



RAPPORT

Ruimte maken voor keuzes

Evaluatie van het ruimtelijk arrangement
en handvatten voor het vervolg

75845 - 18 november 2025

RAPPORT

Ruimte maken voor keuzes

Evaluatie van het ruimtelijk arrangement
en handvatten voor het vervolg

Anne van Heerwaarden
Geert Pool
Sam Huberts
Mees Bouweriks

75845 - 18 november 2025

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1

Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Over het onderzoek.....	5
1.3 Leeswijzer.....	6

HOOFDSTUK 2

Beantwoording van de onderzoeksvragen	7
2.1 Rode draad beantwoording onderzoeksvragen	8
2.2 Publieke waarde.....	8
2.3 Organisatie.....	9
2.4 Draagvlak	11

HOOFDSTUK 3

Aanbevelingen en handvatten	13
3.1 Inleiding	14
3.2 Onze lijn van aanbevelingen: doorpakken door te verscherpen en te verduidelijken	14

DEEL 2

Onderzoeksbevindingen.....	25
-----------------------------------	-----------

HOOFDSTUK 4

Publieke waarde	26
4.1 Publieke waarde propositie	27
4.2 De output en outcome van de ruimtelijke arrangementen	31

HOOFDSTUK 5

Organisatie	37
5.1 De rollen van de betrokken partijen bij de inzet van het ruimtelijk arrangement en het NOVEX-spoor provincies	38
5.2 Programmaspoor provincies/DG RO.....	43
5.3 Interdepartementaal	46
5.4 Interbestuurlijk.....	49

HOOFDSTUK 6

Draagvlak	52
6.1 Draagvlak voor het vervolg	53

BIJLAGE 1

Gesprekspartners.....	55
------------------------------	-----------

BIJLAGE 2

Geraadpleegde documenten	56
---------------------------------------	-----------



HOOFDSTUK 1

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding, het doel en de aanpak van de evaluatie van het instrument 'ruimtelijk arrangement'. Het Ministerie van VRO vroeg Berenschot om kort na de eerste cyclus te reflecteren op de werking van het instrument. De onderzoeksvragen richten zich op doeltreffendheid en doelmatigheid, samenwerking, draagvlak en verbeterpunten. De aanpak bestond uit documentanalyse, interviews en casusonderzoek. De leeswijzer biedt een overzicht van de rapportstructuur.

1.1 Aanleiding

In juli 2022 is door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) *'Programma NOVEX'* gelanceerd. Dit programma heeft tot doel om de uitvoering van de nationale omgevingsvisie (NOVI) te versnellen, de ruimtelijke regierol van het Rijk te versterken en om de samenwerking in de (uitvoerings)relatie met provincies en gebieden te vernieuwen.

Eén van de twee pijlers van het programma NOVEX is het *provinciale spoor*¹. Dit provinciale spoor is erop gericht om nationale en decentrale ruimtelijke opgaven in samenhang te benaderen en te vertalen naar concrete afspraken per provincie. Dit verloopt via het *instrument ruimtelijk arrangement*.

Het instrument ruimtelijk arrangement kent een proces dat is gestart voorafgaand de publicatie van het *startpakket in december 2022*: een bundeling van Rijksopgaven met een ruimtelijke claim. Provincies werden vervolgens gevraagd om, samen met waterschappen, gemeenten en partners, te kijken hoe deze ruimtelijke opgaven in hun provincies konden worden ingepast, wat daar voor nodig is en waar dat schuurt. Dit is door elke provincie begin 2024 vertaald naar een ruimtelijk voorstel voor het Rijk. Vervolgens hebben provincies en Rijk met elkaar afspraken gemaakt die in juni 2025 per provincie zijn vastgelegd in een *product ruimtelijk arrangement*.²

Berenschot is door het Ministerie van VRO gevraagd om het instrument ruimtelijk arrangement (*proces en inhoudelijk product*) te evalueren. In dit rapport treft u het resultaat van deze evaluatie.

1.2 Over het onderzoek

1.2.1 Doel

Het doel van ons onderzoek was om terug te kijken op hoe het instrument ruimtelijk arrangement heeft gefunctioneerd en leerpunten en good practices te identificeren die het programmaspoor provincies van het ministerie van VRO samen met departementen en provincies kan benutten om het proces en het instrument ruimtelijk arrangement zelf verder te verbeteren.

Gezien het cyclische karakter van het ruimtelijk arrangement en het voornemen van Rijk en provincies om de afspraken periodiek te actualiseren, bestond er bij alle betrokken partijen de gedeelde behoefte om de evaluatie kort na afronding van de eerste cyclus uit te voeren. De in de zomer van 2025 gepubliceerde ruimtelijke arrangementen vormen het eindpunt van deze eerste cyclus. Door de evaluatie direct daarop te laten volgen, kunnen de opgedane inzichten tijdig worden meegenomen in de inrichting van de volgende cyclus.

1.2.2 Onderzoeksvragen

In lijn met het genoemde onderzoeksdoel zijn in overleg met de opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument ruimtelijk arrangement (proces en product) geweest om te komen tot afstemming van provinciaal en nationaal omgevingsbeleid?
2. Hoe heeft het interbestuurlijke en interdepartementale proces van samenwerking in relatie tot de ruimtelijke arrangementen gefunctioneerd?
3. Hoe beoordelen het Rijk, de provincies en overige betrokken partners het instrument van de ruimtelijke arrangementen op proces en product?
4. Welke verbeterpunten en handelingsperspectieven kunnen worden aangereikt voor het NOVEX-spoor provincies, gericht op het verbeteren van het instrument ruimtelijk arrangement en het interbestuurlijke/interdepartementale proces?

¹ De andere pijler betreft het NOVEX-gebiedenspoor, waarbij nationale en decentrale doelen worden geïntegreerd en vertaald naar concrete uitvoeringsafspraken in zestien NOVEX-gebieden. Deze pijler valt buiten scope van deze evaluatie.

² Het Rijk en de provincie Groningen werkte ten tijde van deze evaluatie nog aan het afsluiten van een ruimtelijk arrangement.

1.2.3 Onderzoeksaanpak

Voor deze evaluatie hebben wij een kwalitatieve aanpak gevolgd gericht op het ophalen van bevindingen en good practices voor de doorontwikkeling van het instrument en het proces van ruimtelijke arrangementen.

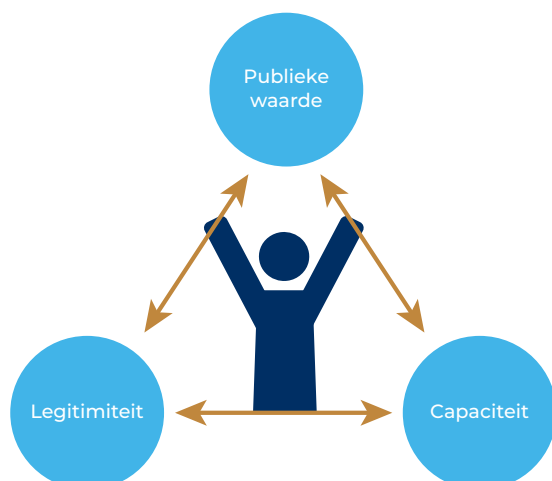
We voerden een deskresearch uit van relevante documenten. Daarnaast hielden we interviews binnen het Directoraat-Generaal Ruimtelijke Ordening (DGRO) van het ministerie van VRO en met afzonderlijke departementen en provincies. Daarnaast organiseerden we ambtelijke groepsgesprekken met afgevaardigden van provincies en met de interdepartementale regiegroep. Ter verdieping onderzochten we drie provinciale casussen, waarin we zowel ambtelijk als bestuurlijk spraken over het proces en de inhoud van het ruimtelijk arrangement.

Gedurende het onderzoek kwam een begeleidingsgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van VRO, departementen en provincies, drie keer bijeen. Deze groep hielp ons om bevindingen te duiden en inzichten aan te scherpen.

Een uitgebreide beschrijving van onze bestudeerde documenten en gesprekspartners is opgenomen in de bijlage 1 en 2.

1.2.4 Onze evaluatiebenadering

Om bevindingen en lessen te identificeren hebben we als Berenschot een onderzoekskader ontwikkeld, geïnspireerd op het publieke waarde model van prof. Dr. Mark Moore. Dit model zet de toegevoegde waarde die de overheid met het ruimtelijk arrangement wil realiseren centraal: **de publieke waarde**. In het geval van het ruimtelijk arrangement is dat een goede afstemming in de ruimtelijke vertaling van nationale en provinciale opgaven. Om dat voor elkaar te krijgen moeten de drie elementen uit het model met elkaar in balans zijn.



Figuur 1. Publieke waarde model

1. **De publieke waarde propositie.** Het moet voor betrokken partijen helder zijn waar naartoe wordt gewerkt, hoe het instrument dat wordt ingezet daaraan bijdraagt en waarom dat belangrijk is.
2. **De organisatie.** Dit betreft de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om de beoogde publieke waarde ook te realiseren. Het gaat hier om de vraag of er een duidelijke aanpak is, goede samenwerking tussen partijen wordt gerealiseerd en voldoende capaciteit en middelen worden ingezet.
3. **Draagvlak:** Dit betreft de mate van steun die de belangrijkste stakeholders hebben voor de beoogde toegevoegde waarde (publieke waarde) en de wijze waarop die gerealiseerd wordt (organisatie).

In onze evaluatie kijken we naar elk van deze drie elementen en vooral naar de balans en spanningen ertussen. Want als één element onder druk staat, heeft dat invloed op de andere twee.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd in twee delen: een hoofdrapport en de onderzoeksbevindingen.

Deel één is het hoofdrapport. Het hoofdrapport vormt de kern van het evaluatierapport. Hier beantwoorden we de onderzoeksvragen ([hoofdstuk 2](#)) en formuleren we aanbevelingen en handvatten voor het vervolg ([hoofdstuk 3](#)).

In deel twee van dit rapport werken we de onderzoeksbevindingen uitgebreider uit. In de onderzoeksbevindingen zetten we de feiten en beelden die we hebben opgehaald uiteen en komen we op basis van onze analyse tot bevindingen. Achtereenvolgens gaan we in op de bevindingen over de publieke waarde ([hoofdstuk 4](#)), de organisatie ([hoofdstuk 5](#)) en draagvlak ([hoofdstuk 6](#)). In de bijlagen presenteren een overzicht van de [geïnterviewden](#) en [geraadpleegde documenten](#).

Dit rapport is bedoeld voor betrokkenen bij het NOVEX programmaspoor provincies, en in het specifiek voor het ministerie van VRO, provincies en andere betrokken departementen. Voor vragen of opmerkingen kunt u contact opnemen met het onderzoeksteam.



HOOFDSTUK 2

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hoofdstuk 2 beantwoordt de drie centrale onderzoeksvragen over doeltreffendheid en doelmatigheid, samenwerking en draagvlak.

2.1 Rode draad beantwoording onderzoeksvragen

Het instrument ruimtelijk arrangement heeft een belangrijke basis gelegd voor overzicht, overleg en samenwerking tussen Rijk en provincies over de ruimtelijke vertaling van nationale en provinciale opgaven. De gewenste stap naar duidelijke keuzes, inhoudelijke samenhang en merkbare resultaten is met het instrument nog niet gezet. De opbrengsten van de afgelopen drie jaar liggen daarmee vooral in proces en verbinding. Verschillende beelden over het instrument, onduidelijke rollen en versnipperde afstemming verlagen zowel doeltreffendheid (mate waarin doelen worden gehaald) als doelmatigheid (hoe efficiënt het gebeurt) en hebben het draagvlak gedurende het proces ook onder druk gezet. Partijen zijn het erover eens dat gerichte verbeterlagen op inhoud en proces nodig zijn om met elkaar een volgende stap te kunnen zetten. Voor het vervolg geven betrokkenen aan dat het volgende nodig is: duidelijkheid over wat er in het ruimtelijk arrangementspoor wordt besproken en besloten, een werkwijze dat houvast geeft, genoeg tijd voor wederkerige inhoudelijke uitwisseling, duidelijkere afspraken over rollen en betere verbinding en doorwerking in andere trajecten. Langs die lijn zou het ruimtelijk arrangement kunnen uitgroeien tot een waardevol instrument in de ruimtelijke ordening.

2.2 Publieke waarde

Vraag 1 - Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het proces en instrument ruimtelijk arrangement (inhoud) geweest om te komen tot afstemming van provinciaal en nationaal omgevingsbeleid?

Het ruimtelijk arrangement is nieuw en de eerste producten zijn pas in juni 2025 opgeleverd. Het instrument bevindt zich nog in een vroege fase waarin vooral processtappen zichtbaar zijn geworden. Het instrument heeft rijk en provincies geholpen om elkaar beter te leren kennen, verbinding te maken en overzicht te creëren. Er zijn ruimtelijke voorstellen gemaakt, arrangementen gesloten en relaties opgebouwd. Het is gelukt om de afstemming met elkaar te zoeken. Dat is waardevol en verdient erkenning.

Tegelijkertijd blijven integrale en wederkerige keuzes die nodig zijn om opgaven verder te brengen vooralsnog uit en zijn de inhoudelijke opbrengsten van de afspraken beperkt, zowel voor beleid als voor uitvoering. Dit was wel de oorspronkelijke doelstelling. Het leidt er toe dat betrokkenen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige instrument laag tot middelmatig beoordelen, vooral door de tijd en afstemming die het kost en omdat er weinig inhoudelijk resultaat is opgeleverd.

Onze bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid om voor het vervolg van te leren:

- *Urgente ruimtelijke ordening opgaven vragen om afstemming en duidelijke keuzes. Het ruimtelijk arrangement wordt gezien als kans om af te stemmen en tot keuzes op spanningspunten te komen.* Partijen zagen het ruimtelijk arrangement als een kans om afstemming tussen provincies en Rijk te organiseren in een veld met een toenemend aantal programma's en transities. Het instrument zou kunnen helpen om (tussentijds) te verkennen waar kansen liggen en toe te werken naar keuzes op spanningspunten tussen opgaven.
- *Het is te onduidelijk wat het instrument ruimtelijk arrangement is en hoe het moet bijdragen aan de beoogde toegevoegde waarde.* Tijdens het proces bleken er uiteenlopende beelden te bestaan over het doel en de functie van het ruimtelijk arrangement. Tijdens het proces verschoof de rol van keuzes maken naar vooral agenderen en de relatie met Nota Ruimte en NOVEX-gebieden bleef onduidelijk. Dit verzwakte de inhoudelijke afstemming (doeltreffendheid) en leidde tot veel tijdverlies aan productbeeld en opnieuw afstemmen/contracteren (doelmatigheid). Tussentijdse provinciale en landelijke verkiezingen maakten hadden hier ook impact op.
- *Het startpakket en de ruimtelijke voorstellen brachten een positieve beweging op gang, maar een helder en gezamenlijk vervolg richting de ruimtelijke arrangementen bleef uit.*

Met het bundelen van de nationale ruimtelijke programma's in het startpakket nam het Rijk een goede eerste stap naar voren. Tegelijkertijd miste deze samenhang en prioriteit (PBL). De beweging die de provincies maakte door het opstellen van de ruimtelijke voorstellen was tevens positief, omdat dit inzicht gaf in de doorvertaling van de nationale opgaven per provincie. Dit bracht spanningen in beeld, maar provincies waren terughoudend in het maken van keuzes. Zonder directe reactie van het Rijk op de ruimtelijke voorstellen en een onduidelijke route naar ruimtelijke arrangementen ontstonden vertraging en extra werk. Dit beperkte de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument. Daarin hebben ook tussentijdse provinciale en landelijke verkiezingen impact gehad op het proces.

- *Met de eerste generatie ruimtelijke arrangementen is een eerste stap gezet, maar keuzes op spanningspunten en uitvoering blijven uit. Daarmee is de impact vooralsnog beperkt.*

De eerste generatie ruimtelijke arrangementen vormt een belangrijke stap in de hernieuwde samenwerking tussen Rijk en regio. De ruimtelijke arrangementen dekken breed de opgaven, gaven soms input voor Provinciale Omgevingsvisies en de ontwerp-Nota Ruimte, en maakten afspraken over onderzoek en afstemming. Tegelijk zijn afspraken vaak sectoraal, niet concreet en veelal onderzoekgericht (PBL/CRa), verschilt de vorm van afspraken per provincie, en blijven spanningspunten onopgelost.

Good practices die we uit de gesprekken hebben gehaald

- **Simultane herijking van de provinciale omgevingsvisie:** Meerdere provincies (o.a., Drenthe, Utrecht, Limburg, Gelderland en Noord-Holland) hebben het opstellen van het ruimtelijk arrangement aangegrepen als moment voor vernieuwing of herijking van hun omgevingsvisie. Hierdoor is de doorvertaling van de gemaakte afspraken in provinciaal beleid direct zichtbaar, wat bijdraagt aan de wederkerigheid van de afspraken van de provincie richting het Rijk. Leerpunt is dat het goed is om transparant te zijn over de doorvertaling richting eigen omgevingsvisies. Indien dit niet gebeurt (zoals de onduidelijkheid over de doorvertaling van de ruimtelijk arrangementen in de ontwerp-Nota Ruimte, kan dit voor een vertrouwensbreuk zorgen).
- **Bruikbare afspraken door in te zetten op integraal beeld:** In Gelderland heeft een stevige capaciteitsinzet geleid tot mooi inhoudelijk resultaat. Ze hebben een stevig team van mensen gezet op de afstemming en ontwikkeling van het ruimtelijk arrangement, geïnvesteerd in direct contact met departementen en organiseerde tegelijk met de ontwikkeling van het ruimtelijk arrangement hun herijking van de POVI, en redeneerde vanuit de insteek dat een ruimtelijk arrangement niet alleen 'halen' betreft, maar ook samen met elkaar tot integrale afweging komen. Dit resulteerde in bruikbare afspraken die Gelderland echt verder hebben geholpen.
- **Systematische opbouw van de afspraken:** Het arrangement van Zuid-Holland is een goed voorbeeld van een arrangement met een heldere en gestructureerde opbouw: per afspraak wordt een probleemanalyse, gezamenlijk doel, stand van zaken, betrokken partijen en concrete afspraken benoemd. Hierdoor is het document inzichtelijk voor betrokkenen.

2.3 Organisatie

Vraag 2. Hoe heeft het interbestuurlijke en interdepartementale proces van samenwerking in relatie tot de ruimtelijke arrangementen gefunctioneerd?

Het proces rond de ruimtelijke arrangementen vroeg om intensieve samenwerking tussen Rijk en provincies. Die samenwerking is met grote inzet vormgegeven, maar ging ook gepaard met groeipijn. Er is waardering voor de rol die VRO daarin heeft gespeeld en begrip dat dit ook zoekend was. Interdepartementale afstemming nam toe, maar leidde nog onvoldoende tot integrale besluitvorming. Het uitblijven van Rijkskeuzes op een aantal dossiers maakte ook het interbestuurlijke gesprek lastiger. Ook interbestuurlijk was het proces wisselend en werd door provincies niet als wederkerig ervaren. Directe ambtelijke contacten tussen departementen en provincies bleken in verschillende processen een belangrijke succesfactor voor vertrouwen en inhoudelijke verdieping. De nadruk op van overleg-naar overleg zette in veel processen ook druk op de onderlinge samenwerking. Binnen het programmaspoor provincies zorgde wisselingen en wijzigingen gedurende de aanpak voor instabiliteit, frustratie en verschillen in uitvoering.

Onze bevindingen over rollen om voor het vervolg van te leren:

- **Regie VRO wordt gewaardeerd maar er is onduidelijkheid over de invulling.** VRO en departementen zagen regie vooral als coördineren, terwijl provincies inhoudelijke sturing verwachtten om tot integrale keuzes te komen. Het Productbeeld 2024 legt de nadruk op agenderen en minder op het maken van keuzes. Het afgesproken escalatiepad wordt nauwelijks gebruikt.
- **Rijk en VRO kiezen weinig, richting op integrale dossiers blijven liggen.** Het Rijk hakte op verschillende nationale opgaven geen knopen door, waardoor ook het bieden van richting op samenhangende/integrale spanningspunten binnen het spoor ruimtelijk arrangement lastig was. Er is bij provincies in de besluitvorming behoefte aan meer één lijn van het Rijk, duidelijke kaders en het daadwerkelijk doorhakken van knopen op ingewikkelde dossiers. De Nota Ruimte helpt daarin deels, maar er liggen ook nog veel vraagstukken waar die keuzes gemaakt worden.

- **Gebiedsregie/rol provincies onvoldoende erkend in mede vormgeven van het proces.** Aan provinciezijde is proactieve inzet en organisatiekracht belangrijke succesfactor. Provincies voelden zich niet altijd erkend als gebiedsregisseur en de timing in het proces botste soms met hun politieke cycli en het kunnen betrekken van partners. Er is behoefte aan het meer wederkerig vormgeven van het proces. Daarin vragen provincies meer maatwerk, en is dit voor het Rijk ingewikkeld te organiseren. Tegelijkertijd vraagt deze rol ook om actieve inzet van provincies zelf: het organiseren van afstemming met departementen, het scherp maken van ruimtelijke keuzes en het proactief bijdragen aan het interbestuurlijke gesprek zijn essentieel om hun regierol goed te vervullen. We zien dat provincies die dit proactief hebben opgepakt, ook het meest positief zijn over het proces.
- **Productbeeld 2024 biedt in de praktijk te weinig houvast om vanuit gezamenlijk beeld en werkwijze aan ruimtelijke arrangementen te werken.** Het productbeeld hielp voor het krijgen van een gedeeld beeld op het product (hercontractering), maar niet op de toegevoegde waarde van het instrument, de werkwijze en het proces. Daarmee bleven andere vragen/verschillende beelden bestaan, over: Welk soort afspraken maken we (generiek vs. specifiek)? Hoe komen we tot die afspraken? Welk soort keuzes prioriteren we? Hoe om te gaan met conflicten? Wat is ieders rol en verantwoordelijkheid? Hoe verder met afspraken na die vaststelling? En hoe te komen tot verdere besluitvorming en uitvoering?

Onze bevindingen over samenwerking met DGRO om voor het vervolg van te leren:

- **Waardering voor snel opgetuigd proces onder hoge druk met inzet van alle partijen, waar ook groeipijn is.** Er is door VRO, samen met alle partijen, in korte tijd en onder hoge druk een proces en governance opgetuigd en inzet geleverd. Dat ging wel gepaard met groeipijn door onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid in het proces en aansturing en leverde voor betrokken partijen nog te beperkt resultaat op inhoud.
- **Onduidelijke rollen en veelvoud aan wisselingen belemmeren gerichte aansturing vanuit NOVEX provincies/DGRO op het gehele proces.** Onheldere rollen, mandaten en taken binnen het programmaspoor provincies zorgden voor verschillen in aansturing en uitvoering; Zo kwamen de accounthouders soms klem te zitten tussen belangen van het Rijk en provincies. Personele en organisatorische wisselingen droegen bij aan onrust en uitblijven van duidelijke richting binnen het programmaspoor provincies. Binnen VRO verschillen afdelingen en medewerkers in aanpak, wat soms tot dubbel of tegenstrijdig handelen leidt.

- **Onvoldoende samenhang en samenwerking tussen ruimtelijk arrangement en andere instrumenten binnen DGRO.** De koppeling vanuit het programmaspoor provincies met NOVEX gebieden en de Nota Ruimte was voor betrokken partijen onduidelijk. Intern binnen DGRO kwam de afstemming niet structureel tot stand. Hierdoor sloten inhoud, planning en besluitroutes van deze instrumenten tijdens het proces niet altijd goed op elkaar aan.

Onze bevindingen over interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking om voor het vervolg van te leren:

- **Interdepartementale afstemming groeit, maar zorgt nog niet voor integrale afweging en besluitvorming in het ruimtelijk arrangementsspoor.** Er kwam meer structureel overleg (accountteams, werkgroepen, regietafel, DO/DGO, BWO FLO), maar dat leidde er nog niet toe dat spanningen tussen beleidsvelden systematisch samen (voorbereid en) besproken werden in het ruimtelijk arrangementsspoor. Onduidelijk mandaat in en tussen gremia houdt strategische keuzes versnipperd. De interdepartementale regietafel heeft de coördinatie verbeterd, maar pakt dit kernprobleem nog niet aan.
- **Over de wenselijkheid (en timing) dat het Rijk met één mond spreekt bestaan verschillende beelden.** Het Rijk en de provincies hebben verschillende beelden bij of, en zo ja wanneer, het Rijk met één mond moet spreken. Het lukte het Rijk niet altijd om voorafgaand aan de besluitvorming over het ruimtelijk arrangement met provincies tot een gedeelde inzet te komen.
- **Basis voor interbestuurlijke samenwerking is gelegd, maar inhoudelijke en wederkerige verdieping (op het juiste niveau) blijft nog teveel uit.** Op de plekken waar dat wel lukt zijn partijen positief. Het gesprek tussen Rijk en provincies is terug en lijnen zijn korter, maar echte verplaatsing in elkaars positie en wederkerigheid in het proces ontbreken vaak. Direct contact tussen departementen en provincies op laagambtelijk niveau blijkt cruciaal voor het verbeteren van inhoudelijke gesprekken en het bouwen aan vertrouwen; het voorkomt dat het proces blijft hangen in toponverleg en abstracte afspraken.
- **Uiteenlopende rolopvattingen en verwachtingen leiden tot wisselende praktijk: van goede voorbeelden tot stroever verloop.** Waar rollen helder waren (bijvoorbeeld Defensie, Gelderland) liep het beter; elders verrasten partijen elkaar of stokte uitwisseling. Fysieke sessies hielpen, maar er was meer tijd en ruimte nodig voor inhoudelijke uitwisseling van standpunten. Het verschil in verwachtingen over de mogelijkheid van afspraken over financiële middelen en randvoorwaarden heeft bijgedragen aan de teleurstelling over de inhoud van de gemaakte afspraken aan de zijde van provincies

- *Provincies hebben veel geïnvesteerd in het opstellen van de ruimtelijke voorstellen.* Het in de meeste gevallen uitblijven van een reactie op de voorstellen heeft spanning op het proces gezet. Provincies hebben veel tijd en middelen gestoken in het maken van ruimtelijke voorstellen. Het Rijk heeft hierop niet direct gereageerd, maar heeft ervoor gekozen het voorontwerp Nota Ruimte op te stellen. Het was voor provincies onduidelijk hoe deze ruimtelijke voorstellen werden meegenomen in de voorontwerp Nota Ruimte en de stap naar ruimtelijke arrangementen. Het uitblijven van een directe reactie en onduidelijkheid over het vervolg zorgde voor onbegrip bij provincies en verminderde hun draagvlak voor het proces.

Good practice Defensie: afspraken maken m.b.t. voorkeurslocaties in de ruimtelijke arrangementen.

Het proces voor het aanwijzen van voorkeurslocaties voor defensie terreinen liep gelijk op met het proces voor het sluiten van de ruimtelijke arrangementen tussen Rijk en provincies. De ruimtelijke claims van Defensie waren daardoor tijdens de gesprekken inzichtelijk. Defensie heeft daarnaast de directe contacten met provincies verder aangehaald en de gesprekken over de voorkeurslocaties geïntensiveerd. Defensie heeft onder meer regioteams en loketten voor de provincies ingericht om aanspreekbaar te zijn.

Wat werkt goed?

- Het gesprek voeren aan de hand van een concrete ruimtelijke vraag
- Het voeren van het directe gesprek tussen het ministerie en de provincie onderling.

Effect

Defensie heeft met provincies afspraken kunnen maken over gezamenlijke vervolgstappen ten aanzien van de voorkeurslocaties, bijvoorbeeld over eventuele koppelkansen met betrekking tot de voorkeurslocaties.

2.4 Draagvlak

Vraag 3. Hoe beoordelen het Rijk en de provincies het instrument van de ruimtelijke arrangementen op inhoud en proces?

Het ruimtelijk arrangement krijgt van Rijk en provincies tot dusver een magere voldoende. Het levert overzicht en brengt het gesprek op gang. Het concept van een interbestuurlijk proces gericht op de verbinding en adresseren van spanningspunten tussen nationale en provinciale ruimtelijke opgaven, wordt breed gedragen. Wel is duidelijk dat het draagvlak afhankelijk is van de mate waarin het instrument verder wordt ontwikkeld.

Onze bevindingen over het draagvlak bij het Rijk en provincies om voor het vervolg van te leren:

- Er is steun voor doorontwikkeling van het instrument, ondanks dat draagvlak onder druk heeft gestaan. Geen van de betrokken partijen heeft aangegeven dat ze wil stoppen met het ruimtelijk arrangement. De gesprekspartners geven ook aan de potentiële toegevoegde waarde te zien. Wel geven ze aan dat gezamenlijke herijking van het instrument is nodig om het vertrouwen en de betrokkenheid van alle partijen te behouden en te versterken.
- Voor het vervolg zijn meer duidelijkheid, voorspelbaarheid en wederkerigheid nodig. Betrokkenen waarderen de interbestuurlijke dialoog die het ruimtelijk arrangement mogelijk maakt, maar geven aan dat op inhoud scherpere keuzes nodig zijn: welke afspraken horen werkelijk thuis in het ruimtelijk arrangement, en hoe werken deze door naar andere trajecten en besluiten? Zowel provincies als departementen vragen om een rustiger en voorspelbaarder proces, met minder overleglagen en meer structuur in rollen en besluitvorming. Daarbij is het essentieel dat niet alleen op topniveau wordt afgestemd, maar dat ook laagambtelijk inhoudelijke uitwisseling plaatsvindt —juist daar kunnen perspectieven worden gedeeld en doorbraken ontstaan. De dialoog moet meer ruimte krijgen, zodat spanningspunten gezamenlijk kunnen worden doorgrond en vertaald naar afspraken die ook als wederkerig worden ervaren.

- Naast gedeelde wensen zijn er ook verschillende voorkeuren voor de doorontwikkeling van het ruimtelijk arrangement. Een deel van de departementen pleiten voor een smalle, gerichte agenda, terwijl een deel van de provincies ook waarde hecht aan een brede benadering. Departementen vragen om meer standaardisatie in het proces, maar provincies benadrukken het belang van maatwerk en flexibiliteit per regio. Over de koppeling met financiële middelen lopen de meningen uiteen: departementen zien het arrangement als inhoudelijk instrument zonder eigen budget, terwijl sommige provincies juist pleiten voor het bundelen van middelen om afspraken kracht bij te zetten. Tot slot verschilt het beeld over de ritmiek: waar sommigen ademruimte tussen cycli wensen, zien anderen juist waarde in een jaarlijkse cyclus voor continuïteit en samenwerking.

Good practice Groningen: brede inhoudelijke interbestuurlijke sessie als stap in het proces:

In Groningen is succesvol gewerkt met een brede overlegssessie op basis van een concept-RA. Aan tafel zaten de provincie (directieleiding en medewerkers) en VRO (MT-lid en medewerkers) en andere departementen. De sessie was interdepartementaal afgestemd, zodat het Rijk met één mond sprak.

In meerdere rondes werden bespreekpunten en hangpunten gedeeld en gezamenlijk geanalyseerd. Dit zorgde voor inhoudelijke scherpheid, wederzijds begrip en breed draagvlak voor vervolgstappen. De sessie fungeerde als inhoudelijke versneller, aanvullend op de reguliere DO—DG-BOL-cyclus.

Wat werkt goed:

- Tijdig organiseren van brede (jaarlijkse) sessie op basis van een concept-RA.
- Interdepartementale afstemming vooraf, zodat het Rijk eenduidig optreedt.
- Provincie neemt initiatief en brengt inhoud scherp in.
- Sessie richt zich op dialoog én besluitvorming, waardoor de formele cyclus efficiënter verloopt.

Effect:

Minder tijddruk in de formele cyclus, meer enthousiasme en betere inhoudelijke basis voor afspraken



HOOFDSTUK 3

Aanbevelingen en handvatten

Dit hoofdstuk presenteert concrete aanbevelingen voor het vervolg van het NOVEX-provincies spoor en het instrument ruimtelijk arrangement.

3.1 Inleiding

De eerste cyclus van het ruimtelijk arrangement ligt grotendeels achter ons. In de afgelopen jaren is er veel werk verzet. Met inzet, toewijding en soms ook frustratie. Provincies en het Rijk hebben samen een basis gelegd. Er zijn ruimtelijke voorstellen gemaakt, arrangementen gesloten en relaties opgebouwd. Het is gelukt om de afstemming met elkaar te zoeken. Dat is waardevol en verdient erkenning.

Met het afsluiten van deze cyclus, staan Rijk en provincies aan het begin van een nieuwe fase. En wie vooruit wil, moet ook durven bijsturen. Onze evaluatie laat ook zien dat doorgaan op dezelfde manier geen optie is voor de betrokken partijen. Het instrument heeft potentie, maar het doel, de werkwijze en aansturing moeten duidelijker en scherper worden. Niet alleen overzicht en verbinding, maar ook de stap zetten naar afspraken op integrale afwegingen en spanningspunten.

Het ministerie van VRO heeft ons in dat licht gevraagd om verbeterpunten aan te reiken om het instrument ruimtelijk arrangement (zowel proces als product) te verbeteren. In dit hoofdstuk werken we hiervoor onze aanbevelingen uit. Gezien de lerende insteek van deze evaluatie en de opdracht om ook echt met handvatten te komen, werken we dit uitgebreid en concreet uit. We beantwoorden daarmee de vierde onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 4: Welke verbeterpunten kunnen worden aangereikt voor het NOVEX-spoor provincies, gericht op het verbeteren van het instrument ruimtelijk arrangement en het interbestuurlijke/interdepartementale proces?

In onze lijn van aanbevelingen houden we vast aan de huidige inhoudelijke ambitie, maar niet aan de huidige manier van werken. Belangrijk om te vermelden: er is een alternatief. De ambitie kan ook worden teruggeschakeld. In dat scenario wordt het arrangement vooral een ontmoetingsplek voor het delen en afstemmen van beelden en het versterken van relaties, zonder per se toe te werken naar besluiten. Dat is een waardevolle basis, maar biedt in onze ogen niet de stap die nodig is om met elkaar echt verder te komen. Een apart instrument en programma is dan in de huidige opzet niet nodig.

Ons advies: kies bewust. Een middenweg leidt tot verwarring, frustratie en weinig impact.

- Of doorpakken met het ruimtelijk arrangement. Lees dan onze lijn met aanbevelingen.

- Of afschalen van de ambitie naar ontmoeting en relatie. Werk dan door aan verbinding en overzichten.

3.2 Onze lijn van aanbevelingen: doorpakken door te verscherpen en te verduidelijken

Ons advies is er in de eerste plaats op gericht om focus aan te brengen: richt het instrument alleen op vraagstukken die in het reguliere ruimtelijke ordeningsstelsel niet verder komen. Vervolgens adviseren we een veel duidelijkere cyclische werkwijze af te spreken, waarbij de stappen en ieders rol daarbij helder is en elke partij zich daaraan committeert. We werken concrete handvatten uit voor hoe je die werkwijze kunt vormgeven: hanteer een veel scherpere agenda voor vraagstukken die je binnen het ruimtelijk arrangement verder brengt. Zet veel steviger in op gezamenlijke dialoog op het juiste niveau om te zoeken naar kansen en win-wins. Leg eerder het conflict op tafel. Er zullen namelijk altijd win-lose vraagstukken of tegengestelde belangen zijn op vraagstukken. Organiseer dat conflict niet van tafel af, maar leg het conflict op tafel. Zorg vervolgens dat afspraken ook worden opgevolgd en dat deze opvolging wordt gemonitord.

Aanbeveling 1.

Zet het instrument gericht in als 'buitenboordmotor' op vraagstukken die in de afstemming tussen rijk en provincies niet verder komen

Aanbeveling 2.

Spreek voor de volgende cyclus een duidelijke werkwijze af die je in staat stelt om scherp te agenderen, vanuit dialoog te zoeken naar gezamenlijke oplossingen én veel actiever conflicten op tafel te leggen.

- 2a. Maak de agenda scherp en selectief.
- 2b. Maak dialoog het hart van het RA-proces.
- 2c. Leg het conflict actiever op tafel.
- 2d. Voorkom dat afspraken blijven zweven.

Aanbeveling 3.

Versterk de procesvoering op het geheel

- 3a. Stel herkenbaar en haalbaar vervolg, in opvolgende cycli, op.
- 3b. Maak rollen en verwachting helder per stap
- 3c. Investeer in een robuust en slagkrachtig programmaspoor provincies, dat beter in verbinding staat met Nota Ruimte en NOVEX-gebieden
- 3d. Provincies: neem een proactieve rol in het proces

Aanbeveling 4.

Blijf samen leren en investeren in de onderlinge relatie

Figuur 2. Lijn van aanbevelingen

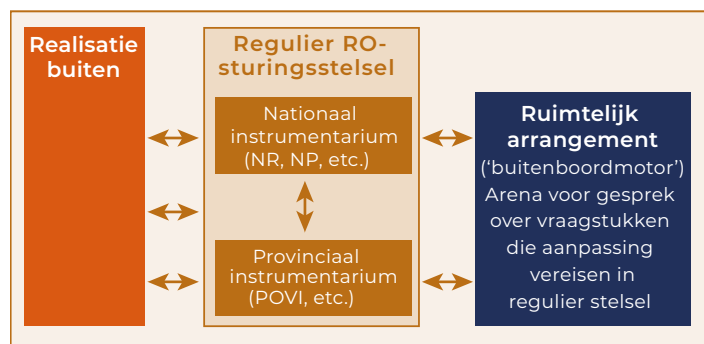
Het zetten van deze volgende stap vraagt om gezamenlijke inzet en duidelijke afspraken. Provincies, departementen en VRO hebben hierin ieder een eigen verantwoordelijkheid. Voor provincies en departementen betekent dit: scherpere in de agenda, goed voorbereide vraagstukken die om gezamenlijke keuzes vragen, en eigenaarschap voor doorwerking in eigen beleid, zoals de provinciale omgevingsvisie. Voor VRO/DGRO vraagt het om meer slagkracht in de regierol: actief coördineren, verbinding met Nota Ruimte en NOVEX-gebieden, conflicten durven benoemen en zorgen voor een herkenbare cyclus met heldere rolverdeling. Niet alles hoeft op topniveau; juist inhoudelijke dialoog op het juiste niveau is cruciaal.

Een deel van deze aanbevelingen is 'blauw': gericht op structuur en proces. En dat is nodig. Maar succes hangt net zo goed af van gedrag en vertrouwen. Het vraagt om investeren in elkaar, openheid en bereidheid om perspectieven te delen en verschillen te bespreken, consistent handelen en het opbouwen van relaties. Zonder die basis blijft het instrument een papieren werkelijkheid. Juist bij complexe vraagstukken gaat het niet alleen om afspraken maken, maar om samenwerken op basis van wederkerigheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Structuur geeft houvast, maar gedrag en vertrouwen geven slagkracht. Alleen in die combinatie kan het ruimtelijk arrangement uitgroeien tot een motor voor gezamenlijke keuzes en uitvoering. In figuur 2 hebben we onze lijn van aanbevelingen gevisualiseerd. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we elk van deze aanbevelingen heel concreet uit.

Aanbeveling 1: Zet het instrument gericht in als selectieve 'buitenboordmotor' op vraagstukken die in de afstemming tussen Rijk en provincies niet verder komen

Het ruimtelijk arrangement heeft potentie, maar die komt alleen tot uiting als het instrument een duidelijke en onderscheidende plek krijgt in het ruimtelijke ordeningstelsel. Nu is voor veel partijen onduidelijk wat het toevoegt en hoe het zich verhoudt tot andere instrumenten. Onduidelijkheid zorgt ook voor verschillende uitleg afhankelijk van wat op specifieke vraagstukken uitkomt. Dat belemmert effect en leidt tot verwarring.

Stelsel Ruimtelijke Ordening



Figuur 3. Positionering instrument ruimtelijk arrangement in ruimtelijke ordeningsstelsel.

Onze aanbeveling aan het ministerie van VRO is om de toegevoegde waarde van het ruimtelijk arrangement binnen het ruimtelijke ordening-stelsel scherp te definiëren door het te positioneren als selectieve 'buitenboordmotor'³. Dit is een wezenlijke verandering van hoe het instrument nu wordt ingezet.

Zie het reguliere ruimtelijke ordeningsstelsel als de hoofdmotor: Nota Ruimte, POVI, Nationale programma's en ander regulier RO-instrumentarium vormen samen de standaard route voor besluitvorming en uitvoering. Maar soms hapert die motor: vraagstukken lopen vast door botsende belangen, noodzaak tot samenhangende afweging, ontbrekende kaders of gebrek aan gedeeld inzicht. Dan komt het ruimtelijk arrangement in beeld als buitenboordmotor: een tijdelijke extra aandrijving die voortgang op vraagstukken weer op gang helpt. Het RA-spoor tilt het vraagstuk op naar een aparte arena, maakt spanning bespreekbaar en zoekt naar doorbraken. Zodra afspraken zijn gemaakt, worden ze teruggelegd in het reguliere stelsel, zodat uitvoering en verankering daar plaatsvinden. Het RA is dus geen parallel systeem, maar een interventie om de bestaande machine weer te laten draaien. Het heeft de volgende kenmerken:

- **Selectief en inroepbaar:** alleen bij vraagstukken die in het reguliere stelsel niet verder komen of waar je ingewikkeldheid ziet aankomen.
- **Het instrument is gericht op doorbraak:** gezamenlijke verkenning, spanning bespreekbaar maken, en waar mogelijk toewerken naar keuzes of explicitering van het conflict.
- **Tijdelijk en doorwerkend;** vraagstukken worden opgetild, afspraken gemaakt, en daarna teruggelegd in het reguliere stelsel (Nota Ruimte, POVI, NOVEX, nationale programma's).

³ In de bestuurskunde wordt dit een bouwarrangement genoemd. Dit verwijst naar de omgeving waarin betrokken stakeholders gezamenlijk tot overeenstemming moeten komen over relevante opgaven, verstandige oplossingen en de inrichting of aanpassing van het reguliere arrangement om publieke waarde te realiseren. Zie hiervoor ook Stolk, Wesseling & Van der Beek (2021) De jacht op publieke waarde.

Aanbeveling 2: Spreek voor de volgende cyclus een duidelijke werkwijze af die je in staat stelt om scherp te agenderen, vanuit dialoog te zoeken naar gezamenlijke oplossingen én veel actiever conflicten op tafel te leggen.

De eerste cyclus liet zien dat het ruimtelijk arrangement zonder scherpte op wie wanneer precies waarover gaat (afspraken over samenwerking) en voorspelbaar proces lastig te hanteren is. Rollen waren onduidelijk, duidelijke stappen ontbraken en dat heeft het draagvlak onder druk gezet. Voor de volgende cyclus is een duidelijke werkwijze met gezamenlijk commitment cruciaal.

Wij adviseren het ministerie van VRO om samen met provincies en departementen voor de volgende cyclus een heldere werkwijze op te stellen die concreet maakt hoe het instrument ruimtelijk arrangement werkt. Markeer de start van de nieuwe cyclus expliciet, zodat partijen met commitment en hernieuwde energie aan de slag gaan.

In de uitwerking van de werkwijze adviseren we onderscheid te maken naar vier stappen: (1) agenderen, (2) dialoog, (3) besluitvorming of conflictbeslechting en (4) opvolging. Werk per stap uit wat het doel is, welk resultaat wordt verwacht en welke rol iedere partij/ gremium heeft (zie ook aanbeveling 3b). Het opstellen en uitvoeren van deze werkwijze vraagt om een gezamenlijke inspanning: VRO, departementen en provincies moeten niet alleen agenderen, maar ook samen verantwoordelijkheid nemen voor voorbereiding, inhoud en organisatie. Onderstaand hebben we de kern van deze stappen uitgewerkt. We werken elk van deze stappen vervolgens verder uit.⁴

Stap	Doel stap	Resultaat stap	Uit te werken
1. Agenderen (selectief)	Vaststellen welke vraagstukken in het ruimtelijk arrangement-proces moeten worden geagendeerd, met welke prioritering en planning.	Overzicht van de vraagstukken die spelen en een gedeelde lijst van vraagstukken die behandeling van ruimtelijk arrangement vereisen	a. vaststellen criteria voor agendering b. proces voor vaststellen agendering incl. prioritering
2. Dialoog (oplossings- en kansgericht)	Gezamenlijk verkennen van dilemma's, kennislacunes en belangen. Gericht op het ontwikkelen van gedeeld inzicht, het uitwisselen van perspectieven en, waar mogelijk, het benutten van kansen en vormen van coalities.	Gezamenlijk beeld van de vraagstukken, incl. mogelijke vervolgstappen of oplossingsrichtingen.	c. proces inrichten voor interbestuurlijke dialoog en zoeken naar kansen, oplossingen en win-wins d. proces inrichten voor interdepartementale coördinatie
3a. Besluitvorming of 3b. conflict-beslechting	- Vastleggen van afspraken over oplossingen of vervolgstappen. - Bij geen overeenstemming bv. vanwege botsende belangen: escalatie via conflictbeslechting.	Concrete afspraken over vervolgstappen of vraagstukken.	e. vaststellen proces voor besluitvorming f. vaststellen werkwijze voor conflictbeslechting
4. Opvolging en monitoring	Opvolging van afspraken in regulier instrumentarium (Nota Ruimte, POVI, NOVEX, MIRT) en borging van uitvoering en monitoring.	Afspraken zijn geïmplementeerd en worden gemonitord op voortgang.	g. vaststellen wijze van monitoring

Handvat A: Een nadere inkleuring van de werkwijze voor het instrument ruimtelijk arrangement

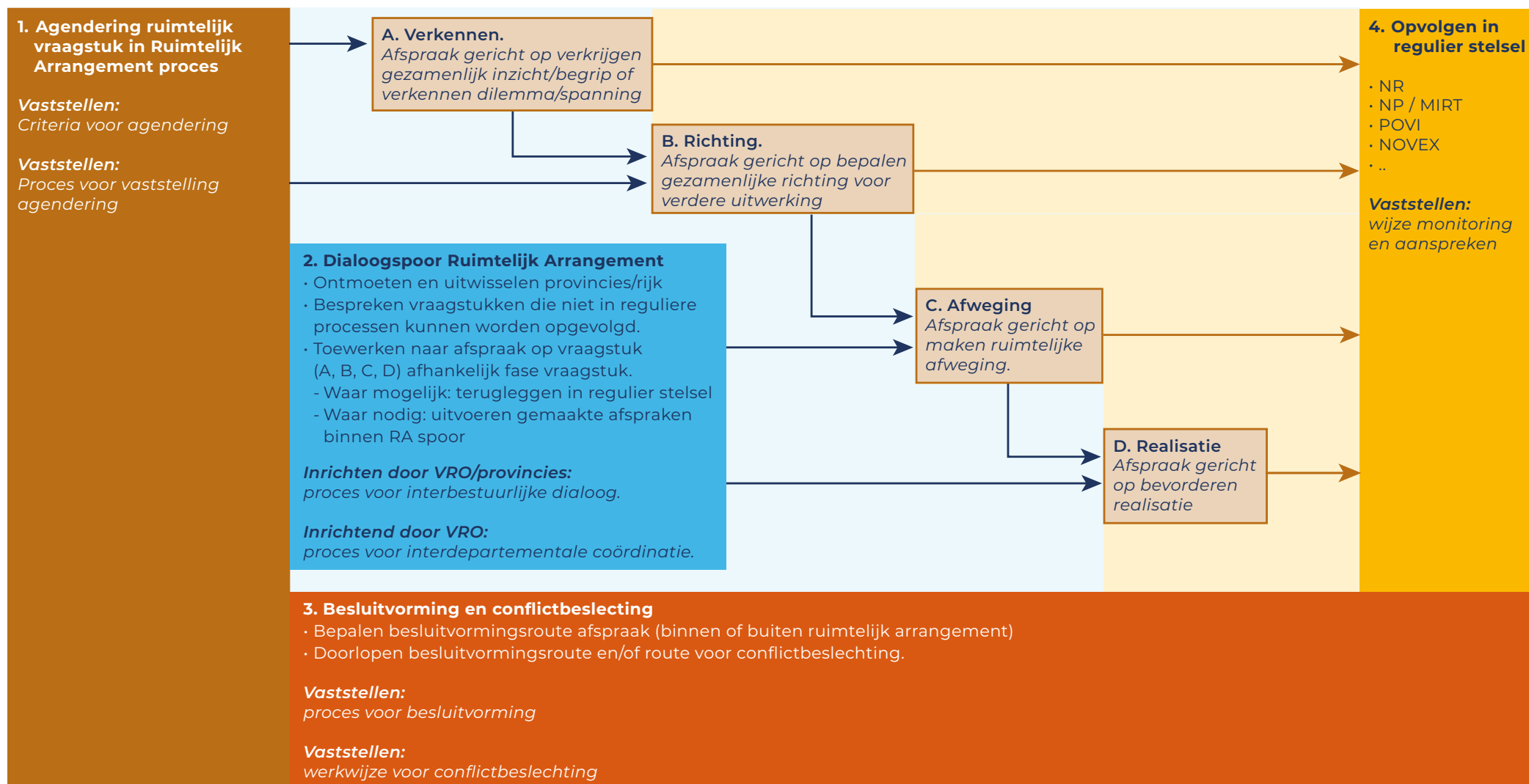
Hieronder hebben we een mogelijke werkwijze voor het instrument ruimtelijk arrangement gevisualiseerd, in lijn met de vier stappen die we hebben geadviseerd. In deze visualisatie komen vier (op elkaar voortbouwende) typen afspraken terug die je in het ruimtelijk arrangement zou kunnen maken, gericht op het steeds een stapje verder brengen van het vraagstuk.

In de werkwijze is het belangrijk dat:

- Er duidelijke afspraken zijn over wat voor soort vraagstukken in het RA proces geagendeerd kunnen worden.
- Partijen zich eraan committeren dat als een vraagstuk is geagendeerd (in lijn met de criteria) deze via het ruimtelijk arrangement-spoor verder wordt gebracht. Het betekent ook dat als er in het ruimtelijk arrangement proces een besluit over genomen wordt, partijen zich committeren aan dit besluit.
- Overlegstructuren gericht worden ingezet op het juiste niveau. In de dialoogfase is veel meer ruimte voor laagambtelijke overleggen. Topambtelijke en bestuurlijke overleggen worden gericht ingezet in de stap van dialoog naar besluitvorming.
- Een vraagstuk altijd wordt teruggelegd waar mogelijk: Zodra afspraken voldoende zijn uitgewerkt, moeten ze gericht en onderbouwd teruggelegd worden in het reguliere spoor voor juridische, financiële en beleidsmatige verankering.
- De werkwijze is cyclisch. Vraagstukken kunnen terugkeren in eerdere stappen als nieuwe informatie of belangen opkomen.

⁴ De vier stappen vormen een raamwerk, geen verplicht pad. Het is niet nodig om elke stap altijd volledig te doorlopen. Als een vraagstuk in een eerdere fase voldoende is behandeld of elders beter kan landen, kan het proces bewust worden beëindigd. Maak dit expliciet, zodat duidelijk is waarom een afslag wordt genomen en hoe het vervolg wordt geborgd.

Visualisatie werkwijze instrument ruimtelijk arrangement



Figuur 4. Visualisatie werkwijze instrument ruimtelijk arrangement

Aanbeveling 2a: Agendering. Maak de agenda scherp en selectief.

De eerste cyclus liet zien dat het ruimtelijk arrangement veel afspraken bevatte en daardoor aan focus verloor. Voor de volgende cyclus adviseren we te werken met een scherpe, beperkte agenda gericht op vraagstukken die in het reguliere ruimtelijke ordeningsstelsel niet verder komen en echt om gezamenlijke keuzes en doorbraken vragen. Hiervoor kan worden doorgebouwd op het overzicht dat in de eerste cyclus is opgebouwd.

We adviseren het ministerie van VRO om samen met provincies en departementen:

- **Duidelijke criteria te bepalen voor agendering en prioritering.** In handvat B doen we suggesties voor deze criteria. Toets ook de bestaande afspraken aan deze criteria. Wat niet voldoet, hoort thuis in een ander traject. Hierbij kan het nog steeds om allerlei verschillende soorten keuzes gaan. Zowel om systeemkeuzes die provincies of departementen nodig hebben als om gebiedsgerichte keuzes; zolang ze belangrijk zijn, voldoen aan de criteria, en door een provincie of departement worden ingebracht.
- **Een proces uit te werken uit voor vaststelling en herijking van de agenda.** Zorg dat de agenda periodiek kan worden aangepast op basis van nieuwe feiten en ontwikkelingen. Dit vereist dus ook dat je periodiek in het proces overzicht krijgt van de actuele stand van zaken (bijvoorbeeld met een ééndaagse sessie). Werk ook uit hoe je prioriteert als niet alles tegelijk kan.
- **Maak onderscheid tussen provincie specifieke en provincie-overstijgende vraagstukken.** Zo blijft de agenda behapbaar en gericht.

In de agenderingsfase mogen geen onderwerpen taboe zijn, maar wees helder over geld: het ruimtelijk arrangement biedt geen eigen middelen. Randvoorwaardelijke afspraken over financiering kunnen wel, mits gedragen door de verantwoordelijke partijen. Werk in een korte processtap uit hoe en wanneer afspraken over financiële aspecten worden meegenomen.

Handvat B: Criteria voor agendering in het ruimtelijk arrangement

Mogelijke criteria voor de agenda van het ruimtelijk arrangement zijn:

- **Spanningspunt tussen ruimteclaims** (botsende nationale/provinciale belangen, bijv. woningbouw <-> natuur/waterveiligheid)
- **Multi-sectoraal en integraal** (minstens drie domeinen raken en integrale afweging vergen)
- **Impact op meerdere regio's** (doorwerking in meerdere provincies of regio's, wat niet binnen een NOVEX-gebied valt of kan worden opgelost)
- **Niet passend/vastlopend in reguliere trajecten** (vraagstukken uit NOTA Ruimte waar vertaling naar POVI schuurt en niet in uitvoeringsprogramma kan worden opgelost, vraagstukken waar ruimtevraag tussen nationale programma's conflicteren en integrale afweging nodig is; vraagstukken in NOVEX-gebied die provinciale- of provincie overstijgende uitwerking hebben en niet binnen NOVEX-gebied kan worden beslecht.
- **Nieuwe ontwikkelingen/onduidelijk handelingsperspectief** (nieuwe ontwikkelingen die buiten bestaande kaders vallen of waar gezamenlijke feitenbasis ontbreekt, waardoor besluitvorming stopt).

Aanbeveling 2b: Dialoog. Maak dialoog het hart van het ruimtelijk arrangement-proces

De eerste cyclus liet zien dat het ruimtelijk arrangement pas waardevol wordt als Rijk en provincies samen inhoudelijk zoeken naar oplossingen. Die ruimte ontbrak vaak: gesprekken gingen vooral over zinnnetjes en deadlines, niet over de opgaven zelf. Het gevolg: verwarring, frustratie en gemiste kansen.

Onze aanbeveling aan het ministerie van VRO is om in de volgende cyclus een aparte dialoogfase te organiseren waarin inhoud en uitwisseling centraal staat en partijen elkaar echt leren begrijpen. Deze fase moet niet onder druk staan van besluitvorming (zoals nu het geval was bij de laatste fase voor de ruimtelijke arrangementen), maar gericht zijn op verkennen, gezamenlijke analyse, het zoeken naar kansen en het voorbereiden van keuzes.

Zorg dat deze fase gekenmerkt wordt door de volgende elementen:

- **Inhoud voorop:** Het gesprek gaat over vraagstukken en dilemma's, niet over het afvinken van afspraken. Let wel: dit vraagt gedegen inhoudelijke voorbereiding, tijd blijft kostbaar.
- **Laagdrempelig starten:** Begin met ambtenaren en inhoudelijke experts; schakel pas op naar directeurs en bestuurders als het nodig is.
- **Ruimte voor verschil:** Het Rijk hoeft hier niet met één stem te spreken; verschillende perspectieven mogen er zijn. De dialoofase hoeft niet per provincie of landsdeel hetzelfde te worden ingericht. Geef als VRO en provincies dit samen vorm.
- **Kaart op tafel:** Gebruik ruimtelijke analyses en kaarten als basis voor het gesprek.
- **Geen druk van besluiten, wel richting:** Door dialoog los te koppelen van besluitvorming ontstaat ruimte voor verdieping, vertrouwen en gezamenlijke betekenisgeving, terwijl duidelijk blijft dat het gesprek voorbereidt op keuzes. Tijdens deze fase wordt bepaald welke vraagstukken doorstromen naar besluitvorming of conflictbeslechting.

Door deze fase samen met provincies te ontwerpen en te doorlopen, wordt het fundament gelegd voor een meer wederkerige en inhoudelijk gedragen samenwerking in het vervolg van het ruimtelijk arrangement.

Handvat C: Benut good-practices die er al zijn voor het vormgeven van deze dialoofase

Er zijn al goede voorbeelden van hoe dialoog binnen het ruimtelijk arrangement effectief kan werken.

Denk aan:

- Groningen: brede sessie met provincie, VRO en departementen leidde tot inhoudelijke scherpte en breed draagvlak.
- Defensie: proactieve en inhoudelijke inzet in dialoogsessies, gericht op integrale afstemming.
- Ontwerpateliers en werkplaatsen: werken met kaarten en scenario's als basis voor het gesprek, stimuleert gezamenlijke analyse.

Bouw dit soort werkvormen expliciet in de volgende cyclus in. Provincies kunnen samen met VRO kijken naar wat per provincie of landsdeel hierin nodig en wenselijk is.

Aanbeveling 2c: Besluitvorming.

Leg het conflict actiever op tafel.

De kracht van het ruimtelijk arrangement moet niet alleen in gezamenlijke keuzes liggen, maar ook in het goed omgaan met verschillen of conflict. In de eerste cyclus bleven conflicten vaak impliciet en werden integrale keuzes nauwelijks gemaakt. Voor de volgende cyclus adviseren we twee duidelijke routes te hanteren: besluitvorming op vraagstukken waar consensus is, conflictbeslechting op vraagstukken waar belangen botsen en geen overeenstemming is.

We adviseren het ministerie van VRO daarom om deze twee routes expliciet te maken en als VRO ook pro-actievere rol te pakken in het op tafel leggen van het conflict daar waar dat nodig is. Dat vraagt dat partijen VRO die rol ook gunnen. Dit is volgens ons expliciet de rol van VRO als regie-voerende en coördinerende ministerie. De afspraak hiervoor ligt ook al vastgelegd in het Programma NOVEX (2022).⁵ Onderstaand hebben we een eerste uitwerking gemaakt wat per route nodig is.



⁵ Programma NOVEX (2022): "Afhankelijk van de opgave is de verantwoordelijke bewindspersoon zelf aan zet. Bij samenhangende vraagstukken tussen twee of meer opgaven worden aanvullende richtinggevendende keuzes gemaakt onder regie van de minister voor VRO."

Tabel 2. Route besluitvorming en conflictbeslechting

Onderdeel	Toelichting
Besluitvorming als je het voldoende eens bent	Kan toe worden overgegaan wanneer partijen het voldoende eens zijn over de vervolgstap op een vraagstuk. Het is dan zaak om afspraken te maken over: • Waar besluitvorming plaatsvindt (binnen/buiten ruimtelijk arrangement spoor) • Wat er wordt besloten (inhoud/scope) • Wie wat doet (rollen, verantwoordelijkheden) • Hoe het wordt opgevolgd in beleid, uitvoering of instrumentarium. Deze afspraken moeten concreet zijn en doorwerken in de reguliere structuren zoals de POVI en de Nota Ruimte. Dit kan worden ingebed in de RA-cyclus.
Conflict-beslechting als je het niet eens bent	Als belangen botsen, benoem het conflict en organiseer een professionele escalatielij. Zorg dat in de voorbereiding het volgende op tafel wordt gelegd. • Maak expliciet waar het schuurt en waarom • Maak expliciet welke beslisruimte en bevoegdheden partijen hebben op het vraagstuk. • Kies een passende route (ambtelijk, bestuurlijk, provincies, Ministerraad) en borg procesdiscipline: wie leidt, wie beslist, hoe wordt teruggekoppeld? • Als een besluit politiek-bestuurlijk niet gemaakt kan worden, leg vast dat er geen keuze is gemaakt en waarom. Dit vraagt een andere houding van alle partijen: openheid over verschil, bereidheid om spanning te benoemen, en discipline in het proces.

We adviseren alle betrokken partijen om de houding te veranderen als conflicten zich voordoen: conflicten niet wegduwen, maar zichtbaar maken. Dat vraagt openheid, bereidheid om spanning te benoemen, discipline in het proces.

Aanbeveling 2d: Opvolging en monitoring.

Voorkom dat afspraken blijven zweven.

Een afspraak is pas waardevol als er ook iets mee gebeurt.

In de eerste cyclus ruimtelijke arrangementen is het niet altijd duidelijk waar opvolging ligt: afspraken zijn niet SMART, doorwerking in beleid en uitvoering moet nog plaatsvinden maar het is niet altijd duidelijk bij wie de actie daarvoor ligt, en terugkoppeling lijkt nog niet duidelijk geborgd.

We adviseren het ministerie van VRO aan de ene kant en de provincies aan de andere kant daarom een scherp proces in te richten voor opvolging.

- Zorg dat afspraken concreet en uitvoerbaar zijn: wie doet wat, wanneer, en hoe wordt het geborgd?
- Leg vast waar de afspraak landt: in welk beleidsdocument, programma of uitvoeringslijn?
- Zorg voor monitoring en terugkoppeling: houd bij wat er gebeurt, en bespreek voortgang in de RA-cyclus.
- Voorkom dat afspraken blijven zweven: als iets niet wordt opgevolgd, moet dat zichtbaar zijn.

Dit vraagt om procesdiscipline, eigenaarschap en een actieve regierol van VRO en de provincies. Zij moeten toezien op doorwerking, signaleren waar afspraken blijven hangen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Zo wordt het ruimtelijk arrangement niet alleen een plek voor afspraken, maar een motor voor uitvoering.

Aanbeveling 3: Versterk de procesvoering op het geheel

De impact van het ruimtelijk arrangement staat of valt met de manier waarop het georganiseerd is en de procesvoering die daarop plaatsvindt. Dat is een gezamenlijke taak van VRO, provincies en departementen. In de eerste cyclus was het proces een zoektocht en daardoor vaak onduidelijk, versnipperd en afhankelijk van individuele inzet. Dat leidde tot hoge werkdruk, wisselende verwachtingen en beperkte ruimte voor inhoud.

Voor de volgende fase is een belangrijke verbeterslag te realiseren in de procesvoering en organisatie van de cyclus. De belangrijkste knoppen om aan te draaien om dit te verbeteren zijn in onze ogen:

- Een herkenbaar en haalbaar vervolg, in opvolgende cycli: met vaste momenten voor agendering, dialoog, besluitvorming en opvolging, afgestemd op rijks- en provinciale plannen.

Handvat D: inbouwen interdepartementale tussenstap voorafgaand aan besluitvorming

Om als Rijk eenduidig te kunnen optreden in besluitvorming of conflictbeslechting, is coördinatie en afstemming nodig.

Het is raadzaam om in de nieuwe cyclus hiervoor:

- Een vaste tussenstap in te bouwen voor interdepartementale afstemming (bijvoorbeeld via regietafel of DG-overleg, afhankelijk van de aard van het vraagstuk) voorafgaand aan besluitvorming.
- Elk departement moet vooraf weten welke ruimte het heeft om afspraken te maken. Dit voorkomt terugonderhandelen en versnelt het proces.
- Actieve rol van VRO als coördinator: bewaak samenhang en zorg dat het Rijk zoveel mogelijk als één overheid optreedt in de besluitvormende fase.

- Een heldere rolverdeling per stap per partij/gremium. Zodat iedereen duidelijk heeft wat verwacht wordt.
- Een robuust en slagkrachtig programmaspoor provincies dat het geheel coördineert en steviger is verbonden met NOVEX en Nota Ruimte.
- Een proactieve rol van provincies in het proces. Niet afwachten, maar zelf het initiatief nemen om vraagstukken goed voorbereid in te brengen en interne processen daarop te organiseren.

Een voorspelbare cyclus en duidelijke rollen geven rust en structuur, versterken wederkerigheid en maken het instrument effectief. Een robuust programmaspoor provincies en ene proactieve rol van provincies zorgt voor slagkracht en continuïteit. We werken op elk van deze knoppen een aparte aanbeveling uit.

Aanbeveling 3a: Stel herkenbaar en haalbaar vervolg, in opvolgende cycli, op.

De totstandkoming van de eerste cyclus ruimtelijke arrangementen was soms onvoorspelbaar: veel overleggen, korte deadlines en wisselende verwachtingen. Dit leidde tot hoge werkdruk en beperkte ruimte voor inhoudelijke verdieping. Voor de komende cyclus is het belangrijk dat er meer voorspelbaarheid, rust en structuur wordt ingebouwd.

Onze aanbevelingen voor het ministerie van VRO voor het inrichten van deze cyclus zijn als volgt:

- Richt de cyclus in met vaste momenten voor:
 - Agendering en herijking van vraagstukken. Zorg samen voor overzicht. Laat de agenda bekrachtigen door de betrokken partijen.
 - Dialoog en verkenning. Neem hier voldoende tijd voor om verdieping mogelijk te maken.
 - Besluitvorming en conflictbeslechting. Voorzie in tussentijdse besluitvorming of escalatie als dat nodig is.
 - Opvolging en terugkoppeling.
- Bepaal bij welke stappen welke formele en informele overleggen nodig zijn. Kijk hoe dit zo effectief en efficiënt mogelijk kan. Maak hierin ook onderscheid naar overleggen die gaan over het vormgeven van het proces (bijv. Cockpit NOVEX) en overleggen die gaan over vaststellen van de inhoud. Voorkom dat je alleen maar in vergadercycli terecht komt. Doe het zo efficiënt mogelijk.

- Ontwerp de cyclus wederkerig. Dat betekent dat de cyclus wordt vastgesteld in samenspraak met provincies en departementen en dat er dus ook ruimte moet zijn voor provincies om partners (gemeenten, waterschappen, maatschappelijk veld) in de dialoofase te betrekken en dat de cyclus (enige) rekening houdt met verkiezingen.
- Houd het haalbaar. Dat betekent dat er voldoende tijd en/of capaciteit moet zijn om de cyclus ook mogelijk te maken. Als dat niet het geval is, kan dan wel aan de knop tijd, dan wel de knop capaciteit gedraaid worden.

Handvat E: Hoe de volgende cyclus vorm te geven

Voor de volgende cyclus kunnen wij ons op hoofdlijnen het volgende stappenplan voorstellen. De genoemde kwartalen zijn indicatief. Het is belangrijk om met elkaar te bepalen wat haalbaar en wenselijk is.

- Benut het restant van Q4 2025 en Q1 van 2026 voor opvolging en terugkoppeling op gemaakte afspraken (stap 4) en het uitwerken van de werkwijze voor de nieuwe cyclus, inclusief criteria voor agendering. Deze opvolging vraagt inzet van VRO, andere departementen en de provincies op de gemaakte afspraken.
- Markeer de overgang van de eerste cyclus naar de nieuwe werkwijze en hercontracteer deze samen met provincies en departementen: Leg de werkwijze vast in een gezamenlijk proces, bijvoorbeeld via een conferentie, met ruimte voor amendementen. Zo ontstaat gedeeld eigenaarschap en voorkom je dat het proces te eenzijdig wordt bepaald.
- Start in Q2 van 2026 het proces voor agendering voor een nieuwe cyclus. Doe dit in gesprek met elkaar. Bouw voort op het overzicht dat er al is. Stel voor de zomer van 2026 de lijst met vraagstukken vast die in de komende cyclus per provincie (en eventueel provincie-overstijgend) worden geagendeerd.
- Benut Q2 van 2026 om per provincie en/of landsdeel de dialoofase uit te werken. Stel dit waar nodig ook voor de zomer met elkaar vast.
- Start in Q3 van 2026 met de dialoofase. Neem hier ten minste 3-6 maanden voor.
- Werk in de cyclus uit wanneer afstemmomenten en besluitvormingsmomenten zijn, aansluitend bij de vaste cyclus van het BOL.
- Kijk in het opstellen van de cyclus naar relevante momenten uit reguliere trajecten. Bijvoorbeeld wanneer besluitvorming over de Nota Ruimte of het MIRT plaatsvindt of bij welke provincies in bijvoorbeeld de dialoofase kan worden aangesloten bij actualisatie van de POVI.

Aanbeveling 3b: Maak rollen en verwachtingen helder per stap.

Een goed functionerend ruimtelijk arrangement begint bij basishygiëne: partijen moeten weten wat er van hen wordt verwacht en zich daarop kunnen organiseren. In de eerste cyclus ontbrak die duidelijkheid. Rollen waren diffuus, mandaten onduidelijk en afspraken te vaak afhankelijk van individuele inzet. Dit zorgde er ook veel dat VRO op alles werd aangekeken en het vaak niet goed kon doen.

Voor de volgende fase is het essentieel om een gedeeld beeld te hebben van wie welke rol heeft en wat van die partij/gremium verwacht mag worden; en om daarbij verantwoordelijkheid neer te leggen waar die hoort. Daarin speelt de invulling van

de regierol van VRO een sleutelrol. VRO moet niet alleen faciliteren, maar ook sturen: partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid, durven begrenzen, streng zijn waar nodig en zorgen voor monitoring. Deze regierol kan alleen effectief zijn als andere partijen VRO deze positie gunnen. Dat vraagt wederzijds vertrouwen, erkenning van VRO's rol en bereidheid om zich te voegen naar het gezamenlijke proces. Ook betekent dit dat begrip nodig is voor dat niet alles kan, dat partijen soms aan het kortste eind trekken in een integrale afweging, en dat je daar samen op basis van het gevolgde proces voor kunt staan.

Onze aanbeveling aan het ministerie van VRO is om samen met de betrokken partijen per stap de rollen en verwachtingen scherp te maken. Hieronder doen we daar een eerste aanzet toe.

Tabel 3. Rolverdeling per stap

	Rol VRO/ programmaspoor provincies	Rol provincies	Rol departementen (incl. VRO)	Rol n.t.b. gremia
1. Agendering	Agendasetter - selecteren vraagstukken o.b.v. criteria - prioriteren o.b.v. beschikbare capaciteit Verbinder - Werken aan gedeeld overzicht tussen rijk en provincies Procescoördinator - faciliteren van agenderingsproces - bewaken van agenda in overleggen	• Vraagstukken onderbouwd en gecoördineerd inbrengen voor agendering • Werken aan gedeeld overzicht	• Vraagstukken onderbouwd en gecoördineerd inbrengen voor agendering • Werken aan gedeeld overzicht	• Vaststellen agendering • Suggestie: DO NOVEX
2. Dialoog	Verbinder - stimuleren van uitwisselen perspectieven en kennis - stimuleren van integraal gesprek - verbinden van relevante partijen Procescoördinator - faciliteren van dialoogproces met provincies - bewaken van voortgang en transparantie	• Organiseren van dialoogproces samen met VRO • Kennis en perspectieven inbrengen • Vanuit integrale bril naar vraagstuk kijken • Terugkoppelen naar partners	• Kennis en perspectieven inbrengen • Vanuit integrale bril naar vraagstuk kijken • Terugkoppeling interne organisatie	• Vaststellen proces voor dialoog • Suggestie: niveau beleids-medewerkers en MT
3. Besluitvorming of conflict-beslechting	Agendasetter - Agendering vraagstukken voor escalatie of besluitvorming Procescoördinator - Organiseren van besluitroutes - Organiseren van escalatie bij conflict - heldere communicatie over doel, spelregels en verwachtingen	• Vraagstukken onderbouwd en gecoördineerd inbrengen voor besluitvorming of escalatie • Beslissen over vraagstukken • Verantwoordelijkheid nemen voor integrale afweging • Met één mond spreken	• Vraagstukken onderbouwd en gecoördineerd inbrengen voor besluitvorming of escalatie • Beslissen over vraagstukken • Verantwoordelijkheid nemen voor integrale afweging • Met één mond spreken	• Besluitvorming over vraagstukken • Suggestie: DO en DG-niveau
4. Opvolging en monitoring	Bewaker - toezien op opvolging afspraken	• Zorgen dat afspraken landen in eigen instrumentarium • Toezien op opvolging afspraken	• Zorgen dat afspraken landen in eigen instrumentarium	• Suggestie: BOL

Aanbeveling 3c: Investeer in een robuust en slagkrachtig programmaspoor provincies, dat beter in verbinding staat met Nota Ruimte en NOVEX-gebieden.

