijke kennisbasis – en daarmee ook de vaardigheden – onmiskenbaar interdisciplinair; deze omvat de disciplines planologie, geografie, stedenbouw, architectuur, bestuurskunde, sociologie, ruimtelijke economie, water- en wegebouw en klimaatwetenschappen. Hierbij geldt dat het 'gewicht' van wetenschappelijke disciplines verandert door de tijd. Zo waren de ontwerpende disciplines (stedenbouw, architectuur) dominant tot ongeveer de jaren 70; planologie en bestuurskunde tot en met ongeveer de jaren 90; de ruimtelijke economie en de stadssociologie net na de eeuwwisseling, in het kielzog van de stedelijke opmars; en recenter de klimaatwetenschappen, in verband met de steeds manifester wordende klimaatcrisis.

2.2 Empirisch

De aanpak van het empirische deel van deze studie bestaat grofweg uit twee delen. Allereerst een reconstructie van de kennis en kunde ten aanzien van de ruimtelijke ordening op nationaal niveau, zowel op het gebied van beleidsvorming als op het gebied van de uitvoering. Ik kies voor de laatste 25 jaar, grofweg vanaf het moment dat het WRR-rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* uitkwam. Op grond van wetenschappelijke literatuur (*peer reviewed*), ‘grijze’ literatuur, beleidsstukken en gesprekken met ervaringsdeskundigen op dit terrein (zie bijlage 1), reconstrueer ik de ontwikkeling van de deskundigheidsmix binnen de ruimtelijke ordening. Die ontwikkeling is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van de nationale ruimtelijke ordening *an sich*. De institutionele inbedding van de ruimtelijke ordening bepaalt namelijk in welke mate en hoe deskundigheid wordt opgebouwd en aangesproken.

Ten tweede confronteer ik de huidige staat van de kennis en kunde met wat er qua opgave – de wederombouw van Nederland – te wachten staat. Dit leidt, naast suggesties voor welke deskundigheid versterkt kan worden, tot suggesties over hoe de deskundigheid beter aangewend kan worden.

3 Deskundigheidsdynamiek in de nationale ruimtelijke ordening

Alhoewel de de-institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening pas echt zichtbaar werd in de afgelopen 25 jaar, ligt de basis hiervan eerder, met name in de jaren 90.¹¹ Daarom richt ik me eerst op de aanloop tot de eeuwwisseling (paragrafen 3.1 en 3.2). Daarna staat het proces van de-institutionalisering tussen 2002 en 2022 centraal (paragraaf 3.3), gevolgd door de tot op heden bescheiden re-institutionalisering van 2022 tot heden (paragraaf 3.4).¹²

3.1 Opkomst en institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening in de twintigste eeuw

Als min of meer formeel startpunt voor de nationale ruimtelijke ordening kan de oprichting van de Rijksdienst voor het Nationale Plan worden gezien. Alhoewel opgericht ten tijde van de Tweede Wereldoorlog (in 1941), vormde deze rijksdienst een logisch vervolg op (of sluitstuk van) een decennialang proces van schaalvergroting van de ruimtelijke ordening, van de meer planmatige locatieontwikkeling aan het begin van de eeuw naar de lokale en regionale structuurplanning in de jaren 20 en 30.¹³ De vorm van de Rijksdienst kwam grotendeels overeen met voorstellen van voor de oorlog, van de staatscommissie-Frederiks uit 1939.

Het duurde uiteindelijk tot 1958 voordat de eerste grote nota uitkwam, het *Ontwikkelingschema Westen des Lands*. Dit plan richtte zich op de Randstad Holland, een concept gemunt door KLM-oprichter Albert Plesman op basis van observaties vanuit de lucht. Net na de oorlog kende dit deel van Nederland een enorme demografische en economische groei die begeleid moest worden. Uitgangspunt van de nota was om de polycentrische stedenstructuur te behouden en te voorkomen dat één grote stedelijke agglomeratie zou ontstaan, zoals in veel andere landen het geval was (en is). Het beleid leidde tot beheersing van de bestaande steden op de Randstedelijke ring, groene (Rijks)buffers tussen de steden, een groot groen hart in het midden en het sturen van verstedelijking in uitwaartse richting.

In zekere zin werd daarmee de basis gelegd voor een Nederlandse ‘plannings-doctrine’ die decennialang werd gereproduceerd via daarop volgende nationale

11 Zie ook Lörzing 2021: 246.

12 Deze reconstructie kan hier niet anders dan op hoofdlijnen zijn. Voor een gedetailleerde beschrijving van de nationale ruimtelijke ordening, zie Oude Veldhuis 2017.

13 De Klerk & Van der Wouden 2021.

nota's.¹⁴ Een doctrine die er, onder andere, uit bestaat de open ruimte tussen de steden zoveel mogelijk te vrijwaren en de polycentrische stedelijke structuur te handhaven. Daar waar het Ontwikkelingschema vooral betrekking had op de Randstad, zag de Eerste Nota (*Nota over de Ruimtelijke Ordening*) uit 1960 op een evenwichtiger spreiding van economie en bevolking over het gehele land. De Tweede Nota 1966 bouwde voort op de eerste en introduceerde het beroemd geworden begrip '*gebundelde deconcentratie*': geen miljoenensteden, geen wilde suburbanisatie, maar begeleide groei via grotere en kleinere steden, waaronder ook nieuwe steden (later *groeikernen* genoemd). Daar waar de Derde Nota een beetje het midden hield tussen concentratie en spreiding, zetten de Vierde Nota (1988) en later de Vierde Nota Extra (Vinex) volop in op de *compacte stad*, vooral om de stedelijke bevolkingskrimp en de suburbanisatie van voorgaande decennia te keren.¹⁵ Dit kreeg onder andere vorm via door de Rijksoverheid gesubsidieerde stedelijke in- en uitbreidingswijken, beter bekend als Vinexwijken.

Alhoewel de verschillende nota's hun eigen accenten legden en onder verschillende economische en demografische omstandigheden tot stand kwamen, kenden ze ook een aantal duidelijke constanten die bijgedragen hebben aan een relatief grote effectiviteit. Het gaat met name om deze vier pijlers:

1. Een relatief sterke consensus over de inhoudelijke richting van de Nederlandse verstedelijking en de rol die de nationale overheid daarbij moest vervullen. Niet voor niets is het woord '*planningsdoctrine*' al gevallen.¹⁶ De RPD speelde daarbij een dominante rol: "De RPD bereidde alle voorstellen van de RPC [Rijksplanologische Commissie] voor. De directeur bracht ze in, de andere departementen deden hun zegje en bijna altijd werd het voorstel ongewijzigd overgenomen. De afweging van de publieke belangen kreeg dus al binnen de RPD haar beslag"¹⁷;
2. Een duidelijk 'meekoppelend' nationaal sectorbelang in de vorm van de volkshuisvesting en de landbouw: de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting wilden woningbouw zoveel mogelijk accommoderen en de ruimtelijke ordening en de landbouw wilden het agrarisch gebied zoveel mogelijk behouden¹⁸;

14 Faludi & Van der Valk 1994.

15 De Klerk & Van der Wouden 2021.

16 Faludi & Van der Valk 1994.

17 Derksen 2023.

18 WRR 1998.

3. Een sterke grip op de uitvoering, via enerzijds nationale subsidies en anderzijds lokale grip op de grond.¹⁹ Private projectontwikkelaars waren tot de jaren 80 nog maar zeer beperkt actief. Lange tijd na de oorlog kende Nederland een zogenoemde gouden driehoek²⁰: woningcorporaties bouwden de woningen, de Rijksoverheid verstrekke de subsidies voor de bouw van die woningen en gemeenten leverden de grond tegen een vaste en relatief lage prijs;
4. Een sterke onderzoeksmatige voorbereiding van het plan met empirisch onderzoek en (demografische) prognoses, indachtig het beginsel van *survey-before-plan*, zoals gemunt door de Britse planoloog Patrick Geddes.²¹ Onderzoek en beleid waren geïntegreerd in een lineair proces binnen de RPD. Een van de respondenten zegt zelf: “de ruimtelijke ordening was een technocratisch project”.

Deze geschiedenis van betrekkelijk effectieve nationale ruimtelijke ordening bleef ook internationaal niet onopgemerkt. Op grond van een landenvergelijking is de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening getypeerd als “highly institutionalised in administrative practice and very effective”.²² Vanuit de internationale planologische gemeenschap is Nederland, met name vanwege zijn nationale ruimtelijke ordening, veelal gekwalificeerd als een ‘planners’ paradise’²³, resulterend in ‘a high degree of spatial ordering’²⁴ of zelfs een ‘manicured environment’.²⁵

3.2 De nationale ruimtelijke ordening in transitie (1998-2006)

Met de Vierde Nota (en de Vinex) stopte ook het tellen van nota’s. De Vijfde Nota (2002) is daar een uitzondering op, maar deze is nooit aangenomen doordat het kabinet Kok-II viel. Het stoppen met tellen lijkt niet slechts semantisch, het geeft ook blijk van verminderde sturingsambities en -mogelijkheden. Rond en net voor de laatste eeuwwisseling begonnen er barsten te ontstaan in de vier genoemde pijlers en volgden verschillende nota’s en visies die meer verantwoordelijkheid legden bij decentrale overheden en private partijen.

19 Needham 1989.

20 Buitelaar 2010.

21 Taylor 1998.

22 Alterman 2001: 14.

23 Faludi & Van der Valk 1994.

24 Healey 2004.

25 Needham 1989.

Ad 1 Afbrokkeling van de planningsdoctrine

Tegen het einde van de vorige eeuw begon de planningsdoctrine af te brokkelen. In eerste instantie nog niet eens zozeer de consensus over de gewenste ruimtelijke inrichting – die was nog altijd grotendeels gericht op concentratie van de verstedelijking en het vrijwaren van de open ruimte – maar wel wat betreft de wijze van sturing.²⁶ In de loop van de tijd veranderde de institutionele context zodanig dat verticale coördinatie (sturing door de Rijksoverheid van zaken op lokaal niveau) steeds moeilijker werd en minder wenselijk werd geacht. Maatschappelijke ontwikkelingen speelden daarbij een rol. Ruimtelijke beslissingen werden door toegenomen pluriformiteit van de samenleving (de ontzuiling), toenemende welvaart en toenemende democratisering van kennis, en het ontbreken van een crisisbesef steeds vaker als controversieel ervaren. De klassieke vorm van burgerbetrokkenheid – burgers die inspreken op een door bestuursorganen reeds genomen besluit dat op basis van wetenschappelijke kennis was genomen – bleek niet meer te werken. De aanleg van de Betuweroute liet al heel duidelijk zien hoe burgers in het geweer konden komen en met contraexpertise de besluitvorming konden beïnvloeden²⁷. Nieuwe vormen van burgerparticipatie en besluitvorming werden hierdoor noodzakelijk.²⁸

Daarnaast werd duidelijk dat maatschappelijke pluriformiteit gekoppeld aan ruimtelijke pluriformiteit om regionaal maatwerk vroeg. Zo sprak de WRR zijn twijfel uit over het gebruik van generieke, nationale planconcepten (zoals ‘de compacte stad’ of ‘gebundelde deconcentratie’). De grote ruimtelijke verschillen zouden volgens de raad om een selectief en gedifferentieerd nationaal ruimtelijk beleid vragen. Al onder de Vierde Nota waren processen van decentralisatie en regionalisering gaande.²⁹

Niet alleen kwam de *effectiviteit* van de ruimtelijke ordening langzamerhand onder druk te staan, hetzelfde gold voor de politiek-bestuurlijke *legitimiteit*. Het beeld was ontstaan van een “ruimtelijke ordening als een stagnerend arrangement in het streven naar economische groei”.³⁰ Dit paste in een breder discours waarin werd betoogd dat de overheid minder dirigistisch op zou moeten treden en meer over zou moeten laten aan private partijen en decentrale overheden. Dit kreeg zijn beslag in ‘grote operaties’ – privatisering, deregulering, verzelfstandiging en marktwerking – die de besturing van het ruimtelijke domein ingrijpend veranderden.³¹ Zo vond tussen 1994 en 2003 de genoemde overheidsbrede

26 Roodbol-Mekkes et al. 2012.

27 Pestman 2000.

28 WRR 1998.

29 Mastop 2001.

30 Janssen 2023.

31 De Klerk & Van der Wouden 2021: 279.

MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) plaats. De hoofddoelstellingen van deze operatie waren het verlagen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, meer ruimte geven voor marktwerking en het verbeteren van de kwaliteit van wetten.

Een van de voorbeelden van verzelfstandiging die voor het ruimtelijke domein van belang is, is die van de corporatiesector in 1995, beter bekend als de bruteringsoperatie: de uitstaande schulden van de corporaties en de (object) subsidies die ze in de toekomst nog zouden krijgen, werden in één keer tegen elkaar weggestreept. De Rijksoverheid ging ervan uit dat de corporaties de bouw en het onderhoud van huurwoningen konden financieren uit de eigen middelen. Hierdoor werden woningcorporaties bestuurlijk en financieel zelfstandig.³² Nadelig bijeffect was evenwel dat ze daardoor minder de rol van mede-uitvoerder van ruimtelijk beleid konden (en wilden) vervullen.

Ad 2 Wegvallen van de meekoppelende belangen

In 1998 constateerde de WRR al dat het *sturend vermogen* van de ruimtelijke ordening, met haar nadruk op communicatieve sturing via planconcepten, verzwakt was geraakt doordat de zogenoemde meekoppelende belangen wegvielen. Van oudsher kende de ruimtelijke ordening twee beleidsterreinen met dergelijke belangen: de volkshuisvesting en de landbouw.³³ De volkshuisvesting vanwege de grote naoorlogse bouwopgave en de landbouw vanwege het gelijklopende belang om stad en platteland scherp van elkaar te scheiden en de open ruimte zoveel mogelijk te vrijwaren van bebouwing.

Met de inwerkingtreding van de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (1989) kreeg de volkshuisvesting een minder gelijklopend belang ten opzichte van de ruimtelijke ordening. Door de decentralisatie van woningbouwbeslissingen én de verzelfstandiging van de woningcorporaties in 1995 – de eerder genoemde bruteringsoperatie – was er in steeds mindere mate sprake van een nationaal volkshuisvestingsbeleid. Daarmee viel een belangrijke steunpilaar van de nationale ruimtelijke ordening grotendeels weg.³⁴

De landbouw verloor zijn rol als meekoppelend belang door processen van schaalvergroting en industrialisatie. Rond 1970 maakte de grondgebonden landbouw (waaronder akkerbouw en grondgebonden veeteelt) nog 80 procent van de economische waarde van de totale landbouw uit, 30 jaar later was dat

32 Buitelaar 2010.

33 WRR 1998.

34 Zie ook Van der Wouden et al. 2011.

nog maar 30 procent.³⁵ De leidende rol is geleidelijk aan overgenomen door niet-grondgebonden agrarische activiteiten zoals de glastuinbouw en de intensieve veehouderij. Dergelijke vormen van landbouw staan vaak op gespannen voet met landschapsbehoud en natuurbeheer, en dus met het belang dat de ruimtelijke ordening toen hechtte aan het ‘open’ houden van de open ruimte. Hierdoor kenden de verschillende departementale middelen geen gelijke richting meer. Het laat zien dat rijksregie kwetsbaar is als de ‘horizontale coördinatie’ ontbreekt of onvoldoende werkt.

Ad 3 Een complexere uitvoeringspraktijk

Vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw is de dominante positie van gemeenten op de grondmarkt afgebrokkeld, evenals de ‘gouden driehoek’ van de volkshuisvesting (zie vorige paragraaf). Hierdoor is het minder gemakkelijk geworden het ruimtelijke en woonbeleid te implementeren. Vier factoren zijn hiervoor verantwoordelijk.³⁶ Ten eerste kwam op de woningmarkt steeds meer nadruk te liggen op stimulering van het eigenwoningbezit en minder op de uitbouw van de sociale huursector. Dit zorgde voor een behoorlijke stijging van de grondwaarde en voor steeds meer private partijen – met name projectontwikkelaars – die zich gingen mengen in ‘de strijd om het surplus’. Gemeenten hadden daardoor vaker het nakijken. Ten tweede zorgde de bruteringsoperatie, het afschaffen van objectsubsidies en het afschaffen van normprijzen voor grond voor woningbouw voor een andere relatie tussen gemeenten en woningcorporaties. Gemeenten waren niet meer verplicht om grond tegen een vaste lage prijs aan corporaties te verkopen en corporaties waren, gelet op hun vermogenspositie, goed in staat om zelf ruwe bouwgrond te kopen (en deden dat in het begin van deze eeuw ook massaal). Ten derde vond er een omslag plaats van vooral stedelijke uitbreiding naar een mengvorm met ook veel stedelijke inbreiding en verdichting. Op binnenstedelijke locaties is het lastiger om grond te verwerven, en daarmee is actief gemeentelijk grondbeleid daar moeilijker en onaantrekkelijker dan op uitbreidingslocaties. Ook heeft de komst van Europese aanbestedings- en staatssteunregels ervoor gezorgd dat gemeenten zich minder vrijelijk op de grondmarkt kunnen begeven. Tot slot, en wat later, speelde ook de financiële crisis (2008), en de verliezen op grondexploitaties in de jaren daarna, een rol in de verminderde belangstelling bij gemeenten om actief grond te verwerven en te ontwikkelen.

Naast veranderende verhoudingen op de grondmarkt heeft ook het omgevingsrecht de uitvoeringspraktijk ingewikkelder gemaakt. In de afgelopen decennia heeft in vrijwel elk domein een stapeling van wet- regelgeving plaatsgevonden, zo ook binnen het omgevingsbeleid, waaronder de ruimtelijke ordening. Er wordt ook wel gesproken over de opkomst van de ‘regulatory state’.³⁷ Een aantal factoren speelt daarbij een rol.

Dat is allereerst de behoefte om risico’s die gezien worden, te beantwoorden met regels om deze te beperken of te verleggen (denk aan de PAS-regeling; tekstbox 2); dit wordt ook wel de risico-regelreflex genoemd.³⁸ Een tweede factor is de dimensie tijd. Vaak is er een gevoel van haast en urgentie om de risico’s te beperken; regels worden snel vastgesteld en ingevoerd om doeltreffend te zijn en/of daadkrachtig over te komen. In het kader van de ruimtelijke ordening hebben bestuursrechtexperts ook wel gesproken over een ‘wetgevingstsunami’³⁹ of over ‘legislatieve ADHD’⁴⁰. Gerelateerd hieraan, speelt ook de chronologie der dingen. Wetgevingsprocessen beginnen nooit vanuit het niets, er bestaat doorgaans al een heel stelsel en een nieuwe wet moet daaraan worden toegevoegd of erin worden ingepast. “Een wetgever zal [...] veelal met wetgeving reageren op problemen die zich chronologisch aandienen en kan zich vaak niet de luxe permitteren om die wetgeving te plaatsen in het meest ideale systeem”.⁴¹ Ook de verkokering van beleid speelt een rol bij een soms niet al te omvattende beschouwing van het systeem alvorens wetten en regels worden ingepast.

Die (incrementele) stapeling van omgevingsrechtelijke beperkingen heeft voor een complexer en restrictiever juridisch kader gezorgd en daarmee geleid tot juridisering van de uitvoering van ruimtelijk beleid. Het toegenomen aantal beroepszaken bij de Raad van State tegen bestemmings- en omgevingsplannen is daar een illustratie van.⁴² Het is een belangrijke aanleiding voor de totstandkoming van de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden.

Ad 4 Scheiding van onderzoek en beleid

Daar waar er in de beginjaren van de nationale ruimtelijke ordening een sterk geloof was in de kenbaarheid van het heden en de toekomst – horend bij het idee

37 Majone 1994.

38 Trappenburg 2011.

39 Struiksmā 2010.

40 Teunissen 2010.

41 Van den Broek 2010: 66.

42 Zie voor een uitgebreidere beschouwing Sorel et al. 2011.

van ‘blauwdrukplanning’⁴³ –, kwam er in de loop van de tijd meer aandacht voor de relativiteit van kennis en onderzoek, mede ten opzichte van de dynamiek en de machtsverhoudingen in de samenleving.⁴⁴ Beleidsonderzoek ten behoeve van ruimtelijke planning en ordening (*survey-before-plan*) verloor internationaal aan betekenis. In het geval van de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening kwam daar een specifieke bestuurlijke verandering bovenop, namelijk het scheiden van onderzoek en beleid.

In 1998 plaatste de WRR vraagtekens bij de integratie van de planbureau functie binnen de Rijksplanologische Dienst, die was vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De combinatie van denktank en een beleidsdienst “beknot onvermijdelijk mogelijkheden voor een open, onbevangen benadering van potentieel belangrijke ruimtelijk relevante ontwikkelingen”.⁴⁵ Dit past bij de gedachte van “een gezond evenwicht tussen macht en tegenmacht” (een van de jijkpunten in het WRR-rapport). In lijn hiermee stelde de Tweede Kamercommissie onder voorzitterschap van Adri Duivesteijn dat “de oprichting van een Nationaal Ruimtelijk Planbureau noodzakelijk” was.⁴⁶ Volgens een van de respondenten was dit niet het enige argument: ook het weer opbouwen van de geërodeerde kennisfunctie werd belangrijk gevonden.

In 2002 was de oprichting van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) een feit. Een deel van de meer onderzoekgeoriënteerde medewerkers van de RPD ging over naar het RPB (vijftien in totaal), de overige medewerkers werden extern geworven en kwamen vaak uit de academische wereld. Toch lijkt de gewenste functie van ‘tegenmacht’ niet uit de verf gekomen te zijn. Daarvoor was de afstand tot beleid te groot⁴⁷. “Er heerste een sfeer van experimenteren en dwarsdenken, van vrijheid voor medewerkers om met nieuwe onderwerpen te komen”.⁴⁸ In kritischer of cynischer beschouwingen is ook wel gesproken over “een universiteit zonder studenten”.⁴⁹ “De irritatie [bij beleidsmakers, *auteur*] over de eigenwijze koers van het RPB nam toe”.⁵⁰ Dit was mede aanleiding voor de fusie met het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het ontstaan van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2008.

43 Mastop 2001.

44 Forester 1989.

45 WRR 1998: 158.

46 Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening 2000: 293.

47 Roodbol-Mekkes et al. 2012.

48 Van der Wouden, 2023: 23.

49 Lörzing 2021.

50 Van der Wouden 2023: 23.

3.3 De de-institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening (2002-2022)

De Vijfde Nota kwam tot stand tijdens het ministerschap van Jan Pronk. De rijk geïllustreerde ‘stoeptegels’, zoals die onder vakgenoten bekend stond, kende een sterke sturingsambitie. Alhoewel het centrale planningsconcept ‘compacte stad’ van de Vinex was ingeruild voor dat van ‘stedelijke netwerken’, bevatte de nota een aantal concrete beleidsbeslissingen die nog altijd bij het idee van compacte verstedelijking passen. De nota werd vooral bekend om de zogenoemde rode contouren, naast de groene contouren die moesten voorkomen dat steden te veel zouden uitdijen. De Vijfde Nota bleek een tijdelijke en nooit geformaliseerde oprisping binnen een eerder ingezette trend van decentralisatie.

Het tweede kabinet-Kok haalde de eindstreep niet en viel nog voordat de Kamer de Vijfde Nota kon behandelen. Al snel werd duidelijk dat in de nieuwe politieke realiteit – de LPF veroverde in 2002 uit het niets 26 zetels en de PVDA zakte terug van 45 naar 23 zetels – weinig steun bestond voor het restrictieve karakter van de Vijfde Nota. Sterker nog, het kabinet, zij het in demissionaire status, liet bij monde van minister Kamp in 2002 het volgende weten: “In open landschappen zoals het Groene Hart mag van het demissionaire kabinet voortaan gebouwd worden”.⁵¹ Hiermee kwam een (voorlopig) einde aan de rode contouren.

Het duurde evenwel tot 2004, ten tijde van het tweede kabinet-Balkenende, dat er een nieuwe nota over ruimtelijke ordening verscheen – de Nota Ruimte. Vaststelling ervan vond twee jaar later plaats, in 2006. Deze nota kwam tot stand onder het ministerschap van Dekker en had een duidelijk motto: ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’. Oud-rpb-directeur Derksen constateerde dat het eerste deel vooral betekende: “centraal hoeft er eigenlijk niks”.⁵² De focus kwam minder op ordening en meer op ontwikkeling – ‘ontwikkelingsplanning’ was een van de centrale concepten – te liggen. Via het relatief bescheiden Budget Nota Ruimte werd een miljard euro gebruikt voor het subsidiëren van projecten om stedelijke en landelijke gebieden te versterken en ontwikkelen. Ook werd meer ruimte gegeven voor woningbouw in het Groene Hart, werd het ABC-locatiebeleid afgeschaft en werden provincies verantwoordelijk voor het reguleren van grootschalige en perifere detailhandelsvestigingen (GDV-/PDV-beleid).⁵³

51 Geciteerd in Lörzing 2021: 227.

52 Derksen 2019.

53 Oude Veldhuis 2017: 216–219.

Het motto ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’ werkte misschien nog wel sterker door in de ontwikkeling van het juridische instrumentarium. Ten tijde van de Nota Ruimte werd gewerkt aan een (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening. Die wet heeft betrekking op een duidelijker scheiding van bevoegdheden. Het Rijk zou voor de uitvoering van zijn beleid minder afhankelijk moeten zijn van verticale coördinatie en meer zelf in staat moeten zijn om beleid direct juridisch door te laten werken. Nationaal ruimtelijk beleid kreeg de bevoegdheid van normstelling vooraf via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) en de mogelijkheid om zelf een bestemmingsplan (ook wel inpassingsplan genoemd) vast te stellen in plaats van de gemeente. In die zin was er een op het eerste gezicht wat contradictoire ontwikkeling gaande: beleidsmatig was er sprake van decentralisatie, juridisch gezien van centralisatie.⁵⁴

Na de Nota Ruimte “sukkelde vrom nog een paar jaar door”.⁵⁵ In de nasleep van de financiële crisis van 2008 was er een sterk sentiment dat de overheid ‘het mes in eigen vlees moest zetten’. Mark Rutte zei het in zijn eerste regeringsverklaring in 2010 als volgt: “Nederland lijdt aan bestuursobesitas en het is hoog tijd dat we de overheid op dieet zetten”.⁵⁶ Als onderdeel van het beleid om te komen tot een kleinere overheid besloot het eerste kabinet-Rutte in 2010 om het ministerie van vrom op te heffen en te verdelen over de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Economische Zaken, en Landbouw en Innovatie. Daarnaast zou de vrom-inspectie opgaan in de Inspectie Leefomgeving en Transport. Ook de Dienst Landelijk Gebied (DLG) werd afgeschaft. Sommigen zien deze ontwikkelingen als het sluitstuk van de ‘grote onttaking’ van de nationale ruimtelijke ordening.⁵⁷ Veel ruimtelijke ordenaars binnen de Rijksdienst hebben “met lede ogen aan moeten zien hoe het nationale beleid werd afgebouwd. Dat doet iets met mensen”, zo stelde een van de respondenten.

De nieuwe minister van IenM kwam in 2011 met een Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (vastgesteld in 2012). De SVIR had een motto dat verdergaande decentralisatie impliceert dan het motto van de Nota Ruimte: ‘decentraal tenzij’. Het Rijk ging zich beperken tot slechts een selectief aantal rijksbelangen. De Rijksoverheid ging zich niet meer bemoeien met de uitwerking van de verstedelijkingsopgave en ook de bescherming van de open ruimte werd niet meer tot haar taken gerekend; de Rijksbufferzones en de Nationale Landschappen, waaronder het Groene Hart, kwamen te vervallen. Daarvoor in

54 De Gier 2011.

55 Lörzing 2021: 247.

56 Geciteerd in Verbeek et al. 2023.

57 Lörzing 2021.

de plaats kwam een meer generieke Ladder voor de Duurzame Verstedelijking, een motiveringsplicht voor decentrale overheden bij hun verstedelijkingsbeslissingen.⁵⁸ Het oordeel over het nut en de effectiviteit van de Ladder is echter niet onverdeeld gunstig.⁵⁹

De vergaande decentralisatie had ook gevolgen voor de deskundigheidsmix. Daar waar de RPD nog beschikte over een afdeling kennis, een afdeling monitoring en een afdeling evaluatie, had de directie Ruimte Ordening op een gegeven moment nog maar een paar fte ‘kennis’ over. De kennisafdeling beperkte zich ertoe kennis te vergaren die absoluut en minimaal noodzakelijk was, bijvoorbeeld voor de begroting en de verantwoording. Er was geen aandacht meer voor toekomstonderzoek, scenario’s en ander beleidsverkenkend onderzoek. Ook de kennisinfrastructuur verdween: analysesoftware en databestanden werden niet meer aangeschaft. En ook de kennis van de uitvoering, van gebiedsontwikkeling, droogde op.

Naast de voortgaande decentralisatie van ruimtelijk beleid deed zich in deze periode nog een andere ontwikkeling voor die effect had op de deskundigheidsmix binnen de Rijksoverheid in brede zin. Allereerst is er het roulatiebeleid binnen de Rijksoverheid. In 1995 werd de Algemene Bestuursdienst (ABD) opgericht die ervoor moest zorgen dat topambtenaren zouden gaan rouleren en niet meer te lang op een beleidsdomein zouden blijven.⁶⁰ Dit geldt niet enkel voor de topmanagementlaag van de ABD (schaal 16 en hoger), dit beleid werkt ook door naar de lagen daaronder. De keerzijde van dit beleid is dat opgedane kennis weer snel weglekt en er veel tijd verloren gaat met het inwerken van nieuwe medewerkers. De ruimtelijke ordening is niet immuun gebleken voor dit mechanisme. Een van de respondenten spreekt over het “duiventilmodel”: ambtenaren die slechts korte tijd in een RO-functie blijven zitten en dan weer de volgende uitdaging binnen de Rijksdienst of elders aangaan.

Ten tweede, en hiermee samenhangend, is ook de aard van de gevraagde kennis en kunde veranderd. Binnen departementen wint de politieke rationaliteit het nogal eens van de inhoudelijke rationaliteit, met name binnen de hogere ambtelijke lagen van de ABD.⁶¹ De nadruk is hierdoor minder op inhoudelijke deskundigheid komen te liggen en meer op procesvaardigheden en politieke sensitiviteit. Dit allemaal vanwege een context van *mediatised politics*.⁶²

58 Oude Veldhuis 2017: 223–226.

59 Evers & Blom 2016.

60 Stoker et al. 2017.

61 Derksen 2023b.

62 Hajer 2009.

Dit is terug te zien bij het werven van nieuwe ambtenaren; in 40 procent van de vacatures voor beleidsambtenaren wordt naar deze vaardigheden gevraagd. Het voorkomen van politiek gedoe en de ‘minister uit de wind houden’ zijn steeds belangrijker geworden.⁶³ Ook dat heeft zijn weerslag gekend binnen het ruimtelijk domein. Een respondent stelt enigszins gechargeerd: “een beleidsmedewerker is nu minder een beleidsadviseur en meer een bestuursadviseur die vooral nadenkt over de politiek-bestuurlijke consequenties van beleidskeuzes”.

3.4 De re-institutionalisering van de nationale ruimtelijke ordening (2022-heden)?

Gaandeweg werd toch duidelijk dat er op het gebied van ruimtelijke ordening en aanpalende terreinen, zoals wonen en landbouw, het een en ander misging. Zei minister Stef Blok in 2017 nog dat de woningmarkt ‘af’ was, niet snel daarna nam het gebruik van het woord ‘wooncrisis’ in de politiek en de media zienderogen toe.⁶⁴ En ook de landbouw, in combinatie met de natuur, heeft te maken met een crisis – de ‘stikstofcrisis’. Om nog maar te zwijgen over de ‘klimaatcrisis’. Aan al deze domeinen en crises zit een ruimtelijke dimensie: woningbouw, landbouw, natuurontwikkeling, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie moeten op elkaar passend worden gemaakt in het landschap.

Het is niet alleen de *afwezigheid* van de nationale overheid die mee speelt, ook de onvoldoende *aanwezigheid* van de provincies is hierbij van belang. Het lijkt erop dat provincies hun belofte als regisseur in het ruimtelijke domein nauwelijks hebben waargemaakt. De ‘verdozing’ (inclusief datacenters) en ‘verrommeling’ van het landschap en de steeds grotere ruimteclaims op het gebied van wonen, energie en landbouw voeden de roep om meer nationale regie. Een illustratie van het onderpresteren van provincies is te zien in het landelijk gebied. Met het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (in 2015) zijn zijn taken overgegaan naar de provincies. Daarna is echter het aantal grondaankopen voor onder andere het Natuurnetwerk gedaald en is bij de toepassing van landinrichtingsinstrumentarium een kennistekort ontstaan.⁶⁵

Velen pleiten daarom voor meer nationale regie op de ruimtelijke ordening, zij het dat het woord ‘regie’ erg vaak valt zonder dat duidelijk is wat ermee wordt bedoeld. Soms lijkt het ook gebruikt te worden wanneer deelbelangen menen decentraal onvoldoende ruimte te krijgen.⁶⁶ Het veranderende

63 Verbeek et al. 2023.

64 Buitelaar et al. 2023.

65 Zie onder andere recente inventarisaties van het PBL in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

66 Buitelaar & Hajer 2021.

maatschappelijke en politieke discours zorgde er wel voor dat ruimtelijke ordening en volkshuisvesting een prominente plek verwierven in het coalitie-akkoord van het kabinet-Rutte III van januari 2022. Er kwam bovendien weer een gespecialiseerde minister, een minister *voor* VRO (gevolgd door een minister *van* VRO). Onder zijn verantwoordelijkheid werd in oktober de Contourentnotitie Nota Ruimte uitgebracht langs drie ruimtelijke bewegingen:

“1) naar een toekomstbestending evenwicht tussen landbouw en natuur, op basis van herstel van het water- en bodemsysteem, landschappelijke kwaliteit, en een nieuw perspectief voor de landbouw; 2) naar een klimaat-neutrale en circulaire samenleving, zodat we toekomstbestendige transitie inzetten ten aanzien van energie, grondstoffen en duurzaam vervoer, in combinatie met een hoogwaardige en circulaire economie; 3) naar sociaal en economisch sterke steden, regio’s en dorpen in heel Nederland, waar een goede balans tussen wonen, werken en voorzieningen samengaat met duurzame mobiliteit en een gezonde, natuurinclusieve en aantrekkelijke leefomgeving.”⁶⁷

De contourennotitie is nog erg breed en bevat nog maar beperkte keuzes. Die zouden moeten worden gemaakt in het Voorontwerp Nota Ruimte, waar beleidsambtenaren op het moment van schrijven aan werken.

Respondenten zien een “hernieuwde emancipatie van het ruimtelijke beleid” en een “wederopbouw van de rijksdienst”. En ze verwachten dat dit ook gaat helpen bij het vasthouden van mensen – “ze doen er weer toe” – en dus van kennis. Op het moment van schrijven bestaat het Directoraat-Generaal Ruimte, exclusief de Directie Omgevingswet, uit 150 fte (85 fte ruimtelijk beleid, 65 fte ruimtelijke ontwikkeling).

Toch heeft het ministerie van BZK, waarin de minister van VRO huist, geen monopolie op de beleidsontwikkeling. Ook bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), in het bijzonder DG Water en Bodem, bevindt zich een ruimtelijke directie (circa 25 fte), evenals bij het ministerie van EZK. De scheiding tussen facet- en sectorbeleid is daardoor minder scherp. Dit leidt soms tot verkokering en afstemmingsproblemen. Zo lijken het traject van de ‘modernisering van het grondbeleid’ (BZK) en het beleid gericht op ‘water en bodem sturend’ (IenW) weinig op elkaar afgestemd en betrokken te zijn, terwijl de noodzaak daartoe groot is.⁶⁸ De brieven gebruiken een eigen jargon en krijsverwijzingen ontbreken.

4 De staat van de deskundigheid

In het vorige hoofdstuk heb ik een beeld proberen te reconstrueren van een nationale ruimtelijke ordening die in de loop van de tijd haar belangrijkste pijlers heeft zien eroderen, waardoor ze aan kracht heeft verloren. Dit heeft ook gevolgen gekregen voor de ambtelijke capaciteiten op nationaal niveau. Het huidige Directoraat-Generaal Ruimte is kleiner dan de vroegere RPD, terwijl de opgaven (nog) talrijker en complexer zijn geworden. Dat kwantitatieve deskundigheidstekort kan alleen worden ingelopen wanneer de plek van de nationale ruimtelijke ordening op de politiek-maatschappelijke agenda op zijn minst zo blijft als die op het moment van schrijven is en daar ook extra middelen voor vrij worden gemaakt.

De vraag wat kwalitatief gezien mist en nodig is, is lastiger te beantwoorden. Inhoudelijke beleidskennis is volgens sommigen nagenoeg afwezig. “Bij de ABD is alles op proces gefocust”, was de boude stelling van een van de respondenten. En dat werkt door in de rest van de Rijksdienst: “Er wordt niet meer gestuurd op vakinhoudelijke kennis, daarop is nauwelijks strategisch personeelsbeleid”. Het is een vaker gehoorde klacht⁶⁹, die meestal wordt gekoppeld aan de constatering dat de kennisbasis zo is uitgehold dat de rijksdienst vrijwel volledig afhankelijk is van private inhuur.⁷⁰

Maar wat voor vakinhoudelijke kennis en kunde moet de overheid dan in huis hebben op het terrein van de ruimtelijke ordening? Het is verleidelijk te stellen dat alle inhoudelijke, sectorale en technische kennis altijd ‘in huis’ aanwezig moet zijn. Maar dat is ondoenlijk. Daarvoor is het veld veel te breed en te complex. Sommige zaken zijn zo specifiek en weinig frequent nodig⁷¹ dat investeren in en instandhouden van die kennis lastig en zeer inefficiënt is. Aftappen van andere departementen, van medeoverheden en van gespecialiseerde adviesbureaus is dan verstandiger. Dit vergt van de verantwoordelijke directies generalistische kennis en het vermogen de juiste vragen te stellen, en de gevraagde kennis vervolgens te verwerken én in een context te plaatsen. Die kennis moet voor een belangrijk deel ‘in huis’ zijn. Dat vergt bewustzijn en aandacht vanuit de ambtelijke top. Of zoals een van de geïnterviewden het weinig omfloerst stelde: “Zo lang de ambtelijke top uitstraalt dat kennis niet belangrijk is, wordt het nooit wat”.

69 Stoker et al. 2017; Derksen 2023.

70 Zie voor een verkenning van inhuur door het Rijk: 't Hart et al. 2023.

71 ‘Asset specificity’ en lage ‘frequency’ in de termen van Williamson 1999.

De vraag blijft echter: over welke kennis hebben we het dan? Op basis van de literatuur en de gesprekken constateer ik twee hiaten: beleidsinhoudelijke kennis en kunde en kennis van de uitvoering.

Visionaire planologie

Kennis van mogelijke toekomsten en het vermogen deze overtuigend in beeld te brengen worden node gemist bij beleidsmakers. Zef Hemel pleit voor wat hij een ‘visionaire planologie’ noemt. Dit is “een vorm van ruimtelijke planning waarbij uit de ervaringswereld van vele, zeer verschillende burgers een toekomstverhaal wordt gedestilleerd dat bij voortdurende herhaling breed gaat leven, waardoor het zichzelf realiseert”.⁷² Ook anderen wezen eerder al op het belang van ‘sterke verhalen’.⁷³ Dit vergt het vermogen om conceptueel te denken. Planconcepten spelen historisch gezien een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening.⁷⁴ Die traditie lijkt aan kracht te hebben verloren. Toch moet bij een herwaardering gewaakt worden voor generieke, nationaal geldende concepten; daarvoor is de ruimtelijke differentiatie in Nederland te groot. Die les trok de WRR meer dan vijftientig jaar geleden ook.⁷⁵ Naast conceptueel denken, vraagt een visionaire planologie ook om het durven maken van keuzes. De afgelopen decennia kenmerken zich door visiedocumenten die verlangens stapelen, het vaak nalaten scherpe keuzes te maken⁷⁶ en – mijn afdronk – ‘uitblinken’ in abstract beleidsproza.

Om goede visies te kunnen maken en regie te kunnen voeren bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen, is het evenwel van belang dat de kennisbasis over ruimtelijke ontwikkelingen op orde is. Als je niet goed weet hoe de ruimte zich ontwikkelt dan wordt het ook moeilijk om verschillen tussen wensen en feiten te identificeren, laat staan te overbruggen. Dit vergt langjarige inspanningen en persistentie in empirisch onderzoek, monitoring en toekomstverkenningen, ook wanneer de politieke en beleidsmatige aandacht verslapt. De casus van de opkomst van grootschalige logistieke centra illustreert dit (zie box 1).

72 Hemel 2021.

73 Throgmorton 1996; Hajer et al. 2010.

74 Zonneveld & Verwest 2005.

75 WRR 1998.

76 Onder andere PBL 2021a; De Zeeuw 2023.

Box 1 De opkomst van grote logistieke centra en de 'verdozing' van het landschap

Recent maken politiek en maatschappij zich zorgen over de opkomst van grootschalige logistieke bedrijfsruimten en de negatieve gevolgen die deze hebben voor het landschap. Het aantal grote distributiecentra is in de afgelopen jaren met enkele tientallen procenten toegenomen (Kuiper et al. 2023). Dit wordt ook wel gekwalificeerd als de 'verdozing' van het landschap.

Het lijkt erop dat 'we' ons hebben laten overvallen door deze trend (zij het dat provincies deze actief hebben gefaciliteerd). De aandacht voor bedrijfsruimten was de afgelopen jaren behoorlijk verslapt (Pen 2021). De oorsprong hiervan ligt in de eerder genoemde veranderde sturingsfilosofie ten aanzien van ruimtelijke ordening. Ook het bedrijventerreinenbeleid kreeg te maken met decentralisatie en liberalisatie. Tien tot vijftien jaar geleden was er veel beleidsmatige en onderzoeksmatige aandacht voor bedrijfsruimten. Zo was er een nationale taskforce onder leiding van voormalig wethouder van Den Haag en burgemeester van Tilburg Peter Noordanus (Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen 2008), die zich bezighield met de vraag hoe de overmaat aan nieuwe bedrijventerreinen terug te dringen en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen te stimuleren. Ook het PBL (2009) en Platform31 (Van der Krabben et al. 2015) besteedden toentertijd uitgebreid aandacht aan de overproductie van bedrijfsruimten.

Niet alleen de beleidsmatige aandacht werd minder met de decentralisatie en liberalisatie van de ruimtelijke ordening, ook de kennisbasis werd aanzienlijk dunner. Zo stopte het ministerie van IenM (een van de opvolgers van VROM) met het bijhouden van het Integraal Bedrijventerrein Informatie Systeem (IBIS), een systeem dat de ontwikkeling van plannen voor bedrijventerreinen (nieuwbouw en herstructurering) monitort. Dit gebeurde op een moment dat het na vele jaren eindelijk was gelukt om alle provincies aan boord te krijgen en uniformiteit in de registratie te bewerkstelligen. Doordat de provincies IBIS overnamen – zij zouden het verlies van het systeem zeer betreuren –, kon de beëindiging van de monitor en de tenietdoening van de investering worden afgewend. Ook het ministerie van EZ(K), traditiegetrouw het belangrijkste ministerie voor bedrijventerreinenbeleid, schaalde de personele capaciteit voor dit beleid af naar slechts 0,2 fte; inmiddels is die weer teruggebracht naar circa 8 fte. En ook de scenariostudie Bedrijfslocatiemonitor (BLM), gericht op het inschatten van de toekomstige ruimtebehoefte voor bedrijven, werd

door het PBL in 2012 gestaakt (Beckers et al. 2012). Alhoewel methodische bezwaren over de BLM de aanleiding hiervoor waren, kan gesteld worden dat het gebrek aan beleidsaandacht niet bijdroeg aan de wens die bezwaren te overkomen.

De afname van de beleidsaandacht en in het kielzog daarvan de kennis bij beleidsmakers zorgden er mede voor dat politiek en maatschappij min of meer (onaangenaam) 'verrast' werden door de enorme toename van grootschalige logistieke vestigingen en de daarmee gepaarde gaande landschappelijke ingrepen.

Naast kennis van de ruimtelijke ontwikkelingen zélf, is het ook van belang om oog te hebben voor de contextuele, maatschappelijke ontwikkelingen die deze ruimtelijke ontwikkelingen beïnvloeden. Zo heeft de komst van logistieke centra voor een belangrijk deel te maken met veranderend consumentengedrag en de opkomst van de bezorgeconomie. Deskundigheid op het vlak van maatschappelijke ontwikkelingen gaat niet enkel (of zozeer) over het monitoren van robuuste trends. Misschien nog wel belangrijker is het in de gaten houden van 'zwakke' signalen (*weak signals*).⁷⁷ Een voorbeeld uit de gemeentelijke praktijk: steden, waaronder Amsterdam, kwamen relatief laat achter de ontwikkeling en de negatieve gevolgen van *shortstay*-formules als Airbnb, maar de opkomst van 'flitsbezorging' en 'dark stores' werd snel gedetecteerd (en gekeerd).⁷⁸

Kennis van de uitvoering

Ook kennis op het punt van de uitvoering ontbreekt vaak. Volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zijn er vijf factoren die – vaak tegelijkertijd – de uitvoering van beleid bemoeilijken en vertragen: 1) stapeling, en daardoor de complexiteit van beleid; 2) handelingsverlegenheid: terughoudendheid om stappen te zetten; 3) ontoereikende organisatie rond de uitvoering; 4) ongelijke verdeling van kosten en baten; en 5) structurele schaarste aan menskracht.⁷⁹ Kennis van de uitvoering is echter veelkoppig, die strekt zich bijvoorbeeld uit van kennis over hoe actoren reageren op beleidsinterventies tot kennis van het omgevingsrecht en biofysische kennis. Die juridische en biofysische kennis worden in box 2 geïllustreerd aan de hand van de stikstofproblematiek.

Eerder constateerde ik al dat de ruimtelijke ordening geen sterke traditie heeft in het doen van beleidsevaluatief onderzoek, een manier om te zien hoe nationaal

77 Zie bijvoorbeeld PBL 2021b.
78 Zie onder andere Het Parool 2022.
79 Rli 2023.

ruimtelijk beleid doorwerkt: “Ik zou echter voor de toekomst willen pleiten voor een volwaardige en meer geïntegreerde rol van evaluatie en doorlichting in de beleidscyclus van het ruimtelijke-ordenings- en omgevingsbeleid”.⁸⁰ Een keer in de vijf jaar moeten in het kader van de ‘beleidsdoorlichting’ uitspraken worden gedaan over de effectiviteit en de efficiëntie van de ruimtelijke ordening.⁸¹ Maar aangezien specifiek beleid of specifieke beleidsmaatregelen zelden tot nooit worden opgevolgd door evaluatieonderzoek, valt de metavraag over de effectiviteit en de efficiëntie van dé ruimtelijke ordening niet te beantwoorden.

Box 2 Deskundigheid en de stikstofcrisis

In 2015 werd het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van kracht. Dit programma had tot doel om stikstofgevoelige natuur te beschermen én tegelijkertijd ontwikkelruimte te scheppen voor nieuwe economische activiteiten. Het PAS maakte het mogelijk om ontwikkelruimte te verstrekken bij vergunningaanvragen omdat het programma op zichzelf zou waarborgen dat de depositie van stikstof significant zou dalen. Dit betrof een inschatting vooraf. Of dit ook daadwerkelijk zou worden gerealiseerd, was niet gegarandeerd. In een ex-anteanalyse van de PAS-regeling voorzag het PBL dit risico: “Het PAS-programma voldoet op dit moment nog niet aan enkele wettelijke eisen voor de monitoring en de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen is nog niet voldoende gewaarborgd” (Folkert et al. 2014: 7). Het mocht niet baten, de PAS zou grotendeels ongewijzigd worden ingevoerd. In 2019 zette de Raad van Staat echter een streep door het PAS. Toestemming vooraf oordeelt hij in strijd met de Europese Habitatrichtlijn.

Om te voorkomen dat Nederland op slot zou gaan, en vooral de broodnodige woningbouw zou sneuvelen, koos het ministerie van LNV er halsoverkop voor – tijdens het begin van de coronapandemie – om pakketten van stikstofreducerende maatregelen samen te stellen. Een van de problemen bleek echter dat de kennis van stikstof en natuur binnen het ministerie voor een belangrijk deel was verdwenen, mede als gevolg van de eerdergenoemde bezuinigingsoperaties rond 2010/2011. Dit tekort leidde tot een spervuur aan verzoeken vanuit LNV en andere ministeries aan onder andere het PBL om binnen een mum van tijd een uitspraak te doen over de effecten van allerhande stikstofreducerende maatregelen (zie bijvoorbeeld Tiktak et al. 2021).

Inmiddels heeft een majeure opbouw van capaciteit op het vraagstuk plaatsgevonden. Op het moment van schrijven is er een DG Landelijk Gebied & Stikstof (LG&S), naast een meer uitvoeringsgerichte DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) dat belast is met de besteding van 24 miljard aan stikstofreducerende maatregelen (waaronder de uitkoop van piekbelasters). Hier werken tezamen inmiddels meer dan 100 mensen.

Tegelijk met de ijver om de kennisachterstand op het gebied van stikstof in te lopen via kennisverzoeken en personeelsbeleid ontstond ook politieke en beleidsmatige blikvernaauwing. Met de focus op het halen van de ‘kritische depositiewaarden’ werd het bredere perspectief – natuurverbetering – uit het oog verloren. PBL schreef hierover kort na de uitspraak van de Raad van State in 2019 het volgende:

“Wanneer de overheid een wenkend perspectief wil bieden voor zowel vergunningverlening als natuur doet zij er goed aan de doelformulering breder te kiezen dan louter het reduceren van stikstofdepositie. Het ligt voor de hand de doelformulering te verbreden tot ‘het verbeteren van natuur’. Deze doelformulering biedt meer perspectief voor zowel het verbeteren van de natuurkwaliteit, het daarmee halen van de doelen die gesteld zijn in de Habitatrichtlijn, als het onder voorwaarden vergunnen van economische activiteiten die stikstof uitstoten. Wanneer de overheid zich fixeert op een reductie in stikstofdepositie en de zogeheten Kritische Depositie Waarden daarbij een centrale rol gaan spelen als gebiedsspecifieke stikstofnormen, dan riskeert zij op termijn een weinig perspectiefvolle beleidsroute (Vink & Van Hinsberg 2019: 7).”

Het werken met kritische depositiewaarden laat geen ruimte voor risico’s, daar waar dat in andere domeinen wel is toegestaan. Zo accepteren we bepaalde overstromingsrisico’s. Ook de introductie van nieuwe medicijnen is niet zonder risico’s. De beperkte focus op die absolute depositiewaarden heeft er inmiddels toe geleid dat verschillende projecten zijn gesneuveld, onder andere projecten die nodig zijn voor de energietransitie.

In het hebben van onvoldoende oog voor de uitvoering staat het leefomgevingsbeleid in het algemeen en de ruimtelijke ordening in het bijzonder niet alleen. In alle beleidsdomeinen ontbreekt het aan kennis van de effecten en de neven-effecten van beleid.⁸² Dit probleem speelt zowel ambtelijk als politiek. Of zoals

Jesse Frederik in zijn analyse van de toeslagenaffaire stelde: “Kamerleden zijn boos, maar slecht op de hoogte van de concrete gevolgen van hun eigen wensen”.⁸³ Door de “tirannie van de urgentie is reflectie op het krakkemikkige juridische bouwsel niet mogelijk”.⁸⁴

Kortom, op een aantal vlakken vallen de kennisbasis en de deskundigheid van de overheid zonder meer te verbeteren. Toch past hier een relativerende opmerking over de rol van kennis voor beleid. Allereerst is kennis vaak partieel – niet alles is kenbaar – én tijdelijke inzichten schrijden voort en omstandigheden veranderen. Maar belangrijker, “kennis vertelt je niet wat je *moet* doen”.⁸⁵ Dat weten we eigenlijk al sinds David Hume – ‘one cannot derive an “ought” from an “is”’. Zo waarschuwen deskundigen al vele jaren voor de grote risico’s en kosten van bouwen in de Zuidplaspolder, een van de diepst gelegen delen van Nederland.⁸⁶ Toch maakte de gemeenteraad van de gemeente Zuidplas op 15 mei 2024 een andere belangenafweging door vóór de bouw van circa 8.000 woningen te stemmen.⁸⁷

Ook al is er een grens tussen kennen en kunnen aan de ene kant en willen aan de andere, in de praktijk zien we dat zowel deskundigen als beleidsmakers die grens niet altijd goed weten te bewaken. De politiek gebruikt kennis soms om zaken te depolitiseren die inherent politiek zijn – een bekend voorbeeld is de wijze waarop de politiek in de coronacrisis de adviezen van het Outbreak Management Team (OMT) verabsoluteerde⁸⁸ – terwijl kennisproducenten soms te gemakkelijk en impliciet normatieve consequenties verbinden aan hun bevindingen. Zo wordt in ruimtelijk onderzoek vaak ‘gesprongen’ van feitelijke constatering naar handelingsuggesties. Zo worden empirische observaties ten aanzien van bijvoorbeeld segregatie, leegstand, demografische krimp en stedelijke uitbreiding (*urban sprawl*) vaak meteen gevolgd door het noemen van maatregelen om deze te voorkomen of te beperken. Eerder noemde ik dat normatieve *reflexen* in plaats van normatieve *reflecties*.⁸⁹

83 Frederik 2021: 63.

84 Frederik 2021: 310.

85 Derksen 2023b: 21.

86 Onder andere RPB 2007.

87 Zie NOS 2024.

88 Van Ommeren et al. 2022.

89 Buitelaar & Hamers 2016.

5 Een blik op de toekomst: institutionele voorwaarden voor een deskundiger nationale ruimtelijke ordening

In het bovenstaande heb ik laten zien dat er een aantal institutionele veranderingen heeft plaatsgevonden die de pijlers onder de nationale ruimtelijke ordening van de vorige eeuw hebben weggehaald. Nu wordt er om meer regie gevraagd en zien we bewegingen om het institutioneel vermogen tot ruimtelijke ordening op nationaal niveau weer op te bouwen. Soms wordt met enige nostalgie gesproken over een nieuw ministerie van VROM of een nieuwe Vinex en worden daar soms kwaliteiten aan toegedicht die in de tijd dat ze bestonden al werden gerelativeerd. De huidige Deltacommissaris schreef bijna 30 jaar geleden in zijn proefschrift al dat “de tijd dat de rijksoverheid werd gezien als de centrale actor die van bovenaf en alles overziend de regie tot in het kleinste detail voer reeds ver achter ons ligt ... als deze al ooit heeft bestaan”.⁹⁰ Daarnaast heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die tijdens de hoogtijden van de nationale ruimtelijke ordening niet of toch veel minder aan de orde waren. De polycrisis (woningtekort, drinkwaterschaarste, achteruitgang van de natuur, klimaatadaptatie, enzovoort) van dit moment vraagt om nieuwe oplossingen en structuren. Een terugkeer naar het verleden, of naar een geïdealiseerd beeld daarvan, ligt dus niet erg voor de hand.⁹¹ Wat dan wel? Hieronder doe ik een aantal suggesties – niet uitputtend – die de deskundigheid van de overheid, of de aanwending van die deskundigheid, kunnen vergroten.

Selectieve nationale ruimtelijke ordening

Een recept voor ineffectieve nationale ruimtelijke ordening is er een die zich overschat en onder het mom van integraliteit alles met alles wil verbinden en dat via een nationale blauwdruk in een grote mate van detail wil vastleggen en implementeren. Daarvoor ontbreken niet enkel de middelen, zo’n benadering miskent ook de complexe maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen. Nationale ruimtelijke ordening richt zich het beste op het vormen van een beperkt aantal hoofdstructuren – met name: energie-infrastructuur, vervoersinfrastructuur, watersystemen en ecologische structuren – die zonder bovenregionale coördinatie onvoldoende tot stand komen. Scherpe keuzes hierbij zijn van belang voor een ‘gebalde’ inzet van deskundigheid, een inzet die de effectiviteit van de nationale ruimtelijke ordening verhoogt.

Nieuwe meekoppelende belangen

De nationale ruimtelijke ordening is gegeven haar aard – een vorm van facet-beleid – en de beperkte financiële armslag van oudsher aangewezen op meekoppelende belangen vanuit sectordepartementen. Tot de jaren 90 vervulden de landbouw en de volkshuisvesting die rol. Met het goeddeels wegvallen van de meekoppeling vanuit deze sectoren is er nood ontstaan aan andere meekoppelende belangen. Voor de hand ligt de sector mobiliteit of infrastructuur.⁹² Via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) – voorheen ontbrak de R van Ruimte in wat toen het MIT heette – is die koppeling al versterkt, maar hier valt nog wel winst te behalen.⁹³ Ook via het vraagstuk van klimaatadaptatie kan mede vorm worden gegeven aan de ruimtelijke inrichting, via een concept als ‘water en bodem sturend’, mits dat ook daadwerkelijk betekenis gaat krijgen voor locatiekeuzes en inrichtingsvraagstukken.⁹⁴ Tot slot zou ook de volkshuisvesting weer de rol van meekoppelend belang kunnen vervullen, mits niet enkel het belang van de (woning) bouw voorop staat.⁹⁵ Ruimtelijke ordening gaat over een bredere afweging van belangen.

Meer kennis van en gevoel voor de uitvoering

Zoals ik in de vorige paragraaf al stelde, ontbreekt het soms aan afdoende kennis van hoe beleid en regels lokaal en op het leven van burgers uitwerken.⁹⁶ De afstand tussen beleidsvorming en -uitvoering is soms te groot. Ophalen van ervaringskennis (naast wetenschappelijke kennis) is van groot belang. Dat doe je niet door *desk research*, maar door langdurige en intensieve interacties met lokale betrokkenen. Bijvoorbeeld door een formele structuur op te tuigen, zoals regiokantoren. Een zekere regionalisering van de nationale ruimtelijke ordening zou kunnen helpen om die afstand tussen beleidsvorming en -uitvoering te verkleinen. In de tijd dat de VROM-inspectie nog bestond waren niet enkel het toezicht en de handhaving geregionaliseerd, de inspectie zorgde er ook voor dat het departement voeling kon houden met wat er op lokaal niveau speelde. “De regiokantoren van de VROM-inspectie waren de ogen en oren van de nationale ruimtelijke ordening”, zo stelde een van de respondenten. Dit kan positief werken voor de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden. Mogelijkerwijs kunnen regiokantoren ook nu weer een rol spelen bij het benutten van de kennis en kunde die andere overheden hebben. En andersom: bij het decentraliseren van de kennis van nationale kennisinstellingen zoals het PBL.

92 Van der Wouden et al. 2011.

93 Snellen et al. 2021.

94 Pelzer et al. 2023.

95 Leeftang 2024.

96 Rli 2023.

Daarnaast kunnen informelere benaderingen helpen om de ervaringskennis op nationaal niveau te vergroten. Een interessant voorbeeld is ‘Op pad met Vitruvius’, een reis die medewerkers van het BZK-programma ‘Mooi Nederland’ met een divers gezelschap van RO-professionals maakten langs allerlei gebieden en projecten. De centrale vraag daarbij: wat is ruimtelijke kwaliteit en hoe ontstaat deze?⁹⁷ Maar ook een langduriger en omvangrijker traject als het PBL-project ‘Oefenen met de toekomst’ biedt inspiratie. Het PBL ontwikkelde vier toekomstscenario’s voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit in Nederland.⁹⁸ Die scenario’s vormen de basis voor vele tientallen workshops met meer dan 1.500 betrokkenen binnen het domein van de ruimtelijke ordening door heel Nederland. De (ervarings)kennis die daarmee wordt opgehaald, is enorm.

Tot slot strekt het ook tot aanbeveling om veel meer aan beleidsevaluatie te doen, zodat een beter begrip ontstaat van de effecten die het eigen beleid sorteert. Hierbij gaat het niet zozeer om evaluatie als middel van verantwoording, maar als middel om te ‘leren’. Dergelijke evaluaties hoeven niet te wachten tot beleid volledig is uitgevoerd. Ook tijdens de uitvoering (*ex durante*) kunnen belangrijke lessen worden geleerd die mogelijk ook tot bijsturen van doelen en middelen kunnen leiden.⁹⁹

Bescheidenheid gepast

Hoe belangrijk ook, van bovenstaande suggesties, alsmede veel andere institutionele suggesties, moeten geen wonderen verwacht worden. Uitvoerbaar beleid en uitvoerbare regels vragen er ook omdat de overheid terughoudend omgaat met het maken van beleid en het creëren van regels. Niet elk maatschappelijk probleem dient altijd en meteen met hele specifieke regels te lijf gegaan te worden.¹⁰⁰ Deze risico-regelreflex¹⁰¹ leidt vaak tot een te snel tot stand gebracht beleid en een stapeling van regels die de toch al bestaande complexiteit enkel vergroot in plaats van verkleint. Hoe tegenstrijdig het ook klinkt, complexe maatschappelijke problemen vragen om simpele regels en beleid. Alleen dat biedt stabiliteit, vergroot de uitvoerbaarheid en doet recht aan de grenzen van de kenbaarheid van maatschappelijke en ruimtelijke processen.¹⁰² Alleen dat biedt echte ‘regie’.

97 Hinterleitner 2023.

98 PBL 2019.

99 Zie voetnoot 81.

100 Nonet & Selznick 1988.

101 Trappenburg 2011.

102 Moroni et al. 2020.

Literatuur

- Alterman, R. (2001). National-level planning in democratic countries: a comparative perspective. In R. Alterman (red.), *National-level spatial planning in democratic countries: an international comparison and regional policy-making* (pp. 1–42). Liverpool: Liverpool University Press.
- Beckers, P., Schuur, J., & Traa, M. (2012). *Bedrijven en terreinen: de voorspelling van het werkgelegenheidsaandeel op bedrijventerreinen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, 2(1), 3–20.
- Buitelaar, E., & Hajer, M. (2021, 18 januari). Volg 't klimaat en richt Nederland laag voor laag in. *NRC Handelsblad*.
- Buitelaar, E., & Hamers, D. (2016). Normativiteit in ruimtelijk onderzoek. *Rooilijn*, 49(3), 202–209.
- De Klerk, L., & Van der Wouden, R. (2021). *Ruimtelijke Ordening: geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland 1200 – nu*. Rotterdam: NAI010 Uitgevers.
- Derksen, W. (2019, 31 december). De paradox van de nationale ruimtelijke ordening (#novi). Blog. Beschikbaar op De paradox van de nationale ruimtelijke ordening (#novi) | Wim Derksen
- Derksen, W. (2023a, 8 juni). Het eerlijke verhaal over ruimtelijke ordening (slot). Blog. Beschikbaar op Het eerlijke verhaal over ruimtelijke ordening (slot) | Wim Derksen
- Derksen, W. (2023b). *Kennis als anker voor beleid*. Den Haag: Boom.
- Engbersen, G., 't Hart, P., Bokhorst, M., Van Duijnen, M., De Jonge, A., & Tiemeijer, W. (2023). *Project Deskundige Overheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Evers, D., & Blom, W. (2016). *Gemeenten op de Ladder*. Den Haag: Planbureau voor Leefomgeving.
- Fainstein, S. S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451–478.
- Folkert, R., Arnouts, R., Backes, C., Van Dam, J., Van der Hoek, D-J., & Van Schijndel, M. (2014). *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*. Amsterdam: De Correspondent.
- Geise, J., & Jonkman, A. (2021). Waarom is rijksregie het antwoord op ruimtelijke opgaven?. *Rooilijn*, 54.

- Hajer, M. (2009). *Authoritative Governance: policy making in the age of media-tization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M., van 't Klooster, S. & Grijzen, J. (2010). *Sterke verhalen. Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*. Rotterdam: NAI010.
- Hajer, M. & Zonneveld, W. (2001). Spatial planning in the network society – Rethinking the principles of planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), 337–355.
- Hemel, Z. (2021). Visionaire planologie. *Rooilijn*, 54(1).
- Het Parool. (2022, 24 december). Hoe het tij meedogenloos keerde voor de flitsbezorgers in Amsterdam. Geraadpleegd op 1 mei 2024.
- Hidding, M. (1997). *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho.
- Hinterleitner, J. (2023). Op pad met Vitruvius – verslag van een zoektocht naar de essentie van ruimtelijke kwaliteit. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Janssen, J. (2023). Brede welvaart in een duurzaam landschap. *Christen Democratische Verkenningen*, 3, 54–59.
- Janssen, J., & Dagevos, J. (2022). Hoe we lering kunnen trekken uit de Reconstructie Zandgronden voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Kuiper, R., Van Amsterdam, H., & Van Dam, F. (2023). *Het landschap geduid 2023. Gebruiksmogelijkheden en verder ontwikkeling van de Monitor Landschap en de Monitor Kustpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lörzing, H. (2021). *Een land waarover is nagedacht. Hoe de planners Nederland vormgaven*. Amsterdam: De Geus.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77–101.
- Mastop, J. M. (2001). Dutch national planning at the turning point: rethinking institutional arrangements. In R. Alterman (red.), *National-level spatial planning in democratic countries: an international comparison and regional policy-making* (pp.219–256). Liverpool: Liverpool University Press.
- Moroni, S., Buitelaar, E., Sorel, N., & Cozzolino, S. (2020). Simple rules for complex urban problems. Legal certainty for spatial flexibility. *Journal of Planning Education and Research*, 40(3), 320–331.
- Needham, B. (1989). Planning and the shape of the Netherlands through foreign eyes: but do appearances deceive? *Built Environment*, 15(1), 11–16.
- NOS. (2024). Ondanks risico's op wateroverlast nieuw dorp op laagste punt Nederland. Geraadpleegd op 15 mei 2024 op <https://nos.nl/artikel/2520558-ondanks-risico-s-op-wateroverlast-nieuw-dorp-op-laagste-punt-nederland>.

- Ommeren, F. van, Roovers, D., De Jong, P., & Coster, B. (2022). *Wetenschap en overheidsbeleid. Een spanningsvolle relatie*. Den Haag: Boom.
- Oude Veldhuis, C. (2017). *Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten*. Den Haag: IBR.
- Pelzer, P., Haasnoot, M., & Buitelaar, E. (2023). Balanceren tussen bodem en grond: Naar een synchronisatie van de economische en biofysische realiteit van de locatiekeuze van woningbouw. *Water Governance*, 3, 60–67.
- PBL. (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2012). *Zonder verhaal zijn feiten sprakeloos: Eindsymposium Natuurverkenning 2010-2040*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2019). *Oefenen met de toekomst. Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit in Nederland voor 2049*. Ruimtelijke verkenningen 2019. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2021a). *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2021b). *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit. Op zoek naar trends, trendbreuken en kansen als gevolg van corona*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pen, C.-J. (2021). Vergeet niet dat het bedrijventerrein primair een plek voor bedrijven is. Stadszaken. Beschikbaar op [Opinie: Vergeet niet dat het bedrijventerrein primair een plek voor bedrijven is - Stadszaken.nl](https://www.stadszaken.nl).
- Rli. (2023). *De uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Roodbol-Mekkes, P. H., Van der Valk, A. J. J., & Korthals Altes, W. (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 44(2), 377–395.
- RPB. (2007). *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Snellen, D., Bastiaanssen, J. & 't Hoen, M. (2021). *Brede welvaart en mobiliteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stoker, J., Garretsen, H. & Joustra, T. (2017). Als je proces maar goed zit? Het failliet van het procesmanagement bij de overheid. Blog. Beschikbaar op [Als je proces maar goed zit? Het failliet van het procesmanagement bij de overheid | Blog | In the lead | University of Groningen \(rug.nl\)](https://www.rug.nl).
- Struiksma, J. (2010). Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 12, 88–91.

- 't Hart, P., Bokhorst, M., Engbersen, G., Van Duijnen, M., De Jonge, A., & Tiemeijer, W. (2023b). *Deskundigheid als Koopwaar: Ervaringen met Inhuur van Expertise door Overheden*. Working Paper nr. 58. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen. (2008). *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: Ministerie van VROM en Ministerie van Economische Zaken.
- Teunissen, J. M. H. F. (2010). Legislatieve ADHD. *Gemeentestem*, 7333, 31.
- Throgmorton, J. A. (1996). *Planning as persuasive storytelling. The rhetorical construction of Chicago's electric future*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tiktak, A., Boezeman, D., Van den Born, G. J., & Van Hinsberg, A. (2021), *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Trappenburg, M. (2011). Waarom het allemaal niet lukt In J. H. Tol, I. Helsloot & F. J. H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp.37–51). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Van Damme, L., & Verdaas, C. (1995). *Plannen laten zich niet plannen*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Van den Broek, J. (2010). Omgevingswet doet recht aan integrale omgevingsbescherming. In Ministerie van infrastructuur en Milieu (red.), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*. Den Haag.
- Van der Wouden, R. (2023). *Impressies van een seriële planbureaumedewerker*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Wouden, R., Evers, D., & Kuiper, R. (2011). De veranderende positie van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland. *Ruimte & Maatschappij*, 2(2-3), 6–24.
- Verbeek, J., Van de Ven, C., & Woutersen, E. (2023). Lege glazen torens. Hoe het landsbestuur zijn eigen valkuil groef. *De Groene Amsterdammer*, 9.
- Vink, M., & Van Hinsberg, A. (2019), *Stikstof in perspectief*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening. (2000). *Notie van ruimte: op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 306–342.
- WRR. (1998). *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zonneveld, W., & Verwest, F. (2005). *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Geraadpleegde personen

- W. (Wim) Derksen**, o.a. voormalig directeur RPB, chief scientist VROM en emeritus hoogleraar bestuurskunde
- E. (Ellen) Driessen**, o.a. kenniscoördinator nationale ruimtelijke ordening
- M. (Maarten) Hajer**, o.a. hoogleraar UU, voorzitter Breed Beraad Nota Ruimte, voormalig directeur PBL
- L. (Lieke) Hendrix**, o.a. gemeentesecretaris Breda, voormalig directeur bij LNV, IPO
- M. (Marjolijn) Jansen**, o.a. directeur-generaal DG Ruimte
- P. (Patrick) van der Klooster**, o.a. BPD
- H. (Hans) Leeflang**, o.a. projectleider Vinex, directeur Kennis, Innovatie en Strategie bij ministerie van IenM
- A. (Adrian) Los**, o.a. directeur ruimtelijke ontwikkeling dg Ruimte, voormalig hoofd stadsontwikkeling gemeente Leiden, voormalig voorzitter Vereniging van Grondbedrijven
- B. (Bert) Naarding**, o.a. directeur ruimtelijk beleid DG Ruimte
- C. (Christine) Oude Veldhuis**, o.a, directeur Nirov en voormalig directeur van de NEPROM
- R. (Ries) van der Wouden**, o.a. onderzoeker SCP, RPB, PBL; en auteur handboek Ruimtelijke Ordening, 2021

Daarnaast is de vraagstelling van deze studie ook voorgelegd en besproken met de VNG-wethouderscommissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit op 7 december 2023.

De auteur dankt Paul 't Hart, Irene Jansen, Joks Janssen, Peter Pelzer, Geert Teisman, Will Tiemeijer en Ries van der Wouden voor hun commentaar op eerdere versies van deze tekst.

Tekstbox 1: met dank aan Hans van Amsterdam (PBL) en Jasper Beekmans (Stec) voor hun input.

Tekstbox 2: ik put hier voor een deel uit mijn ervaringskennis als (toenmalig) hoofd van de afdeling Verstedelijking & Mobiliteit bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarnaast dank ik Jeannette Beck (hoofd van de afdeling Water, Landbouw en Voedsel van het PBL) voor haar input.

Een deskundige nationale ruimtelijke ordering

Deelstudie WRR-project De Deskundige Overheid

Edwin Buitelaar

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID