

Ruimte en de regio

Landelijke analyse
regionale plannen,
strategieën en agenda's
op ruimtelijke thema's

Annelore Beukema,
Daniël Los,
Sophie Den Ouden
en Sofie Dreef

Maart 2025



Inhoudsopgave

Aanleiding voor deze analyse.....	3
Leeswijzer.....	4
Gebieden waarin wel en niet wordt samengewerkt aan ruimtelijke vraagstukken.....	5
Wat weten we over de totstandkoming van ruimtelijke visies op het schaalniveau van de regio?.....	7
Thematiek van regionale ruimtelijke agenda's	8
Specifieke kenmerken van ruimtelijke samenwerkingsverbanden: beleidsthema's.....	10
Specifieke kenmerken van ruimtelijke samenwerkingsverbanden: doelen en ambities.....	10
Specifieke kenmerken van ruimtelijke samenwerkingsverbanden: organisatie.....	12
In hoeverre zijn ruimtelijke regionale visies vergelijkbaar?	14
We ontwaren een grove typologie van ruimtelijke agenda's.....	15
Welke gemene deler(s) zien we die ons helpen om in te schatten of regio's écht strategische keuzes maken over het ruimtegebruik?	17
Wat maakt de optelsom van ruimtelijke regionale agenda's méér dan de som der delen?	18

In hoeverre sluiten regionale visies aan bij nationaal beleid?	19
Waarom en hoe vergelijken.....	20
Vergelijking van nationale doelstellingen.....	20
Onze analyse van de wisselwerking tussen nationale regie en strategische keuzes op regio-niveau.....	22
Een ruwe vergelijking tussen de geografische afbakening van 'gebiedsgerichte aanpakken' van het rijk en regionale agenda's.....	24
De 'belofte' van de Nota Ruimte?.....	26
Conclusie.....	28
Uitsmijter over de wisselwerking: het rijk financiert vrijwillige regionale samenwerking op ruimtelijke vraagstukken vrijwel niet.....	28
Onze ideeën voor verbetering én een rol voor de VNG.....	29
Hoe wij denken dat regie op de grote verbouwing van Nederland beter kan.....	30
Afdronk en advies aan de VNG.....	31
Drie mogelijkheden voor de VNG om regio's te ondersteunen bij het realiseren van de 'bottom-up' benadering van ruimtelijke orderingsvraagstukken	31

Context

Aandacht van de VNG voor toekomstgericht regionaal samenwerken

Regionale samenwerking strekt zich uit over verschillende beleidsterreinen. Naast de algemene verenigingsdialoog heeft de VNG in het traject van rolbepaling ook behoefte om meer grip te krijgen op de samenwerkingspraktijk op specifieke opgaven, zoals in het ruimtelijk domein, om te beoordelen wat de VNG kan betekenen voor regio's die zich tot die opgaven (willen) verhouden. Tijdens heidagen van de VNG-co in 2024 en begin 2025 ging de VNG met bestuurders in gesprek over de behoeften die ze hebben en knelpunten die zij ervaren op ruimtelijke thema's en in de regionale samenwerking op ruimte. Één van de uitkomsten van dat gesprek was dat ruimtelijke samenwerking veel verschillende vormen kent en mogelijk meer kan zijn dan de 'som der delen'. De VNG heeft Berenschot daarom gevraagd om een analyse te maken van alle ruimtelijke agenda's, visies en strategieën die vrijwillig tot stand komen op het niveau van de regio. De uitkomsten van die analyse worden hier gedeeld.

In de VNG Verenigingsstrategie 2030 werd een verenigingsdialoog aangekondigd, waarin de VNG samen met haar leden op zoek wilde gaan naar de verschillende opvattingen die binnen de vereniging bestaan over 'regionalisering', of de trend dat Nederlandse gemeenten zich steeds meer in regionale verbanden organiseren. Één van de doelen van deze verenigingsdialoog was om gezamenlijk te beoordelen welke rol en positie de VNG zou kunnen vervullen om doorontwikkeling van regionale samenwerking te faciliteren en bevorderen, of om knelpunten daarin te doorbreken.

De Verenigingsdialoog werd in december 2024 afgerond. In het voorjaar van 2025 zullen de uitkomsten van de dialoog worden vertaald naar een advies aan het bestuur en de directie van de VNG over de visie en de specifieke rol van de vereniging vis-a-vis het schaalniveau van de regio en regio's.

Aanleiding voor deze analyse

De VNG constateert een groeiend belang van het schaalniveau van 'de regio' om complexe ruimtelijke ordeningsvraagstukken aan te pakken. Daarvoor ziet de VNG verschillende redenen:

- Nederland staat aan de vooravond van een **'grote verbouwing'**. De wooncrisis, de transitie van het landelijk gebied, de weerslag van de energietransitie en klimaatadaptatie in de openbare ruimte, de vervangingsopgave van verouderde infrastructuur en waterzuiveringsinstallaties vragen flinke fysieke ingrepen. Die vragen allereerst enorme uitvoeringscapaciteit die op het niveau van individuele gemeenten nooit kan worden opgebracht. Maar ook slimme combinaties van verbouwingen op gebiedsniveau. Zodat de straat maar één keer open hoeft en de effecten van een ingreep op één plek meer inwoners in een groter gebied dienen.
- Het rijk voerde lange tijd **geen landelijke regie op het ruimtegebruik**. De realisatie van grote fysieke opgaven is de laatste decennia afgewenteld op 'de regio'. Rijksinvesteringen die wél landen in de regio zijn vaak sectoraal (gericht op één opgave, in de vorm van Nationale Programma's) en buitelen over elkaar heen. Het is dan aan de regio om regie te houden op alle sectorale financieringsstromen en beleidskeuzes die samenkomen in één gebied.
- Met de NOVEX-aanpak en de Nota Ruimte maakt het rijk nu een inhaalslag om regie terug te pakken op ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Zeker het proces om te komen tot een ontwerp Nota Ruimte gaat gepaard met een **'top-down'-benadering** waarin de provincies een sleutelrol toebedeeld hebben gekregen. Regio's (en gemeenten) die lange tijd een gebrek aan ruimtelijke sturing hebben moeten opvangen en ervaring hebben opgedaan met gebiedsgerichte, integrale ruimtelijke ontwikkeling zijn nu **geen serieuze gesprekspartner** aan tafel.
- **Samenwerking in de regio loont.** Het landelijke onderzoek naar de effectiviteit van regionale samenwerking in 'bestuurlijk regionale ecosystemen' leert ons dat regio's die structureel en langjarig investeren langs de lijnen van een integrale, strategische agenda er beter in slagen om de door hen gewenste ontwikkeling in brede welvaart te realiseren dan regio's die dat niet doen.

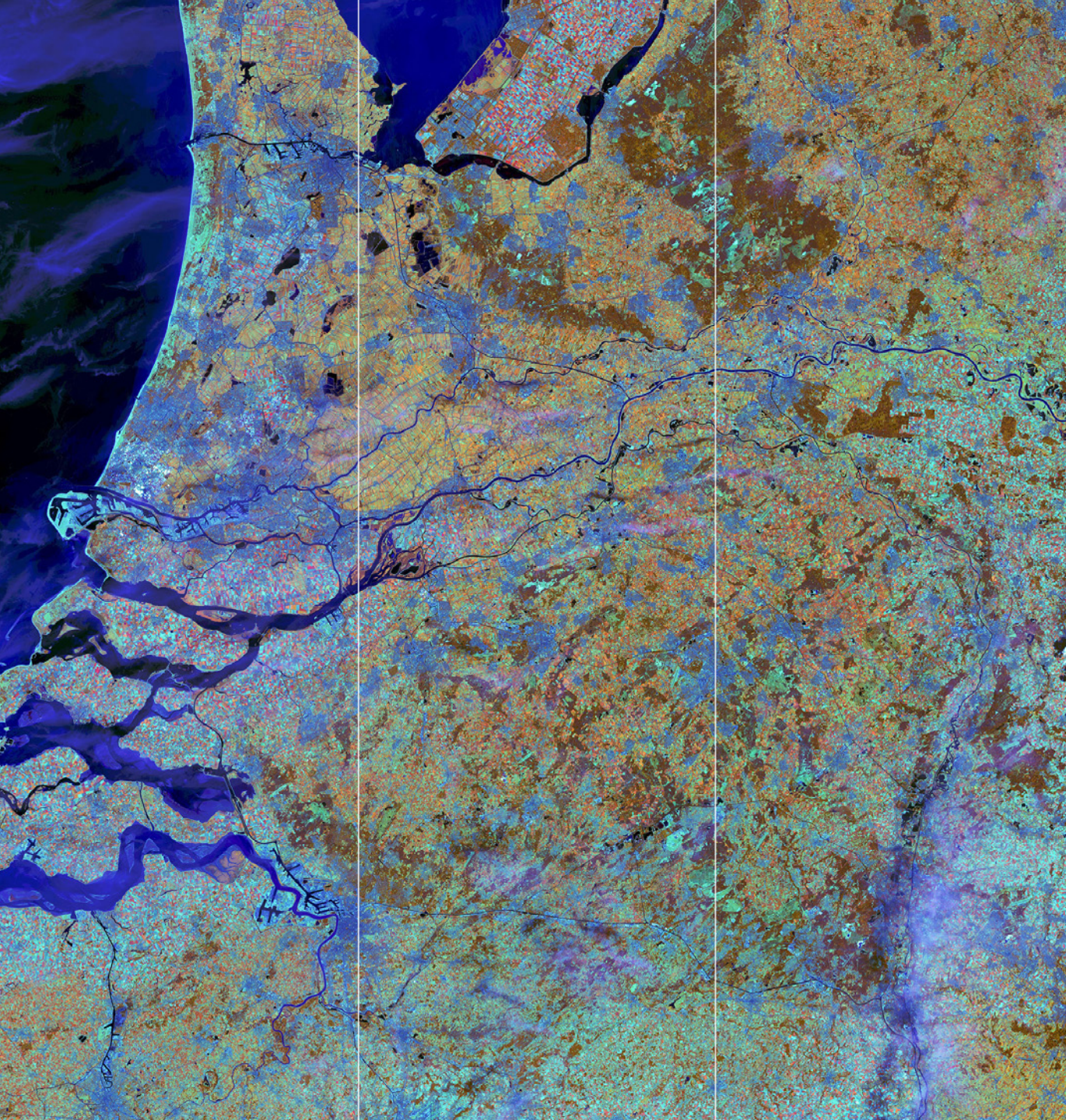
Leeswijzer

In deze interactieve rapportage vindt u allereerst antwoorden op de vier onderzoeksvragen die centraal stonden in de analyse van regionale ruimtelijke plannen (zie onder). Bij elke onderzoeksvraag kunt u doorklikken naar de bijbehorende analyse. In de aparte bijlage is de verantwoording van de onderzoeksmethode opgenomen.

Deze analyse eindigt met ons advies over hoe regie op ruimtelijke ordeningsvraagstukken, in de verhouding tussen rijk en regio, beter kan. We presenteren een andere benadering van de verhouding tussen rijk en regio, en werken uit welke stappen de VNG zou kunnen nemen om een bijdrage te leveren aan het realiseren daarvan.

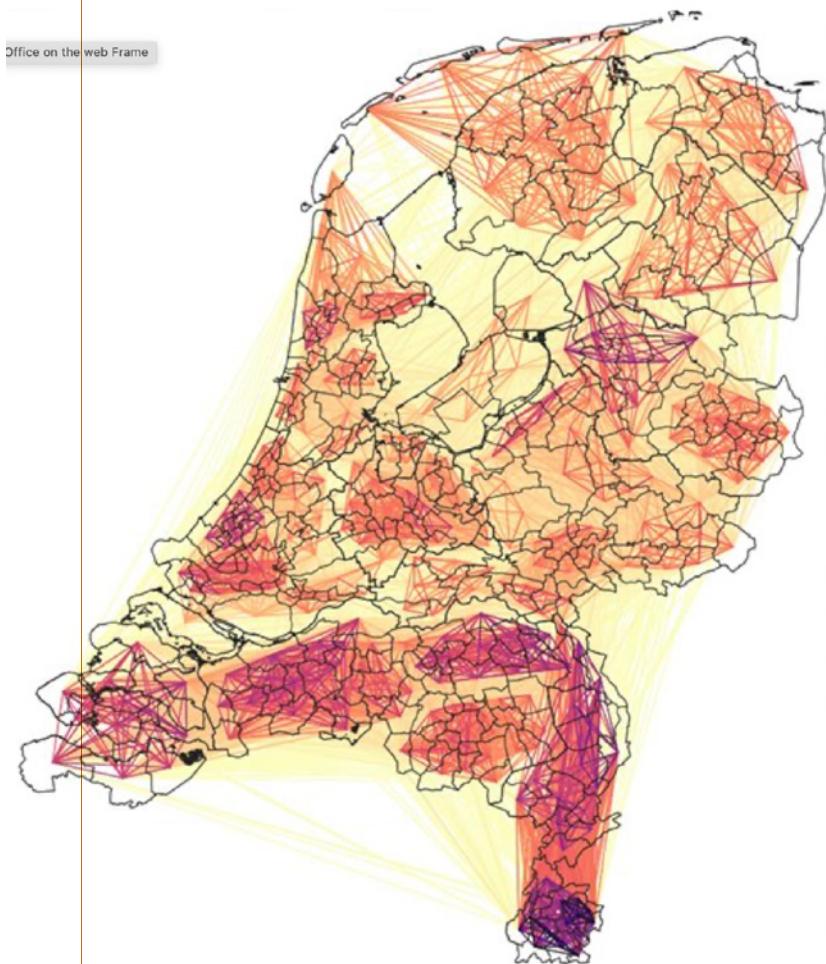
Één van die stappen is een gesprek tussen VNG en regio's om tot regionale inkleuring van deze landelijke analyse te komen. Het document 'Gespreksleidraad Ruimte en de Regio' geeft handvatten voor dat gesprek.

Hoofdvragen	Subvragen
1. In welke gebieden wordt wel en niet samengewerkt aan ruimtelijke vraagstukken?	a. Welke gemeenten werken samen aan ruimtelijke vraagstukken? b. Waar zitten witte vlekken?
2. <i>Daar waar wél sprake is van ruimtelijke samenwerking</i>	a. Op welke thema's/beleidsvelden richt de samenwerking zich? b. Welke ambities en doelen streven partijen na? c. Hoe organiseren regio's zich die samenwerken op 'ruimte'? d. Welke mogelijke aanleidingen zijn er voor ruimtelijke samenwerking? Of: wat bindt de regio's die kiezen voor ruimtelijke samenwerking?
3. In hoeverre zijn regionale ruimtelijke visies en strategieën vergelijkbaar?	a. Is er een gemene deler op punten 2a t/m 2d? b. Wat maakt het landelijke beeld méér dan de som der delen?
4. In hoeverre sluiten regionale ambities aan bij nationaal beleid?	



**Gebieden waarin
wel en niet wordt
samengewerkt
aan ruimtelijke
vraagstukken**

Kaart 1 Alle regionale samenwerkingsverbanden



Kaart 2 Regio's met een ruimtelijke agenda, visie, strategie



Er is geen sprake van geografische 'witte vlekken' of gebieden waar niet wordt samengewerkt aan ruimtelijke vraagstukken. Alle gemeenten werken minstens in één samenwerkingsverband samen aan de ruimtelijke thema's die we hebben onderzocht.

Een vergelijking tussen de BRE-kaart (kaart 1) en de kaart van ruimtelijke regionale agenda's (kaart 2) is een oneigenlijke vergelijking, omdat de eerste alle samenwerkingsverbanden op alle thema's betreft en we in kaart 2 inzoomen op een nauwere set van samenwerkingsverbanden. Toch een overeenkomst en een verschil:

- Er zijn geen grote geografische verschillen tussen de netwerken die zich (alleen of gedeeltelijk) richten op ruimte en het totaalbeeld van alle regionale samenwerkingsverbanden in Nederland. De clusters van samenwerkingsverbanden, oftewel 'bestuurlijk regionale ecosystemen' die zich aftekenen op kaart 1 zien we min of meer gereflecteerd in kaart 2. Zo zijn bijvoorbeeld Twente, de Achterhoek, Noordoost Brabant en Zuidoost Brabant (Metropoolregio Eindhoven) duidelijk herkenbaar op beide kaarten.
- De 'overlappendeken' van kaart 1 ziet er op kaart 2 uiteraard minder complex uit, omdat de ruimtelijke samenwerkingsverbanden als het ware zijn uitgefilterd. In het westen van Nederland zijn de netwerken op kaart 2 wel 'drukker' dan in het zuiden en noorden van het land, en is meer overlap te ontwaren.

Kaart 1 is ontwikkeld in het kader van het onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen en toont de ‘informele bestuurlijke kaart’ van Nederland. Een lijn tussen twee gemeenten geeft aan dat die gemeenten minstens 5 samenwerkingsverbanden met elkaar delen. Hoe donkerder de lijn, hoe meer samenwerkingsrelaties er zijn.

In kaart 2 zijn 130 samenwerkingsverbanden weergegeven die zich – op vrijwillige basis, dus niet voorgeschreven door rijk of provincie – op één of meer ruimtelijke vraagstukken richten met een gezamenlijke agenda, strategie of visie. Elk van die ruimtelijke samenwerkingsverbanden is weergegeven als een netwerk in dezelfde kleur. Door de cursor op de cirkel (met pijl) te zetten die bij het netwerk hoort, is te zien welke gemeenten deelnemen aan het samenwerkingsverband, hoe het samenwerkingsverband en de bijbehorende ruimtelijke agenda heten en op welke thema’s er wordt samengewerkt. In bijlage A is de methodologische verantwoording voor de kaarten opgenomen.

Wat weten we over de totstandkoming van ruimtelijke visies op het schaalniveau van de regio?

‘Wat bindt regio’s die er vrijwillig voor kiezen om gezamenlijk ruimtelijke verdeelvraagstukken op te pakken? De literatuur wijst op diverse motieven voor overheden om de handen ineen te slaan en in de regio samen te werken. In het BRE-onderzoek zijn een aantal van die motieven al eens getoetst. Twee conclusies die volgen uit het onderzoek kunnen we goed doortrekken naar deze analyse van ruimtelijke regionale agenda’s.

Landschappelijke waarde(n) zijn een hele belangrijke drager van regionale identiteit. Er is in het BRE-onderzoek géén verband aangetoond tussen een sterke regionale identiteit en effectieve regionale samenwerking. We kunnen dus niet verwachten dat regio’s met een stevige regionale identiteit beter in staat zijn om ruimtelijke verdeelvraagstukken aan te pakken dan regio’s die dat niet hebben.

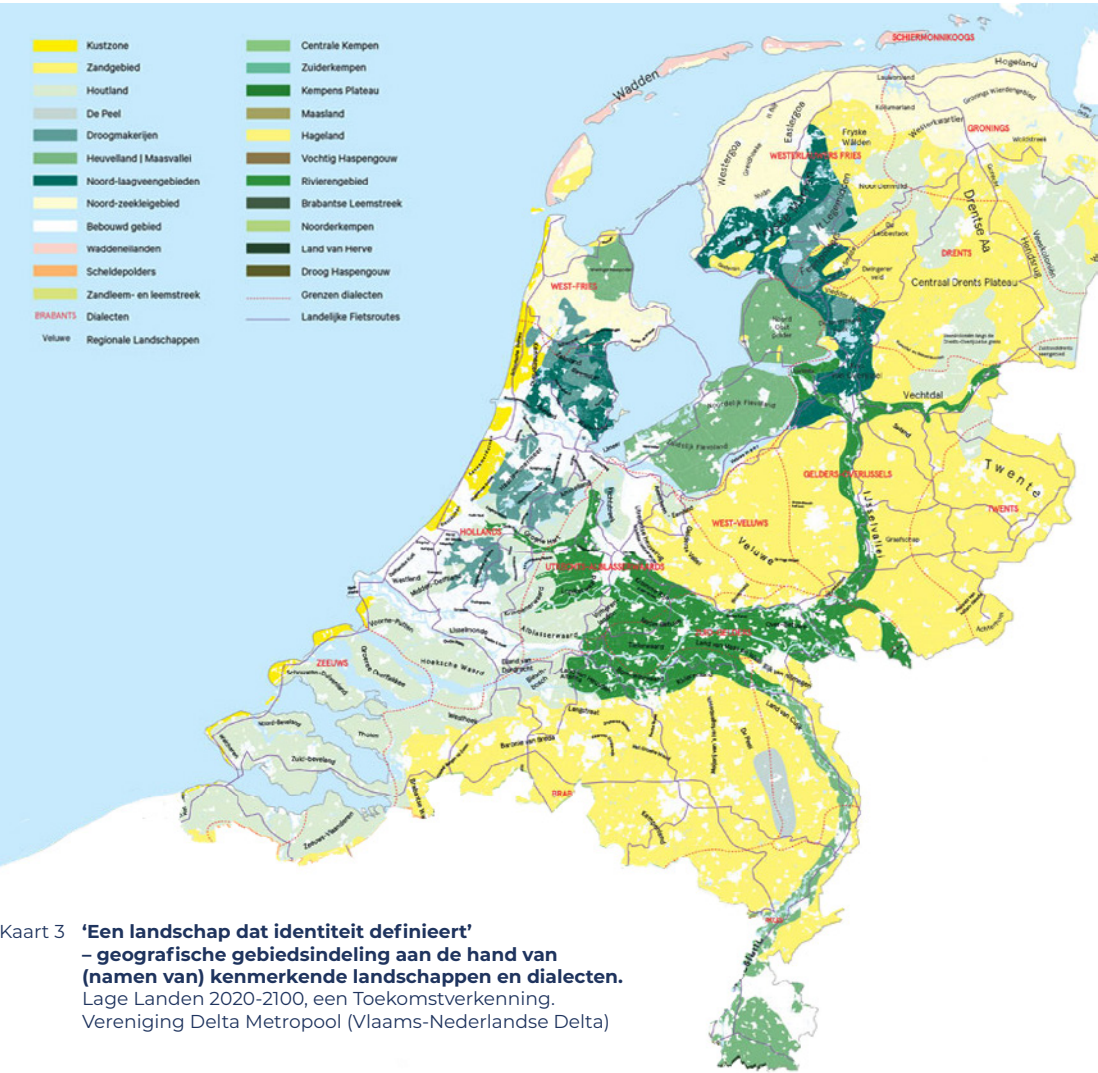
In alle regio’s die zijn onderzocht voor het BRE-onderzoek vinden inwoners dat het karakteristieke landschap het meest bijdraagt aan de identiteit van hun regio, meer nog dan gedeelde gebruiken en rituelen of gedeelde (streek)taal. Die bevinding strookt met sociaalgeografische en planologische literatuur (zie bijv. kaart 3) waarin wordt gesteld dat cultuur en maatschappij zich wortelen in de ondergrond van het landschap, en het landschap tegelijkertijd de culturele

en maatschappelijke ontwikkelingen op de voet volgt. In de samenhang tussen cultuur, geschiedenis, streek en regionaal landschap vinden veel Nederlanders hun ‘thuis’. Ze associëren hun regio of hun streek vaak met de benaming van het karakteristieke landschap in hun omgeving – de Peel, de Brabantse Kempen, de Hoeksche Waard, de Hondsrug of de (Hoge) Veluwe. In de titels van ruimtelijke agenda’s en soms in de doelen die erin staan vermeld, vinden we de gebieds- of streeknamen ook vaak terug. In de gedeelde verantwoordelijkheid voor een gebied met landschappelijke waarde, wiens afbakening geen rekening houdt met gemeentegrenzen, zien we dus zeker één van de redenen om tot een strategische ruimtelijke agenda te komen.

Echter, in het BRE-onderzoek wordt ook geconstateerd dat in gebieden waar inwoners en volksvertegenwoordigers een sterke verbondenheid met hun regio ervaren (in de literatuur aangeduid als een ‘dikke’ regionale identiteit) de bestuurlijke samenwerking niet gemakkelijker van de grond komt dan in gebieden waar er minder verbondenheid is. Zo was de regionale identiteit op de schaal van Zuid-Limburg en Fryslân het ‘dikst’, maar in beide regio’s werd op het moment van onderzoek geen stevige strategische agenda aangetroffen waarmee tastbare resultaten werden behaald die bijdroegen aan de

ontwikkeling van de regionale brede welvaart. Terwijl dit type agenda’s wél werd aangetroffen in Noordoost Brabant en Midden-Holland, waar de identiteit een stuk ‘dunner’ was. Één van de mogelijke verklaringen ligt besloten in het concept van nested identities, of het gegeven dat identiteit nooit statisch is maar altijd plaats- en tijdafhankelijk. Als bestuurders uit Twente op bezoek gaan in Den Haag, zullen zij daar van één Twente spreken en zich ook meer Twentenaar voelen dan wanneer ze na de terugreis in hun woonplaatsen Enschede, Hengelo en Almelo worden afgezet. Kleine verschillen in identiteit liggen mogelijk anderszins onder een vergrootglas binnen de samenwerking in de regio, zeker als de schaal waarop wordt samengewerkt steeds gelijk blijft.

In de 130 regionale ruimtelijke visies treffen we meer strategische agenda’s aan van regio’s waar op het eerste oog (en wellicht in de beeldvorming) sprake is van een ‘dikke regionale identiteit’ dan in het BRE-onderzoek. Toch vraagt het aanvullend onderzoek om te beoordelen of een sterke regionale identiteit het wél makkelijker maakt om op regionaal schaalniveau ruimtelijke verdeelvraagstukken op te lossen.



Kaart 3 'Een landschap dat identiteit definieert'
– geografische gebiedsindeling aan de hand van
(namen van) kenmerkende landschappen en dialecten.
Lage Landen 2020-2100, een Toekomstverkenning.
Vereniging Delta Metropool (Vlaams-Nederlandse Delta)

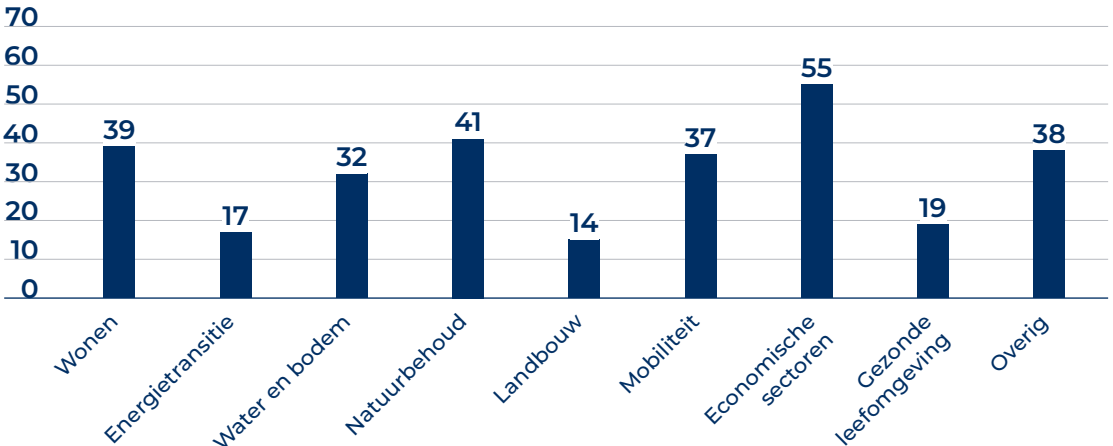
Thematiek van regionale ruimtelijke agenda's

Binnen de set van 130 ruimtelijke regionale agenda's zien we dat gemeenten het vaakst hun krachten bundelen op de thema's ruimte voor economische sectoren en natuurbehoud. Daarvoor vinden we een verklaring in de typologie van de agenda's die we verderop in deze praatplaat introduceren.

Regionale samenwerking richt zich het minst vaak op de thema's Landbouw en de energietransitie. Voor landbouw kan dat komen doordat het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) op het moment van analyse (2025) nog maar enkele maanden was stopgezet, terwijl provincies en regio's

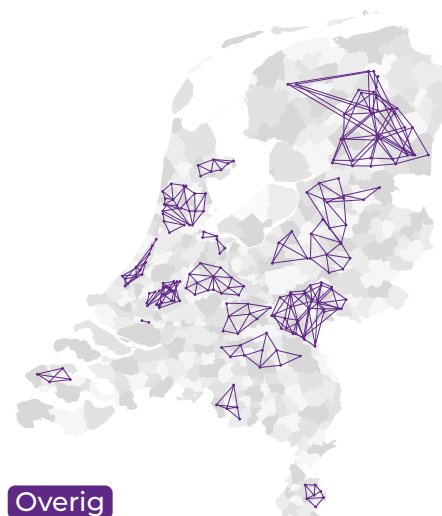
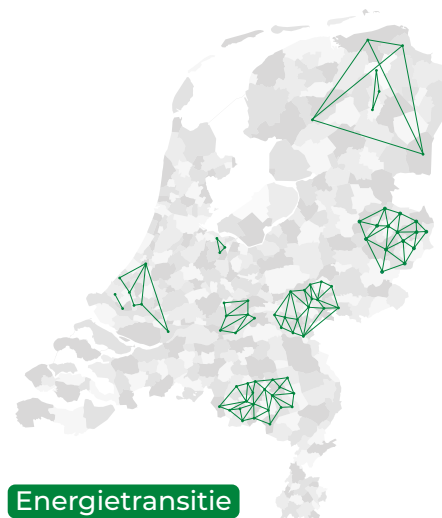
in opdracht van het rijk hun gebiedsgerichte aanpakken in de landbouwtransitie wél hadden uitgewerkt. Die aanpakken zijn niet meegenomen in de analyse, omdat ze niet vrijwillig en op initiatief van de regio tot stand waren gekomen.

In de energietransitie zijn de 30 RES'en leidende regionale agenda's. Die zijn geen onderdeel van deze analyse, omdat ze een semi-verplicht karakter hebben en niet vrijwillig en op initiatief van de regio's tot stand kwamen: regio's mochten hun regio-indeling min of meer zelf bepalen, maar de nationale doelen lagen wel vast.



Figuur 1 Aantal agenda's per beleidsthema

Deze 9 themakaarten volgen uit de overzichtskaart van regionale agenda's. Klik op één van de kaarten om te zien welke ruimtelijke agenda's zich op de themakaart aftekenen. Voor elk van de 9 ruimtelijke thema's is een kaart gemaakt waarop alleen de regionale samenwerkingsverbanden zijn ingetekend die zich richten op één thema.

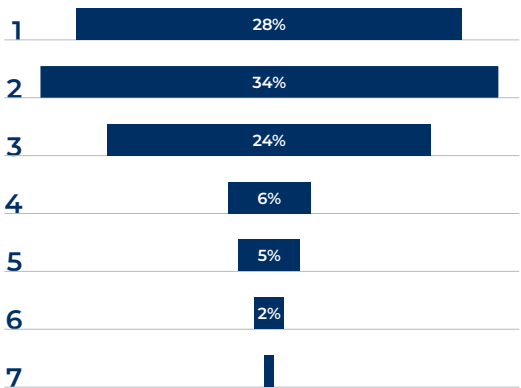


Specifieke kenmerken van ruimtelijke samenwerkingsverbanden: *beleidsthema's*

Agenda's van ruimtelijke samenwerkingsverbanden zijn nog vaak sectoraal van aard.

Functionele integraliteit betreft de mate waarin samenwerkingsverbanden beleidsterreinoverschrijdend of juist verkokerd zijn. In het BRE-onderzoek zagen we dat regio's zich het vaakst op één en maximaal twee beleidsterreinen tegelijk richten. Belangrijk om op te merken is dat hierin ook verbanden gericht op de gezamenlijke uitvoering van taken zijn meegenomen. Deze hebben veelal een sectoraal karakter.

De ruimtelijke samenwerkingen die hier zijn onderzocht, hebben vaker een integraal karakter: in de agenda's treffen we het vaakst 2 beleidsthema's tegelijkertijd aan en ook in 24% van de gevallen drie thema's. De combinatie die het vaakst (20x) voorkomt is 'overig' (vooral recreatie) en 'natuurbehoud'. Op mobiliteit zien we het vaakst eigenstandige, sectorale visies of strategieën.



Figuur 2 % ruimtelijke samenwerkingsverbanden dat zich richt op 1-7 beleidsterreinen

Specifieke kenmerken van ruimtelijke samenwerkingsverbanden: *doelen en ambities*

Een strategische, eenduidige keuze voor ruimtegebruik stellen we gelijk aan een keuze over wáár de schop de grond in gaat of wáár de verbouwing plaatsvindt, en (idealiter) welke consequenties die keuze heeft voor andere ruimtevragers in een specifiek gebied.

We hebben de doelstellingen en ambities van alle 130 ruimtelijke agenda's per thema kwalitatief vergeleken om te beoordelen of regio's in hun agenda's strategische keuzes maken. Dat levert het volgende beeld op:

- Op de thema's **wonen en mobiliteit** vinden we de concrete locaties voor fysieke ingrepen meestal niet terug in de doelstellingen. Als die locaties wél worden genoemd in de doelstellingen, hebben deze vaak het karakter van een lobbyboodschap of roep om capaciteit van andere overheden of andere stakeholders om de doelen te behalen.
- In agenda's op de thema's **landbouw, natuurbehoud en 'overig' (voornamelijk recreatie)** treffen we wél vaker referenties naar specifieke gebiedsontwikkeling, landschappen of sectoren waar de fysieke ingrepen zich op richten. We vinden in agenda's op deze thema's bovendien vaker referenties naar het gelijktijdig gebruiken

- van de ruimte voor meerdere doeleinden – in lijn met onze eerdere bevinding dat natuurbehoud en recreatie het vaakst hand-in-hand gaan.
- In agenda's op **water en bodem** en die ingaan op doelstellingen in de **energietransitie** zien we vaak de doelstelling terugkomen om méér beleid te ontwikkelen, en dus de afweging over waar de fysieke ingreep moet plaatsvinden uit te stellen.
 - Op de thema's **gezondheid (gezonde leefomgeving) en ruimte voor economische sectoren** zien we de minste gebiedsontwikkelingen terug in de doelstellingen en de ambities die in de agenda's worden gesteld. Doelen op deze thema's vinden we het meest abstract.

Zoals we in de inleiding al hebben weergegeven zijn jaarplannen, uitvoeringsagenda’s behorend bij programmatische samenwerking en structuurvisies waarin twee gemeenten aan één gebiedsontwikkeling samenwerken expliciet uitgesloten in de dataset van de 130 ruimtelijke agenda’s die hier voorligt. We hebben de aanname gedaan dat deze documenten niet voorzien in strategievorming in ruimtelijke ordeningsvraagstukken, maar vooral (operationeel) uitvoerend van aard zijn. Dat het gemeenten gezamenlijk lukt om gezamenlijk projecten of gebiedsontwikkelingen op gemeentegrenzen uit te voeren is evident, maar de vraag die voorlag voor deze analyse was juist om te beoordelen in hoeverre regio’s erin slagen om strategische, integrale keuzes te maken over het ruimtegebruik.

Thema	Beeld: volgen er strategische keuzes uit deze agenda?	Voorbeelden van (d.m.v. Al geformuleerde) ‘strategische keuzes’ die volgen uit de agenda’s
Wonen	Doelen zijn vaker een abstracte ambitie of lobbyboodschap richting provincies dan specifieke locaties voor woningbouw. Als het gebied voor de gebiedsontwikkeling (bijv. Hoeksche Lijn) al is gespecificeerd, is dat wél het geval.	• ‘Het creëren van een divers en passend woningaanbod’ of ‘Het bevorderen van een evenwichtige verdeling van woningbouwmogelijkheden over de gemeenten’. • Doelstellingen voor specifieke woningbouwlocaties langs de Hoeksche Lijn.
Energie-transitie	Doelen zijn meestal een keuze voor de manier waarop regio’s de energietransitie willen aanvliegen (bijv. door verminderen van het gebruik van steenkool, het stimuleren van zon-op-dak of windenergie), en soms een keuze voor een locatie of economische sector waarin extra investeringen nodig zijn. Er wordt wel vaak met ‘tussenstappen’ van procesresultaten gewerkt (er moet eerst een uitvoeringsprogramma komen)	• ‘Het ontwikkelen van een transitievisie voor het glastuinbouwconcentratiegebied’ • ‘De Amercentrale volledig af van steenkool’ • ‘Stimuleren van bio-based recyclingsindustrie in Delfzijl’
Water- en bodem	Doelen zijn meestal vooruitverwijzingen naar de ontwikkeling van regionale klimaatadaptatiestrategieën of andere nieuwe (uitvoerings)agenda’s en maken in vrijwel nooit melding van een specifieke gebiedsontwikkeling die moet worden ingezet. Er worden bijvoorbeeld geen locaties aangewezen voor waterbergingsgebieden.	• ‘Combineren van natuurontwikkeling met de inrichting van waterbergingsgebieden, initiëren van vernatting om biodiversiteit te vergroten’ • ‘Vaststellen van een Regionale Adaptatie Strategie (RAS) om de regio klimaatbestendig en waterrobuust te maken vóór 2050’ • ‘Ontwikkelen van een visie voor de hele afvalwaterketen in West-Overijssel’
Natuur-behoud	Doelen zijn concreet en locatiespecifiek als de agenda of het samenwerkingsverband al de titel van een specifiek gebied in zich draagt (bijv. GR Twiske-Waterland). Als natuurbehoud onderdeel is van een bredere agenda op meerdere thema’s (zoals bijvoorbeeld in de Visie Twente), zijn de doelen abstracter van aard.	• ‘Realiseren van 1.000 hectare nieuwe natuur rondom de Nieuwkoopse en Reeuwijkse Plassen’ • ‘Het ondersteunen van de recreatie, natuurbescherming en landschapsverzorging van het Paterswoldsemeer, het Hoornsemeer, de Hoornseplas en omliggende natuurgebieden’
Landbouw	Doelen zijn sectorspecifiek en gaan dan over de inpassing van specifieke agrarische activiteiten binnen een gebied waaraan ook andere functies zijn toegekend – bijv. tuinbouw in de Bommelerwaard (waar ook wordt gerecreëerd).	• ‘Bevorderen van een duurzame inpassing van de tuinbouw in de Bommelerwaard.’ • ‘Verbeteren van de balans tussen recreatie, landbouw, landschap en natuur’
Mobiliteit	Als doelen locatiespecifiek zijn, gaat het vooral om lobbydoelstellingen die het samenwerkingsverband niet zonder (financiële) ondersteuning kan bereiken – bijvoorbeeld om de start van een MIRT-traject om de A20 te verbreden. Doelen omtrent infrastructuur en bereikbaarheid zijn ook vaak geformuleerd als ‘randvoorwaardelijk’ of “stuttend” voor grootschalige woningbouw.	• Verbeteren van de doorstroom op de A20 en het verminderen van het aantal files door verbreding’ • ‘Het ontwikkelen van een rechtstreekse en duurzame spoorverbinding tussen Zwolle en Münster’ • ‘Ontwikkelen van wandel- en fietsroutes in Oosterwold.’ • Ondersteunen van de infrastructuur ten behoeve van de Rotterdamse haven en omliggende gebieden
Ruimte voor economische sectoren	Doelen zijn abstract geformuleerd tenzij ze voorkomen in agenda’s voor gespecificeerde gebieden of gebiedsontwikkelingen – dan wordt duidelijk door welke ingrepen op welke plek een gezonde leefomgeving tot stand komt (bijvoorbeeld door vergroening of inzet op verbeterde handhaving van milieunormen)	• Stimuleren van circulaire economieinitiatieven binnen de gemeenten • Uitvoeren van innovatieve projecten die bijdragen aan de herontwikkeling van het voormalige mijngebied
Gezondheid	Doelen zijn abstract geformuleerd tenzij ze voorkomen in agenda’s voor gespecificeerde gebieden of gebiedsontwikkelingen – dan wordt duidelijk door welke ingrepen op welke plek een gezonde leefomgeving tot stand komt (bijvoorbeeld door vergroening of inzet op verbeterde handhaving van milieunormen)	• Focus op toekomstige duurzame ontwikkelingen en de integratie van milieubeleid binnen de lokale strategieën voor een gezondere leefomgeving; • Implementatie van een veiligheidsplan in verband met milieucriminaliteit ter bescherming van het natuurgebied en de leefkwaliteit
Overig	Doelen zijn meestal gekoppeld aan specifieke locaties, in de vorm van (natuur) gebieden, landgoederenzones of landschappen met namen die zijn verwerkt in de titel van de agenda.	• Verbeteren van de aantrekkelijkheid en de natuurbeliving van het Bentwoud voor recreanten • Realiseren van verbeteringen in de leefomgeving van vakantieparken op de Veluwe door gerichte infrastructuurprojecten en groenbeheer. • Verbeteren van de ecologische verbindingen tussen verschillende landgoederen in Duin, Horst en Weide

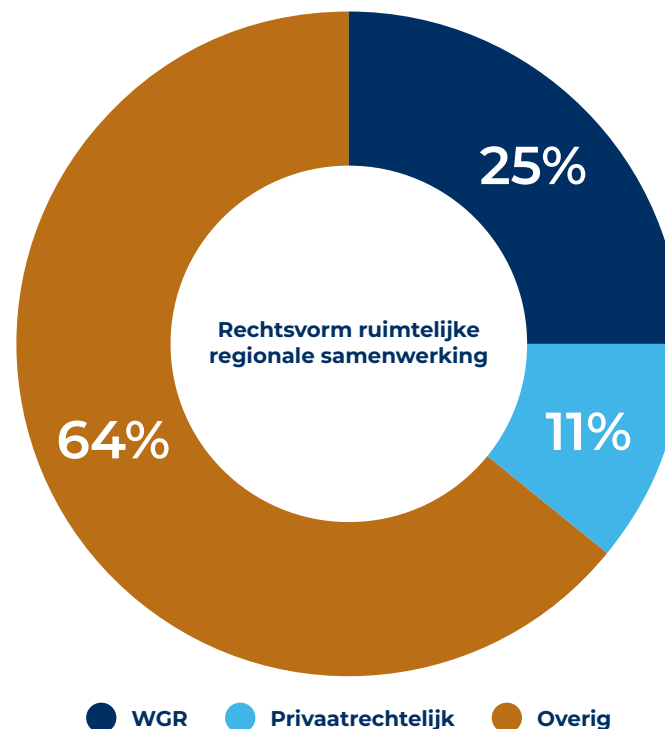
Specifieke kenmerken van ruimtelijke samenwerkingsverbanden: **organisatie**

Regionale agenda's zijn een product van een regionaal samenwerkingsverband. Of anders gesteld: aan alle agenda's ligt een regionaal samenwerkingsverband ten grondslag. We onderscheiden drie organisatievormen voor die regionale samenwerkingsverbanden.

- Samenwerking onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr, publiekrechtelijk);
- Samenwerking met een privaatrechtelijke organisatievorm (zoals een bv, nv of stichting);
- Overige samenwerking, die door regio's zelf vaak als netwerksamenwerking of afstemmingsconstructie worden geduid maar die zich van bovenstaande organisatievormen onderscheiden omdat er geen zelfstandige organisatie of rechtspersoonlijkheid wordt opgericht.

GR'en zijn impopulair voor ruimtelijke samenwerkingen, maar werken wél vaker aan integrale agenda's dan netwerksamenwerkingen

Een informele vorm van regionale samenwerking op 'ruimte' is verreweg populairst: maar liefst 64% van de samenwerkingsverbanden kent geen publiek- of privaatrechtelijke rechtsgrond. Gemeenten lijken dus graag te kiezen voor een lichte, flexibele vorm van samenwerking (zonder bijvoorbeeld een vaste financiële bijdrage zoals we in GR'en zien) om keuzes te maken over de verdeling van schaarse ruimte. Opvallend is dat méér agenda's die voortkomen uit een Wgr-samenwerking zich richten op twee of meer ruimtelijke thema's (77%) dan agenda's die in een informele samenwerkingsvorm tot stand komen (64%). Dat suggereert dat een vastere, formele structuur toch gemakkelijker is om belangen tegen elkaar af te kunnen wegen.



Figuur 3 Rechtsvorm ruimtelijke regionale samenwerking

In regionale ruimtelijke samenwerkingen lukt het véél beter om niet-overheidspartners aan te sluiten dan we hadden verwacht op basis van ander onderzoek.

In het onderzoek naar bestuurlijk regionale ecosystemen was één van de bevindingen dat samenwerking tussen bestuurlijke, economische en maatschappelijke levensgemeenschappen binnen een regio (zoals we bijvoorbeeld zien in triple-helix of 3O-samenwerkingen waarin overheden de handen ineen slaan met ondernemers en onderwijs) overal nog in de kinderschoenen staat. En ook in alle regionale samenwerkingsverbanden die bij het ministerie van BZK bekend zijn in 2024 voldoet slechts 5% aan het criterium voor structurele samenwerking met niet-overheidspartijen. Echter, in de set van 130 regionale agenda's treffen we in 26% van de agenda's samenwerking aan met minstens 2 niet-overheidspartijen. Dat hoge percentage is tegen de verwachting in: recent vergelijkend onderzoek van het PBL onder de 12 provinciale voorstellen voor de Nota Ruimte maakte juist melding van een gebrek aan betrokkenheid van diverse stakeholders buiten de bestuurlijke levensgemeenschap. Een mogelijke verklaring voor dit hoge aandeel agenda's waarin regio's wel degelijk samenwerking zoeken met omgevingspartners buiten de overheid is dat vrijwillige ruimtelijke samenwerking goed is ingebed in de integrale strategische agenda's van 'sterke' economische regio's – waar soms al decennia (bijv. sinds het topsectorenbeleid van rijkswege) wordt 'geoefend' met structurele samenwerking met bedrijfsleven en soms ook onderwijs- en zorginstellingen. Denk aan de Metropoolregio's, West-Brabant of zelfs aan de Drechtsteden.

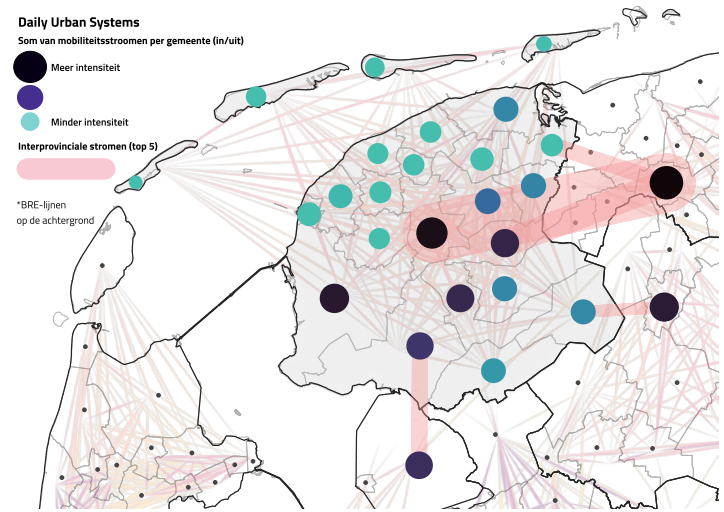
Klik hier voor trendonderzoek naar de ontwikkeling van regionale samenwerking.

Mogelijk vervolgonderzoek: worden regio's die samenwerken aan ruimtelijke (verdeel)vraagstukken gebonden door een gezamenlijk daily urban system?

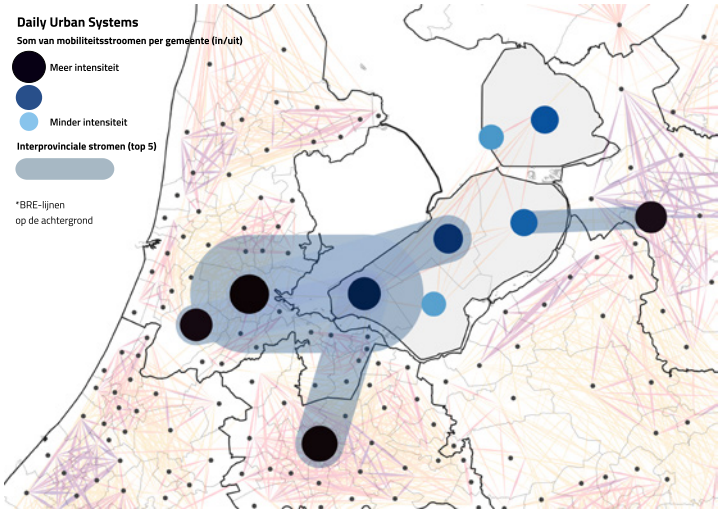
Uit o.a. het rapport Maak Verschil (2016) volgt dat bestuurlijke, economische en maatschappelijke netwerken zich in toenemende mate manifesteren binnen het zgn. 'daily urban system'. Op basis daarvan zou een veronderstelling kunnen zijn dat regionale samenwerkingsverbanden logisch volgen uit de regio's die zich aftekenen in de vervoersstromen van inwoners in woon-werkverkeer. Deze aanname is niet geverifieerd in de tien casusregio's die in het kader van het BRE-onderzoek zijn onderzocht.

Wel viel op dat de bestuurlijke afbakening van de regio vaker overeenkomt met de regio-afbakening die volgt uit het perspectief van het 'daily urban system' op een kleiner schaalniveau – in een kleiner geografisch gebied óf in een bestuurlijke regio waaraan minder gemeenten deelnemen. Die logica tekent zich ook af in de 130 ruimtelijke agenda's die we hebben geanalyseerd. Over alle regionale samenwerkingsverbanden is het gemiddelde aantal deelnemende gemeenten 8,1, terwijl dat gemiddelde in deze dataset van ruimtelijke samenwerkingen veel lager ligt – op 3,6.

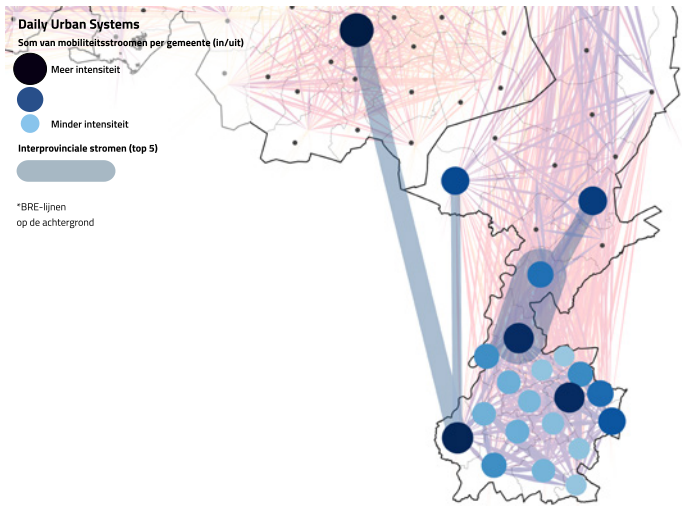
Ruimtelijke agenda's waaraan een bovengemiddeld aantal gemeenten deelneemt lijken in onze dataset het minst vergelijkbaar met het 'daily urban systems'. Voorbeelden zijn de IJsselmeergroep en het Waddenconvenant.



Kaart 4 Provincie-afbakening overlapt ongeveer met DUS



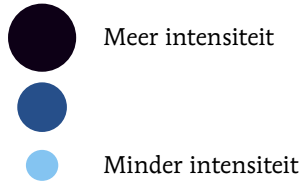
Kaart 5 DUS houdt zich niet aan de grenzen bestuurlijk gedefinieerde regio's



Kaart 6 DUS valt samen met bestuurlijke subregio's

Daily Urban Systems

Som van mobiliteitsstromen per gemeente (in/uit)



Interprovinciale stromen (top 5)



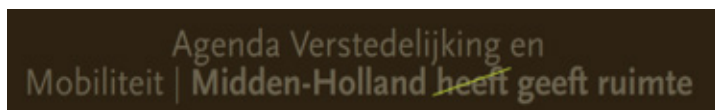
* BRE-lijnen op de achtergrond



**In hoeverre zijn
ruimtelijke regionale
visies vergelijkbaar?**

We ontwaren een grove typologie van ruimtelijke agenda's

1. Agenda's die de bestuurlijke logica van een gebied volgen



2. Agenda's die de economische logica van een gebied volgen



**Visie 2035
Port of Zwolle**

Logistieke hub voor het Noordoosten

Vitale Vakantieparken
Toekomst geven aan tussenland



3. Agenda's die de verbindende landschappelijke waarde van een gebied volgen



Toekomstvisie Park Hitland

Visie Spaarnwoude Park 2040
Rijk aan natuur, buitenleven en verhalen uit het verleden

**Intentiedocument
gebiedsgerichte aanpak
Brabantse Wal**

	Agenda's volgen de bestuurlijke logica van een gebied	Agenda's volgen de economische logica van een gebied	Agenda's volgen de verbindende landschappelijke kwaliteit van een gebied
Wat bepaalt de geografische afbakening van de regio?	De bestuurlijke deelnemers aan de samenwerking: gemeenten (en provincies, waterschappen) die zich in geografische nabijheid bevinden en de handen ineen hebben geslagen.	De locatie van een economisch cluster of de aanwezigheid van een specifieke bedrijfstak (en aangrenzende gemeenten, provincies, waterschappen)	Landschappen die zich niet houden aan de grenzen van gemeenten, provincies of waterschappen.
Wat is onze aanname over waarom ruimtelijke samenwerking tot stand komt?	Overheden die al langere tijd in regionaal verband samenwerken pakken (naast sociale en economische opgaven) ook ruimtelijke opgaven aan.	De behoefte aan economische voorspoed in balans met de leefbaarheid van een gebied van nabijgelegen gemeenten (en provincies, waterschappen). Die vertaalt zich in een behoefte om de ruimtevraag van het cluster of de sector te reguleren.	Noodzaak voor behoud van de landschappelijke kwaliteit en verbindende identiteit van een gebied.
Beslaan de agenda's alleen ruimtelijke thema's?	Nee. Deze regio's werken aan de hand van integrale agenda's waarin naast sociale, economische en soms ook veiligheidsvraagstukken ook ruimtelijke verdeelvraagstukken worden aangepakt.	Nee. We zien ook vaak een focus op economische groei en leefbaarheidsdoelstellingen die losstaan van ruimtelijke thema's.	Ja.

Welke gemene deler(s) zien we die ons helpen om in te schatten of regio's écht strategische keuzes maken over het ruimtegebruik?

We zien dus een grote hoeveelheid regionale agenda's op ruimtelijke thema's, in drie varianten. Dat werpt de vraag op of het regio's in elk type agenda ook lukt om tot strategische keuzes te komen over hoe ze hun ruimte gaan gebruiken. Durven regio's echt prioriteiten te stellen voor de locaties van gebiedsontwikkelingen, of voor één hoofdvorm van ruimtegebruik? In welk van de drie type agenda's wel, in welke niet?

In agenda's die de bestuurlijke logica volgen en agenda's die de economische logica volgen zien we een belangrijke gemene deler: beide agenda's hebben een **integraal karakter**. Dat betekent dat gezamenlijke ruimtelijke ambities zijn 'ingepast' tussen andere ambities, bijvoorbeeld samenwerken aan economische voorspoed of betere leefomstandigheden. Aan een combinatie van ambities op ruimtelijke, sociale en economische thema's gaat een prioriteringsproces vooraf: intern wikt en weegt de regio over of het belangrijker is om een topsector te laten groeien (om meer inwoners aan het werk te helpen) of om de uitstoot van die sector juist te verminderen. **Dat wekt de indruk dat regio's met agenda's van deze typen wel degelijk in staat zijn om een afweging te maken over waar welke ruimtelijke ontwikkeling plaats moet vinden.**

Uit het eerdergenoemde BRE-onderzoek weten we ook dat regio's er steeds vaker voor kiezen om 'het zoet' en 'het zuur' te verdelen op hetzelfde schaalniveau, of onder dezelfde bestuurlijke deelnemers. Als er gezamenlijk wordt gewerkt aan economische winst voor allen, kan dat een smeermiddel vormen om ook een lastige verdeling van ruimte of schaarse gebiedsontwikkelingen te maken binnen de regio.

De doelen-analyse van regionale plannen geeft echter een tegengesteld beeld – daarin zien we dat op veel ruimtelijke thema's juist niet wordt gekozen waar de schop de grond in moet. En we horen ook van regio's en provincies dat er soms wordt gewacht op een duidelijke nationale ruimtelijke hoofdstructuur, waaruit duidelijk blijkt wáár in Nederland verschillende nationale opgaven elkaar raken en welke prioriteiten het rijk stelt bij het aangaan van die opgaven. **Kortom: vanuit deze analyse kunnen we niet eenduidig bevestigen dát het regio's ook echt goed lukt om tot ruimtelijke keuzes te komen.**

Optie voor vervolgonderzoek: begin eens bij regionale realisatie!

In het BRE-onderzoek wordt effectiviteit van regionale samenwerking voor een deel gelijkgesteld aan de resultaten die dankzij de samenwerking tot stand komen. Er wordt o.a. geconcludeerd dat het in alle regio's lukt om 'procesresultaten' te boeken – de productie van een agenda, gezamenlijke lobby bij het rijk of een succesvolle Regio Deal-aanvraag. Maar over 'tastbare resultaten' van de samenwerking die echt zichtbaar zijn in het gebied en voor inwoners blijven veel regio's stil. Het is interessant om – in plaats van doelen en ambities te analyseren – juist de daadwerkelijke 'regionale realisatie' eens als uitgangspunt te nemen. Welke gebiedsontwikkelingen hebben zich in welke regio's afgetekend in de afgelopen jaren? En zijn die nog altijd in planvormingsfase, of is de graafmachine al uitgerukt...? Dat gaat ons meer vertellen over de 'belofte van de regio' bij het aangaan van de grote verbouwing van Nederland!

Wat maakt de optelsom van ruimtelijke regionale agenda's méér dan de som der delen?

Dominant beeld dat opdoemt uit onze analyse: er is véél dynamiek en initiatief om tot ruimtelijke agenda's te komen! De kaart van ruimtelijke regionale agenda's geeft blijk van enthousiasme om toch ingewikkelde verdeelvraagstukken gezamenlijk aan te vliegen. Overal in het land, zonder uitzondering. Dát regio's die werken aan ruimtelijke thema's een landsdekkend netwerk vormen, maakt al dat de optelsom van regionale agenda's meer is dan de som der delen: overal wordt er gewerkt aan ruimtelijke (ordenings)vraagstukken op het niveau van de regio.

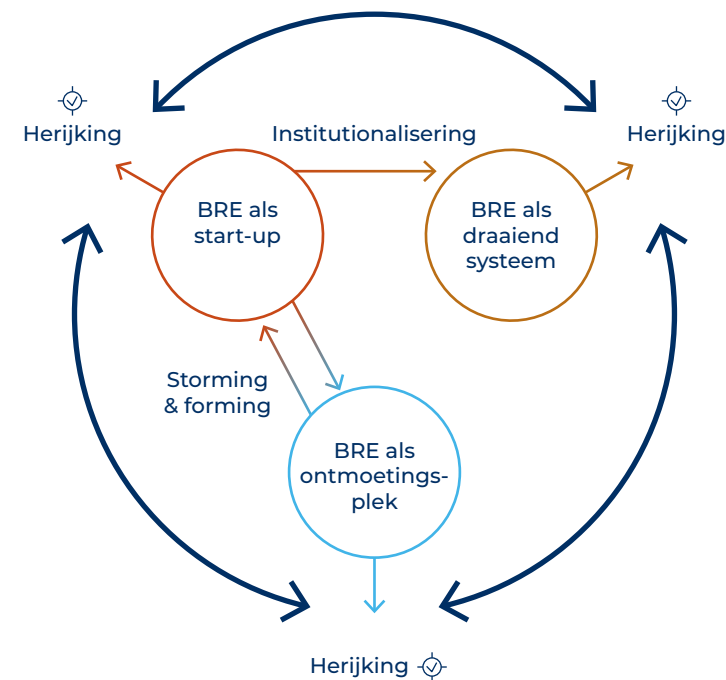
De 'drive' van regio's om gezamenlijk meerwaarde te leveren voor inwoners en gebieden troffen we ook in het BRE-onderzoek aan. Regio's die structureel werken aan een gezamenlijke agenda, leveren méér op voor inwoners en het gebied dan regio's die dat niet doen, konden we aantonen.

Tot slot vinden we het een veelbelovende bevinding dat regio's ook overgaan tot gezamenlijke afwegingen over het ruimtegebruik omdat het gebied en het behoud van haar identiteit daarom vragen.

We troffen zo'n 20 agenda's aan van regio's die samenwerking hebben gezocht op basis van verbindende landschappelijke kwaliteit van een gebied. Waar we vanuit het BRE-onderzoek niet konden onderbouwen dat een gedeelde landschapsidentiteit ook leidt tot effectieve 'zakelijke' onderhandelingen over ruimtegebruik, zien we wél gedeelde agenda's die echt de geografische gebiedslogica volgen en zich richten op specifieke landschappen. Vaak worden in die agenda's ook meerdere ruimtelijke belangen tegen elkaar afgewogen, met als doel om

het ruimtegebruik zo in te richten dat de landschapsidentiteit in stand blijft. De logica van (de kwaliteiten van) het gebied en de bestuurlijke logica (om integraal samen te werken aan ruimtelijke thema's) zijn in die categorie agenda's het meest met elkaar vervlochten. De 'optelsom' van deze ruimtelijke agenda's schept in onze optiek positieve verwachtingen voor de mate waarin regio's erin slagen om tot échte, strategische keuzes te maken voor het ruimtegebruik en gebiedsontwikkelingen die goed aansluiten op de karakteristieke gebiedsopgaven in zo'n regio – er lijken gebieden te zijn waar dat goed lukt!

Uit het BRE-onderzoek weten we dat die energie en het onderlinge vertrouwen in de regionale samenwerkingscultuur belangrijke succesfactoren zijn voor effectieve regionale samenwerking. Regio's zijn continue in ontwikkeling – omdat de context van meer landelijke opgaven dat vraagt of omdat regio's zelf initiatief nemen tot doorontwikkeling. Er is geen optimale organisatievorm of normatief model dat voorschrijft hóé een regio zou moeten samenwerken om tot effectiviteit te komen. Dát er muziek zit in de regio om samen maatschappelijke opgaven aan te gaan (en de handschoen op te pakken om dat vast te leggen in een meerjarige agenda) is cruciaal en in alle verschillende vormen is potentie voor resultaat.



Figuur 4 **Cyclisch model dat weergeeft dat regionale samenwerkingsverbanden zich in grofweg drie verschillende 'levensfasen' kunnen bevinden en daartussen bewegen. In elk levensstadium zijn verschillende mogelijkheden voor doorontwikkeling: soms herijking, soms ook een stap naar een ander levensstadium of ontbinding.**

**In hoeverre sluiten
regionale visies aan
bij nationaal beleid?**



Waarom en hoe vergelijken

De ruim 110 nationale programma's, Kamerbrieven en andere beleidsdocumenten die we in deze analyse betrekken vormen onze beste selectie van 'staand beleid' op ruimtelijke ordeningsvraagstukken (zie bijlage). Dat wil ook zeggen: we weten dat we niet compleet zijn. Toch denken we dat we met deze dataset een aardig beeld kunnen schetsen van hoe landelijk beleid op ruimtelijke ordening zich verhoudt tot regionale agenda's.

We doen twee aannames over een optimale wisselwerking tussen rijk en regio in ruimtelijke ordeningsvraagstukken:

- Het lukt regio's om strategische keuzes over ruimtegebruik te maken (die aanname hebben we al getoetst);
- Op rijksniveau is de afgelopen jaren hard gewerkt om meer **regie en sturing** aan te brengen op de ruimtelijke ordening van ons land. De redenering daarachter van het rijk is dat ruimte zó schaars is geworden en dat ruimtelijke vraagstukken zo'n nationaal karakter hebben gekregen, dat het nodig is om te voorkomen dat gebiedsontwikkelingen versnipperd en met tegengestelde doelstellingen worden ingezet om opgaven te realiseren die overal in het land spelen.
 - Regie en sturing vanuit het rijk gaan daarom over duidelijkheid over waar nationale opgaven elkaar raken en welke keuzes het rijk daarin maakt. Er ligt dus een integrale, nationale afweging ten grondslag aan de sturing vanuit het rijk, ook wel aangeduid als een 'nationale ruimtelijke hoofdstructuur' (zie ook deze aanbevelingen van het PBL over de aard van landelijke sturing).
 - Tegenover 'regie' stellen we daarom 'thematische rijksfocus': beleid waarin het rijk vooral inhoudelijke accenten legt op thema's, ontwikkelingen, opgaven of oplossingen die in de afweging over ruimtelijke ontwikkelingen en bouwen moeten worden meegenomen.

In deze analyse toetsen we deze aannames over optimaal samenspel tussen regionale en nationale keuzes voor ruimtegebruik. We proberen de aannames op drie manieren te onderbouwen.

1. Door in de **doelstellingen van nationale beleidsstukken** op zoek te gaan naar blijk van 'regie op ruimtebeslag';
2. Door puur nationale beleidsstukken en regionale agenda's op het niveau van doelstellingen te vergelijken, om te beoordelen **op welke thema's we de wisselwerking zien ontstaan tussen nationale regie en strategische keuzes op regio-niveau**;
3. Door specifiek in te zoomen op de 'gebiedsgerichte aanpakken' die (op verschillende manieren) zijn aangejaagd door het rijk. En daarbij te vergelijken in **hoe verre gebiedsafbakeningen overeen komen met de geografische afbakening van de 'vrijwillige' agenda's van regio's**.

Vergelijking van nationale doelstellingen

We hebben de doelstellingen en ambities van 75 nationale programma's, Kamerbrieven en andere beleidsstukken vergeleken. Daarbij hebben we gebiedsgericht beleid vanuit het rijk - waarin het rijk een regio- of gebiedsafbakening introduceert - buiten beschouwing gelaten, omdat dit type 'regiovorming door het rijk' in onze optiek vraagt om een eigenstandige analyse. Dan blijven de beleidsstukken over die dan wel een thematische focus hebben, maar óók consequenties hebben voor het realiseren van ruimtelijke ordeningsvraagstukken omdat regio's dit landelijke beleid meewegen als ze strategische keuzes maken en in de uitvoering aan de slag gaan.

Een vergelijking van deze beleidsstukken levert het volgende beeld op:

- Op de thema's **wonen en mobiliteit** vinden we de landelijke regierol op ruimtebeslag het sterkst. In de landelijke woonagenda tekent zich samenhang af tussen verschillende bouw- en woonprioriteiten en is daartussen op gebiedsniveau een onderlinge afweging gemaakt, wordt gestut met Woondeals die zien op kwantitatieve resultaatsturing. Op mobiliteit uit de landelijke regie zich vooral door een rol in de uitvoering: de specifieke infrastructurele ingrepen die in MIRT-verband worden uitgevoerd geven direct aan welke ontsluiting, welke modaliteit en welk type infrastructuur op welke plek de voorkeur verdient van het rijk.
- Op de thema's **water- en bodem, energietransitie en (in mindere mate) natuurbehoud** tekent zich in voornamelijk af hóé er volgens het rijk gewerkt moet worden aan deze beleidsprioriteiten, in plaats van waar. Het lijkt alsof het rijk op deze thema's inzet op en investeert

- in (technologische) innovatie, om het scala aan oplossingen voor ruimtelijke orderingsvraagstukken vooral te vergroten in plaats van het ruimtebeslag goed te verdelen.
- Voor **landbouw** geldt dat het rijk zich in het staande beleid vooral afkeert van het voorschrijven van oplossingen in de landbouwtransitie, maar vooral regie uitoefent door kaders te stellen waaraan een gebiedsgerichte aanpak moet voldoen.
 - Op de thema's **gezondheid (gezonde leefomgeving), ruimte voor economische sectoren** en op het thema **overig** geven nationale programma's vooral aandachtspunten of praktische handvatten om mee te wegen bij gebiedsontwikkelingen in plaats van uitspraken over welk ruimtebeslag waar het meest gewenst is. Er wordt vaak verwezen naar provincies en gemeenten om de daadwerkelijke afweging te maken met (of zelfs tussen) deze aandachtspunten.

Thema	Beeld: zijn programma's en beleidsdocumenten uit op 'regie op ruimtebeslag' of 'thematische focus'?	Voorbeelden
Wonen	De regierol van het rijk wordt aangezet in de doelstellingen, die zijn doorspekt van termen als sturing, regie, evenwichtige verdeling van woonruimte en de combinatie van reguleren én dereguleren in de planvorming. Daarnaast is sprake van kwantitatieve resultaatsturing die gebiedsgericht wordt 'uitgestort' over regio's	• Woontop 2024: aanpassen, schrappen en versimpelen van regelgeving en procedures in combinatie met kwantitatieve doelen uit de Nationale Woon- en Bouwagenda; • Woondeals stutten kwantitatieve en gebiedsgerichte sturing; • Programma's als 'Een betaalbaar thuis voor iedereen' en 'betaalbaar wonen' leggen thematische accenten.
Energie-transitie	Los van het Klimaatakkoord (waar geen gebiedsgerichte sturing vanuit gaat) en het Nationaal Programma Regionale Energietransitie (onder 'semi-verplicht') hebben programma's een sectorale insteek die vooral gaat over de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen tot stand moeten komen. Er lijkt sprake van complementariteit tussen de doelstellingen van de programma's.	• Kwantitatieve doelstellingen voor het energiesysteem, de hoofdenrgiestructuur, waterstof, duurzame industrie, warmtetransitie of verduurzaming van de gebouwde omgeving. • Oproep voor 'Cluster Energiestrategieën' voor industriegebieden
Water- en bodem	Er is sprake van regie op de manier waarop een water- en bodemsturende ruimtelijke ontwikkeling tot stand moet komen, naast enkele verplichtingen aan mede-overheden om de ondergrond mee te wegen in ruimtelijke orderingsvraagstukken. Over de regierol van het rijk op het gebied van waterveiligheid en de zoetwatervoorziening in het Deltaprogramma valt te twisten: het rijk is zelf uitvoerder van maatregelen op gebiedsniveau, maar de verbinding met andere rijkstrajecten op ruimtelijke ordening op gebiedsniveau staat soms centraal als doelstelling.	• Verplicht stellen van ruimtelijke ordening van de ondergrond 'in verbinding met de NOVEX-aanpak' • Verbeteren van zoetwaterbeschikbaarheid: Ontwikkelen van strategieën en maatregelen om de waterbalans te behouden, inclusief aanpassing van het hoofdwatersysteem en verkenning van zelfvoorzienendheid in kwetsbare gebieden. • Hoogwaterbeschermingsprogramma richt zich op specifieke dijkversterkingen die door het rijk worden uitgevoerd.
Natuur-behoud	Programma's hebben een sectorale insteek, waarbij het accent ligt op het inbedden van natuurinclusiviteit in diverse gebiedsontwikkelingen. Milieunormering is daarvan onderdeel.	• Agenda Natuurinclusief: principes van natuurinclusiviteit integreren in alle sectoren van ruimtelijke ordening; • Nationaal dakenplan: richtlijnen om de multifunctionaliteit van het gebruik van daken te borgen in ruimtelijke plannen;
Landbouw	Op basis van (op moment van schrijven) staand beleid is te stellen dat in de landbouwtransitie regie wordt uitgeoefend op ruimtebeslag, waarbij er stevige kaders liggen waar gebiedsgerichte aanpakken aan moeten voldoen én waar er ook specifieke gebieden worden aangewezen voor specifieke transitiepaden. Daarnaast worden er op een aantal sub-thema's en specifieke sectoren innovaties gestimuleerd.	• De inzet op lokaal maatwerk voor gebiedsspecifieke inzet op natuurherstel en emissiereductie in extra kwetsbare (Natura 2000-)gebieden blijft in stand; • Sectorale inzet op innovaties in o.a. stikstof- en mestreductie en duurzaam bodembeheer. • Nationale Tuinbouwagenda: concentratie van bedrijven (en omliggende infrastructuur).
Mobiliteit	Regie op ruimtebeslag ontstaat vooral doordat het rijk zelf aan de lat staat voor de uitvoering van onderhouds- en vernieuwingsmaatregelen in het kader van MIRT. Voor (lucht)havens en industriegebieden komt regie tot stand door (milieu)normering en soms nader in te vullen clusterspecifieke planvorming.	• De Mobiliteitsvisie en het Toekomstbeeld OV leggen vanuit stevige analyses thematische accenten voor de verdere ontwikkeling van modaliteiten. • Locatiespecifieke maatregelenpakketten Schiphol en in de Havennota.
Ruimte voor economische sectoren	Programma Ruimte voor Economie en Programma Werklocaties zijn eigenlijk de enige twee programma's binnen dit thema. Daarin wordt vooral het advies gegeven (aan provincies) om gebiedsgerichte regie te voeren op de toewijzing van ruimte aan economische functies.	
Gezondheid	Programma's bepleiten om gezondheidsaspecten goed mee te wegen in ruimtelijke orderingsvraagstukken, maar oefenen geen regie uit op het ruimtebeslag van dit type programma's. Milieunormering wordt meegenomen als gezondheidsaspect.	• Programma Groene en Gezonde leefomgeving geeft advies over de inbedding van gezondheid in ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke orderingsvraagstukken. • (Milieu)normering voor o.a. agrarisch natuurbeheer, Schiphol en havens gaan vaak gepaard met andere principes voor een gzone leefomgeving
Overig	Ruimte voor Defensie en het Nationaal Erfgoedprogramma zijn de belangrijkste programma's die niet onder één van de overige categorieën vallen. Ruimte voor Defensie wordt geografisch afgebakend (en daar wordt dus regie op gevoerd), in het Nationaal Erfgoedprogramma wordt een accent gelegd op het aardbeviingsgebied maar vooral gepoogd de gemeentelijke en provinciale plannen bijeen te brengen.	

Onze analyse van de wisselwerking tussen nationale regie en strategische keuzes op regio-niveau

Onze vergelijking tussen nationale en regionale doelen levert nog niet het beeld op dat er altijd sprake is van optimale wisselwerking:

- De verstevigde sturing en regie van het rijk op de aanpak van de **wooncrisis** lijkt uit te gaan van de 'optimale' wisselwerking tussen rijk en regio bij ruimtelijke planvorming die we veronderstellen. De landelijke woon- en bouwagenda (in combinatie met de Woondeals) als planologische kernbeslissing, aan de regio's om de keuzes te maken over waar de schop de grond in gaat. In de regionale woonagenda's treffen we alleen maar weinig van dit type 'strategische keuzes' aan. De wisselwerking is in die zin dus niet optimaal. De rol (of tussenkomst) van provincies in het aanwijzen van woningbouwlocaties kan hiervoor een verklaring vormen.
- Op **mobiliteitsvraagstukken** kan het rijk veel ruimte nemen voor regie én voor strategische keuzes over waar de ingrepen plaatsvinden. Omdat infrastructurele ingrepen nu eenmaal grote budgetten vragen) moeten regio's wel lobbyen bij het rijk om fondsen. Regionale agenda's kunnen dan niet verder gaan dan lobbyboodschappen waarbij de gewenste locaties voor de infrastructurele ingrepen goed worden onderbouwd. Óf daar inderdaad de schop de grond in gaat, dat bepaalt uiteindelijk het rijk als financier.
- Als het rijk doorgaat met het stimuleren van gebiedsgerichte aanpakken voor de transitie in het **landelijk gebied**, zouden we dat ook vanuit deze analyse een verstandige keuze vinden. Regio's die landbouwdoelstellingen in hun ruimtelijke agenda's hebben durven strategische keuzes te maken voor specifieke (spannende) gebiedsontwikkelingen, in samenhang

met opgaven als natuurinclusiviteit en recreatief gebruik van groene gebieden. En het rijk laat in overig staand beleid ook de keuze voor de beste oplossing aan de regio, waarbij focus wordt aangebracht op afgebakende (Natura-2000) gebieden.

- Op opgaven rondom **natuurbehoud, gezonde leefomgeving en recreatie** staan regio's aan het roer – ze voeren (gezamenlijk) regie én maken strategische keuzes over welke gebiedsontwikkelingen waar nodig zijn. Meer regie en sturing vanuit het rijk op geografisch prioritaire gebieden (buiten de gebiedsgerichte aanpakken die voor nationale parken en Natura-2000 gebieden gelden, en natuurlijk de omvangrijke wet- en regelgeving op milieuzaken) lijkt niet per se noodzakelijk.
- Op het thema **ruimte voor economische sectoren** geeft het rijk dan wel veel ruimte aan de regio (en provincies), maar die wordt maar beperkt ingevuld met strategische keuzes voor gebiedsontwikkelingen in de agenda's van de regio's die wij aantreffen.
- Voor **water en bodem** en de **energietransitie** zijn nationale gebiedsgerichte aanpakken (Deltaprogramma's en RES) leidend en komen rijk en regio al samen. In overig nationaal beleid ontwaren we nauwelijks een regierol van het rijk én beperkte strategische keuzes op het niveau van de regio.

Zoals we in de inleiding al hebben weergegeven zijn jaarplannen, uitvoeringsagenda's behorend bij programmatische samenwerking en structuurvisies waarin twee gemeenten aan één gebiedsontwikkeling samenwerken expliciet uitgesloten in de dataset van de 130 ruimtelijke agenda's die hier voorligt. We hebben de aanname gedaan dat deze documenten niet voorzien in strategievorming in ruimtelijke ordeningsvraagstukken, maar vooral (operationeel) uitvoerend van aard zijn. Dat het gemeenten gezamenlijk lukt om gezamenlijk projecten of gebiedsontwikkelingen op gemeentegrenzen uit te voeren is evident, maar de vraag die voorlag voor deze analyse was juist om te beoordelen in hoeverre regio's erin slagen om strategische, integrale keuzes te maken over het ruimtegebruik.

Een strategische, eenduidige keuze voor ruimtegebruik stellen we gelijk aan een keuze over wáár de schop de grond in gaat of wáár de verbouwing plaatsvindt, en (idealiter) welke consequenties die keuze heeft voor andere ruimtevragers in een specifiek gebied.

We hebben de doelstellingen en ambities van alle 130 ruimtelijke agenda's per thema kwalitatief vergeleken om te beoordelen of regio's in hun agenda's strategische keuzes maken. Dat levert het volgende beeld op:

- Op de thema's **wonen en mobiliteit** vinden we de concrete locaties voor fysieke ingrepen meestal niet terug in de doelstellingen. Als die locaties wél worden genoemd in

de doelstellingen, hebben deze vaak het karakter van een lobbyboodschap of roep om capaciteit van andere overheden of andere stakeholders om de doelen te behalen.

- In agenda's op de thema's **landbouw, natuurbehoud en 'overig' (voornamelijk recreatie)** treffen we wél vaker referenties naar specifieke gebiedsontwikkeling, landschappen of sectoren waar de fysieke ingrepen zich op richten. We vinden in agenda's op deze thema's bovendien vaker referenties naar het gelijktijdig gebruiken van de ruimte voor meerdere doeleinden – in lijn met onze eerdere bevinding dat natuurbehoud en recreatie het vaakst hand-in-hand gaan.
- In agenda's op **water en bodem** en die ingaan op doelstellingen in de **energietransitie** zien we vaak de doelstelling terugkomen om méér beleid te ontwikkelen, en dus de afweging over waar de fysieke ingreep moet plaatsvinden uit te stellen.
- Op de thema's **gezondheid (gezonde leefomgeving) en ruimte voor economische sectoren** zien we de minste gebiedsontwikkelingen terug in de doelstellingen en de ambities die in de agenda's worden gesteld. Doelen op deze thema's vinden we het meest abstract.

Een ruwe vergelijking tussen de geografische afbakening van 'gebiedsgerichte aanpakken' van het rijk en regionale agenda's



Figuur 5 **30 RES-regio's**
Energietransitie

Regionale Energiestrategieën

RES-regio's overlappen vaak met de schaal van regionale ruimtelijke visies, zeker als die schaal de 'bestuurlijke logica' volgt. Dat is niet verwonderlijk, omdat het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën de regio-afbakening voor RES-regio's heeft overgelaten aan de regio's zelf. Er is geen nationale sturing op de gebiedsafbakening uitgeoefend. Uitgangspunt is dat elke regio zelf bepaalt welke bijdrage ze levert aan het realiseren van de landelijke ambities voor energieneutraliteit.



Figuur 6 **16 NOVEX-gebieden**
Verstedelijking,
haven/industrie,
landelijke gebieden

NOVEX-gebieden

Voor slechts de helft van de 17 NOVEX-gebieden kunnen we stellen dat we de gebiedsafbakening terugvinden in regionale agenda's die de 'bestuurlijke logica' volgen. De andere helft lijken 'gelegenheidscoalities' (Lelylijn), combinaties van bestuurlijke regio's óf samenvallend met de locaties van economische clusters. Omdat de afbakening van NOVEX-gebieden dus maar zeer beperkt overlapt met die in de regionale agenda's, kunnen we verwachten dat de doelstelling van 'het terugpakken van landelijke regio op ruimtelijke ordening' niet leidt tot kaders vanuit een brede afweging waar regio's direct goed mee uit de voeten kunnen. De aansluiting op bestaande regionale agenda's is dan ook wisselend. De selectie van NOVEX-gebieden biedt enige verklaring: de lobby van gebieden die 'extra aandacht' nodig zouden hebben in de toekomstige Nota Ruimte om verschillende redenen is meestal gehonoreerd.

Dat zien we terug in de Ontwikkelperspectieven van sommige NOVEX-gebieden: soms overlappen die met bestaande Verstedelijkingsstrategieën van regio's, soms zijn dat 'nieuwe' stukken.

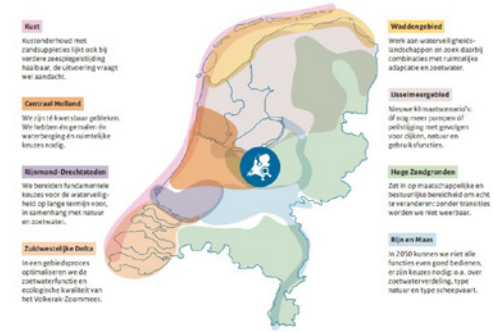
Tegelijkertijd zien we dat er in een aantal NOVEX-gebieden wel al wordt gewerkt aan realisatie van de Uitvoeringsagenda's – de schop gaat de grond in. Een van de verklaringen daarvoor is de (toezegging voor) cofinanciering vanuit het rijk. Net als in de Regio Deals geeft die een impuls aan specifieke gebiedsontwikkelingen.



Figuur 7 21 Nationale Parken
Natuurbehoud

Nationale Parken

De landschapnamen van de 21 geselecteerde Nationale Parken (met ieder een eigen gebiedsvisie) zien we terug in de kaart van regionale visies, maar ook de namen van de agenda’s en samenwerkingsverbanden. Zeker als we kijken naar de recreatieschappen en landschapstafels waarin agenda’s voortvloeien uit een gedeelde blik op behoud van landschappelijke identiteit. In andere woorden: de rijksafbakening van Nationale Parken en de gebiedsgerichte aanpakken die daarvoor worden opgesteld volgen net als regio’s de logica van het gebied. Overigens komen we in de ‘witte vlekken’ op de kaart van nationale parken in Gelderland en Noord- en Zuid-Holland juist ook regionale visies voor natuurbehoud tegen – dat ook nog eens duidt op complementariteit tussen landelijke (thema)sturing en regionale agenda’s.



Figuur 8 Deltaprogramma 2025
Water en bodem-sturend

Deltaprogramma

De afbakening van de meeste gebiedsprogramma’s staat ver van de bestuurlijke realiteit. Uitzonderingen zijn het Waddengebied en het IJsselmeergebied, waar de regionale agenda een uitvloeisel lijkt te zijn van (eerdere) gebiedsgerichte samenwerking onder het Deltaprogramma. Voor de overige gebiedsprogramma’s kan gesteld worden dat regionale keuzes en benodigde ruimtelijke ontwikkelingen echt wordt afgewenteld op de regio, omdat er geen bestuurlijke gremia zijn waarin de gebieden in samenspel met het rijk daaraan werken. De gebiedsagenda’s komen over als een rijksproduct, waarin samenspel met de bestuurlijke regio’s echt mist.

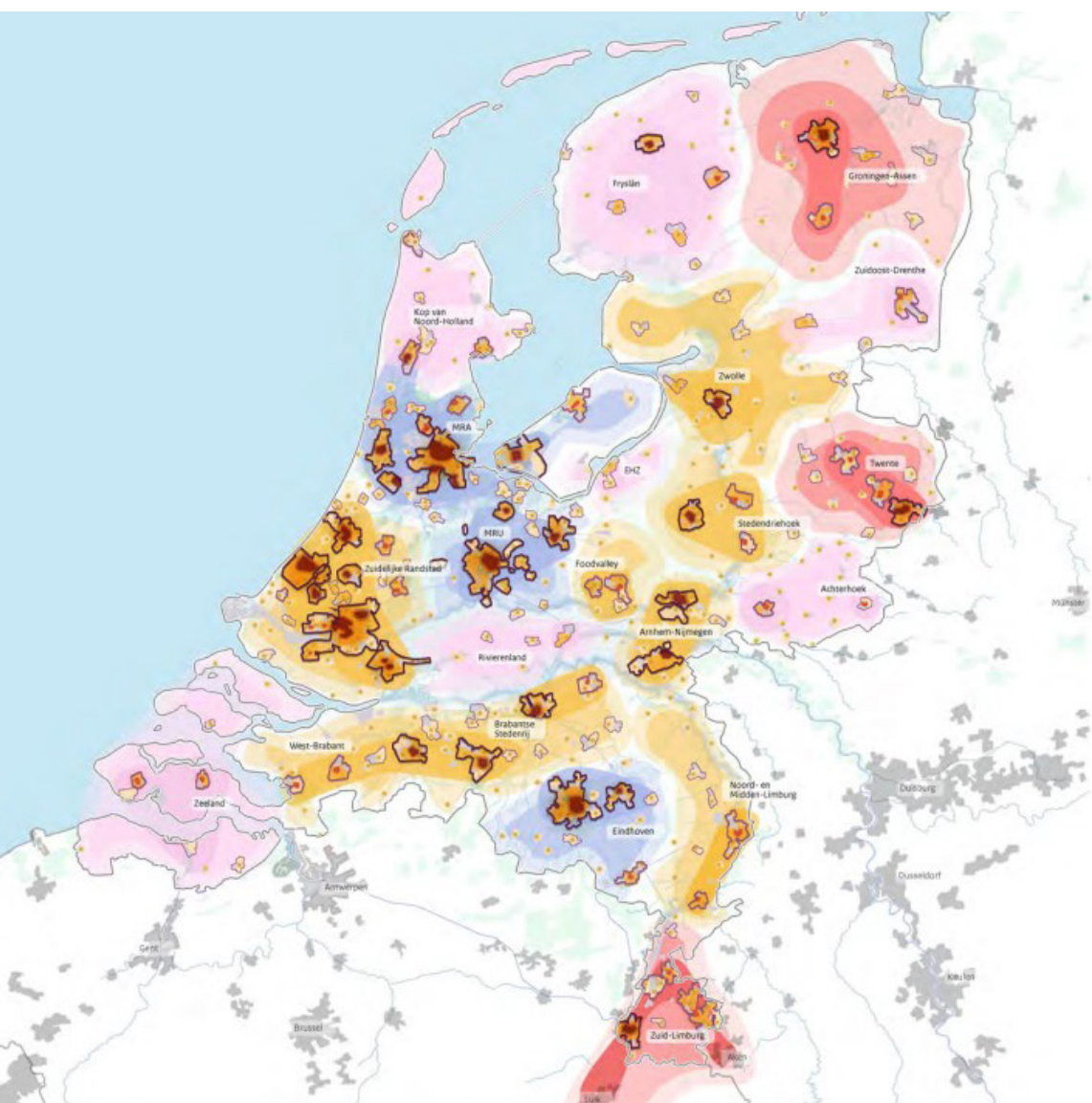
Uitzondering vormt het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie, waarin ‘werkregio’s’ worden uitgenodigd om met cofinanciering van het rijk te werken aan klimaatadaptatie. Enkele regio’s in de dataset van vrijwillige samenwerkingsverbanden (zoals de Bestuurlijke Tafel Water Midden-Holland) spreken ook de ambitie uit in hun strategie om zo’n werkregio te worden.

De ‘belofte’ van de Nota Ruimte?

Kaart 11 Regionale samenwerkingsverbanden waarbinnen samenwerking plaatsvindt op ruimtelijke thema's.



Kaart 12 Voorontwerp Nota Ruimte over regionale (groei)ambities



In het voorontwerp van de Nota Ruimte worden al de nodige keuzes gemaakt over de verhouding tussen landelijke verstedelijkingsopgaven en regionale invulling daarvan richting 2050. Het relatieve zwaartepunt van verstedelijking (nu in het westen op de zgn. VISA-kaart) verschuift richting het noorden, oosten en zuiden. Dat betekent dat een aantal regio's, die nu nog een klein aandeel hebben in de landelijke verstedelijkingsopgave, verder groeien. De bevolkingsgroei moet vooral ook plaatsvinden in de 'band rond de randstad', die van Zwolle zuidelijk richting Arnhem-Nijmegen naar de Brabantse stedenrij loopt. In 2050 is dit gebied een meer samenhangend systeem, met beschermde natuur en duurzame agrarische landschappen ertussen. Regio's die hiervan op afstand liggen (de as Groningen-Assen, Zuid-Limburg en Twente) ontwikkelen zich naar het model van de Metropoolregio Eindhoven, zodat deze regio's met een sterke en onderscheidende economie ook een groot aandeel in de verstedelijkingsopgave kunnen inlossen.

Het 'hoe' van die beweging richting dit verstedelijkingsbeeld is interessant: het rijk kiest voor 'onderscheidende regionale ontwikkeling' – waarbij er best scherp onderscheid wordt gemaakt tussen verstedelijkingsgebieden die hierboven worden genoemd en 'luwere gebieden' waar op kleinere schaal ontwikkelingen mogelijk moeten zijn als extra voorzieningen en versterking van de lokale economie. Keuzes moeten hun beslag krijgen in 'regionaal gedifferentieerde strategieën.' We constateerden al eerder in deze analyse dat die regionaal gedifferentieerde strategieën er eigenlijk al zijn – vrijwillig vormgegeven dóór de regio's zelf. De visie op integrale verstedelijking zou dus in theorie een handreiking kunnen doen naar die regio's die al op eigen initiatief meerdere ruimtevragers tegen elkaar zijn gaan afwegen en strategieën zijn gaan formuleren voor gebiedsontwikkelingen die passen bij hun gebied.

We denken dat het ingewikkeld wordt om zo'n belofte over verbeterde samenwerking tussen rijk en regio echt in te lossen in de Nota Ruimte. Als we de kaart uit het voorontwerp over de 'ruimtelijke strategie voor onderscheidende regionale ontwikkeling' vergelijken met onze kaart van vrijwillige regionale strategieën op ruimtelijke thema's, vallen namelijk vooral verschillen in de gebiedsafbakening op. Op de beide kaarten worden een aantal regio's op dezelfde manier afgebakend, waarbij zeker Twente als toekomstig 'hoogstedelijk milieu' in het oog springt. Maar zeker voor de roze gebieden op de VISA-kaart – waar 'vitaliseren' in de luwte en op kleinere schaal de nationale strategie vormt, zien we op de kaart van vrijwillige samenwerkingsverbanden andere gebiedsafbakeningen domineren. Op het schaalniveau van de provincie Fryslân wordt bijvoorbeeld niet vrijwillig samengewerkt aan ruimtelijke thema's. De regio Noord- en Midden-Limburg behoort dan wel tot de oranje 'verstedelijkingsband' op de VISA-kaart, maar we treffen op dat schaalniveau nog geen vrijwillige regionale ruimtelijke visie aan. En vooral in Zuid-Holland is de overlappendeken van vrijwillige ruimtelijke visies zó complex, dat de nationaal aangewezen clusters voor verstedelijking kunnen samenvallen met verschillende bestaande en vrijwillige regio-indelingen. Dan wordt het voor het rijk dus lastiger om aan te sluiten bij (bestuurlijke) logica van één regio om die verstedelijking te kunnen stimuleren.

Het voorontwerp van de Nota Ruimte geeft nog geen verdere inhoudelijke invulling van de regionale strategieën om tot 'onderscheidende regionale ontwikkeling' te komen. Maar op basis van deze analyse zouden we het verstandig vinden om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de 'logica van de regio' om daartoe te komen. Er ligt een flinke basis in de planvorming op het niveau van de regio en de ontwikkelstrategieën die regio's zelf vrijwillig hebben uitgedokterd. Bovendien bleek al dat de kleurencodering onvoldoende recht deed aan het onderscheid tussen regio's met één kleur. Met name de 'roze' gebieden ('vitaliseren') op de VISA-kaart werden geïnterpreteerd in de publieke beeldvorming – die kregen het imago van 'achterstandsgebieden' met een flinke regionale ontwikkelopgave, terwijl dat niet overal evenzeer te onderbouwen is. Denk alleen al aan het verschil in opgaven van Rivierenland en van Zuidoost Drenthe. Het rijk zou er dus goed aan doen nauw aan te sluiten bij de definitie van vitalisering (en dus de regionale opgaven) en de doelen en ambities die regio's zichzelf stellen, en niet te voorkomen dat ze in 'splended isolation' allerlei ruimtelijke keuzes opnieuw maakt of zelfs tegensprekt van bovenaf. Nationale regie op ruimtelijke orderingsvraagstukken is dan ver te zoeken...

Conclusie

Er is verre van een eenduidig beeld over de wisselwerking tussen rijk en regio in ruimtelijke verdeelvraagstukken

- De Nationale Programma's die wij hebben onderzocht geven maar voor een deel blijk van de 'inhaalslag' die het rijk maakt om landelijk regie uit te oefenen op ruimtelijke ordening. Als we ervanuit gaan dat regie een integrale afweging moet betreffen, valt wel op dat er nog veel programma's sectoraal zijn ingestoken.
- Op sommige thema's en in sommige gebiedsgerichte aanpakken die tot stand zijn gekomen op initiatief van het rijk zien we potentie voor een optimale wisselwerking tussen (kaders vanuit het rijk) en (strategische keuzes in) de regio.
- De uitdaging voor de Nota Ruimte om eenduidigheid aan te brengen in de wisselwerking tussen rijk en regio vinden we na deze analyse nog veel groter dan toen we eraan begonnen. Hoe meer eigenstandige visie van de regio en hoe meer landelijke opgaven om te realiseren, hoe lastiger die bij elkaar zijn te brengen, lijkt ons.
- Deze vergelijking sterkt ons in de gedachte dat het rijk moeite heeft met het 'aansluiten bij de logica van de regio' – of het volgen van de gebiedsafbakening van ruimtelijke agenda's die door de regio al is gekozen.

Uitsmijter over de wisselwerking: het rijk financiert vrijwillige regionale samenwerking op ruimtelijke vraagstukken vrijwel niet

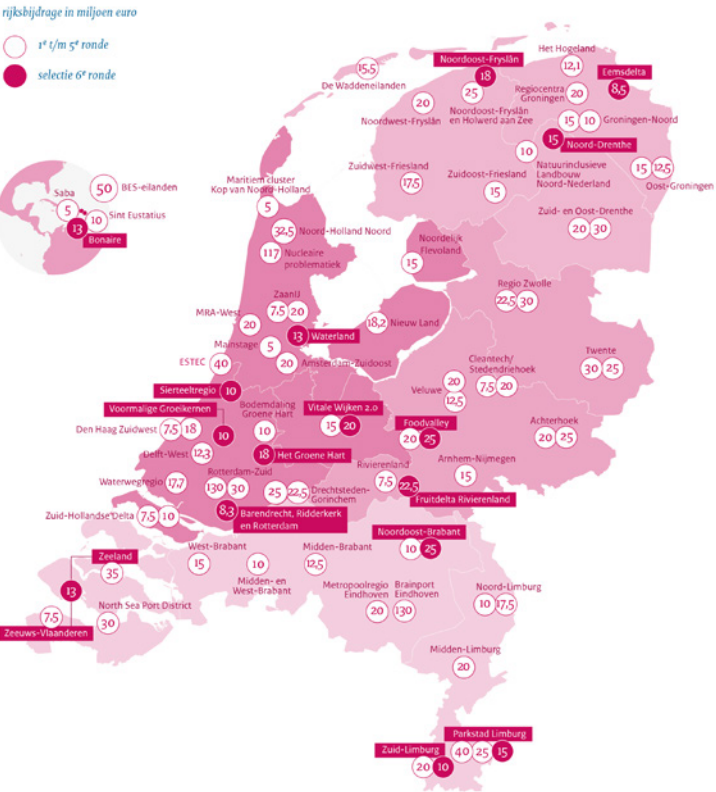
We zijn geen enkele regionale agenda tegengekomen waarin het rijk als investeerder optreedt. Regio's zorgen zelf voor het aantrekken van (sectorale, thema-specifieke) fondsen vanuit het rijk om hun regionale agenda's uit te voeren.

De enige uitzonderingen daarop zijn:

- **Regio Deals.** Tijdelijke programmagelden worden- zonder beleidsmatige schotten die van bovenaf worden opgelegd - toegekend aan regio's op basis van een propositie, waarin wordt verduidelijkt hoe het Regio Deal-programma bijdraagt aan de uitvoering van een regionale agenda.
- **Convenant Beethoven (2024).** Het rijk investeert in de Verstedelijkingsstrategie van Eindhoven.

Regio Deals

244,3 miljoen euro voor 6^e ronde Regio Deals



Kaart 13 Geografisch overzicht van alle Regio Deals (met titels van de regio's) die sinds 2018 zijn toegekend.

Onze ideeën voor verbetering én een rol voor de VNG

Hoe wij denken dat regie op de grote verbouwing van Nederland beter kan

In de veelheid van vrijwillige regionale strategieën op ruimte zagen we enthousiasme en ontwikkeldrang in de planvorming door regio's. De historie van het 'afwentelen' van ruimtelijke keuzes op de regio maakt bovendien dat regio's meer ervaring hebben opgedaan met het sturen op de realisatie van integrale ruimtelijke opgaven dan het rijk. We vinden dat de kracht van de regio niet optimaal wordt benut door het rijk (bijvoorbeeld in het proces rondom de Nota Ruimte), terwijl de omvang van de verbouwing van Nederland tot 2040 dat wél vraagt. Een fundamenteel andere benadering is nodig: niet alleen méér sturing op ruimtelijke ordening vanuit het rijk door nieuwe planvorming, maar ook het voeden van landelijke keuzes vanuit de afwegingen die in de regio worden gemaakt (in hun regionale strategieën) en bestaande integrale gebiedsontwikkeling. Zodat regionale realisatie van de grote verbouwing aansluit bij de afwegingen die regio's en gebieden zélf al hebben gemaakt. We stellen daarom de beweging voor die we hieronder schematisch afbeelden.



Figuur 5 Model dat het samenspel weergeeft tussen het nationale, regionale en sub-regionale schaalniveau bij de aanpak van ruimtelijke orderingsvraagstukken. Links betreft de huidige situatie, rechts de gewenste of geadviseerde situatie.

Afdronk en advies aan de VNG

Aan de slag te gaan voor en met 'de regio'!

In deze analyse hebben we laten zien dat regio's zich met enthousiasme, ontwikkeldrang en een flinke hoeveelheid planvorming op de grote ruimtelijke orderingsvraagstukken zijn gaan storten en dat het rijk een inhaalslag lijkt te maken met integrale sturing en regie op die vraagstukken. In de basis is de regio dan het bestuurlijke 'meso-niveau' tussen rijk en gebiedsontwikkeling waar strategische keuzes tot stand komen op basis van nationale kaders. Maar er blijven ontwikkelpunten voor rijk en regio, om te kunnen groeien in de nieuwe benadering die we hebben voorgesteld:

- Een groot deel van de **regio's** kan nog oefenen met het maken van strategische keuzes over wáár de schop de grond in moet. De inhoudelijke prioritering van ambities is vaak grofweg duidelijk in de strategieën, maar het kiezen van bijbehorende gebiedsontwikkelingen is soms nog lastig.
- Voor het **rijk** zien we mogelijkheden om nog verdergaand aan te sluiten bij de 'logica van de regio' – laat de regio haar eigen gebiedsafbakening (vooral), haar opgaven en haar ambities definiëren. Het voorontwerp van de Nota Ruimte doet daarin voor sommige regio's een stap naar voren, maar schept voor sommige gebieden ook een soort 'wensdenken' dat nog niet aansluit bij de staande praktijk van opgavedefinitie en planvorming in de regio.

We vinden dat er in de nieuwe benadering van de 'grote verbouwing van Nederland' die we hebben voorgesteld en de wisselwerking tussen rijk en regio die de omvang van de ruimtelijke vraagstukken een rol voor de VNG ligt besloten. De ruimtelijke opgaven geven urgentie aan een gesprek dat de VNG al gedurende langere tijd voert met haar leden over haar rol vis-a-vis het schaalniveau van 'de regio'. Juist omdat het schaalniveau van de regio zo veelbelovend lijkt om de verdeling van schaarse ruimte te verbeteren, adviseren we de VNG om op ruimtelijke thema's een doorbraak te maken en haar taakinfilling voor gemeenten ook geschikt te maken voor **strategische regionale samenwerkingsverbanden**, waarin gemeenten (en soms andere overheden) vrijwillig samenwerken aan integrale afwegingen rondom (onder andere) ruimtegebruik.

Drie mogelijkheden voor de VNG om regio's te ondersteunen bij het realiseren van de 'bottom-up' benadering van ruimtelijke orderingsvraagstukken

We zien de volgende volgorde in het aanpassen van de dienstverlening van de VNG om die geschikt te maken voor regio's die toewerken naar een optimale(re) wisselwerking tussen rijk en regio in de aanpak van ruimtelijke orderingsvraagstukken:

1. **Vorbereiding: in gesprek met 'de regio!'** Een eerste stap die de VNG kan zetten om tot een aanbod voor regio's te komen is om de bevindingen uit deze analyse verder te verscherpen voor individuele regionale samenwerkingsverbanden. Doel van dat gesprek is dan om:
 - Te beoordelen in hoeverre het een regio inderdaad lukt om na integrale afweging ook echt keuzes te maken over waar de schop de grond in gaat – en wat daarin bevorderende en belemmerende factoren vormen voor zo'n specifieke aanpak van ruimtelijke verdeelvraagstukken (zie ook het BRE-onderzoek waaraan in deze analyse werd gerefereerd)
 - Welke doorontwikkeling in de huidige samenwerkingspraktijk nodig is om dat beter te kunnen doen;
 - Wat een regio nodig heeft van rijk en provincie (over kaders die worden gemist of juist als 'teveel' worden ervaren), en eventueel de VNG.

Voor dit gesprek hebben we een 'gespreksleidraad' ontworpen op basis van de figuren en bevindingen uit deze analyse. Uit het BRE-onderzoek weten we dat 10 regio's meer dan voldoende vergelijkingsmateriaal biedt: 5 zijn eventueel een goede opstap. We raden aan om het gesprek vooral te richten op strategische samenwerkingsverbanden die duidelijk overlappen met gebieden die roze, oranje of rood zijn gekleurd in de VISA-kaart van het Voorontwerp Nota Ruimte, gezien de volgende adviezen hieronder.

2. **Kennisdeling tussen regio's.** Na de gespreksronde zou de VNG de nieuwe bottom-up benadering van de aanpak van ruimtelijke orderingsvraagstukken die in

deze analyse is gepresenteerd verder kunnen inkleuren en verscherpen. Wat hebben regio's nodig om hun rol te vervullen, wat vragen zij specifiek van het rijk (of van gebiedsontwikkelingen op het sub-regionale niveau, deelnemende gemeenten?). Die verscherpte benadering zou de VNG terug kunnen geven aan de 'gespreksregio's' of een breder gezelschap – tijdens een evenement dat zich specifiek richt op regio-bestuurders en waar VNG-leden ook echt als regiobestuurder voor worden uitgenodigd. Het onderling vergelijken van werkpraktijken tussen regio's gebeurt in onze ervaring weinig, zeker in ruimtelijke orderingsvraagstukken, en de VNG kan een rol pakken om lessen en successen uit de regionale samenwerkingspraktijk op ruimte te delen. Eventueel kan deze kennisdeling ook gebruikt worden om verdere ondersteuning en dienstverlening aan regionale samenwerkingsverbanden door de VNG uit te denken.

3. **Belangenbehartiging.** Tot slot kunnen we ons voorstellen dat uit de gesprekken meer onderbouwing of nuance wordt aangebracht in het beeld van sturing en regie vanuit het rijk op ruimtelijke orderingsvraagstukken. De bottom-up benadering die we voorstellen vraagt immers al de nodige ontwikkelruimte van het rijk, die met praktijkvoorbeelden verder kan worden gestut. We kunnen ons voorstellen dat de VNG toewerkt naar een 'bod' namens en met regio's die werken aan ruimtelijke vraagstukken aan het rijk, waarin de een nieuwe, bottom-up benadering van de grote verbouwing van Nederland met een centralere rol voor keuzes in de regio is uitgewerkt. Zo'n bod zien we deels in verbinding met het traject rondom de Nota Ruimte in 2025, maar is ook relevant voor het moment waarop de Nota er ligt en de realisatie op de agenda verschijnt. Ons advies is in ieder geval om het momentum dat er nu, rondom de Nota Ruimte, ontstaat in zowel regio's als bij het rijk te benutten om belangenbehartiging van de VNG namens strategische regionale samenwerkingsverbanden verder uit te werken.