Het programmaspoor provincies is de motor achter het ruimtelijk arrangement. In de eerste cyclus was de organisatie kwetsbaar. Rollen waren niet scherp belegd en te veel taken kwamen bij dezelfde mensen terecht. De aansturing was niet stabiel door vele wisselingen. Dat leidde tot overbelasting en frustratie. Voor de volgende fase is een robuust programmaspoor nodig dat niet alleen bestand is tegen wisselingen en druk, maar ook actief richting geeft aan het proces.

Robuustheid betekent hier niet alleen 'weerbaar zijn', maar ook 'richting kunnen geven'. Het vraagt om een programmaspoor dat niet alleen het proces organiseert en reageert op wat er gebeurt, maar ook zelf keuzes agendeert, prioriteert, conflicten durft te benoemen en het gesprek organiseert over integrale afwegingen. Zo wordt het ruimtelijk arrangement niet alleen een plek van proces, maar een plek van sturing en inhoudelijke weging.

Onze aanbeveling voor het ministerie van VRO is om het programmaspoor provincies te versterken langs de volgende lijnen.

- Expliciet maken van rollen en verwachtingen bij elke stap. Het programmaspoor NOVEX bestaat uit verschillende functies. We adviseren om per functie expliciet te maken welke rol zij hebben per stap in de cyclus.
- Versterk de eigen agendasettende rol: Versterk de eigen kennisbasis en organiseer interne aansluiting binnen DGRO om beter inhoudelijk te kunnen oordelen over agendering en prioritering van afspraken uit ruimtelijke arrangementen. Doe dit niet losgezongen van de Nota Ruimte en de NOVEX-gebieden, maar zorg dat verbinding tot stand komt. De expertpool in oprichting zou hier een belangrijke rol in kunnen vervullen.
- Zorg dat accounthouders zich kunnen richten op verbinding en het vormgeven van het proces met provincies. In de huidige situatie moesten accounthouders verschillende petten tegelijkertijd vervullen, die soms ook conflicteerde. Het verdient aanbeveling dat accounthouders zich kunnen richten op het faciliteren van verbinding tussen rijk en provincies en het proces.

- Organiseer de verbinding met Nota Ruimte en NOVEX-gebieden structureel. Verbind het ruimtelijke arrangementen-spoor nadrukkelijker met NOVEX-gebieden en Nota Ruimte. Zorg dat agendering en voortgang structureel op (directie-overstijgend) MT-niveau worden besproken en kijk waar efficiency te behalen is door samen op te trekken.
- Maak een serieuze afweging over capaciteit en organisatie die nodig is voor een robuust programma-spoor provincies. Het op een goede manier voor elkaar krijgen vraagt serieuze inzet en capaciteit. Voor een deel wordt de capaciteit van het team nu al opgeschaald. Breng goed in kaart wat de uitwerking van de nieuwe werkwijze/cyclus vereist en maak een reële inschatting van benodigde capaciteit. Bundeling met andere afdelingen en betere koppeling aan Nota Ruimte en NOVEX-gebieden kan helpen

Aanbeveling 3d: Provincies: neem een proactieve rol in het proces.

Het ruimtelijk arrangement is een gezamenlijk instrument. Dat betekent dat niet alleen VRO regie moet voeren, maar dat provincies zich ook actief moeten organiseren om het proces te laten slagen. In de eerste cyclus zagen we dat daar waar provincies die zich proactief organiseerde, het meest effectief waren en het grootste draagvlak ervoeren.

Voor de volgende fase betekent dit: stukken tijdig en goed voorbereid inbrengen, interne processen en capaciteit op orde brengen en zorgen dat afspraken doorwerken in eigen beleid, zoals de POVI. Kijk ook verder dan de eigen provincie: werk samen aan provincie-overstijgende vraagstukken, organiseer waar mogelijk landsdelig om het proces efficiënt en behapbaar te maken, en wissel actief kennis uit. Zo versterken provincies niet alleen hun eigen positie, maar dragen ze bij aan een gezamenlijke aanpak die het ruimtelijk arrangement echt laat werken.

Aanbeveling 4: Blijf samen leren en investeren in de onderlinge relatie

Het ruimtelijk arrangement is een nieuw instrument in een complexe bestuurlijke context. De eerste cyclus liet zien dat samenwerking tussen Rijk en provincies niet vanzelfsprekend is: verwachtingen liepen uiteen, wederkerigheid werd vaak niet ervaren en het proces voelde top-down. Tegelijkertijd is er breed draagvlak om door te gaan, mits inhoud en proces verbeteren. Dat vraagt om structureel leren en investeren in relaties.

We adviseren het ministerie van VRO om samen met provincies en departementen een compact en gericht platform voor leren, uitwisselen en reflectie in te richten dat gericht is op:

- Procesvaardigheid: hoe organiseer je dialoog, besluitvorming en conflictbeslechting effectief? Hoe ga je om met spanning en weerstand? Hoe vorm je coalities over beleidsdomeinen heen?
- Inhoudelijke scherppte op vraagstukken: hoe maak je vraagstukken hanteerbaar en werk je toe naar integrale keuzes?
- Wederkerigheid en vertrouwen: hoe zorg je dat samenwerking niet top-down maar wederkerig is?

We adviseren dit een gezamenlijk platform te laten zijn voor NOVEX-gebieden, Nota Ruimte en het programmaspoor provincies. Daarmee wordt ook de onderlinge verbinding versterkt. Voor dit leerplatform kunnen periodieke leer- en reflectiesessies worden georganiseerd, gericht op het uitwisselen van good practices en tussentijdse evaluatie van de samenwerking. Het zou mooi zijn om de organisatie van dit leerplatform bij het IPO en ministerie van VRO gezamenlijk te beleggen.

DEEL 2

Onderzoeks- bevindingen

In dit deel bouwen we de bevindingen die we in het hoofdrapport gepresenteerd hebben stap voor stap op. We doen dat per onderdeel ('de bollen') uit ons evaluatiekader: eerst publieke waarde (hoofdstuk 4), daarna organisatie (hoofdstuk 5) en tot slot draagvlak (hoofdstuk 6).

Aangezien er sinds de start van het proces dat wij evalueren veel gebeurd is, vinden we het belangrijk om goed te ontvlechten wat de feiten zijn en hoe betrokkenen hiernaar kijken (beelden). Vervolgens komen we tot een eigen analyse hiervan die we vertalen naar bevindingen.



HOOFDSTUK 4

Publieke waarde

Hoofdstuk 4 presenteert de bevindingen omtrent de publieke waarde propositie en de output en outcome van de ruimtelijke arrangementen.

4.1 Publieke waarde propositie

In deze paragraaf gaan we in op de publieke waarde propositie van het instrument ruimtelijk arrangement. Dit pellen we af door in te gaan op (a) de opgave waar het ruimtelijke arrangement een effect op wil realiseren; (b) welke (andere) instrumenten worden ingezet naast het ruimtelijk arrangement om op deze opgave effect te realiseren (c) hoe het instrument ruimtelijk arrangement in deze context bedoeld is. We gaan achtereenvolgens in op de feiten en de beelden over het doel en de uitgangspositie van het ruimtelijk arrangement. Op basis van onze analyse hiervan komen we tot een aantal bevindingen over doel en uitgangspositie van het ruimtelijk arrangement.

4.1.1 Feiten

A. De opgave waar het instrument ruimtelijk arrangement effect op wil realiseren

Ruimtelijke ordening draait om het maken van keuzes over het gebruik van schaarse ruimte in Nederland. Het is een voortdurende zoektocht naar een evenwicht tussen uiteenlopende maatschappelijke opgaven, zoals wonen, natuur, energie, landbouw en infrastructuur. Deze opgaven veranderen voortdurend onder invloed van maatschappelijke, ecologische en technologische ontwikkelingen. Dat maakt ruimtelijke ordening tot een complexe opgave. Hieronder typeren we enkele kenmerken die deze complexiteit én urgentie onderstrepen:

- Ruimtelijke ordening is 'schieten' op bewegende doelen. De ruimteclaims van rijk, provincies en gemeenten die ruimtelijke keuzes sturen zijn continu in beweging. Die dynamiek ontstaat door ontwikkelingen in de leefomgeving (zoals demografische groei, klimaatverandering, ecologische veranderingen), door nieuwe inzichten en technologische innovaties (die andere ruimtelijke patronen vragen), en door verschuivende maatschappelijke prioriteiten (zoals recent bij defensie, woningbouw en stikstof). Ook politieke wisselingen, zoals verkiezingen, zorgen voor koerswijzigingen. Deze dynamiek vraagt dat het ruimtelijke ordening-instrumentarium flexibel en adaptief is.
- Ruimtelijke ordening is in de afgelopen jaren urgenter geworden. De druk op de ruimte neemt snel toe. Illustratief daarin is het aantal nationale programma's dat ruimtelijke impact heeft, wat in de afgelopen drie jaar gegroeid is van 22⁶ naar 41⁷. Er zijn steeds meer wetten en regels die ruimtelijke keuzes beïnvloeden, en het aantal transities dat ruimtelijke doorwerking vraagt – zoals energie, landbouw, klimaat en mobiliteit is fors toegenomen. Binnen deze context is ruimtelijke ordening niet alleen complex, maar ook steeds belangrijker geworden als sturingsvraagstuk.
- De optelsom van opgaven past niet. Dat vraagt om het afwegen en verenigen van belangen. De beschikbare ruimte is schaars. De optelsom van ruimteclaims (wonen, energie, natuur, landbouw, infrastructuur, defensie) overschrijdt wat fysiek en bestuurlijk mogelijk is. Dit maakt ruimtelijke ordening in de kern een belangenafweging: wie krijgt waar ruimte, onder welke voorwaarden? Dat vraagt om een proces waarin partijen zich in elkaars positie kunnen verplaatsen, elkaars logica verkennen en ruimte maken voor wederzijds begrip.
- In Nederland is er geen één partij die de regie volledig heeft. Dat vraagt om samenwerking tussen partijen. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ruimtelijke ordening is altijd een netwerkopgave, waarbij verschillende bestuurslagen en maatschappelijke partijen betrokken zijn. Samenwerking is essentieel om tot beleid en uitvoering te komen⁸.
- Coalitievorming is cruciaal. In deze context is het de crux om tot gedeelde coalities te komen die besluiten nemen over wat er waar kan of moet gebeuren. Dat stelt hoge eisen aan de procesvoering: van dialoog naar besluitvorming, met ruimte voor kennisdeling, vertrouwen, perspectiefwisseling en gezamenlijke doelen.

6 Dit zijn de nationale programma's zoals genoemd in het startpakket. Dit zijn: 1) water en bodem sturend, 2) NPLG, 3) agenda natuur inclusief, 4) NWP 2022-2027 waaronder 5) IIRM, 6) programma Noordzee, 7) KRW, 8) overstromingsrisicobeheerplan, en 9) mariene strategie, 10) programma energiehoofdstructuur, 11) PIDI, 12) RES, 13) programma circulaire economie, 14) MIRT, 15) programma woningbouw, 16) programmatische aanpak GIOS, 17) programma erfgoed voor de toekomst, 18) gezonde en groene leefomgeving, 19) ruimte voor Defensie, 20) nationaal milieuprogramma, 21) luchtkwaliteit, 22) geluid

7 Een lijst van de huidige nationale programma's is te vinden op: Nationale programma's | Ruimtelijke ordening Nederland

8 Bij veel opgaven zijn de verantwoordelijkheden gedeeld met de medeoverheden, zoals de zorg voor wonen. In een enkel geval is het Rijk primair verantwoordelijk, zoals bij de hoofdinfrastructuur van wegen, spoorwegen en vaarwegen

B. Het beschikbare RO-instrumentarium

De ruimtelijke ordening in Nederland wordt gestuurd met een mix van instrumenten. Elk instrument heeft een eigen rol (juridisch bindend, richtinggevend, programmerend, procesmatig, financieel of kennisondersteunend). Het gaat om het samenspel van deze instrumenten, niet om afzonderlijke werking. In onderstaand kader beschrijven we op hoofdlijnen de verschillende soorten instrumenten.

Tabel 4. Relevant ruimtelijk ordening-instrumentarium

Soort	Kaders en instrumenten
1. Juridische en richtinggevende kaders	• Omgevingswet: hoofdwet voor integrale benadering van de fysieke leefomgeving; verplicht tot omgevingsvisies en omgevingsprogramma's; stimuleert participatie. • Nationale Omgevingsvisie/ Nota Ruimte (NR): langetermijnvisie van het Rijk; benoemt nationale belangen⁹ en principes voor afweging; zelfbindend voor het Rijk en richtinggevend voor decentrale overheden. Hier volgt ook nog een uitvoeringsagenda voor. • Provinciale Omgevingsvisie (POVI): provinciale langetermijnvisie; moet rekening houden met de NR, maar kan eigen accenten leggen. Zelfbindend voor de provincie. • Omgevingsverordening en instructieregels (provincie): juridisch bindend voor gemeenten; sturen op doorwerking van provinciale keuzes. • Algemene rijksregels (Bal, Bbl, Bkl): rechtstreeks werkend; bepalen kaders voor milieu, bouw en gebruik van gronden. • Projectbesluit (Rijk of provincie): maakt projecten van nationaal of provinciaal belang direct mogelijk; integreert benodigde vergunningen en besluiten.
2. Programma's en gebiedsgerichte afspraken	• Nationale programma's: thematische plannen met doelen en investeringslijnen (bv. woningbouw, landelijk gebied, energieinfrastructuur, water en bodem sturend). • Regionale programma's en akkoorden: zoals Regionale Energiestrategieën, woondeals; koppelen nationale en regionale opgaven. • NOVEX-gebieden: geselecteerde gebieden waar opgaven stapelen; samenwerking tussen Rijk en regio op ontwikkelperspectief, uitvoeringsagenda en regionale investeringsagenda's. • Ruimtelijk arrangement: bestuurlijk procesinstrument n.a.v. programma NOVEX waarmee Rijk en provincies wederkerige afspraken maken over samenhang, spanningspunten en agendering van keuzes. • MIRT/Mobiliteitsfonds – koppelt ruimtelijke keuzes aan infrastructuurprojecten en investeringsbesluiten.
3. Financiële en uitvoerings-instrumenten	• Gebiedsgerichte fondsen: specifieke uitkeringen (SPUK's), subsidies voor woningbouw of energietransitie. • MIRT-budgetten: directe koppeling tussen ruimtelijke keuzes en infrastructuurfinanciering. • Provinciale en gemeentelijke investeringsprogramma's: bepalen daadwerkelijke uitvoering en tempo.
4. Kennis- en analyse-instrumenten	• PlanMER / milieueffectrapportage: verplichte onderzoeken bij grote ruimtelijke projecten en keuzes; onderbouwt alternatieven en effecten. • Atlas Leefomgeving, Compendium voor de Leefomgeving, PBL-analyses: landelijke data en trendanalyses. • Provinciale en sectorale monitoringsystemen: leveren regionale feiten en cijfers. • Ontwerpend onderzoek en scenarioverkenningen: methoden om integrale ruimtelijke afwegingen te verkennen.

⁹ Nationale belangen zijn de inhoudelijke belangen in de fysieke leefomgeving waarbij het Rijk een rol voor zichzelf ziet en waarop het kabinet in politieke zin aanspreekbaar is. De Omgevingswet laat het in beginsel aan het politieke bestuur om te bepalen wat nationale belangen zijn.

C. Wat het doel van het ruimtelijk arrangement is en hoe het instrument is vormgegeven

In juli 2022 is ‘*Programma NOVEX*’ gelanceerd¹⁰, met het *doel* om de uitvoering van de NOVI te versnellen, om de ruimtelijke regierol van het Rijk te versterken en om de samenwerking in de (uitvoerings)relatie met provincies en in gebieden te vernieuwen. Eén van de twee pijlers van het programma NOVEX is het *provinciale spoor*¹¹. Dit provinciale spoor is erop gericht om nationale en decentrale ruimtelijke opgaven in samenhang te benaderen en te vertalen naar concrete afspraken per provincie. Dit verloopt via het *instrument ruimtelijk arrangement*.

Het *doel* van deze ruimtelijke arrangementen was volgens het programma NOVEX om nationale en decentrale opgaven te verbinden (en versnippering tegen te gaan), wederkerige richtinggevend keuzes/afspraken vast te leggen en uitvoering en investeringen van Rijk en provincies te coördineren¹².

In de afgelopen periode is het ontwerp van het instrument herijkt. We beschrijven beknopt hoe het instrument in 2022 is ontworpen (*op basis van het programma NOVEX*) en hoe het instrument gedurende het proces is herijkt (*op basis van het productbeeld ruimtelijk arrangement*).

Hoe het instrument is ontworpen in 2022

In de routekaart in het Programma NOVEX beschreef het Rijk dat het instrument van de ruimtelijke arrangementen zou bestaan uit drie fasen: huiswerkfase met als product een startpakket, puzzelfase met als product provinciale puzzels (later: ruimtelijk voorstel) en de afsprakenfase met als resultaat de ruimtelijke arrangementen per provincie. Onderstaande tabel schetst de initiële producten/fases.

Tabel 5. Stappen en toelichting op het instrument

Stappen	Toelichting
Startpakket (gepland oktober 2022, gerealiseerd december 2022)	Het Rijk bundelt de ruimtelijke opgaven uit de nationale programma's in een startpakket per provincie. Met het doel om helderheid en houvast te bieden aan provincies over de ruimtelijke opgaven en de spelregels; met NOVI-afspraken en de Code interbestuurlijke verhoudingen als kader. Het voorgenomen resultaat was 12 startpakketten ¹³ aan de provincies.
Ruimtelijk voorstel (gepland juli '23, gerealiseerd januari 2024)	Provincies verbinden in gezamenlijkheid met gemeenten, waterschappen en partners de nationale opgaven uit het startpakket met hun decentrale opgaven. Met het doel om te onderzoeken hoe verschillende opgaven met elkaar kunnen worden verbonden en ruimtelijke kwaliteit kunnen versterken, welke richtinggevend keuzes nodig zijn en hoe de uitvoering vorm krijgt. Het voorgenomen resultaat was 12 ruimtelijke voorstellen van de provincies aan het Rijk. ¹⁴
Ruimtelijk arrangement (gepland oktober 2023, gerealiseerd juni 2025)	Provincies en Rijk stellen in gezamenlijkheid een set van wederkerige bestuurlijke afspraken op over de ruimtelijke vertaling van nationale en decentrale opgaven in de provincie. Met het doel om als overheden per provincie afspraken te maken over hoe zij de ruimtelijke puzzel naar de praktijk vertalen, vanuit een gezamenlijke inzet van beschikbare instrumenten en middelen. Het voorgenomen resultaat was 12 ruimtelijk arrangementen.

Het huidige ontwerp van het instrument (productbeeld, 2024)

In 2024 is, vanwege schuivende tijdlijnen¹⁵, maatschappelijke ontwikkelingen en verschillende beelden bij betrokkenen over wat het Ruimtelijk arrangement moest worden gewerkt aan een productbeeld. Dit document beschrijft het doel van het ruimtelijk arrangement, de werking, de inhoud en typen afspraken, de samenhang met andere programma's (zoals NOVEX), het proces van totstandkoming, de uitgangspunten, en de cyclische opzet en governance.

¹⁰ Dit werd voorafgegaan door de kamerbrief nationale regie in de ruimtelijke ordening' (mei 2022), waarin het Rijk heeft aangekondigd regie te (her)nemen op de ruimtelijke ordening met nieuw nationaal ruimtelijk beleid.

¹¹ De andere pijler betreft het NOVEX-gebiedenspoor, waarbij nationale en decentrale doelen worden geïntegreerd en vertaald naar concrete uitvoeringsafspraken in zestien NOVEX-gebieden. Deze pijler valt buiten scope van deze evaluatie.

¹² Programmaplan NOVEX

¹³ Aandacht voor: spelregels, mijlpalen en beschrijving producten, ruimtelijke kansen en spanningspunten, ritmiek nationale programma's, opgaven en voorliggende ruimtelijke keuzes (volgend uit NP en nationale en EU-kaders), ruimtelijke afwegingsprincipes, ruimtelijke data, instrumentenkoffer en bestaande fondsen en opgaven NOVEX-gebieden.

¹⁴ Aandacht voor: samenhang van opgaven t.b.v. ruimtelijke kwaliteit; ruimtelijke mogelijkheden voor uitvoering programma's met kansen en knelpunten; noodzakelijke/wenselijke nationale richtinggevend keuzes; samenhang uitvoering nationale en regionale programma's; voorstellen voor effectieve en efficiënte inzet van middelen en instrumentarium.

¹⁵ De startpakketten waren gepland voor oktober '22 en verschenen in december '22; de Ruimtelijke voorstellen waren gepland voor juli '23 en verschenen begin 2024.

De hoofdpunten staan weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 6. **Productbeeld: het ruimtelijk arrangement**

Wat	Toelichting
Doel	Het ruimtelijk arrangement heeft tot doel om de ruimtelijke vertaling van maatschappelijke opgaven op nationaal en provinciaal niveau op elkaar af te stemmen. Het bevat een agenda voor doorwerking en uitwerking van de gemaakte afspraken naar zowel Rijks als provinciaal beleid. Dit voor een eerlijke en goede verdeling van ruimte met oog voor ruimtelijke kwaliteit.
Definitie	Het ruimtelijk arrangement is een set aan wederkerige bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincie over de ruimtelijke vertaling van nationale en regionale maatschappelijke opgaven in een provincie.
Type afspraken	Het ruimtelijk arrangement bestaat minimaal uit de volgende typen wederkerige bestuurlijke afspraken: Afspraken over te agenderen keuzes tot en met 2030 voor de ontwerp-Nota Ruimte Uitvoeringsafspraken Afspraken over vervolgonderzoeken
Overige kenmerken	Het ruimtelijk arrangement heeft geen juridische status en het is geen beleidsdocument onder de omgevingswet. De afspraken zijn echter niet vrijblijvend. De RA's zijn agenderend - besluitvorming over zaken zoals aanpassing van regelgeving, juridisch instrumentarium en inzet van financiële middelen loopt via de geëigende sectorale structuren Het doel van het ruimtelijk arrangement is niet om alle sectorale afspraken tussen het Rijk en provincies in het fysieke domein samen te brengen.

Het toekomstige cyclische verloop voor de Ruimtelijke arrangementen

In het Programma NOVEX in 2022 werd beschreven dat het Rijk en de provincies na het verschijnen van de ruimtelijk arrangementen een cyclisch proces zouden inrichten, waarin ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen vanuit de nationale programma's, aanvullende ruimtelijke keuzes en nieuwe ruimtelijke kansen.

Ook in het productbeeld uit 2024 staat opnieuw beschreven dat de Ruimtelijk arrangementen nooit af zijn: met cyclisch verloop/ actualisering/adaptieve programmering wordt ingespeeld op nieuwe kansen en ontwikkelingen. Hierbij is de beschreven verwachting dat het eerste ruimtelijk arrangement vooral afspraken zal bevatten over gedeelde beelden, vervolgonderzoeken en analyses; omdat niet alle benodigde informatie al voor handen was. De verwachting is dat ruimtelijke arrangementen steeds meer afspraken bevatten over daadwerkelijke keuzes over inpassing van opgaven in een provincie.

4.1.2 Beelden

Hieronder volgt een overzicht van de beelden die voortkomen uit de gesprekken met VRO, de departementen en provincies.

- Partijen onderschrijven het belang van (hernieuwde) afstemming tussen Rijk en provincies. Het ruimtelijk arrangement wordt gezien als kans om verkokering te doorbreken. Gesprekspartners over de hele linie geven aan het zinvol te vinden om nationale en decentrale opgaven op elkaar af te stemmen en dat VRO daar een rol in pakt. Gesprekspartners benadrukken dat het ruimtelijk arrangement bedoeld was om nationale en decentrale ruimtelijke opgaven beter op elkaar af te stemmen, verkokering te doorbreken en rijksregie te versterken. Het merendeel van de gesprekspartners ziet ook de potentiële meerwaarde van het instrument ruimtelijk arrangement daarvoor.
- Gesprekspartners geven aan geen duidelijkheid te hebben over het doel van het ruimtelijk arrangement. Gesprekspartners geven aan dat het doel van het ruimtelijk arrangement niet scherp is. Zowel provincies als departementen verschillen in opvatting over het doel van het ruimtelijk arrangement. Voor provincies lag de verwachting bij concrete, wederkerige afspraken die doorwerken in beleid en uitvoering. Een deel van de departementen gaf aan het ruimtelijk arrangement te zien als procesinstrument om spanningen te agenderen, zonder beslis- of doorzettingsmacht. Het tussentijdse productbeeld bood onvoldoende houvast om duidelijkheid te bieden op het doel en hoe daarnaartoe gewerkt werd. Er bleef verwarring en bij sommigen ook teleurstelling over wat het ruimtelijk arrangement moest opleveren, welke afspraken daarin wel en niet opgenomen moesten worden en hoe het zich verhoudt tot andere instrumenten.
- Voor het merendeel van de gesprekspartners is het niet duidelijk hoe het ruimtelijk arrangement is gepositioneerd in relatie tot het bredere (V)RO-instrumentarium op ruimtelijke ordening. Voor veel gesprekspartners is niet duidelijk hoe het ruimtelijk arrangement zich verhoudt tot de andere VRO-instrumenten zoals de Nota Ruimte en de NOVEX-gebieden. Hierdoor is onduidelijk welke afspraken in het ruimtelijk arrangement landen en welke elders worden gemaakt. Het was gedurende het proces onvoldoende duidelijk hoe deze aan elkaar gekoppeld werden of hoe deze op elkaar doorwerkte. Een voorbeeld dat provincies hiervoor veel noemen is de ontwerp-Nota Ruimte, waarbij het voor provincies een 'black-box' was of ook de afspraken die in het ruimtelijk arrangement gemaakt zijn daarin terug zouden komen. Ook was het onduidelijk

hoe het ruimtelijk arrangement zich verhoudt tot afspraken die gemaakt werden in NOVEX-gebieden of andere gebiedsgerichte of nationale programma's. Dit zorgde in het proces voor verwarring over de status en toegevoegde waarde van het ruimtelijk arrangement.

4.1.3 Analyse en bevindingen

Bevinding 1: Urgente ruimtelijke ordening-opgave vraagt om afstemming en duidelijke keuzes. Het ruimtelijk arrangement wordt hierin gezien als kans om af te stemmen en tot keuzes op spanningspunten te komen.

De ruimtelijke ordening is urgenter geworden door een toename van het aantal nationale programma's (van 26 naar 41), strengere regelgeving en een stapeling van transities die allemaal ruimtelijke impact hebben. De optelsom van ruimteclaims past niet, terwijl geen enkele partij volledige regie heeft. Dat maakt afstemming tussen Rijk en provincies noodzakelijk. Gesprekspartners erkennen breed dat het ruimtelijk arrangement potentieel waardevol is om deze afstemming te organiseren. Tegelijkertijd is het speelveld complex: er zijn veel partijen, verschillende processen en wisselende snelheden. Het instrument zou kunnen helpen om (tussentijds) te verkennen waar kansen liggen en toe te werken naar keuzes op spanningspunten tussen opgaven.

Bevinding 2: Het is te onduidelijk wat het instrument ruimtelijk arrangement is en hoe het moet bijdragen aan de beoogde toegevoegde waarde.

Tijdens het proces bleken er uiteenlopende beelden te bestaan over het doel en de functie van het ruimtelijk arrangement. Waar het instrument aanvankelijk werd gepositioneerd als middel om tot inhoudelijke keuzes en afspraken te komen, verschoof de rol gaandeweg naar vooral agenderen en verkennen. Deze verschuiving leidde tot verwarring en verschillende verwachtingen bij betrokken partijen. Ook de relatie met andere instrumenten – zoals de Nota Ruimte en NOVEX-gebieden – was onvoldoende uitgekristalliseerd, waardoor het onduidelijk bleef wat het arrangement precies moest opleveren en hoe het doorwerkt in beleid en uitvoering.

4.2 De output en outcome van de ruimtelijke arrangementen

In deze paragraaf kijken we wat het ruimtelijk arrangement in de eerste cyclus heeft opgeleverd. We gaan kort in op het startpakket en de ruimtelijke voorstellen, en vervolgens uitgebreider op hoe concreet, wederkerig en uitvoerbaar de gemaakte afspraken zijn (output). Ook bekijken we in hoeverre deze afspraken bijdragen aan het afstemmen van nationaal en provinciaal beleid (outcome). Omdat de arrangementen pas net zijn afgerond, baseren we ons vooral op eerste indrukken van gesprekspartners en analyses van kennisinstellingen.

4.2.1 Feiten

Startpakket en ruimtelijk voorstel – Reflectie door PBL

Het 'provinciaal startpakket fysieke leefomgeving' bevatte de belangrijkste nationale ruimtelijke uitdagingen uit diverse nationale programma's. De opgaven uit het startpakket waren gebundeld in de drie perspectieven die ook het uitgangspunt vormden van de Ruimtelijke Ordeningsbrief: 1) perspectief voor landbouw en natuur, 2) ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie en 3) leefbare steden en regio's. Water en bodem vormen een sturend element in alle drie de perspectieven.

Het startpakket werd op 12 december 2022 verstuurd aan de provincies en bevatte een beschrijving van 18 nationale programma's die relevant zijn voor de provincies. Daarnaast benoemde het Rijk in een bijlage de specifieke aandachtspunten voor de verschillende provincies vanuit de nationale opgaves. Het PBL is in mei 2024 gevraagd om te reflecteren op het startpakket. Onderstaand staan die reflecties samengevat¹⁶.

1. *Het startpakket gaf bij publicatie overzicht van ruimtelijke opgaven die voortvloeiden uit nationale programma's, maar samenhang en onzekerheden ontbreken grotendeels.* Het PBL stelt dat het Startpakket veel relevante omgevingsopgaven benoemt, al blijven milieu en de grote wateren onderbelicht. Daarnaast ontbreekt er samenhang en volgtijdelijkheid tussen alle opgaven en doelen van het Rijksbeleid. Ook gaat het Rijk niet in op onzekerheden van haar nationale doelen – zoals mogelijke gevolgen van de staat van de economie op de woningopgave.

¹⁶ De volledige reflectie van PBL op het startpakket vind u hier.

2. **Vraagstelling in startpakket roept nieuwe vragen op.** Het PBL stelt dat de vragen die in het startpakket aan de provincies werden gesteld vaag waren, en niet altijd goed op elkaar waren afgestemd. Een voorbeeld hiervan is dat aan de provincies werd gevraagd om de RES-en vast te leggen in de voorstellen, terwijl deze maar tot 2030 lopen en het onduidelijk is wat er met de periode daarna moet gebeuren
3. **Startpakket vraagt provincies om gemeenten en waterschappen te betrekken.** PBL stelt dat het Startpakket het belang benadrukt van samenwerking met gemeenten en waterschappen, maar niet expliciet vraagt om betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Internationale aspecten en Europese ruimtelijke relaties blijven ook buiten beschouwing.
4. **Startpakket bevat duidelijk maar veelal losse doelen, en is helder over het vervolg.** Het PBL is positief over het startpakket omdat het de omgevingsopgaven en nationale beleidsdoelen duidelijk neerzet, al mist een prioritering. Het startpakket zet daarnaast als kader voor verdere uitwerking helder uiteen dat de inhoud van de provinciale voorstellen zal moeten landen in arrangementen, de provinciale omgevingsvisies en een aangescherpte Nationale Omgevingsvisie (later herdoopt in Nota Ruimte).

Na ontvangst van het startpakket stonden de provincies aan de lat voor het opstellen van de ruimtelijke voorstellen, die zijn afgerond in januari 2024. In deze voorstellen werkten de provincies de drie perspectieven uit het startpakket verder uit in hun regionale context. Onderstaand is een samenvatting van de reflectie van het PBL op de ruimtelijke voorstellen te vinden:¹⁷

- De provincies schetsen in hun voorstellen richtingen voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, zijn volledig en benoemen strijdigheden, maar blijven terughoudend in het maken van concrete keuzes. Positief is dat de provinciale voorstellen vrij volledig zijn en de meeste ruimtelijke opgaven adresseren, met uitzondering van milieu en de grote wateren. Ook hebben de meeste provincies de nodige kaarten opgenomen in hun voorstellen die een analyserend karakter hebben. Een aantal strijdigheden tussen de verschillende sectoren en provincies komt daarnaast goed naar voren. Tegelijkertijd geeft PBL aan dat concrete keuzes en duidelijkheid nog uitblijven in de voorstellen en de provincies voornamelijk heel veel vragen hebben aan het Rijk, wat afdoet aan de kwaliteit van de voorstellen. Het PBL stelt dat dit zich als volgt uit:

1. Het principe van 'Water en Bodem sturend' komt nog onvolledig terug in de ruimtelijke voorstellen. Er werden enkele contouren gegeven voor stabiele gebiedsindeling op basis van water en bodem, maar concrete uitwerking van het principe water en bodem sturend laat op zich wachten. Verder komt waterveiligheid en het verbeteren van de waterkwaliteit weinig aan bod en is water vasthouden nog niet uitgewerkt.
 2. De voorstellen van provincies voor leefbare steden en regio's richten zich vooral op het realiseren van de woningbouwopgave tot 2030 volgens de Woondeals. In de voorstellen wordt weinig aandacht besteed aan stedelijke herstructurering, gewenste woonmilieus en integrale verstedelijkingsvisies, en overige opgaven zoals leefomgevingskwaliteit en ruimte voor werken komen ook beperkt aan bod.
- De provincies vragen het Rijk om een heldere visie op een integraal rijksverhaal en een duidelijke ruimtelijke hoofdstructuur, en verankering van een goede omgevingskwaliteit. PBL stelt dat de provincies een sterke behoefte voelen aan een rijksvisie op economisch gebied; ze vragen om een (algemene) ruimtelijk-economische visie, en om nationaal perspectief op landbouw en voedsel met afspraken over de gehele landbouw- en voedselketen. Deze onderwerpen komen minder concreet terug in de voorstellen door de missende rijksbrede visie.
 - De ruimtelijke voorstellen zijn niet in participatie met partners opgesteld, met uitzondering van Zuid-Holland. Het PBL laat zien dat de provincie Zuid-Holland de enige is die een consultatieavond heeft georganiseerd om de partners mee te nemen in hun ruimtelijk voorstel. Hierdoor is de betrokkenheid van regionale partners bij de voorstellen zeer beperkt.

¹⁷ De volledige reflectie van het PBL op de ruimtelijke voorstellen vind u hier.

De ruimtelijke arrangementen

In juni 2025 zijn, voortbouwend op de ruimtelijke voorstellen, in 11 van de 12 provincies (Groningen volgt later) ruimtelijke arrangementen afgesloten tussen Rijk en provincies. De ruimtelijke arrangementen bevatten afspraken en intenties tot samenwerking op thema's als water en bodem, landbouw en natuur, energie en economie, wonen, werken, mobiliteit en meer. Dit wordt gezien als de 'eerste generatie' ruimtelijke arrangementen. We zien dat de arrangementen lijvige documenten zijn met veel afspraken, en verschillen in opbouw. De arrangementen variëren sterk in omvang (9 tot 38 pagina's) en bevatten gemiddeld meer dan 25 afspraken. De structuur verschilt daarnaast per provincie: Zuid-Holland hanteert een systematische opbouw met per afspraak een probleemanalyse, een gezamenlijk doel, de huidige stand van zaken bij Rijk en regio, betrokken partijen en afspraken. Andere arrangementen benoemen minder duidelijk deze verschillende onderwerpen.

Reflectie door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het College van Rijksadviseurs (CRA)

VRO heeft aan het PBL en CRA¹⁸ gevraagd een analyse te maken van de ruimtelijke arrangementen en hun inhoud te beoordelen. Daaruit kunnen we de volgende constatering doen over de output en outcome van de RA's.

1. De ruimtelijke opgaven die in de provincies spelen zijn in beeld gebracht. Het PBL en CRA geven aan dat de arrangementen breed de ruimtelijke ordeningsopgaven dekken waar beleidsafstemming tussen Rijk en provincie nodig is.

Het CRA stelt dat de RA's op 10 thema's afspraken hebben gemaakt: 1) Waterveiligheid, 2) Zoetwaterbeschikbaarheid, 3) Herstel natuurlijke systemen, 4) Een circulaire en klimaat neutrale economie, 5) Leefbaarheid en gezondheid, 6) Transnationale verbanden en ruimtelijke structuren, 7) Nederland op de tekentafel, 8) Goede condities voor wonen en werken, 9) Defensie en veiligheid, en 10) Concretisering erfgoed en cultuurlandschap.

Thema's 1 t/m 7 kwamen hierbij ook al voor in de ruimtelijke voorstellen, terwijl thema 7 tot 10 nieuw zijn in de RA's.

2. Het proces is aangegrepen om provinciale omgevingsvisies te actualiseren of herijken. PBL en CRA geven aan dat in meerdere
3. provincies is het opstellen van de ruimtelijke arrangementen aangegrepen als een moment voor vernieuwing, actualisering of herijking van de omgevingsvisie, zoals in Gelderland, Drenthe, Utrecht, Limburg en Noord-Holland.
4. De afspraken zijn voornamelijk (multi)sectoraal. Het PBL geeft aan dat de gemaakte afspraken voornamelijk (multi)sectoraal zijn en samenhang en integraliteit missen. Een voorbeeld hiervan zijn afspraken omtrent de zoetwateropgave. In meerdere arrangementen wordt besproken om deze opgave te bespreken op de daarvoor bestemde sectorale tafels inclusief het Bestuurlijk Platform Zoetwater.
5. De afspraken missen concreetheid en zijn voornamelijk onderzoeksafspraken. Het PBL geeft aan dat de afspraken uit de ruimtelijke arrangementen vaak niet 'SMART' zijn uitgewerkt en zijn gericht op nadere uitwerking of samenwerking. Een voorbeeld hiervan is dat bij 4 afspraken in het Drents ruimtelijk arrangement wordt beschreven dat het Rijk en de provincie 'in gesprek gaan' over een ruimtelijke opgave. Van de typen afspraken die worden gemaakt zijn verreweg de meeste afspraken gericht op 'vervolgonderzoek'. De andere soorten afspraken zoals beschreven in het productbeeld¹⁹, 'afspraken over te agenderen keuzes' en 'uitvoeringsafspraken' komen minder vaak terug in de ruimtelijke arrangementen. In het ruimtelijk arrangement van de provincie Noord-Holland vallen bijvoorbeeld 8 van de 12 gemaakte afspraken in de categorie vervolgonderzoek.
6. Geconstateerde spanningspunten uit de ruimtelijk voorstellen worden niet of beperkt geadresseerd. Het PBL constateert dat spanningspunten die wel in de ruimtelijke voorstellen van provincies zijn opgenomen in de ruimtelijke arrangementen ongeadresseerd blijven. Voorbeelden hiervan zijn de strijdigheden waterveiligheid/wateroverlast versus woningbouw, en snelle woningbouw versus samenhangend beleid.

¹⁸ Na het publiceren van de ruimtelijke arrangementen heeft VRO aan kennisinstellingen PBL en het CRA gevraagd om een 'lichte inhoudelijke toets' uit te voeren op de ruimtelijke arrangementen. Deze zijn door beide partijen gepresenteerd op een netwerkbijeenkomst voor betrokken partijen op 26 september.

¹⁹ In het productbeeld ruimtelijk arrangement is door Rijk en provincies vastgesteld wat het RA precies is, hoe het functioneert, en hoe het proces van totstandkoming en het cyclisch proces van monitoring en aanpassing er uit ziet.

7. Afstemming van nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid krijgt eerste vorm, maar echte concrete keuzes worden nog niet gemaakt. Het CRa stelt dat de ruimtelijke arrangementen een eerste stap naar voren zijn ten opzichte van het startpakket en de ruimtelijke voorstellen. Het is provincie en Rijk gelukt om gezamenlijke afspraken te maken, en in enkele POVI's (de afspraak over risicovolle overstromingsgebieden in Gelderland) en de ontwerp-Nota ruimte zien we op verschillende thema's de afspraken uit de ruimtelijke arrangementen terugkomen.

Doorvertaling ruimtelijke arrangementen in de Nota Ruimte

Hoewel de afstemming tussen provinciaal en nationaal ruimtelijk beleid nog beter kan, zijn de contouren van de afspraken uit de ruimtelijke arrangementen terug te zien in de ontwerp-Nota Ruimte. Zo worden genoemd de RA's genoemd als input en vormen een basis voor keuzes op vier hoofdthema's:

- **Water en bodem:** Afspraken over zoetwater, drinkwatervoorziening en regionale water- en bodemsystemen zijn doorvertaald, evenals gebiedsgerichte aanpakken zoals de IJssel-Vechtdelta en veenweidegebieden.
- **Landbouw en natuur:** Afspraken over veenweidegebieden, procesafspraken over het landelijk gebied en de omgang met cultuurlandschappen zijn doorvertaald.
- **Economie en energie:** Afspraken over ruimte voor economie, energie-infrastructuur, industrieclusters en defensie zijn doorvertaald.
- **Wonen, werken en bereikbaarheid:** Afspraken over de VISTA-strategieën, versnelling van de woningbouw, Groen in en om de Stad (GIOS) en een gezonde leefomgeving zijn doorvertaald.

4.2.2 Beelden

Bij de betrokken partijen bestaan verschillende beelden over de output en outcome van het proces en de producten van deze eerste generatie arrangementen. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de gesprekken die zijn uitgevoerd door Berenschot met VRO, de departementen, provincies, en overige betrokkenen zoals de Verenging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW).

1. *Alle gesprekspartners zijn positief over de hernieuwde samenwerking die met de ruimtelijke arrangementen is ingezet.* Zowel VRO, de departementen, provincies en overige betrokkenen zijn positief omdat afstemming tussen nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid weer op gang is gekomen na een periode van stilstand.
2. *Het merendeel van de provincies geeft aan dat het startpakket onvoldoende kaders bood voor scherpe ruimtelijke voorstellen, terwijl dit beeld verschilde bij het Rijk.* Provincies gaven aan dat ze blij waren met het gezamenlijke startpunt dat het startpakket bood, maar dat het samenhang en prioriteiten miste waardoor kaders ontbraken voor scherpe vertaling naar provinciale voorstellen. Dit verschilde met het beeld van departementen: voor hen was het startpakket een goede eerste stap om in de ruimtelijke ordening ook interdepartementaal de samenwerking weer te versterken.
3. *Het Rijk gaf op haar beurt aan dat de meeste ruimtelijke voorstellen nog onvoldoende concreet waren voor scherpe doorvertaling naar de ontwerp-Nota Ruimte.* Het Rijk gaf vervolgens aan dat de meeste provinciale voorstellen nog niet voldoende duidelijkheid verschaften waar de provincies ruimte boden voor nationale opgaven, waardoor de voorstellen in de optiek van het Rijk concreter konden. Hierdoor was het voor het Rijk moeilijk om de voorstellen door te vertalen in de ontwerp-Nota Ruimte. Dit verschilde dan weer met het beeld dat de provincies hadden bij hun voorstellen: die zijn overwegend positief en geven aan dat de voorstellen een katalysator waren om de ruimtelijke opgave in hun eigen provincie scherp te krijgen en dit, samen met partners, met een integrale bril te bekijken.

4. *Alle gesprekspartners geven aan dat het vervolg richting een ruimtelijk arrangement onvoldoende duidelijk was.* Na het publiceren van de voorstellen werd duidelijk dat zowel Rijk en provincies andere verwachtingen hadden over de precieze invulling en het type afspraken van het ruimtelijk arrangement. Grofweg laten de beelden zien dat hier 4 verschillende smaken in waren:
 - a. Een instrument om overzicht te creëren.
 - b. Een instrument om spanningen en dilemma's tussen ruimtelijke opgaven te agenderen.
 - c. Een instrument om integrale ruimtelijke belangen af te wegen en richtinggevendende wederkerige afspraken te maken.
 - d. Een instrument om afspraken te maken die de uitvoering bevorderen.
5. *Om consensus op de invulling van het ruimtelijk arrangement te krijgen is lang gewerkt aan een productbeeld ruimtelijk arrangement.* Zowel provincies als departementen geven aan dat het productbeeld deze onduidelijkheid slechts deels heeft weggenomen, en de precieze invulling vaag bleef.
6. *Alle gesprekspartners geven aan dat de ruimtelijke arrangementen leiden tot meer overzicht, maar ervaren nog weinig toegevoegde waarde op inhoud en het maken van integrale afwegingen en keuzes.* Gesprekspartners waarderen dat de ruimtelijke arrangementen overzicht bieden en bestaande afspraken bundelen. Dit wordt gezien als een waardevolle eerste stap in een complex proces. Tegelijkertijd wordt breed ervaren dat de inhoudelijke meerwaarde nog beperkt is: afspraken zijn vaak sectoraal en procesgericht, en integrale afwegingen blijven uit. Spanningspunten tussen ruimtelijke, economische, ecologische en maatschappelijke belangen worden onvoldoende expliciet gemaakt. Vooral VRO en de provincies geven dit aan als pijnpunt. Daardoor is het instrument nog beperkt effectief in het verbinden van nationaal en provinciaal beleid. Enkele provincies gaven daarnaast aan begrip te tonen aangezien dit past bij een eerste generatie, maar benadrukken dat verdere ontwikkeling nodig is richting concrete en integrale keuzes.
7. *Het merendeel van de provincies geeft aan beperkte wederkerigheid te hebben ervaren in de totstandkoming van de ruimtelijke arrangementen.* Het merendeel van de provincies geeft aan beperkte wederkerigheid te hebben ervaren in de totstandkoming van de ruimtelijke arrangementen. Provincies hechten waarde aan de belofte van het Rijk om te komen tot wederkerige bestuurlijke afspraken. Toch geven bijna alle provincies aan dat zij dit in de praktijk niet zo hebben ervaren. Na publicatie van hun ruimtelijke voorstellen bleef, anders dan een inhoudelijke analyse van het PBL, een inhoudelijke beoordeling en opvolging vanuit het Rijk uit. Dit leidde tot frustratie en wantrouwen. Provincies gaven daarnaast aan dat tijdens het schrijven van de arrangementen, afspraken soms eenzijdig en zonder overleg werden aangepast, en er onduidelijkheid bestond over de doorwerking in de ontwerp-Nota Ruimte. Dit versterkte het gevoel van een ongelijkwaardige samenwerking. Tegelijkertijd zijn er ook positieve voorbeelden: in Gelderland hielp het arrangement om knelpunten te agenderen en de omgevingsvisie te herijken, waarbij de samenwerking wel als wederkerig werd ervaren.
8. *Het merendeel van de provincies stipt aan dat de afspraken in de huidige vorm te weinig bijdragen aan het faciliteren van de uitvoering.* Provincies geven aan dat er geen middelen of instrumenten aan de arrangementen zijn gekoppeld, waardoor harde afspraken uitblijven. Er zijn geen vormen van nieuwe ondersteuning toegezegd (zoals specifieke fondsen, versnellingstrajecten of versnelde regelgeving), waardoor het ruimtelijk arrangement op dit moment geen uitvoeringskracht toevoegt. Ook wordt benoemd dat veel afspraken die raken aan de uitvoering niet concreet worden en blijven steken op het niveau van intenties of procesafspraken. Het ontbreekt hierbij aan duidelijkheid over verantwoordelijkheden of juridische instrumenten.

4.2.3 Analyse en bevindingen

Bevinding 3: Het startpakket en de ruimtelijke voorstellen brachten een positieve beweging op gang, maar een helder en gezamenlijk vervolg richting de ruimtelijke arrangementen bleef uit.

Met het bundelen van de nationale ruimtelijke programma's in het startpakket nam het Rijk een goede stap naar voren. Het gaf een helder overzicht van alle nationale opgaven die volgden uit de programma's en creëerde daarmee een gezamenlijk vertrekpunt voor de provincies om deze opgaven te vertalen naar hun provincies. Tegelijkertijd ontstond er al snel onduidelijkheid over de precieze invulling van de producten. Het PBL gaf in haar reflectie op het startpakket aan dat dit in scherpste had kunnen winnen door duidelijkere samenhang en prioritering aan te brengen in de nationale opgaven.

De beweging die de provincies maakte door het opstellen van de ruimtelijke voorstellen was tevens positief, omdat dit duidelijkheid gaf in de doorvertaling van de nationale opgaven per provincie. Deze voorstellen boden een overzicht van de spanningspunten per provincie, maar waren terughoudend in het maken richtinggevende keuzes in overleg met regionale partners, mede dankzij onvoldoende richting vanuit het startpakket. Na de publicatie van de provinciale voorstellen bleef een inhoudelijke reactie van het Rijk uit op de voorstellen. Het Rijk heeft er destijds voor gekozen om het Voorontwerp Nota Ruimte op te stellen.

Daarnaast was het voor alle betrokken partijen niet duidelijk hoe de stap van ruimtelijke voorstellen naar arrangement er precies uit moest zien. Er is lang en hard gewerkt door betrokkenen om een gedeeld productbeeld op te stellen om deze onduidelijkheid weg te nemen. Ambtelijk kon met dit beeld worden doorgewerkt, maar in de praktijk nam het productbeeld niet de onduidelijkheid weg over het eindresultaat van het ruimtelijk arrangement. Dit zorgde ervoor dat er onvoldoende gezamenlijk werd voortgebouwd.

Bevinding 4: Met eerste generatie ruimtelijke arrangementen is een eerste stap gezet, maar keuzes op spanningspunten en uitvoering blijven uit. Daarmee is de impact beperkt.

De eerste generatie ruimtelijke arrangementen vormt een belangrijke stap in de hernieuwde samenwerking tussen Rijk en regio. Het instrument heeft bijgedragen aan het opbouwen van relaties, het verkrijgen van overzicht over relevante ruimtelijke thema's en het maken van afspraken over vervolgonderzoek en beleidsafstemming. In meerdere provincies leidde dit tot herziening van de provinciale omgevingsvisie en een doorvertaling van afspraken in de ontwerp-Nota Ruimte. Dit zijn waardevolle eerste stappen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat het instrument zich verder moet ontwikkelen. De arrangementen verschillen sterk in aanpak en opbouw, missen concreetheid en bevatten vooral intenties. Hoewel er veel afspraken zijn opgenomen, bestonden deze vaak al en zijn ze sectoraal van aard. Daarnaast richten afspraken zich vooral op processtappen zoals overleg en vervolgonderzoek. Dat is begrijpelijk in een lerend proces waarin partijen elkaar nog moeten vinden en de kennisbasis wordt opgebouwd. Maar hierdoor blijft de toegevoegde waarde van de arrangementen beperkt. Integrale afwegingen en richtinggevende keuzes op conflicterende onderwerpen worden nauwelijks gemaakt. Het grote aantal vervolgonderzoeken wijst op lacunes in informatie; meer kennis zou in volgende cycli moeten leiden tot expliciete keuzes. Nu worden spanningspunten zelden benoemd, ondanks dat deze in ruimtelijke voorstellen al waren geadresseerd, en is onduidelijk hoe ruimtelijke conflicten uiteindelijk worden beslecht.



HOOFDSTUK 5

Organisatie

Hoofdstuk 5 presenteert de bevindingen omtrent de organisatie van het ruimtelijk arrangement. Hierbij wordt gekeken naar de rollen van de betrokken partijen bij de inzet van het ruimtelijk arrangement en het NOVEX-spoort provincies, het programmaspoor provincies/DG RO, en het interdepartementale en interbestuurlijke proces van samenwerking.

5.1 De rollen van de betrokken partijen bij de inzet van het ruimtelijk arrangement en het NOVEX-spoor provincies

In deze paragraaf gaan we in op de rollen van de betrokken partijen in de ruimtelijke ordening en bij de inzet van het instrument ruimtelijk arrangement.

5.1.1 Feiten

De rollen van de Rijksoverheid, het ministerie van VRO en de provincies

Het Rijk, het ministerie van VRO en de provincies werken nauw samen bij de totstandkoming van de RA's. Ieder vanuit een eigen algemene verantwoordelijkheid op ruimtelijke ordening én met een specifieke rol binnen 'het instrument ruimtelijk arrangement'. Hieronder gaan we beknopt in op deze rollen.

- **Rijksoverheid:** Ten aanzien van het ruimtelijk arrangement heeft de rijksoverheid de rol van initiatiefnemer en kadersteller. Het Rijk bundelt nationale opgaven in een startpakket per provincie, legt spelregels en een tijdpad vast, bewaakt de samenhang tussen nationale en decentrale opgaven en hakt, waar nodig, knopen door. Ook kan het Rijk eigen instrumenten en middelen (zoals rijksgronden en uitvoeringsorganisaties) inzetten. Deze rol vloeit voort uit de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor nationale belangen, wettelijke taken onder de Omgevingswet, en uit de bestuurlijke afspraken in het Programma NOVEX (2022) en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.
- **Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO):** Het ministerie van VRO vervult binnen het ruimtelijk arrangement de coördinerende regierol namens het Rijk. Deze rol houdt in dat de minister het proces met provincies en departementen coördineert, spelregels bewaakt en borgt dat afspraken uit het ruimtelijk arrangement worden vertaald naar de Nationale Omgevingsvisie²⁰. Deze rol is gebaseerd op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de nationale ruimtelijke ordening, zoals die onder de minister valt binnen diens beleidsdomein, en op de afspraken uit het Programma NOVEX en Mooi Nederland.

- **Provincies:** De provincies hebben binnen het ruimtelijk arrangement de rol van gebiedsregisseur. Zij leggen de 'provinciale puzzel' door nationale opgaven uit het startpakket te verbinden met decentrale opgaven, en betrekken daarbij actief gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen. Provincies leveren inbreng vanuit NOVEX-gebieden, benoemen kansen en spanningspunten, en maken bindende bestuurlijke afspraken met het Rijk over richtinggevende keuzes en uitvoering. Deze rol is verankerd in hun wettelijke taken onder de Omgevingswet en in de afspraken uit het Programma NOVEX over interbestuurlijke samenwerking.

De regierol van de Rijksoverheid in het algemeen

In de ruimtelijke ordening gaat het veel over het 'voeren van regie'. Vaak is onduidelijk wat daar onder verstaan wordt.

Wat is regie?

Regie is de manier waarop het Rijk de ruimtelijke opgaven ordent en laat samenkomen: richting geven met doelen, kaders en prioriteiten; afstemming organiseren tussen departementen en met provincies; het proces van voorbereiding tot besluit en uitvoering aan elkaar knopen, met een escalatiepad als belangen botsen. Het omvat het slim combineren van instrumenten (juridisch, programmatisch, financieel), het maken van wederkerige afspraken en het volgen daarvan via een vast ritme van monitoring en bijsturing. Regie kan daarbij zowel hard (top-down/hiërarchisch) als zacht (bottom-up/proces) zijn: soms sturen op uitkomsten en knopen doorhakken, soms vooral proces, samenwerking en informatiepositie versterken. Het is interdepartementaal én interbestuurlijk, met ruimte voor decentrale invulling binnen nationale kaders, en met verantwoording en participatie als vaste onderdelen. Kortom: regie is het zichtbaar organiseren van samenhang, keuzes en uitvoering.

²⁰ Hierover stond in Programma NOVEX: "De minister voor VRO tekent samen met de andere betrokken bewindslieden de afspraken met provincies en ziet toe op de borging van de afspraken in de aanscherping van de NOVI."

Waarom neemt het Rijk regie op ruimtelijke ordening?

Sinds de jaren negentig heeft het ministerie van VRO steeds meer taken in de ruimtelijke ordening gedecentraliseerd, met als sleutelmoment de opheffing van het ministerie van VROM in 2010. Daarmee verschoof de coördinerende rol van het Rijk en kwamen verantwoordelijkheden grotendeels bij provincies en gemeenten te liggen. Vanaf 2019 nam het Rijk met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) weer sturing op hoofdlijnen, gedreven door een combinatie van urgente, elkaar overlappende opgaven van woningnood en energietransitie tot natuurherstel, kringlooplandbouw en klimaatadaptatie die in een context van schaarse ruimte, wettelijke verplichtingen en versnipperde verantwoordelijkheid integrale keuzes vereisten. Met de heroprichting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in 2022 kondigde minister De Jonge via het programma NOVEX hernieuwde nationale regie aan, waaronder het inzetten van instrumenten als het Ruimtelijk Arrangement.

Er zijn diverse aanleidingen voor het Rijk om regie te nemen. De NSOB beschrijft hiervoor de volgende doelen in Ruimte in regie (2025):

- Regie om conflicterende belangen af te wegen – Verschillende ruimteclaims botsen vaak; rijksregie verbindt domeinen en maakt scherpe keuzes over inzet van middelen en capaciteit.
- Regie om het geheel en de delen samen te brengen – Het Rijk zorgt dat nationale kaders en regionale uitvoering op elkaar aansluiten en samenhang blijft tussen deeloplossingen en het totaalbeeld.
- Regie om transities vorm te geven – Bij grote systeemveranderingen brengt het Rijk partijen bijeen en stuurt adaptief bij in een complex speelveld.
- Regie om urgente verantwoordelijkheid in te vullen – Urgente opgaven met wettelijke deadlines vragen rijksregie om tijdig actie te organiseren en doelen te halen.

Hoe is dit vooraf beschreven?

Nationale regie in de ruimtelijke ordening werd aangekondigd in de Kamerbrief Ruimtelijke ordeningsbrief uit 2022. Dit was de aanleiding voor Programma NOVEX. Deze brief beschreef de volgende aanleiding voor het hernemen van de regie:

- De ruimte in Nederland is schaars, terwijl de ruimtelijke opgaven groot zijn. De urgente maatschappelijke opgaven zoals het woningtekort, de kwaliteit van de natuur, de transitie van de landbouw en de verduurzaming van de energievoorziening hebben allemaal grote ruimtelijke impact. De schaarste aan ruimte maakt dat het Rijk de regie in het ruimtelijk domein moet hernemen: om te kiezen, om te verdelen en om een eerlijke uitkomst mogelijk te maken in dit verdeelvraagstuk. Een goede ruimtelijke aanpak kan oplossingen bieden voor de grote ruimtelijke opgaven. Deze aanpak betekent een grote verbouwing van Nederland, met consequenties voor hoe landschappen, steden en dorpen (her)ingericht worden. Een mooier, gezonder, duurzamer, welvarender en aantrekkelijker Nederland is hierbij het uitgangspunt, met een goede leefomgevingskwaliteit voor alle inwoners van Nederland, nu en in de toekomst.
- Regie hernemen betekent dat de nationale overheid een sterkere rol zal gaan vervullen dan in de afgelopen jaren, om zo het werk voor provincies, gemeenten en waterschappen beter mogelijk te maken. We staan voor een ingewikkelde klus die we alleen met elkaar en met heldere werkafspraken tot een goed einde kunnen brengen. Niet alleen met elkaar als overheden, maar vooral ook met de mensen in ons land, maatschappelijke organisaties en ondernemers.

De ontwikkeling van de rollen, van Programma NOVEX (2022) tot Productbeeld (2024)

Programma NOVEX (2022): Rollen per product

In het *Programma NOVEX (2022)* worden de rollen van de verschillende bestuurslagen bij de totstandkoming van de verschillende producten gespecificeerd.²¹

Tabel 7. Rol per product (op basis van Programma NOVEX)

Product	Rijksoverheid / departementen	Ministerie VRO	Provincies
Startpakket	Bundelt nationale opgaven, spelregels, kaders en data; coördineert rijksinbreng.	Coördineert en voert (ruimtelijke) regie namens Rijk over opstelling en afstemming tussen Rijk en provincies.	Ontvangt pakket, organiseert provinciaal proces met medeoverheden.
Ruimtelijk voorstel	Levert kennis, nationale belangen en kaders; beslist als partijen er niet uitkomen i.r.t. NOVEX-gebieden.	Volgt voortgang, bewaakt samenhang en kan knelpunten opschalen.	Verbindt nationale en decentrale opgaven; heeft regie over totstandkoming integrale ruimtelijke puzzel.
Ruimtelijk arrangement	Brengt nationale keuzes en instrumenten in; bindt afspraken aan rijkskaders.	Tekent namens Rijk – evt. met andere ministers; borgt afspraken in NOVI.	Maakt samen met Rijk afspraken over uitvoering en doorwerking in provinciaal beleid.

Programma NOVEX (2022): rollen binnen samenwerking en conflictbeslechting

In het Programma NOVEX (2022) is over de samenwerking en conflictbeslechting het volgende opgenomen:

- Binnen het ruimtelijk arrangement werken Rijk en provincies samen op basis van duidelijke rolverdelingen en afspraken uit de NOVI en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. In het programma NOVEX is over ieders rol in de samenwerking beschreven dat overheden handelen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, maar hun middelen en instrumenten gecoördineerd inzetten. De minister van VRO voert de ruimtelijke regie en coördineert samen met andere bewindspersonen, die verantwoordelijk blijven voor hun eigen beleidsterrein. De betrokken ministeries zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om te komen tot nadere nationale keuzes als blijkt dat de ruimtelijke puzzel niet past en zijn aanspreekbaar op de noodzakelijke randvoorwaarden en condities.
- Bij vastlopende processen of conflicten is een escalatiepad afgesproken voor conflictbeslechting: eerst bespreking op de provincietafel of het passende bestuurlijke gremium, vervolgens opschaling naar het Rijk en, indien nodig, de ministerraad. Provincies kunnen naast hun rol als gebiedsregisseur ook als bevoegd gezag optreden. Het proces voorziet in ad-hoc escalatie bij urgente kwesties, waarbij afhankelijk van de opgave een bewindspersoon de regie neemt of, bij samenhangende vraagstukken, de minister van VRO sturend²² optreedt.

Productbeeld 2024: Ontwikkeling van rollen voor het ruimtelijk arrangement, samenwerking en conflictbeslechting

In het *Productbeeld (2024)* komt de invulling van deze rollen bij de totstandkoming van het Ruimtelijk Arrangement opnieuw aan bod. Hierin lijken in de beschrijving verschillen op te treden t.o.v. de rollen in het Programma NOVEX uit 2022. Kort samengevat lezen wij hierin dat:

- Rijksoverheid** – Het product wordt veel ‘agenderend’ genoemd (nadruk op signaleren van afhankelijkheden en knelpunten), waarbij benadrukt wordt dat besluiten over regels, instrumenten en middelen via bestaande sectorale structuren lopen. *De betekenis van het ruimtelijk arrangement als plek waar het Rijk keuzes maakt - en daarmee de rol van het Rijk in het ‘doorhakken van knopen’ als Rijksoverheid/één overheid - komt niet meer/minder duidelijk terug.*
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)** – In de rolbeschrijving van VRO wordt meer de nadruk gelegd op afstemming met andere bewindspersonen, wat meer duidt op coördineren dan regievoeren²³. Ook wordt de koppeling aan de ontwerp-Nota Ruimte door VRO ‘agenderend/input’ genoemd, in plaats van het eerdere ‘borging van de afspraken’.²⁴

21 We beschrijven dit nu uitgebreid omdat hier onder betrokkenen verschillende beelden van zijn ontstaan met de tijd – en rollen ook verschillend ingevuld worden.

22 Programma NOVEX: “Afhankelijk van de opgave is de verantwoordelijke bewindspersoon zelf aan zet. Bij samenhangende vraagstukken tussen twee of meer opgaven worden aanvullende richtinggevend keuzes gemaakt onder regie van de minister voor VRO.”

23 Wel staat in het productbeeld (2024) nog beschreven dat: “De minister van VRO in haar coördinerende regierol binnen ruimtelijke ordening en de provincies in hun wettelijke coördinerende rol staan voor de uitvoering van alle gemaakte afspraken in het ruimtelijk arrangement.”

24 Hierover stond in het productbeeld o.a.: “Het ruimtelijk arrangement kan in beginsel niet vooruitlopen op de ontwerp-Nota Ruimte. Die bevat immers nieuw beleid en moet daarom voldoen aan de waarborgen die horen bij nieuw beleid (zoals participatie, rol voor de Tweede Kamer).”

- **Provincies** – In het Productbeeld wordt meer/expliciet aandacht gegeven voor het belang in het proces van afstemming met medeoverheden; aansluiting bij taken en bevoegdheden van de Omgevingswet; ruimte voor afstemming met de Provinciale Staten; en doorwerking in de POVI van provincies.

In het productbeeld wordt tot slot niet gesproken over spelregels voor de samenwerking en komen de woorden escalatie en conflict niet (meer) terug.

5.1.2 Beelden

De verschillende benoemde rollen²⁵ worden op hoofdlijnen herkend – maar over de invulling bestaan hele verschillende beelden en verwachtingen.

- *De Rijksrol van initiëren, kaders stellen en keuzes/afspraken maken komt volgens departementen (voor een eerste ronde) redelijk van de grond, terwijl een groot deel van de provincies aangeeft dat met name keuzes/afspraken maken onvoldoende gebeurt.* Provincies voelen veel urgentie op de ruimtelijke ordening; en geven aan dat zij samenhangende keuzes/richting van het Rijk nodig hebben voor eigen succesvolle taakuitoefening. Bijvoorbeeld: keuzes over landbouw zijn niet op te lossen als het Rijk geen keuzes maakt over de stikstofaanpak. Dit beeld geldt zowel voor de rol van het Rijk bij de startpakketten als bij de ruimtelijke arrangementen, waarbij meer richting op integrale afwegingen van het Rijk wordt gevraagd.
- *De coördinerende regierol van VRO wordt door alle gesprekspartners gewaardeerd, terwijl er ook verschillende beelden zijn over wat dit zou moeten inhouden.* Gesprekspartners benoemen vaak de stevige inzet van VRO op dit nieuwe instrument en de complexiteit van het proces. Tegelijkertijd bestaan er verschillende beelden over hoe VRO de regierol zou moeten invullen. Inhoudelijke regie ligt volgens departementen vooral bij de departementen zelf, terwijl provincies hier vragen om een centrale regievoerder op inhoud bij samenhangende/integrale keuzes. Daarover wordt opgemerkt dat het VRO aan doorzettingsmacht ontbreekt, en dat ministeriële verantwoordelijkheid bij het Rijk vaak boven collegiaal bestuur gaat. Procesmatige regie ligt volgens alle betrokkenen bij VRO; hierbij wordt verzocht om meer duidelijkheid en rust in de uitvoering hiervan.

- *De gebiedsregisseursrol van provincies wordt -volgens provincies- onvoldoende geborgd door het Rijk en VRO.* Provincies geven meermaals aan dat zij als eigenstandige bestuurslaag met eigen rol en taak onvoldoende gekend/erkend. Dan gaat het bijvoorbeeld om dat er in het proces (te) weinig rekening gehouden wordt met interne werkprocessen van provincies/betrokkenheid GS/verkiezingen bij provincies; terwijl de voorlopers in gesprekken aangeven eigenlijk best tevreden te zijn (hoewel de rol ze wel veel capaciteit kost). Bij het Rijk puzzelen betrokkenen met de inrichting van een proces dat hier meer rekening mee houdt (met bijvoorbeeld meer maatwerk) in combinatie met verbinding aan lopende Rijksprocessen en ook beperkt beschikbare capaciteit aan Rijkszijde.

Ontwikkeling van rollen, rollen in samenwerking en conflictbeslechting

- *De samenwerking van overheden - vanuit ieders eigen rol - wordt verschillend beoordeeld door gesprekspartners.* Hoewel beschreven staat dat departementen zich gezamenlijk verantwoordelijk moeten voelen voor keuzes als de ruimtelijke puzzel niet past en aanspreekbaar zijn op randvoorwaarden en condities, is dit in de praktijk volgens veel betrokkenen vaak nog niet het geval. Vaak geven gesprekspartners aan dat dit ook moet groeien en dat wel goede stappen gezet zijn. Er zijn verschillende meningen over of departementen meer met één mond zouden moeten spreken richting provincies in relatie tot het ruimtelijk arrangement, of dat juist in gezamenlijkheid gezocht moet worden naar keuzes/afspraken. Verder is een aantal keer opgemerkt dat door departementen/het Rijk na overleggen werd terug-onderhandeld op toezeggingen, wat de verhoudingen onder druk zet.
- *Het escalatiepad bij vastlopende processen of conflicten wordt volgens betrokkenen niet of nauwelijks afgeopend.* Keuzes die integrale afweging vragen zijn vaak geen win-win maar win-lose-keuzes. Gesprekspartners bij het Rijk en provincies geven aan dat het beperkt gebeurt dat bij samenhangende vraagstukken tussen twee of meer opgaven aanvullende richtinggevend keuzes gemaakt zijn onder regie van de minister voor VRO. Conflict en strijd worden meestal niet geëxpliciteerd, waardoor vooral sectorale keuzes worden gemaakt. De ultieme escalatieroute uit het Programma (voorleggen aan de ministerraad) wordt volgens betrokkenen niet gebruikt.

²⁵ Rijk als initiatiefnemer en kadersteller, VRO met coördinerende regierol en provincies als gebiedsregisseurs.

- *Tot slot zijn er ook verschillende beelden over of de rollen en invulling hiervan met de tijd veranderd zijn.* VRO ziet vooral een verschuiving bij andere departementen, die lijken af te bewegen van de één-overheidsgedachte en meer vanuit sectorale kokers denken en doen; departementen zien zelf meestal niet echt een verschuiving; en provincies zien juist een verschuiving in de rol van VRO (meer coördineren en minder regievoeren/sturen), in de rol van het Rijk (vanuit sectorale kokers optreden) en van de provincies zelf (weinig ruimte voor regierol).

5.1.3 Analyse en bevindingen

Bevinding 5: Regie VRO wordt gewaardeerd maar er is onduidelijkheid over de invulling

De regierol van VRO wordt gewaardeerd, maar beeld van de gewenste invulling verschilt sterk per partij. VRO en departementen zien regie vooral als coördineren, terwijl provincies meer inhoudelijke sturing verwachten bij integrale keuzes. In het Productbeeld 2024 ligt de nadruk op het doel van dit proces op agenderen en minder op besluiten. Spelregels en het afgesproken escalatiepad worden nauwelijks gebruikt. Binnen VRO verschillen afdelingen en medewerkers in aanpak, wat soms tot dubbel of tegenstrijdig handelen leidt. Dit vraagt vooral verheldering van de rol van VRO en de andere departementen bij integrale/samenhangende vraagstukken; rolbeschrijving rondom sectorale keuzes/processen is immers 'zoals het normaal gaat'. Dit vraagt van VRO dan ook een eigen inhoudelijke positie op wat die samenhangende vraagstukken zijn en waarom integrale besluitvorming dan nodig is (in afstemming met provincies).

Bevinding 6: Rijk en VRO kiezen te weinig, integrale dossiers blijven liggen

Het Rijk hakte op verschillende nationale opgaven geen knopen door, waardoor ook het bieden van richting op samenhangende/integrale spanningspunten lastig was; Deze vraagstukken zijn ook niet geëscaleerd via het escalatiepad in het RA-proces. Er is bij provincies in de besluitvorming behoefte aan meer één lijn van het Rijk, duidelijke kaders en het daadwerkelijk doorhakken van knopen op ingewikkelde dossiers. De Nota Ruimte helpt daarin deels, maar er liggen ook nog veel vraagstukken waar die keuzes gemaakt worden.

Bevinding 7: Gebiedsregie/rol provincies onvoldoende erkend en afgestemd

De rol van provincies als gebiedsregisseur is niet eenduidig ingevuld. Provincies voelen zich soms niet erkend en vinden dat er te weinig rekening wordt gehouden met hun interne planning en politieke cycli. Voorlopers zijn positiever, maar de rol vraagt veel capaciteit. Omdat bij het Rijk ook beperkte capaciteit is, is het een zoekend proces. Nodig zijn duidelijke afspraken over rol, timing, informatie-uitwisseling en beslismomenten.

Bevinding 8: Productbeeld 2024 biedt in de praktijk te weinig houvast om vanuit gezamenlijk beeld en werkwijze aan ruimtelijke arrangementen te werken

Het productbeeld hielp voor het krijgen van een gedeeld beeld op het product (hercontractering), maar niet op de toegevoegde waarde van het instrument, werkwijze en het proces. Daarmee bleven andere vragen/verschillende beelden bestaan, over: Welk soort afspraken maken we (generiek vs. specifiek)? Hoe komen we tot die afspraken? Welk soort keuzes prioriteren we? Hoe om te gaan met conflicten? Wat is ieders rol en verantwoordelijkheid? Hoe verder met afspraken na die vaststelling? En hoe te komen tot verdere besluitvorming en uitvoering?

5.2 Programmaspoor provincies/DG RO

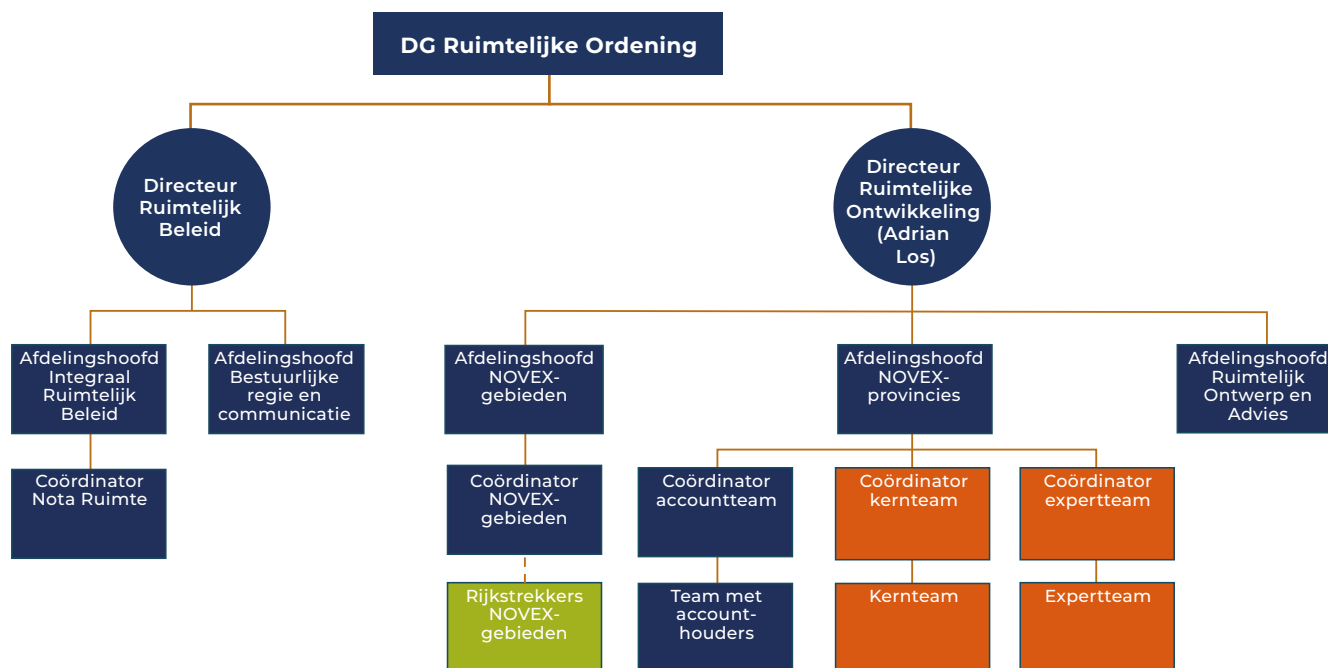
5.2.1 Feiten

Hoe het programmaspoor NOVEX provincies is georganiseerd

DGRO, Programma NOVEX en Programmaspoor provincies

Binnen DGRO is het programmaspoor NOVEX provincies ingericht voor de organisatie en sturing op het proces om te komen tot ruimtelijke arrangementen. Dit programmaspoor valt onder verantwoordelijkheid van de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en het afdelingshoofd NOVEX-provincies. Het programmaspoor NOVEX-provincies is onderdeel van het bredere programma NOVEX.²⁶ De oorspronkelijke rollen en functies binnen dit programma waren als volgt:

- **Programmamanager NOVEX:** Bij de start van het programma NOVEX was de programmamanager verantwoordelijk voor het volledige programma, dat wil zeggen NOVEX-gebieden en NOVEX-provincies. Deze functie bestaat niet meer en is sinds 2023 verdeeld over twee coördinatorfuncties.
- **Coördinator NOVEX-provincies²⁷:** De coördinator NOVEX-provincies is verantwoordelijk voor de inhoudelijke coördinatie van het programmaspoor NOVEX-provincies en stuurt het accountteam aan.
- **Team met accounthouders:** de accounthouders zijn verantwoordelijk voor het contact tussen provincies en VRO en vormden eveneens de schakel tussen de provincies en de departementen.
- **Coördinator NOVEX-gebieden:** De coördinator NOVEX-gebieden is verantwoordelijk voor de inhoudelijke coördinatie van het beleid ten aanzien van de zestien NOVEX-gebieden en coördineert het overleg met de Rijkstrekkers voor de NOVEX-gebieden.
- **Team met rijkstrekkers NOVEX-gebieden:** elk NOVEX-gebied heeft een rijkstrekker.²⁸ De rijkstrekker is eerste aanspreekpunt voor regie voor het desbetreffende NOVEX-gebied.



Figuur 5. Huidige organogram DGRO met de voor NOVEX-provincies relevante onderdelen. De oranje teams/fte's zijn op een later moment in het proces ingericht, het groene team is hoofdzakelijk een interdepartementaal team.

²⁷ Deze rol bestaat in de nieuwe herinrichting niet meer.

²⁸ Sommige rijkstrekkers werken bij een ander departement dan het ministerie van VRO.

Ontwikkelingen sinds de start

Sinds de start van het programma hebben zich meerdere personele en organisatorische wisselingen binnen het programma NOVEX en in de aansturende functies (directeur, afdelingshoofd, programmamanager) voorgedaan. Daarnaast is opdracht gegeven om de inrichting van DGRO onder de loop te nemen:

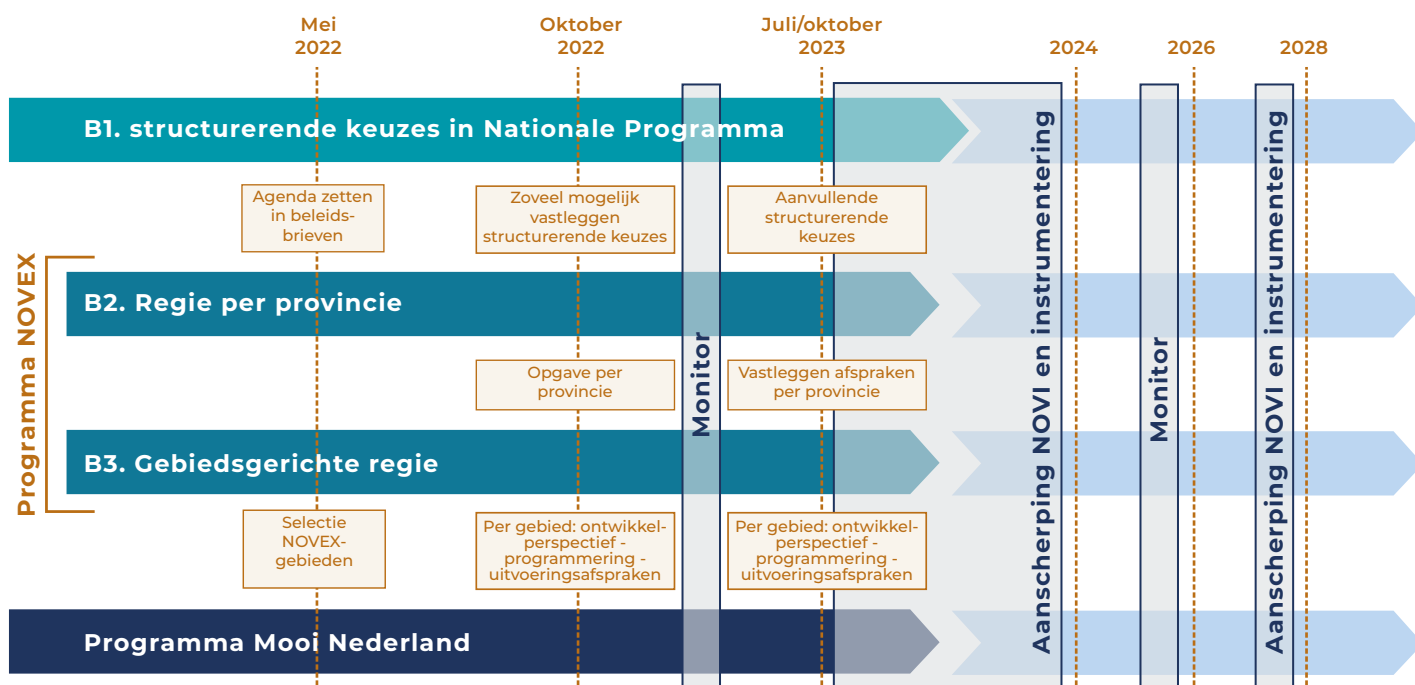
- In 2024 is opdracht gegeven aan O&P Rijk om de inrichting van DGRO onder de loop te nemen. Dat heeft geleid tot een Organisatie en Formatierapport Herinrichting DGRO.²⁹ De aanbevelingen uit dit rapport worden op dit moment uitgewerkt.
- Naar aanleiding van het O & F rapport is het voornemen om, naast het team met accounthouders, een kernteam en een expertteam op te richten met ieder een eigen coördinator.
- De voorziene rol van het expertteam ligt in het gericht voorbereiden van gebiedsgerichte ruimtelijke keuzes. De voorziene rol van het kernteam ligt in het organiseren van de regie op de ruimtelijke ordening. Op het moment van schrijven zijn de organisatorische wijzigingen definitief, maar worden de rollen nog verder ingevuld.

De huidige inrichting van het DGRO is weergegeven in figuur 5 hierboven. Omdat de precieze rolinvulling van het kernteam en expertteam nog niet volledig is uitgekristalliseerd, is ervoor gekozen deze teams niet nader te specificeren.

Hoe de samenhang binnen DGRO is georganiseerd

Het ruimtelijk arrangement is een instrument uit het programmaspoor NOVEX-provincies. Binnen DGRO zijn naast het ruimtelijk arrangement nog een aantal andere instrumenten met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Het meest relevant voor het instrument ruimtelijke arrangementen zijn de Nota Ruimte en de NOVEX-gebieden en de daarbij behorende instrumenten zoals de uitvoeringsagenda Nota Ruimte, de ontwikkelperspectieven en de uitvoeringsagenda's van de NOVEX-gebieden.

In de Kamerbrief van 17 mei 2022 over de ruimtelijke ordening wordt de samenhang tussen de Nota Ruimte, NOVEX-gebieden en NOVEX-provincies visueel als volgt weergegeven:



Figuur 6. Weergave van beoogde samenhang tussen nationale programma's, NOVI, NOVEX en MOOI Nederland uit de brief van 17 mei 2022.³⁰

²⁹ O&F rapport Herinrichting DGRO, d.d. 25 maart 2025.

³⁰ Kamerbrief Ruimtelijke Ordening, 17 mei 2022.

De feitelijke organisatorische samenhang is als volgt georganiseerd:

Nota Ruimte:

- Het team dat verantwoordelijk is voor de Nota Ruimte zit in een andere directie en valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur Ruimtelijk Beleid.
- Organisatorisch gezien wordt de samenhang tussen de Nota Ruimte en NOVEX-provincies op een aantal manieren formeel geborgd:
 - De DGRO overziet organisatorisch gezien het geheel van het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening.
 - Er is een tweewekelijks een MT-overleg tussen de MT's van de directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Ruimtelijk Beleid, waar de inhoudelijke raakvlakken van de onderwerpen in de directies worden besproken.
 - De coördinatoren Nota Ruimte, NOVEX-provincies en NOVEX-gebieden komen op regelmatige basis samen voor overleg.
 - Er is een interdepartementale werkgroep NOVEX/Nota Ruimte opgericht waar vraagstukken ten aanzien van beide onderwerpen worden geagendeerd (zie de volgende paragraaf).

Programmaspoor NOVEX-gebieden:

- Het programmaspoor NOVEX-gebieden was vanaf het begin onderdeel van een andere afdeling dan NOVEX-provincies. Bij de start van het programma was het de bedoeling dat de programmamanager NOVEX in theorie zowel NOVEX-provincies als NOVEX-gebieden aanstuurde. Sinds de splitsing in twee coördinatoren wordt de organisatorische samenhang tussen NOVEX-gebieden en NOVEX-provincies op een aantal manieren formeel geborgd:
- De DGRO overziet organisatorisch gezien het geheel van het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening.
- De wekelijkse MT-vergadering van de directie Ruimtelijke Ontwikkeling, waar de afdelingshoofden verantwoordelijk voor de beide programmasporen onderdeel van uitmaken.
- Het opdrachtgeversoverleg NOVEX, waar de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling, de afdelingshoofden NOVEX-gebieden en NOVEX-provincies en de coördinatoren NOVEX-gebieden en -provincies samenkomen.

5.2.2 Beelden

Over het functioneren van de organisatie en governance binnen DGRO en specifiek voor het programmaspoor provincies bestaan bij gesprekspartners de volgende beelden:

- *De samenwerking met accounthouders wordt positief beoordeeld, maar onduidelijkheid en verschil leidde met de tijd tot frustratie en onbegrip.* Voor provincies is het hebben van een vast aanspreekpunt prettig. Maar onduidelijkheden over rol, verantwoordelijkheid en mandaat van de accounthouders leidde voor interne en externe betrokkenen tot vragen, frustratie en onbegrip met het proces, en bij accounthouders tot verschillende taakinvulling.
- *Betrokkenen vragen op het proces duidelijker en stevigere aansturing van VRO.* Personele wisselingen hebben dit volgens gesprekspartners ingewikkelder gemaakt. Tegelijkertijd wordt binnen VRO aangegeven dat procesregie en aansturing veel capaciteit kost en dat er nu al veel druk op het proces zat.
- *De samenwerking en afstemming tussen de Nota Ruimte en NOVEX-provincies kwam onvoldoende tot stand.* Ondanks de formele overlegstructuren komt de samenwerking volgens gesprekspartners binnen DGRO in de praktijk onvoldoende van de grond. Daarnaast verschillen de beelden van provincies en VRO over de samenhang tussen de Nota Ruimte en het ruimtelijk arrangement. Gesprekspartners bij provincies merkten op niet tot nauwelijks inzicht te hebben gehad in het proces en instrument Nota Ruimte.
- *De samenhang tussen het ruimtelijk arrangement en de NOVEX-Gebieden is onvoldoende duidelijk voor betrokkenen.* De aansluiting en samenhang tussen NOVEX-gebieden en NOVEX-provincies werd zowel intern als naar buiten toe niet altijd gezocht. Een deel van de gesprekspartners merkt op dat de samenhang en verhouding tussen de NOVEX-gebieden en het ruimtelijk arrangement onvoldoende duidelijk is geworden.

5.2.3 Analyse en bevindingen

Bevinding 9: Waardering voor snel opgetuigd proces onder hoge druk met inzet van alle partijen, maar met groeipijn.

Er is door alle partijen in korte tijd en onder hoge druk een proces en governance opgetuigd en inzet geleverd. Dat verdient waardering, maar gaat ook gepaard met groeipijn. Het is een intensief en soms onvoorspelbaar proces geweest wat veel capaciteit vroeg en op dit moment nog te weinig oplevert.

Bevinding 10: Onduidelijke rollen en veelvoud aan wisselingen belemmeren gerichte aansturing vanuit NOVEX-provincies/DGRO op het gehele proces.

Binnen het NOVEX-provinciespoor ontbrak duidelijkheid over rollen, mandaten en taken, wat leidde tot frustratie en verschillen in uitvoering. Zo kwamen de accounthouders soms klem te zitten tussen belangen van het Rijk en provincies. Er is behoefte aan meer duidelijkheid over rollen en mandaten.

De personele wisselingen en organisatorische veranderingen zorgden daarnaast voor gebrek aan richting en aansturing. Dat heeft geleid tot veel onrust, frustratie en onvoorspelbaarheid in het proces.

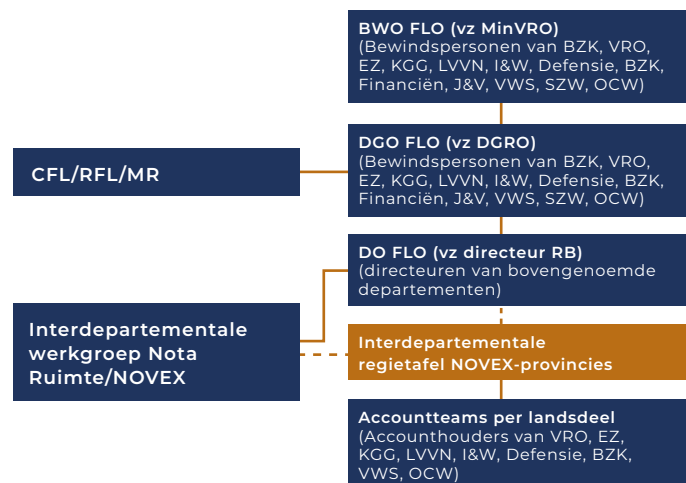
Bevinding 11: Onvoldoende samenhang en samenwerking tussen ruimtelijk arrangement en andere instrumenten binnen DGRO.

De relatie tussen het ruimtelijk arrangement en andere instrumenten zoals NOVEX-gebieden, de Nota Ruimte en nationale programma's is onduidelijk. Zowel binnen DGRO als interdepartementaal is het verbinden van deze instrumenten onvoldoende georganiseerd. Binnen DGRO ontbreekt duidelijke interne samenwerking tussen afdelingen, waardoor inhoud, planning en besluitvorming niet goed op elkaar aansluiten.

5.3 Interdepartementaal

5.3.1 Feiten

Het proces om te komen tot ruimtelijke arrangementen vroeg en vraagt interdepartementaal overleg. Hiervoor zijn door VRO de volgende bestaande en nieuwe overlegstructuren gebruikt/opgezet:



Figuur 7. Interdepartementale structuur en governance. De interdepartementale regietafel (oranje) is later opgericht.

In de tabel hieronder zijn de overleggrems opgesomd en van toelichting voorzien:

Tabel 8. Overzicht overleggen interdepartementaal

Naam overleg	Functie van het overleg	Frequentie
Interdepartementale accountteams per landsdeel	Overleg op ambtelijk niveau waarin wordt samengewerkt om te komen tot afspraken en de inzet van het Rijk met betrekking tot de ruimtelijke arrangementen.	Wisselend per landsdeel en periode.
Interdepartementale werkgroep Nota Ruimte	Overleg op coördinerend beleidsmedewerker niveau. Dit overleg wordt benut om discussies over de Nota Ruimte te voeren. De coördinator NOVEX-provincies sluit bij dit overleg aan.	Eén keer per twee weken.
Interdepartementale werkgroep NOVEX	Overleg op coördinerend beleidsmedewerkers niveau. Een toelichting op NOVEX is een vast besprekspunt. Discussies waar de accountteams per landsdeel niet uitkwamen werden voorheen in dit overleg geagendeerd. Dit overleg vormde een voorportaal voor de route richting formele besluitvorming over de ruimtelijke arrangementen in interdepartementaal verband. Sinds de oprichting van de regietafel is dit niet meer het geval.	Eén keer per twee weken.
Interdepartementale regietafel	Overleg op coördinerend beleidsmedewerkers niveau. Doel is om te komen tot afspraken en de inzet van het Rijk met betrekking tot de ruimtelijke arrangementen. De interdepartementaal regietafel is begin 2025 opgericht en verving de interdepartementale werkgroep als processtap. Dit overleg vormt ook een voorportaal voor de route richting formele besluitvorming over de ruimtelijke arrangementen in interdepartementaal verband.	Eén keer per twee weken.
DO en DGO FLO	Interdepartementale gremia op directeur/DG-niveau ter voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming. De inzet van het Rijk in het kader van de ruimtelijke arrangementen werden in deze overleggen geagendeerd ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming in het BWO FLO.	Gemiddeld één keer per maand
CFL/RFL/MR	Indien een kabinetsbesluit vereist is, volgt een voorstel na het DGO FLO de route van het ambtelijke voorportaal de Commissie Fysieke Leefomgeving (CFL), bestaande uit de betrokken DG's in de fysieke leefomgeving. Na besluitvorming in de CFL volgt een voorstel vervolgens de formele route via de Raad van de Fysieke Leefomgeving (RFL), het ministeriële voorportaal, naar de ministerraad (MR). ³¹	De CFL en RFL vinden gemiddeld één keer per twee á drie weken plaats. De MR vindt wekelijks plaats.
BWO FLO	Besluitvorming over de inzet van het Rijk in het kader van de ruimtelijke arrangementen verliep via het DO en DGO FLO. De uiteindelijke inzet van het Rijk per individueel ruimtelijk arrangement werd op bewindspersonenniveau ter informatie voorgelegd in het bewindspersonenoverleg FLO. Het BWO FLO wordt voorgezeten door de minister van VRO.	Op onregelmatige basis, gemiddeld een keer per drie weken.

³¹ De individuele ruimtelijke arrangementen zijn niet in de ministerraad besproken. De ruimtelijke orderingsbrief van 17 mei 2022 is wel in de ministerraad besproken en geaccordeerd.

5.3.2 Beelden

Over de inrichting van de interdepartementale governance bestaan bij gesprekspartners de volgende beelden:

1. **Betrokkenen zijn positief over het intensiveren van het gesprek over ruimtelijke ordening, maar het proces is voor verbetering vatbaar.** De interdepartementale samenwerking is structureel geïntensiveerd. Partijen hebben begrip voor het feit dat het opstarten van een nieuw proces een zoektocht is, maar de hoeveelheid overleggen en strakke deadlines hebben veel inzet en capaciteit gevraagd op zowel laag- als hoogambtelijk niveau, met hoge werkdruk als gevolg. De focus op het proces en deadlines is ten koste gegaan van de inhoudelijke discussies. Een deel van de gesprekspartners bij de departementen geeft aan behoefte te hebben aan duidelijkheid over de verhouding met andere processen, zoals het MIRT.
2. **Het lukt nog onvoldoende om te komen tot integrale afstemming en keuzes over ruimtelijke ordening.** De inrichting van de governance heeft bijgedragen aan interdepartementaal overleg en afstemming over ruimtelijke ordening. Volgens gesprekspartners kwam integrale afstemming nog onvoldoende tot stand, gesprekspartners bij provincies en VRO merkten op dat departementen vooral met een sectorale bril aan tafel zaten.
3. **De interdepartementale regietafel droeg bij aan meer interdepartementale coördinatie, maar rol en mandaat waren onduidelijk.** De interdepartementale regietafel bracht meer lijn in de interdepartementale afstemming en hanteerde een departementaal-overstijgende blik. Betrokkenen binnen VRO en de provincies merken op dat dit echter leidde tot het toevoegen van meer generieke afspraken en nieuwe teksten, hetgeen zijsturing en onduidelijkheid in het proces tot gevolg had. De toegevoegde waarde van deze generieke afspraken wordt door een deel van de gesprekspartners in twijfel getrokken.
4. **Het lukt onvoldoende om integrale afstemming te organiseren, het Rijk sprak niet altijd met één mond.** Er bestaan verschillende beelden over de wenselijkheid dat het Rijk met één mond spreekt. Provincies verwachten dat het Rijk meer en sneller met één mond spreekt en hadden behoefte aan duidelijkheid over afspraken. Het Rijk bleef langer in de dialoofase. In sommige gevallen was interdepartementale afstemming nog gaande op het moment dat de gesprekken met de provincies van start gingen. Naar de mening van een deel van de gesprekspartners heeft dit invloed gehad op de effectiviteit van het Rijk in de gesprekken met de provincies. Een aantal gesprekspartners werpt de suggestie op om voorafgaand aan het BOL een BWO FLO te organiseren om de inzet van het Rijk af te stemmen.

5.3.3 Analyse en bevindingen

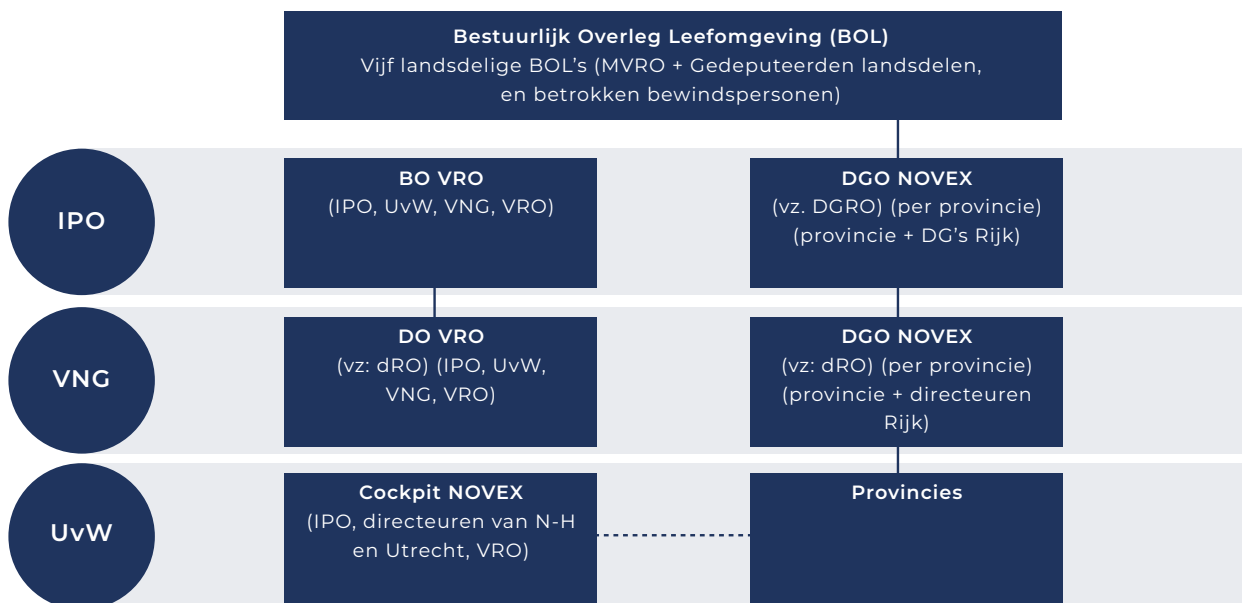
Bevinding 12: Interdepartementale afstemming groeit, maar zorgt nog niet voor integrale afweging en besluitvorming.

Het overleg tussen departementen is wel structureler geworden, maar leidt nog niet tot gezamenlijke afwegingen en besluiten over ruimtelijke keuzes. Spanningen tussen beleidsvelden worden niet systematisch samen besproken, waardoor botsende belangen onvoldoende en te laat op de agenda komen.

Onduidelijk mandaat en taakverdeling tussen interdepartementale gremia zorgen ervoor dat strategische keuzes versnipperd blijven. De interdepartementale regietafel heeft de coördinatie verbeterd, maar pakt dit kernprobleem nog niet aan. De rol en het mandaat van de regietafel verdienen nadere verduidelijking. Daarnaast heeft het laat in het proces nog toevoegen van generieke afspraken door de regietafel, tot onduidelijkheid geleid.

Bevinding 13: Over de wenselijkheid (en timing) dat het Rijk met één mond spreekt bestaan verschillende beelden.

Het Rijk en de provincies hebben verschillende beelden bij of, en zo ja wanneer, het Rijk met één mond moet spreken. Het lukte het Rijk niet altijd om voorafgaand aan de besluitvorming over het ruimtelijk arrangement met provincies tot een gedeelde inzet te komen.



Figuur 8. De interbestuurlijke inrichting van de governance

De formele overleggen in interbestuurlijk verband hebben we in de onderstaande tabel toegelicht:

5.4 Interbestuurlijk

5.4.1 Feiten

In interbestuurlijk verband is eveneens een proces ingericht om te komen tot ruimtelijke arrangementen. We focussen ons in deze evaluatie alleen op de interbestuurlijke governance gericht op de samenwerking tussen Rijk en provincies. De governance waarmee individuele provincies tot hun inzet voor het ruimtelijk arrangement zijn gekomen valt buiten onze scope.

In figuur 8 is de wijze waarop de interbestuurlijke governance die relevant is voor het proces om te komen tot ruimtelijke arrangementen weergegeven. Een deel van de overlegstructuren bestond al voor de start van het programma NOVEX (namelijk het directeurenoverleg en bestuurlijk overleg Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (DO/BO VRO) en het Bestuurlijk overleg Leefomgeving (BOL)).

Op laagambtelijk niveau is er regelmatig contact tussen de accounthouders van VRO en de provincies. Dit is niet opgenomen in bovenstaande figuur. Dit reguliere contact vormt wel de basis voor de interactie tussen provincies en het Rijk. De accounthouders fungeren als eerste schakel en contactpersoon tussen de provincies en VRO, en de provincies en het Rijk als geheel. Daarnaast zijn er verschillende overleggen op laag- en hoogambtelijk niveau georganiseerd met een minder formele status. In deze overleggen kwamen het proces om te komen tot de ruimtelijke arrangementen en de afspraken in de ruimtelijke arrangementen aan de orde.

Tabel 9. Overzicht overleggen interbestuurlijk

Naam overleg	Functie van het overleg	Frequentie
Cockpit NOVEX	De cockpit NOVEX wordt gebruikt om overkoepelend tot afstemming te komen tussen Rijk en provincies in aanloop naar de ruimtelijke arrangementen. De deelnemende directeurs vanuit de provincies vertegenwoordigen de andere provincies.	Eén keer per zes weken
Directeuren en directeuren-generaaloverleg NOVEX (DO/ DGO NOVEX)	Het overleg tussen Rijk en de individuele provincies. Elke provincie heeft een eigen DO/DGO NOVEX spoor waarin de individuele ruimtelijke arrangementen werden besproken. In dit overleg werden de ruimtelijke arrangementen besproken per provincie.	Het DO en DGO komt één keer per jaar samen in aanloop naar het BOL.
Het BOL	Het bestuurlijke overleg Leefomgeving tussen Rijk en provincies. In het BOL werden de ruimtelijke arrangementen vastgesteld. Het BOL is in vergaderingen verdeeld over de landsdelen (Zuid, Oost, Noord, Noord-West en Zuid-West).	Eén keer per jaar
Directeuren-overleg VRO (DO VRO) en bestuurlijk overleg VRO (BO VRO)	Gremium ter bespreking van vraagstukken op het gebied van interbestuurlijke samenwerking. Formele besluitvorming over NOVEX en de ruimtelijke arrangementen vond hier niet plaats. In deze gremia werd vooral op metaniveau gesproken over het proces en de interbestuurlijke samenwerking. In sommige gevallen kwam in dat licht ook het proces in het kader van de NOVEX ter sprake.	Circa tien keer per jaar

Naast deze formele overlegsgremia zijn ook het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) in algemene zin gesprekspartners van het Rijk, ook als het gaat over vragen op het gebied van ruimtelijke ordening. Deze organisaties zijn ook deels betrokken in de verschillende overlegsgremia zoals het BO en DO VRO.

5.4.1 Beelden

Over de inrichting van de interbestuurlijke governance bestaan bij gesprekspartners de volgende beelden:

1. **Betrokkenen waarderen het dat het gesprek over ruimtelijke ordening tussen Rijk en provincies wordt gevoerd, maar het proces verdient verbetering.** Gesprekspartners zijn in algemene zin tevreden over het feit dat het gesprek over ruimtelijke ordening tussen het Rijk en provincies weer wordt gevoerd. Provincies ervaren het als positief dat het ministerie van VRO de regierol op het gebied van de ruimtelijke ordening neemt. Daarnaast zijn de lijnen tussen het Rijk en provincies korter geworden. De gesprekken hebben volgens de meeste gesprekspartners geleid tot over en weer meer inzicht in en begrip voor elkaars standpunten. Tegelijkertijd was de hoeveelheid overleggen en de druk op het proces groot. De meeste gesprekspartners merkten op begrip te hebben voor het feit dat een nieuw proces kinderziektes met zich brengt. Een deel van de gesprekspartners merkt op dat het proces om te komen tot ruimtelijke arrangementen uiteindelijk iets is dat moet groeien.
2. **De tijd en ruimte voor het voeren van een inhoudelijk gesprek was beperkt, de focus lag op het proces.** De focus lag vooral op het opleveren van producten. Een deel van de betrokkenen merkt op dat helpt om fysieke bijeenkomsten te organiseren en het inhoudelijke gesprek te voeren, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Als voorbeeld van overleggen die bij hebben gedragen aan begrip over en weer en het voeren van het goede gesprek worden de tweedaagse sessie van Groningen, de roadshows van de DG's en de ontwerpateliers in de provincie genoemd.
3. **Het interbestuurlijke proces was onvoldoende wederkerig ingericht.** Een groot deel van de gesprekspartners laat weten dat de inrichting van het interbestuurlijke proces voor verbetering vatbaar is. Een deel van de gesprekspartners merkt op dat het proces eenzijdig vanuit het Rijk is ingericht en dat provincies weinig wederkerigheid ervaren hebben bij de vormgeving van het proces. Onder wederkerigheid verstaan provincies dat het proces om te komen tot ruimtelijke arrangementen samen wordt vormgegeven, dat er ruimte is voor maatwerk per provincie en dat rekening gehouden wordt met tijdlijnen van provincies. Een voorbeeld hiervan is het feit dat in de planning voor het opleveren van de ruimtelijke puzzels/voorstellen vanuit de provincies samenviel met de Provinciale Statenverkiezingen. Van provincies werd daarnaast verwacht dat zij de afstemming met gemeenten en waterschappen organiseerden, terwijl daar volgens de gesprekspartners van de provincies in het proces onvoldoende rekening mee is gehouden.
4. **Het uitblijven van een reactie op de ruimtelijke voorstellen van provincies heeft tot onbegrip geleid.** Provincies hebben veel werk gestoken in het opstellen van de ruimtelijke voorstellen, dat heeft veel tijd en capaciteit gevegd. Vanuit het Rijk is niet tot nauwelijks op deze voorstellen gereageerd. De provincies hadden wel een reactie op de voorstellen verwacht gingen er eveneens vanuit dat de voorstellen als input voor de Nota Ruimte zouden worden gebruikt. Gesprekspartners bij VRO stelden dat de meeste ruimtelijke voorstellen onvoldoende bruikbaar waren, maar dat een reactie vanuit het Rijk op zijn plaats was geweest.
5. **Betrokkenen hebben geen gedeeld beeld over de wenselijkheid van afspraken over financiering en randvoorwaarden.** Gesprekspartners bij provincies meenden dat wederkerigheid betekende dat ook gesproken zou worden over eventuele financiële middelen en randvoorwaarden voor de uitvoering van gemaakte afspraken. Gesprekspartners bij VRO waren van mening dat het gesprek over financiële middelen geen onderdeel uitmaakte van het ruimtelijk arrangement, waarbij een gesprekspartner spreekt over het risico van onderhandelingsplanologie. Gesprekspartners bij departementen wezen bij het maken van de afspraken vooral op bestaande departementale processen en kaders voor het toewijzen van middelen, zoals het MIRT.

5.4.3 Analyse en bevindingen

Op basis van de feiten en de opgehaalde beelden uit de gesprekken komen we tot de volgende bevindingen als het gaat om de interbestuurlijke governance:

Bevinding 14: De basis voor interbestuurlijke samenwerking is gelegd, maar inhoudelijke en wederkerige verdieping blijft nog teveel uit.

Er is een hernieuwde stap gezet tussen Rijk en provincies om elkaar beter te leren kennen. De lijnen zijn daarmee korter geworden en is er een basis voor samenwerking gelegd. Er is daarnaast nog geen sprake van wederkerigheid in proces. Dit belemmert het bouwen aan wederzijds begrip en vertrouwen.

Het echt verplaatsen in elkaars positie en perspectief gebeurt nog (te) weinig, terwijl de meerwaarde daarvan breed wordt erkend. Een goed voorbeeld van waar deze meerwaarde naar voren kwam waren de roadshows van de DG's aan de verschillende provincies en de tweedaagse sessie van de provincie Groningen in Den Haag. Direct contact tussen departementen en provincies kan bijdragen aan het verder verbeteren van de inhoudelijke gesprekken.

Bevinding 15: Uiteenlopende rolopvattingen en verwachtingen leiden tot wisselende praktijk: van goede voorbeelden tot stroever verloop.

Departementen en provincies hebben uiteenlopende beelden van hun rol in het ruimtelijk arrangement. Dat leidt tot verschillen in aanpak, tempo en betrokkenheid. In sommige gevallen werkt het goed (zoals bij de afspraken van Defensie over voorkeurslocaties en bijvoorbeeld het ruimtelijk arrangement van Gelderland). In andere gevallen verloopt het proces stroever, verrassen partijen elkaar of lukt het niet om tot uitwisseling van perspectieven te komen (zoals in eerste instantie bij het ruimtelijk arrangement van de provincie Groningen).

Het verschil in verwachtingen over de wenselijkheid van afspraken over financiële middelen en randvoorwaarden heeft bijgedragen aan de teleurstelling over de inhoud van de gemaakte afspraken aan de zijde van provincies.

Bevinding 16: Provincies hebben veel geïnvesteerd in het opstellen van de ruimtelijke voorstellen. Het in de meeste gevallen uitblijven van een reactie op de voorstellen heeft spanning op het proces gezet.

Het interbestuurlijke proces heeft, net als het interdepartementale proces, veel ambtelijke inzet en capaciteit gevraagd. In het bijzonder hebben provincies veel capaciteit gezet op het maken van de ruimtelijke voorstellen. De reactie vanuit het Rijk hierop is zeer beperkt gebleven. Dit heeft geleid tot onbegrip bij provincies en heeft invloed gehad op het draagvlak voor het proces.



HOOFDSTUK 6

Draagvlak

Hoofdstuk 6 presenteert de bevindingen over het draagvlak bij betrokkenen ten aanzien van het vervolg van de ruimtelijke arrangementen.

6.1 Draagvlak voor het vervolg

6.1.1 Beelden

Uit de gesprekken kwam naar voren dat zowel VRO, de departementen als de provincies niet hebben aangegeven te willen stoppen met het instrument ruimtelijk arrangement. Het concept van een interbestuurlijk proces gericht op de verbinding en adresseren van spanningspunten tussen nationale en provinciale ruimtelijke opgaven, wordt breed gedragen. Wel is duidelijk dat het draagvlak afhankelijk is van de mate waarin het instrument verder wordt ontwikkeld. Over die doorontwikkeling bestaan verschillende wensen en behoeften.

Hieronder hebben we de elementen opgenomen waar provincies en departementen een gedeelde wens hebben voor de doorontwikkeling:

- **Duidelijkheid over welke afspraken je waar maakt.** Bij provincies en departementen is er behoefte aan (meer) scherpte welke afspraken wel en niet in het ruimtelijk arrangement worden gemaakt en hoe dit doorwerkt naar (besluitvorming) in andere trajecten. De betrokkenen geven aan dat het productbeeld deze scherpte tot nog toe niet heeft kunnen realiseren.
- **Rust en voorspelbaarheid in het proces.** Zowel provincies en departementen geven aan een duidelijker en voorspelbaarder proces te wensen. Dit betekent meer overzicht en minder van overleg naar overleg, maar ook duidelijkheid over welk overleg welke rol heeft. De huidige governance is topzwaar ingericht, maar mist het gesprek aan de onderkant. Juist het onderling uitwisselen van inhoudelijke perspectieven door beleidsmedewerkers kan tot doorbraken leiden.
- **Investeren in onderlinge dialoog.** Provincies en departementen geven aan dat de toegevoegde waarde van het instrument in de onderlinge dialoog zit en het uitwisselen van perspectieven. Dit is in de afgelopen cyclus, mede vanwege tijdsdruk, te weinig gebeurd. Er is te weinig tijd genomen om inhoudelijke ruimtelijke spanningspunten te doorgronden en daardoor tot zinvolle afspraken te komen.

Daarnaast bestaan er ook verschillen in wensen over de doorontwikkeling van het ruimtelijk arrangement. Hieronder hebben we de elementen opgenomen waar provincies en departementen verschillend naar kijken:

- **Een brede agenda versus. een gefocuste agenda.** De departementen gaven aan dat het arrangement het beste tot zijn recht komt met een smalle agenda en een beperkt aantal afspraken op thema's waar sectorale programma's niet tot goede afstemming komen. Anders ontstaat het risico van dubbel werk. De provincies zitten hier minder zwaar in en geven aan dat het arrangement als integraal instrument wel over het totaal aan thema's in de ruimtelijke ordening mag gaan.
- **Een proces dat beter aansluit bij de provinciale context versus een uniform proces.** VRO pleit voor meer standaardisatie in het ontwikkelen van de ruimtelijke arrangementen, om zo steviger te kunnen sturen op het geheel. Provincies geven echter aan dat er per provincie maatwerkafspraken en eigen tempo mogelijk moeten zijn (proces en timing mogen uiteenlopen) om recht te doen aan de provincie specifieke context.
- **Een instrument mét financiële middelen versus zonder.** Het Rijk vindt dat het ruimtelijk arrangement in de toekomst geen financiële middelen onder zich nodig heeft om toch een plek te worden gezamenlijke keuzes gemaakt moeten worden. De provincie Utrecht vindt daarentegen dat er ook middelen aan moeten worden gekoppeld om gewicht te krijgen als instrument. Ze stellen bijvoorbeeld voor dat er creatief moet worden gekeken naar het bundelen of prioriteren van bestaande budgetten voor integrale opgaven.
- **Jaarlijkse cyclus versus ademruimte tussen de cycli.** Enkele departementen en provincies geven aan dat de druk op het proces om tot product te komen de kwaliteit van de inhoudelijke resultaten heeft beperkt. Zij stellen voor om bijvoorbeeld een tweejaarlijkse cyclus aan te houden met tussentijdse mijlpalen, zodat er 'meer ademruimte' is en knelpunten kunnen rijpen tot goede besluiten. Tegelijkertijd gaven sommige provincies en VRO aan dat een jaarlijkse cyclus juist de samenwerking en relatie op peil kan houden en de druk op het ontwikkelen van inhoud stimulerend werkt.

6.1.2 Bevindingen en analyse draagvlak

Bevinding 17: Er is steun voor doorontwikkeling van het instrument. De belangrijkste opgave voor doorontwikkeling zijn de gedeelde wensen zoals duidelijkheid, voorspelbaarheid in het proces en ruimte voor de inhoudelijke dialoog. Tegelijkertijd bestaan er ook verschillende beelden over het vervolg.

Hoewel geen van de betrokken partijen wil stoppen met het ruimtelijk arrangement, is het draagvlak voor het vervolg niet vanzelfsprekend. De bereidheid om door te gaan hangt sterk samen met de mate waarin het instrument wordt doorontwikkeld. Zowel provincies als departementen vragen om meer duidelijkheid over de aard en status van afspraken binnen het arrangement. Ook is er behoefte aan een rustiger en voorspelbaarder proces, waarin ruimte is voor inhoudelijke dialoog tussen beleidsmedewerkers. Die dialoog kwam in de afgelopen cyclus onvoldoende tot stand, mede door tijdsdruk en een topzware governance. Tegelijkertijd bestaan er verschillen in visie over de gewenste koers: waar het Rijk pleit voor focus en standaardisatie, vragen provincies om integraliteit en maatwerk. Ook over de koppeling van financiële middelen en de frequentie van de cyclus lopen de meningen uiteen. Deze verschillen maken duidelijk dat het draagvlak niet alleen afhankelijk is van het 'wat', maar ook van het 'hoe'. Een gezamenlijke herijking van het arrangement is nodig om het vertrouwen en de betrokkenheid van alle partijen te behouden en versterken.

BIJLAGE 1

Gesprekspartners

Gesprek met	Functie
Marjolein Jansen	Ministerie van VRO - DG Ruimtelijke Ordening
Adrian Los	Ministerie van VRO - Directeur Ruimtelijke Ontwikkeling
Edo Kort	Ministerie van VRO - Programmacoördinator Nota Ruimte
Peter Kerris	Ministerie van VRO - Afdelingshoofd NOVEX-provincies
Saskia Groenewoud en Regina Oosting	Ministerie van VRO - Programmacoördinator NOVEX-gebieden en afdelingshoofd NOVEX gebieden
Irene Jansen	Ministerie van VRO - Directeur Ruimtelijk Beleid
Rob van Zwet	Ministerie van VRO – Coördinator Accounthouders
Wendy Eygendaal, Nick Moerman, Anita Bijvoet, Robin Diek, Enno Strating, Laura van Dul, Roel Teeuwen, Rosa Stapel, Loana Arentz, Gerhardus Wijbenga	Ministerie van VRO - Accounthouders
Jaap Sloomaker en Geert Koskamp	Ministerie van I&W - DG Water en Bodem
Carlijn van Gulpen	Ministerie van LNV - Directeur Stikstof
Jurgen Geelhoed	Ministerie van EZ – Regio Ambassadeur Noord
Marc Hoenders	Ministerie van KGG – Directeur realisatie energiesystemen
Hans Broere	Ministerie van VRO - Afdelingshoofd Programmering en Regie
Pedro Stunnenberg	Ministerie van Defensie - Plv. Directeur Materieel, Leefomgeving, Vastgoed en Duurzaamheid
Christianne Mathijssen	Ministerie van OCW – Directeur Erfgoed en Kunsten
Silvia van der Meij	Silvia van der Meij, sectormanager Ruimtelijke Strategie en Opgaven van Noord-Holland, namens IPO.
Albert Vermuë en Daan Mulders	Directeur beleid en leefomgeving VNG en beleidsadviseur Ruimte
Dominique Blom	Unie van Waterschappen - Beleidsadviseur water
Madeline Buining, Harry van der Pijl, Martin Elfrink, Guido Muller, Bert Groot, Ron Lander, Marijn Korte, Olaf van Leeuwen, Hans de Jongh, Jasper Boter, Mark Stuijt, Arjan de Wit	Projectleiders RA provincies
Anne Koning	Gedeputeerde Zuid-Holland
Michael Theuns	Gedeputeerde Limburg
Liesbeth Grijzen	Gedeputeerde Overijssel
Dirk Vreugdenhil	Gedeputeerde Gelderland
Simone Balhuizen	Casestudie Gelderland, programmamanager ruimtelijke kwaliteit
Nicole Bezuijen - Dierdorp / Titus Livius / Arjan de Wit	Casestudie Zuid-Holland, domeindirecteur bestuur en omgeving, programmamanager ruimtelijke koers, senior beleidsmedewerker ruimtelijk beleid.
Yvonne Turenhout	Gedeputeerde Drenthe
Martin Elfrink en Dorine Rensen	Casestudie Drenthe, strategisch beleidsadviseur RO en domeinmanager
Dorine Rensen, Ron Lander, Jeroen Smarius, Baukje Kramer, Jan de Poorter	Kring van provinciedirecteuren
Jos Littel, Martien Plaatsman, Abassin Nessar, Rob van Zwet, Hugo Hegeman, Ingwer van Walsweer, Michiel Hoorweg, Gideon van der Staaij, Leon Klomp	Interdepartementale regietafel
Abassin Nessar, Adrien Los, Silvia van der Meij, Geert Koskamp, Richard Veenstra, Jurjen Geelhoed, Nicole Dierdorp, Jacqueline van der Bloom, Jan de Poorter, Adriaan Beenen	3x sessie met begeleidingsgroep

BIJLAGE 2

Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten

Kamerbrief TK inzake Ruimtelijke Ordening

Programma NOVEX

Kamerbrief over programma NOVEX en Mooi Nederland

Startpakket inclusief bijlagen

Ruimtelijke voorstellen (per provincie)

Ruimtelijke arrangementen (per provincie)

Routekaart Nota Ruimte en NOVEX voorjaar 2025

Analyse PBL van ruimtelijke voorstellen provincies

O&F Rapport herinrichting DGRO – min VRO

Bouwblokken nieuwe afdeling NOVEX Provincies

Checklist uitwerking RA

Dashboard kernteam

Diverse schriftelijke evaluaties RA van zowel provincies als departementen

Verslagen DO's en DG tafels

Fiches provincies (economie, energie, landbouw, verstedelijking, zoetwaterbeschikbaarheid)



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl