

Beleid op een rij

Analyse van de rijksvisies voor de fysieke leefomgeving

André Oostdijk (Berenschot)
Derck Buitendijk (Berenschot)
Robert Forkink (Antea Group)
Edwin Oude Weernink (Antea Group)
Wouter Metzlar (Berenschot)

22 april 2016

Beleid op een rij

Analyse van de rijksvisies voor de fysieke omgeving

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Naar een nationale omgevingsvisie	1
1.2 Een nieuw instrument: de omgevingsvisie	1
1.3 Vraagstelling	3
1.4 Onderzoeksopzet	4
1.5 Leeswijzer	4
2. Feitelijke analyse van de beleidsnota's	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Visie, beleid, agenda of anders; in de tijd bezien	6
2.3 Sectoren en thema's waar de documenten betrekking op hebben	10
2.4 Bindende status van documenten	12
2.5 Schaalniveau	14
2.6 Relatie met- en doorwerking van Europese regelgeving	17
3. Intermezzo: elf illustratieve documenten	18
4. Trends, ontwikkelingen, doelen en opgaven	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Trends en ontwikkelingen	24
4.3 Verschillen en overeenkomsten tussen ministeries nader geduid	26
4.4 Clusters van trends en ontwikkelingen	29
4.5 Doelen en opgaven	32
4.6 Onze visie: Een rijk mozaïek, toch een eenduidig geheel	33
5. Sturingsfilosofie en sturingsinstrumenten	35
5.1 Context	35
5.2 Aanpak	36
5.3 Indeling sturing filosofieën: vier typen	36
5.4 Nadere analyse sturingsfilosofieën	37
5.5 Conclusies analyse sturingsfilosofieën	38
5.6 Analyse instrumenten	39
5.7 Conclusies sturingsinstrumenten	41

6. De lijnen samenpakkend: analyses vanuit perspectief van de NOA / NOVI	42
6.1 Enkele lijnen uit het onderzoek	42
6.2 De doelenboom	45
6.3 Analyse vanuit doelstellingen omgevingswet	49
6.4 Analyse Doelen Omgevingswet	51
Bijlage 1 Lijst geanalyseerde documenten	53
Bijlage 2 Selectiecriteria elf illustratieve documenten	55
Bijlage 3 Matrix sturingsfilosofie documenten	56
Bijlage 4 Fiches analyse tachtig documenten	57

1. Inleiding

1.1 Naar een nationale omgevingsvisie

Eind 2018 treedt de *Omgevingswet* in werking. Dat moment markeert – in formele zin – het sluitstuk van een omvangrijke stelselherziening in het ruimtelijke domein. De voorbereidingen voor de implementatie zijn in volle gang. Het wetsvoorstel – dat de contouren van het nieuwe stelsel schetst – is 1 juli 2015 door de Tweede Kamer aangenomen. De uitvoeringsregelgeving is inmiddels deels in behandeling.

Hoewel de juridische opgave ongekend groot is – de *Omgevingswet* en de uitvoeringsregelgeving integreren tientallen wetten en honderden AMvB's en ministeriële regelingen – is de *Omgevingswet* meer dan een wetgevingstraject alleen. Behalve een stroomlijning en vereenvoudiging van wettelijke procedures, definities, normen enzovoorts streeft de wet een grote cultuurverandering in het ruimtelijk domein na. Onder het motto “*Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*” komen – meer dan voorheen – initiatieven in het ruimtelijke domein centraal te staan. Gevleugelde begrippen als ‘bestuurlijke afwegingsruimte’, ‘bestuurlijke durf’ en ‘integrale aanpak’ illustreren dat.

1.2 Een nieuw instrument: de omgevingsvisie

Om de stelselherziening ook beleidsmatig handen en voeten te geven, introduceert de *Omgevingswet* een zestal nieuwe instrumenten, waaronder de *nationale omgevingsvisie*. In deze visie – die vanaf de inwerkingtreding van de wet verplicht is – dienen alle nationale plannen op het gebied van de fysieke leefomgeving geïntegreerd te worden.

Uit de memorie van toelichting (blz. 47)

De *omgevingsvisie* is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende orgaan zelf bindt. Het richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat deze in samenhang wordt beschouwd in de complexe dynamiek van de moderne maatschappij.

De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht.

Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen. Op die manier vindt de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's of andere beleidsinstrumenten in samenhang plaats.

Uit bovenstaand kader komt duidelijk naar voren dat het opstellen van een nationale omgevingsvisie meer is dan het ‘slaan van een aantal nietjes’ door de bestaande nationale visies en programma's die zijn opgesteld vanuit diverse deelsectoren.

Zo kennen plannen als het *Milieubeleidsplan*, de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)* het *Waterplan* en het *Natuurbeleidsplan* hun eigen juridische kaders, een eigen sturingsfilosofie, andere schaalniveaus, looptijden enzovoorts. Op voorhand is duidelijk dat deze plannen niet automatisch een samenhangend geheel vormen maar veel meer een mozaïek aan uitgangspunten, sturingsprincipes, instrumenten en dergelijke. Bovendien zijn er grote verschillen in de (juridische) status, (schrijf)stijl en presentatievorm. Met andere woorden: elk van de vele tientallen beleidsdocumenten is uniek.

Het opstellen van de nationale omgevingsvisie is dan ook te zien als een grote opgave waarin tal van politiek-bestuurlijke afwegingen, uitvoeringsvraagstukken en heikele beslispunten aan de orde zullen komen. Om deze reden heeft de minister van Infrastructuur en Milieu besloten tot het opzetten van een *programma nationale omgevingsvisie 2015 – 2019*.

Programma Nationale Omgevingsvisie in vogelvlucht

Opdrachtgever

Politiek opdrachtgever en coördinerend bewindspersoon voor de nationale omgevingsvisie is de minister van Infrastructuur en Milieu. De DG Ruimte en Water is de ambtelijk opdrachtgever en de Directeur Ruimtelijke Ontwikkeling gedelegeerd opdrachtgever en verantwoordelijk voor het laten opstellen van een nationale omgevingsvisie zoals deze in de Omgevingswet wordt beschreven. De programmaleider van de nationale omgevingsvisie is de opdrachtnemer.

Organisatie

De organisatie van het programma nationale omgevingsvisie bestaat uit een programmateam, kernteam, werkplaats, partners en projectgroepen. Het programmateam is de spil in de organisatie en is breed opgezet met vertegenwoordiging van de verschillende ministeries, provincies en gemeenten. Het kernteam is de basis van het programmateam en verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing. De werkplaats is een eerste schil om het programmateam en levert middels werkplaatsessies input voor de omgevingsagenda en omgevingsvisie. Behalve de werkplaats zijn er partners uit vier arena's, de maatschappij, interbestuurlijk, interdepartementaal en wetenschap, die ook bijdragen aan de bouwstenen voor de agenda zonder deel te nemen aan werkplaatsessies. Voor de verschillende projecten zullen de projectleiders naar eigen inzicht projectgroepen samenstellen. De samenstelling hiervan is maatwerk per project.

Opzet

In het programma – dat bestaat uit tal van projecten en deelprogramma's – wordt in drie fasen toegewerkt naar de omgevingsvisie. Hierbij streeft het Rijk naar een co-creatief proces in de vier arena's.

Het opstellen van een *Omgevingsagenda* is een belangrijke mijlpaal op de weg naar een nationale omgevingsvisie. Om tot deze agenda te komen is een breed project opgezet dat uit tal van deelactiviteiten bestaat, het project *Beleid op een rij* is één van die deelactiviteiten.

1.3 Vraagstelling

Voor het opstellen van de *Omgevingsagenda* is een grondig inzicht in de vigerende visies en programma's (beleidsdocumenten) cruciaal.

Daarbij gaat het niet alleen om de maatschappelijke opgaven die deze beleidsdocumenten adresseren maar ook om de strategische keuzen die gemaakt zijn, de sturingsfilosofieën enzovoorts. Naast het creëren van inzicht in de inhoud van de afzonderlijke visies is vervolgens de vraag welke verbindingen en dwarsverbanden er vanuit het perspectief van de *omgevingsvisie* gelegd kunnen worden. Het gaat er, kortom, helderheid te krijgen over de inhoudelijke contouren van de *omgevingsvisie*.

Dit onderzoek is er op gericht om een bijdrage te leveren aan het verkrijgen van die helderheid, door het Rijk een spiegel voor te houden die een objectief beeld schetst van het huidige vigerende beleid in de fysieke leefomgeving. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende vraag:

“Hoe verhouden staande beleidskeuzes zich tot gesignaleerde ontwikkelingen en opgaven? En hoe verhouden beleidskeuzes in de fysieke leefomgeving zich tot elkaar: Welke contradicties, dubbelingen, inconsistenties en hiaten dienen te worden opgelost om in 2018 te komen tot één integrale Nationale Omgevingsvisie?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn allereerst bestaande nota's, visies, agenda's en programma's in beeld gebracht op de beleidsterreinen Wonen, Bereikbaarheid, Milieu, Water, Bodem, Energie, Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp, Cultuur, Natuur, Landbouw, Economie. Deze documenten zijn uitgebreid onderzocht.

Daarbij is gezocht naar een antwoord op de volgende deelvragen:

- Welke trends en ontwikkelingen worden in de beleidsstukken gesignaleerd?
- Welke opgaven en kansen worden hierin gedefinieerd en waarom is hiervoor gekozen?
- Welke strategische keuzes worden hierin gemaakt?
- Wat zijn bestaande verbindingen tussen sectoren, regio's en schaalniveaus?
- Waar zitten inconsistenties, dubbelingen, hiaten en tegenstrijdigheden in het bestaande beleid?
- Waar zitten kansen voor betekenisvolle verbindingen tussen beleidsdossiers?

Binnen dit onderzoek zijn drie duidelijk gescheiden fasen te onderscheiden die elk afzonderlijk een eigen doel hebben. De eerste fase (Quick scan) had als doel om snel gevoel te krijgen voor het speelveld, de gestelde vragen en de te bestuderen beleidsdocumenten. In fase 2 (agenda) zijn een aantal analyserende vragen beantwoord. In de derde fase (visie) dienen relaties worden gelegd met andere deeltrajecten en een advies wordt opgesteld voor de eerste versie van de Nationale Omgevingsvisie.

Dit rapport behandelt de resultaten van de eerste en tweede fase. De derde fase dient nog te worden uitgevoerd. De exacte opzet daarvan ligt nog open.

1.4 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is gebaseerd op tachtig documenten die door verschillende departementen zijn opgesteld en waarvan de titels zijn aangedragen door het programmateam Omgevingsvisie. Bij de start van het onderzoek waren zevenenzestig documenten beschikbaar. De overige dertien documenten zijn tijdens het onderzoek toegevoegd en vervolgens ook geanalyseerd.

Deze tachtig documenten geven tezamen een breed beeld van het (rijks)beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving. De selectie van de tachtig documenten heeft voorafgaand aan dit onderzoek plaatsgevonden en is dus geen onderdeel geweest van het onderzoek zelf. Dat is een belangrijke notie, want de selectie van de tachtig documenten is wel bepalend voor de resultaten van het onderzoek. De lijst met de geselecteerde tachtig documenten is te vinden in de bijlage.

De tachtig documenten zijn door diverse onderzoekers – met kennis van de beleidsterreinen die de documenten bestrijken – beschreven en beoordeeld op basis van de volgende onderdelen:

1. **Algemeen;** Titel, soort document, verantwoordelijk Ministerie, Directoraat Generaal, Directie, medeverantwoordelijk(e) ministerie(s) / Directora(a)t(en)-Generaal, opleverdatum/inwerkingtreding en het aantal pagina's.
2. **Kenmerken document;** Waarop heeft het plan precies betrekking? (onderscheiden naar sectoren/domeinen en beleidsthema's), relatie die de visie legt met Europese regelgeving of Europese afspraken (zo ja, met welke dan), planperiode, 'zelf-bindend' en/of bindend voor andere overheden (zo ja, welke dan), relaties/verbanden die gelegd worden met andere visies.
3. **Inhoud van het document;** Maatschappelijke doelen, hoofddoelen, gesignaleerde trends en ontwikkelingen, gedefinieerde opgaven, aandacht voor Ruimtelijk ontwerp, schaalniveau waarop het document zich richt, betrokken overheden / organisaties en hun rollen (mede-eigenaren, participanten, uitvoerders).
4. **Sturingsfilosofie;** Leidende principes op de inhoud, leidende principes op het proces, schets van het ingezette instrumentarium (juridisch/financieel/kaderstellend/stimulerend).
5. **Vertaling naar NOVI;** Algemene relevantie van de visie voor de NOVI.
Overige opmerkingen /bevindingen van de onderzoeker.

De analyseresultaten zijn uitgewerkt in een format dat in een groot aantal gevallen is geverifieerd door het departement dat verantwoordelijk was voor het opstellen van het betreffende document. Alle ingevulde formats zijn opgenomen in de onderzoeksdatabase van 'Beleid op een rij' en bij deze rapportage gevoegd.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd: het eerste hoofdstuk geeft een feitelijke analyse van de tachtig documenten die zijn onderzocht. Daarbij wordt ook ingegaan op inconsistenties, dubbelingen, hiaten en tegenstrijdigheden in het bestaande beleid op verschillende schaalniveaus.

Het tweede hoofdstuk vat elf documenten die illustratief zijn voor het Rijksbeleid ten aanzien van de fysieke omgeving samen. Het derde hoofdstuk is gewijd aan de trends, ontwikkelingen, doelen en

opgaven uit de documenten. Daarbij wordt ook ingegaan op strategische keuzes daarin en op de verschillen en overeenkomsten in de focus van verschillende ministeries / beleidsdossiers. Het vierde hoofdstuk gaat in op de sturingsfilosofieën en instrumenten die in de verschillende documenten worden gehanteerd. Het vijfde hoofdstuk, tenslotte, geeft enkele conclusies op hoofdlijnen weer en een nadere analyse van de doelen van het beleid ten aanzien van de fysieke omgeving. De bijlagen bij dit rapport bevatten onder meer de analysefiches voor elk van de tachtig documenten die zijn onderzocht.

2. Feitelijke analyse van de beleidsnota's

2.1 Inleiding

Aangezien de tachtig geselecteerde documenten het vertrekpunt zijn voor dit onderzoek is goed inzicht in de documenten als geheel cruciaal. Dit hoofdstuk bevat daarom een feitelijke analyse van de tachtig documenten die zijn onderzocht. Daarbij wordt ingegaan op feitelijke kenmerken van de documenten, zoals leeftijd, type document, de opsteller, doorwerking enzovoorts. Op basis van deze kenmerken worden de documenten met elkaar vergeleken en wordt waar mogelijk een feitelijke uitspraak gedaan over de documenten als geheel.

2.2 Visie, beleid, agenda of anders; in de tijd bezien

De tachtig documenten beslaan niet alleen diverse beleidsterreinen maar zijn ook zeer divers van aard. Het betreft zeker niet alleen omvangrijke visiedocumenten maar soms ook korte informatieve documenten zoals een brochure (*Uitdagingen van Morgen*)¹ of programmatisch gestuurde documenten (bijvoorbeeld *Beter geïnformeerd op weg: Koersbepaling Reisinformatie en Verkeersmanagement*). Om die reden spreken we in dit rapport bij voorkeur over 'documenten' en niet over visies of beleidsnota's, deze begrippen dekken de lading namelijk niet altijd.

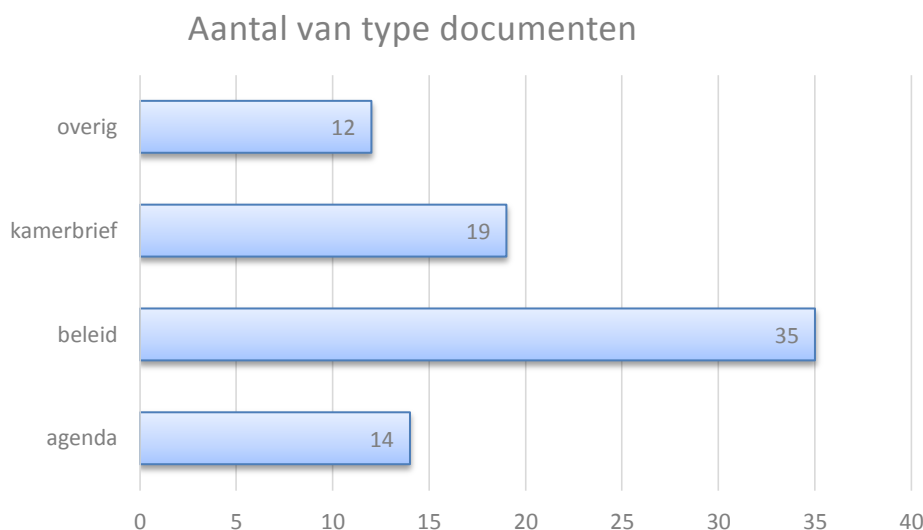
Om toch een ordening aan te kunnen brengen in de onderzochte documenten zijn vier typen documenten benoemd. De indeling in typen is gebaseerd op de documentnaam (titel) zelf, denk aan bijvoorbeeld de *Hervormingsagenda Woningmarkt of Rijksnatuurvisie 2014*, een beoordeling van de inhoud en de categorie-/ typeaanduiding die bij aanlevering van het document door het departement is meegegeven.

We onderscheiden de volgende typen:

- **Beleid**; bijvoorbeeld de *Structuurvisie Windenergie op Land*, de *Ontwerp-rijks structuurvisie Windenergie op Zee*, de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)* en de *Rijksnatuurvisie 2014*.
- **Agenda**; voorbeelden zijn de *AAARO - Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp*, de *Hervormingsagenda Woningmarkt* en *Retailagenda*.
- **Kamerbrief**; voorbeelden zijn de brieven *Energieakkoord voor duurzame groei*, *het Grootschalige testen van zelfrijdende voertuigen*, de *Kamerbrief programma Beter benutten en Voortgang Agenda Stad*.
- **Overig**; voorbeelden zijn *Verkenning energietransitie en ruimte*, *Wat zijn de uitdagingen van morgen voor het ministerie van Economische Zaken* en *Bewust Omgaan met Veiligheid*.

¹ Deze brochure is een overzichtsnotitie en maakt wel deel uit van een breder traject.

Onderstaande grafiek geeft de hoeveelheid documenten aan per type. Bijna de helft van de documenten die zijn onderzocht kunnen worden aangeduid als 'beleid', een vierde betreft kamerbrieven en het resterende kwart betreft agenda's en overige documenten.



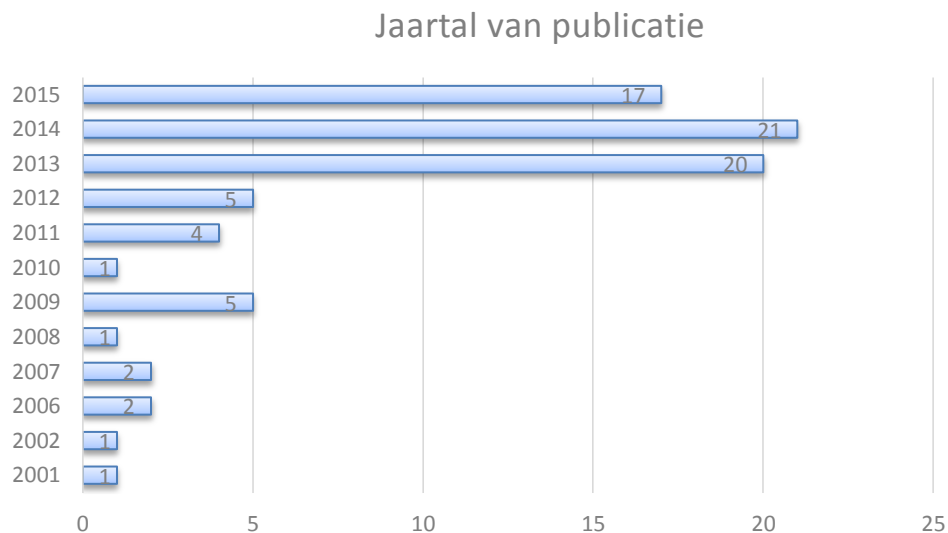
Hieronder zullen de feitelijke kenmerken van de documenten die zijn onderzocht (zoals leeftijd, verantwoordelijk departement en planperiode) uitgebreider worden beschreven.

2.2.1 Leeftijd van de documenten

De resultaten van dit onderzoek hebben betrekking op actueel beleid. 73% van de onderzochte documenten zijn van recente datum (2013, 2014 en 2015). Van de negentien kamerbrieven zijn er vijftien van na 2013. Dat valt te verklaren vanuit de constatering dat Kamerbrieven vaak een aankondiging en/of momentopname van (nieuw) beleid zijn en daarbij inspelen op actuele vraagstukken of nieuwe ontwikkelingen. Ook de agenda's die zijn onderzocht zijn van recente datum. Aangezien naar een selectie van documenten is gekeken, kunnen geen onderbouwde uitspraken worden gedaan over de toe- of afname van beleid.

Voorbeelden van recente documenten zijn:

Deltaprogramma 2015 / Beleidsnota Noordzee / Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie / Kamerbrief Voortgang Agenda Stad / Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder / Nominatieprogramma werelderfgoed Nederland / Ontwerp-rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer.



Twaalf onderzochte documenten zijn ouder dan vijf jaar, dit betreft 15% van de onderzochte documenten.

Het *Nationaal Milieubeleidsplan 4* is het relatief oudste document. Dit plan komt uit het jaar 2001. Dat betekent dat de onderzoeksperiode veertien jaar (2001 – 2105) bestrijkt.

Andere voorbeelden van deze nota's van vijf jaar en ouder zijn:

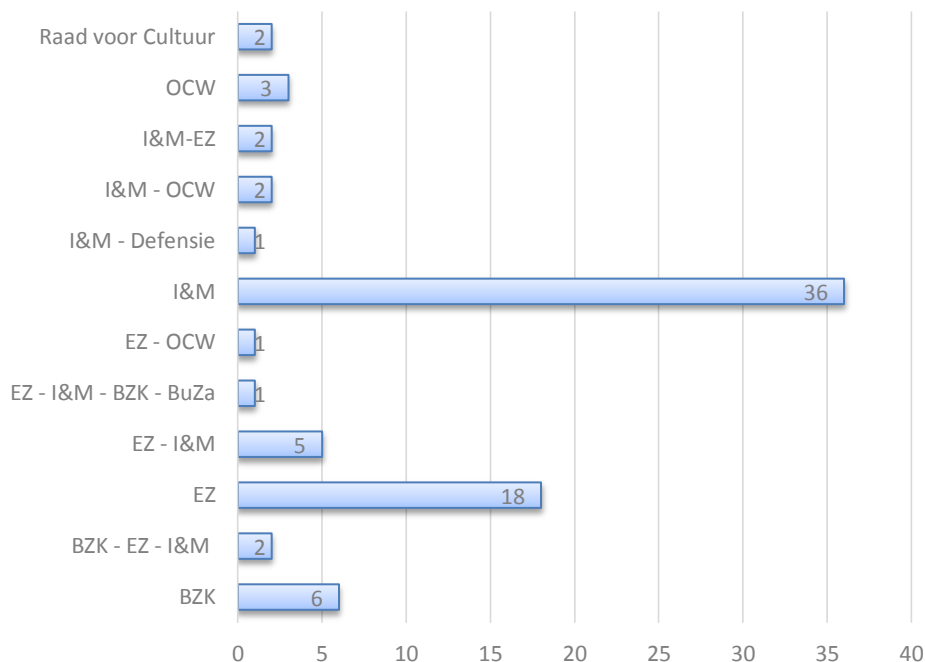
Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's / Luchtvaartnota / Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken / Beleidslijn Grote Rivieren.

2.2.2 Eigenaar van de documenten

Veruit de meeste documenten die zijn onderzocht zijn opgesteld door de ministeries Infrastructuur en Milieu (IenM), Economische Zaken (EZ) of voorgangers van deze ministeries (met name Verkeer en Waterstaat en VROM). Dit zijn vierenvijftig documenten (68% van de onderzochte documenten). Daarnaast zijn ook documenten onderzocht die de ministeries van Infrastructuur en Milieu en EZ samen of met andere ministeries hebben opgesteld. Dit betreft 18% van de documenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) is verantwoordelijk voor 8%, het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) voor 4% en de Raad voor de cultuur voor 3% van de onderzochte documenten.

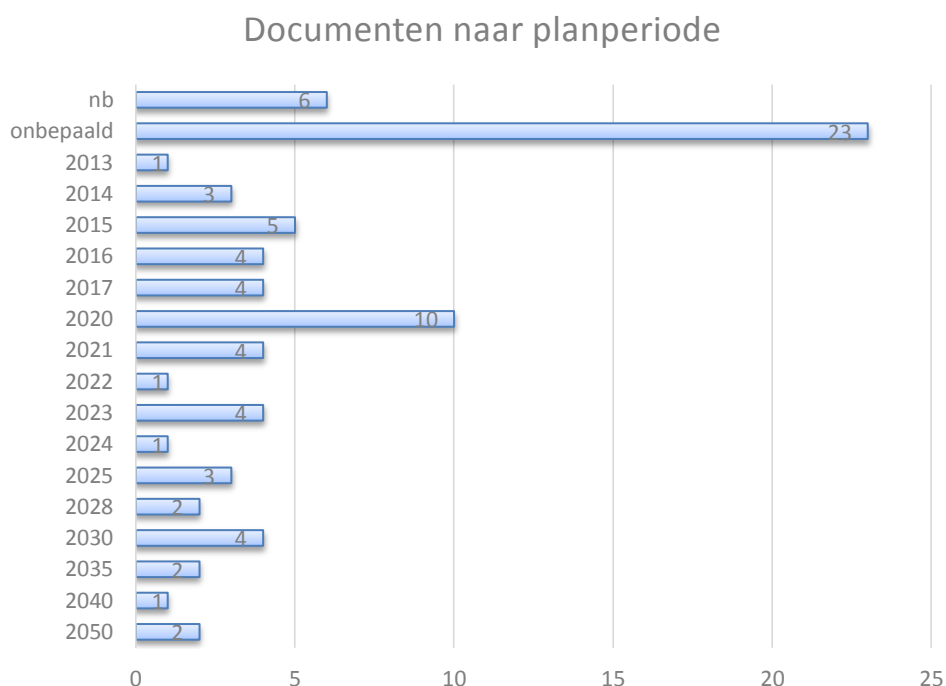
Deze spreiding weerspiegelt de verantwoordelijkheidsverdeling voor beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving. IenM is hiervoor duidelijk het eerstverantwoordelijke ministerie, gevolgd door EZ.

Documenten naar departement



2.2.3 Planperiode van de documenten

We zien dat bij 53% van de documenten een doorlooptijd tót 2020 hebben. Er zijn ook veel documenten die geen duidelijke afgebakende planperiode hebben en/of beschikken over een expiratiedatum). Bij drieëntwintig documenten is geen expiratiedatum aangeven. Bij zes van de documenten is de expiratiedatum onbekend.

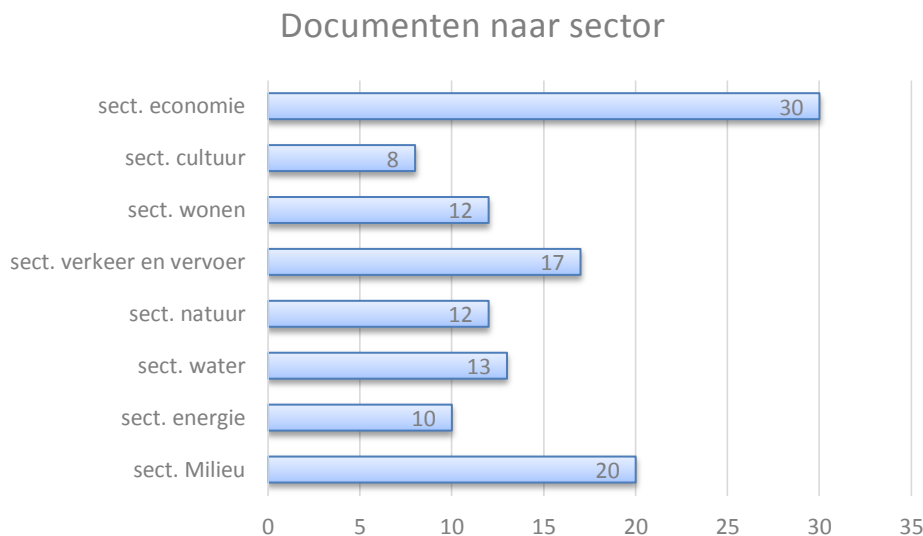


Voorbeelden van documenten waarvan de planperiode ruim voorbij 2020 doorloopt:

Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder / Structuurvisie Buisleidingen; 2012-2035 / SVIR - Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte waarbij de ambities doorlopen tot 2040 en de rijksdoelen tot 2028 / Rijkstructuurvisie Grevelingen en Volkerak Zoommeer 2035 / Klimaatagenda; 2030 met doorkijk naar 2050 / Deltaprogramma 2015; 2050.

2.3 Sectoren en thema's waar de documenten betrekking op hebben

De tachtig documenten die zijn onderzocht hebben in de meeste gevallen betrekking op de sectoren Economie, Milieu en Verkeer en vervoer. Opvallend is dat de meeste documenten betrekking hebben op de sector economie. Deze sector komt in de documenten vanaf 2013 meer dan vijftien maal voor. Dat geldt ook voor veel van de documenten die door het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn opgesteld.



De sector cultuur is in het minste aantal documenten aan de orde.

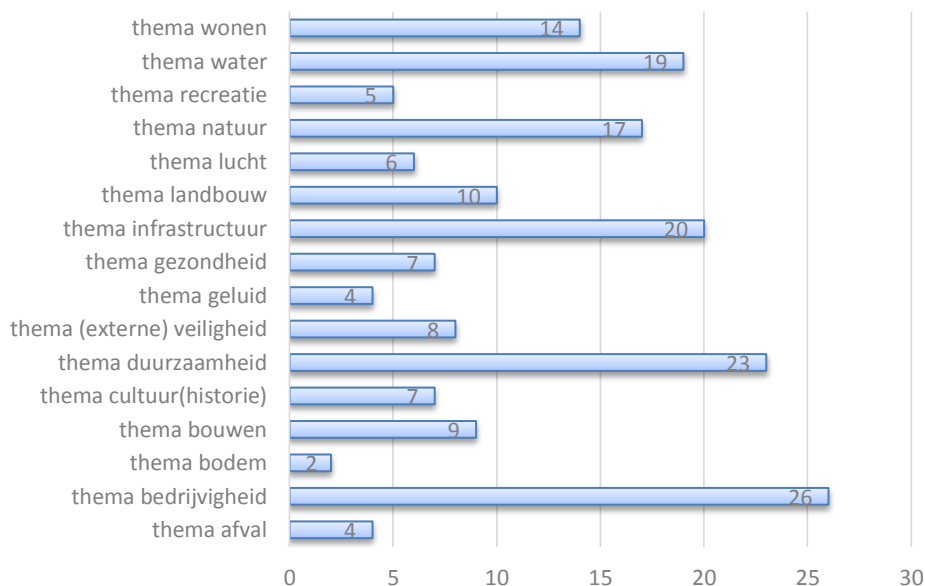
Voorbeelden van documenten die meerdere sectoren bestrijken:

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) / Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie / RRAAM / Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding.

Bij een thematische uitsplitsing van de onderzochte documenten valt op dat het thema 'bedrijvigheid' het vaakst in de meeste documenten aan de orde komt, gevolgd door duurzaamheid, infrastructuur, water en natuur. Het feit dat de sector economie en het thema bereikbaarheid in veel documenten aan de orde komen valt te verklaren vanuit de sterke relatie tussen bereikbaarheid, duurzaamheid en ruimtelijk beleid met economie. Beleid dat erop gericht is om de bereikbaarheid te verbeteren heeft bijvoorbeeld vaak ook een economisch doel (bijvoorbeeld filereductie).

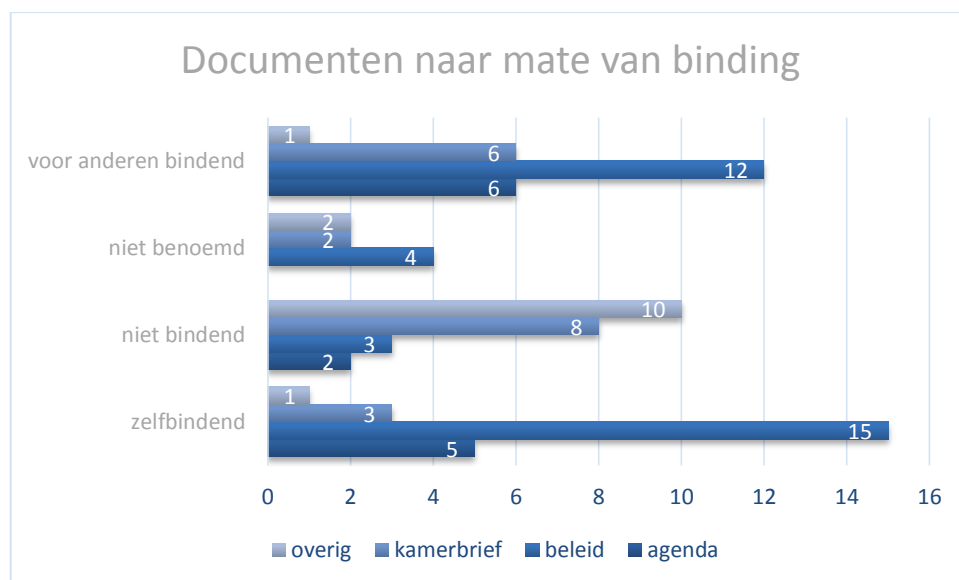
Water is als thema, zowel qua kansen als bedreigingen, in diverse documenten aan de orde. Daarbij wordt water zowel vanuit klimaatbeleid benaderd (waterveiligheid) als vanuit de economische infrastructuur. Opvallend is dat de meer klassieke 'milieu' thema's zoals lucht, geluid, bodem en afval relatief minder vaak voorkomen in de onderzochte documenten. De integrale doorwerking van de meer overkoepelende thema's is duidelijk herleidbaar.

Documenten naar thema



2.4 Bindende status van documenten

In het onderzoek is tevens gekeken naar de mate waarin een document een bindende status heeft en voor wie het document bindend is. We onderscheiden documenten die 'zelfbindend' zijn voor de opsteller, die niet bindend zijn, die (ook) voor anderen bindend zijn en documenten waarbij dat niet bekend is. In onderstaande figuur is dit onderscheid weergegeven, waarbij tevens een uitsplitsing is gemaakt naar type document.



De meeste documenten met enige bindende werking (zelfbindend of ook voor anderen) zijn te typeren als 'beleid'.

Ook de in dit onderzoek meegenomen Kamerbrieven en agenda's kunnen een bindende werking hebben. Er zijn drieëntwintig documenten die uitdrukkelijk als niet-bindend kunnen worden getypeerd, noch voor het Rijk zelf noch voor anderen (30%). Dit zijn veelal documenten met een informerend of verkennend karakter, zoals de Retailagenda, Ruimte voor vernieuwing door toekomstige wet- en regelgeving en Trends en trendbreuken van invloed op de missie en strategie van EZ.

De documenten met betrekking op de kernthema's van het nationaal beleid (energie, milieu, infrastructuur, veiligheid, water etc.) hebben allen een bindende doorwerking naar anderen (lagere overheden, instanties/overige partijen).

De voornaamste Rijksvisies en -beleid voorzien in deze doorwerking (zoals SVIR, NMP4, SER energieakkoord, PAS). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze documenten vaak zelf niet bindend zijn voor anderen dan het Rijk maar gebruik maken van een divers instrumentarium om die doorwerking naar anderen te realiseren (bijvoorbeeld wetgeving, financiering of bestuurlijke afspraken). De SVIR is bijvoorbeeld alleen zelfbindend voor het Rijk maar werkt toch door naar lagere overheden door (specifieke) algemene maatregelen van bestuur of (meer algemene) bestuurlijke afspraken. Een ander voorbeeld van doorwerking van een document van het Rijk naar andere partijen door middel van bestuurlijke afspraken is het SER Energie akkoord (zie onderstaand kader).

SER Energieakkoord: voorbeeld van doorwerking door bestuurlijke afspraken

Een belangrijke factor voor een succesvolle energietransitie in de komende jaren is consistentie in beleid, uitvoering en bijsturing. Dit hebben de vertegenwoordigers van de rijksoverheid, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, natuur- en milieuorganisaties en andere maatschappelijke partijen afgesproken met het tekenen van het Energieakkoord. Adequate borging en een goede governance gaan hiervoor zorgen. Uitgangspunten zijn dat:

- *Partijen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de aan hen toebedachte onderdelen; hiervoor is geen extra toezicht of controle gewenst.*
- *Partijen gezamenlijk verantwoordelijk willen zijn voor het succesvol uitvoeren en uitwerken van het akkoord, inclusief de maatschappelijke betrokkenheid.*
- *Het borgen van de doelstellingen.*

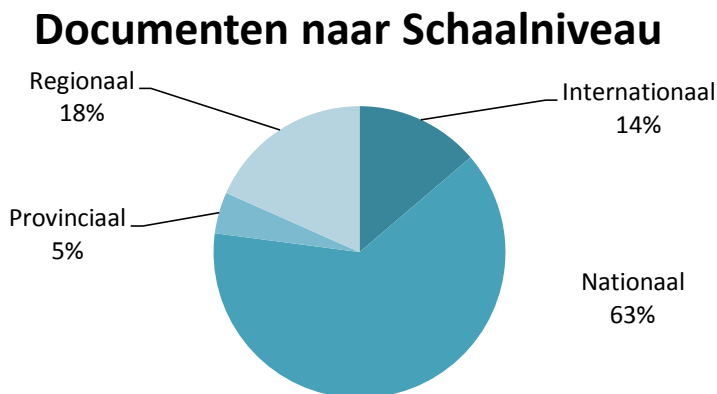
Partijen willen daarom een continuering van hun samenwerking.

(Bron: SER Energieakkoord)

Uit de analyse blijkt dat bij veel (zelf) bindende documenten ook sprake is van doorwerking van Europese regelgeving of internationale afspraken. Van de tachtig documenten hebben vijfenvijftig documenten (69%) een relatie of connectie met Europese richtlijnen, verordeningen, EU-strategieën, Internationale afspraken, VN-afspraken en/of VN-verdragen. Van de documenten die in de laatste drie jaar zijn verschenen heeft zelfs 77% deze relatie c.q. doorwerking.

2.5 Schaalniveau

De documenten hebben betrekking op vier verschillende schaalniveaus; een internationaal schaalniveau, een nationaal schaalniveau, een provinciaal schaalniveau en een regionaal schaalniveau. Onderstaande figuur geeft de focus van de documenten in percentages weer.



Een deel van de documenten is sterk internationaal gericht. Dit betreft bijvoorbeeld documenten op het gebied van milieu en klimaat. De opgaven die op die terreinen spelen zijn vaak grensoverschrijdend en/of internationaal van aard. Er is in deze documenten dan ook een sterke relatie met Europese dan wel internationale afspraken. Een goed voorbeeld is de *Klimaatagenda, weerbaar, welvarend en groen*, waarin de internationale verdragen en afspraken zijn vertaald naar maatregelen op nationaal niveau en de uitwerking ervan naar het economisch, maatschappelijk en bestuurlijke werkveld.

Het overgrote deel van de documenten heeft een nationale scope c.q. gerichtheid. Voor een aantal regio's/gebieden is vanuit het Rijk een specifiek gebiedsgericht beleid geformuleerd. Op beleidsniveau betreffen dit het *SMASH*, *RRAAM*, de *ontwerp-rijksstructuurvisie Windenergie op Zee*, de *Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding*, de *Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens*, de *Ontwerp-rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer en Meer Bereiken*.

Op uitvoeringsniveau heeft het *uitvoeringsprogramma Natuurlijk Kapitaal* en het *MIRT projecten-overzicht 2015* een regionale/gebiedsgerichte uitwerking.

Uit de Klimaatagenda

Nederland zet zich, in een brede coalitie met gelijkgestemde landen én bedrijfsleven, in om ambitieuze en haalbare nieuwe EU-doelstellingen voor de periode na 2020 af te spreken. Daarnaast zet Nederland in op deelname aan overleggroepen die concrete internationale klimaatactie faciliteren en aanjagen, zoals de Cartagena Dialoog, de Climate and Clean Air Coalition en op slimme combinaties van klimaatwinst, schone lucht en bescherming van de ozonlaag. Om te komen tot effectieve mondiale klimaatafspraken is het van groot belang dat de EU coherent, geloofwaardig en met een krachtige inzet opereert. Ook hier wil Nederland zich hard voor maken.

(Bron: Klimaatagenda)

Voorbeelden van rijksbeleid waarbij de nationale doelstellingen direct vertaald zijn naar regionaal beleid (veelal met een programmatisch karakter) zijn de *Hervormingsagenda Woningmarkt*, *Duurzaam Door*, de *Kamerbrief over programma Beter benutten* (en het vervolgprogramma) en de *reactie op de adviezen Rijksvastgoed*.

Naast het hierboven genoemde beleid dat betrekking heeft op een aantal specifieke gebieden, spitsen diverse documenten zich toe op een aantal te onderscheiden geografische entiteiten, zoals Kust, Luchtruim, Mainports/Havens, Zee, Rivieren/Grote Wateren. Een onderscheid tussen de vier bestuurlijke schaalniveaus en de geografische schaalniveaus is echter niet direct te maken. Vaak is er sprake van een overlap van regionaal en gebiedspecifiek beleid of van nationale doelstellingen die zich richten op geografische entiteiten (zoals waterveiligheid voor Kust en grote rivieren). De nationale doelstelling/opgave is hierbij leidend en niet het gebied zelf.

Als gevolg van demografische en economische ontwikkelingen is er in toenemende mate aandacht voor de versterking van de positie van de stedelijke agglomeratie en de vitaliteit van de periferie (krimpregio's).

Uit de Kabinetsvisie naar aanleiding van de motie Barth c.s.

Het kabinet heeft de ambitie om de concurrentiekracht van het Nederlandse steden netwerk te versterken en Nederland in de wereldtop te houden. De agenda richt zich daarbij niet enkel op de Randstad of de grote steden, maar op de versterking van het hele polycentrische stedelijke netwerk van Nederland in onderlinge samenhang, door het benutten van elkaars complementariteit en een goede verbinding tussen stad en ommeland (bron: Kamerbrief Voortgang Agenda Stad).

(...)

Het kabinet zet in op sterke stedelijke regio's, vitale krimpgebieden en versterking van hun onderlinge samenhang. Verdere versterking van stedelijke regio's is essentieel voor de concurrentiepositie van Nederland als geheel.

In krimpregio's is sprake van bevolkingsdaling én huishoudensdaling, evenals bovenmatige vergrijzing, ontgroening en daling van de beroepsbevolking. Deze demografische veranderingen brengen opgaven met zich mee ten aanzien van de woningmarkt, voorzieningen en economie, die worden versterkt door een veelal zwakkere economische structuur, arbeidsmarkt en ook een geografisch perifere ligging. Deze ontwikkelingen spelen op elkaar in en versterken elkaar. Hierdoor ontstaat een cumulatieve van opgaven die het probleemoplossend vermogen van krimpregio's vermindert.

(bron: Kabinetsvisie naar aanleiding van de motie Barth c.s.)

2.5.1 Conflicterende of versterkende opgaven naar schaalniveau

Op basis van de kwalitatieve analyse is beoordeeld of de documenten dezelfde opgaven signaleren. Aangezien opgaven vaak gekoppeld zijn aan een bepaald schaalniveau wordt dit hierna per schaalniveau beschreven.

Internationaal schaalniveau

De documenten die betrekking hebben op het internationale schaalniveau signaleren dezelfde opgaven. De elf documenten met een internationale component zijn afkomstig van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Voor het internationale schaalniveau geldt dat de gesignaleerde opgaven met name gelijk of aanvullend zijn op de beleidsthema's bedrijvigheid (economische activiteiten); duurzaamheid (afval, energie, geluid en lucht) en infrastructuur (wegen, natuur en energie). Daarnaast versterken de documenten elkaar ook als het gaat om reductiedoelen voor broeikasgassen.

Nationaal schaalniveau

Dezelfde kwalitatieve analyse levert voor het nationaal schaalniveau geen duidelijk beeld op. Opgaven en doelen worden, hoewel divers, gelijkwaardig beschreven en er komen op het niveau van beleidsvisies geen expliciete tegenstrijdigheden naar voren. Dat maakt het moeilijk om te bepalen of de opgaven en doelen in de praktijk gaan schuren. De ervaring in de uitvoering laat zien dat conflicten tussen verschillende doelen of opgaven pas tijdens de uitvoering van beleid zichtbaar worden. Analyses van het beschikbare beeldmateriaal (visualisaties) geven soms een indicatie van de te verwachten spanningsvelden of conflicten. Een voorbeeld is het IJsselmeer, dat is aangewezen als Natura-2000 gebied, terwijl ook wordt aangegeven dat daar windturbines worden geplaatst. Dit zal zeer waarschijnlijk geen positieve bijdrage leveren aan het beschermingsniveau.

Dit soort conflicterende belangen worden niet genoemd, terwijl deze wel bestaan. In de werkplaatsessies ter begeleiding van dit onderzoek 'Beleid op rij' werd gesteld dat de plooiën in het beleidsproces zijn gladgestreken. Dat is immers nodig om een besluit op Rijksniveau te kunnen nemen. Dat constateren we ook in het onderzoek. Een document met strijdige principes en uitgangspunten zal een lastig traject kennen in de Tweede Kamer, ook daarom worden expliciete tegenstrijdigheden vermeden.

Uit het Ontwerp Nationaal Waterplan

Conform het wetsvoorstel Omgevingswet heeft het kabinet het voornemen om richting 2018 een integrale visie op het beleid voor de fysieke leefomgeving te ontwikkelen: de Nationale Omgevingsvisie. Dit NWP is daar een belangrijke bouwsteen voor. 2015 staat in het teken van verkenning en agendavorming voor de Omgevingsvisie.

In dit nieuwe NWP komt een aantal onderwerpen uit het vorige NWP niet terug. Alleen de onderwerpen die in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) als rijksbelang zijn aangemerkt, staan in dit NWP. Gedecentraliseerde onderwerpen komen niet meer aan de orde: de gebiedsgerichte regionale uitwerkingen, het onderwerp wateroverlast en diverse gebruiksfuncties zoals recreatie(vaart). Ook de relatie tussen bodemdaling en waterhuishouding komt in dit NWP niet aan de orde. In de aanloop naar de Nationale Omgevingsvisie zal het Rijk een gezamenlijk proces van co-creatie starten met andere overheden en stakeholders, om te bezien welke nieuwe beleidsuitdagingen er zijn. Daarbij kunnen deze onderwerpen wel aan de orde komen

(bron: Ontwerp Nationaal Waterplan 2016-2021)

Regionaal schaalniveau/gebiedsniveau

Op het regionale schaalniveau respectievelijk op gebiedsniveau zien we geen spanningsvelden tussen nationale opgaven en doelen. Dat verklaren we uit het feit dat juist op dit schaalniveau de integratie van opgaven en belangen plaatsvindt.

2.6 Relatie met- en doorwerking van Europese regelgeving

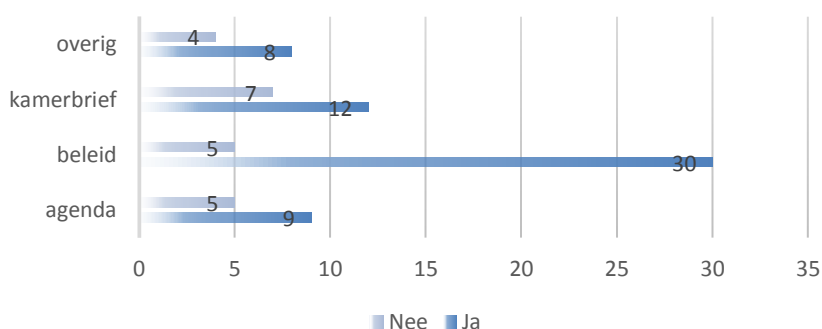
Als verder ingezoomd wordt op de relatie van de onderzochte documenten met Europese regelgeving dan valt op dat vier Europese richtlijnen relatief vaak genoemd worden:

- Kaderrichtlijn 2008/56/EG Mariene Strategie (5 maal genoemd).
- Kaderrichtlijn 2000/60/EG Water (6 maal genoemd).
- Richtlijn 2009/147/EG Vogelrichtlijn en (7 maal genoemd) en
- Richtlijn 92/43/EEG Habitatrichtlijn (7 maal genoemd).

De Vogelrichtlijn wordt bijna altijd in combinatie met de Habitatrichtlijn genoemd.

Daarnaast wordt 77 maal verwezen naar andere richtlijnen, verordeningen, VN-afspraken, VN-verdragen, EU-strategieën enzovoorts. In ongeveer veertien nota's wordt geen enkele verwijzing gemaakt.

EUROPESE- OF INTERNATIONALE RELATIE



3. Intermezzo: elf illustratieve documenten

Er is een selectie gemaakt van documenten die het meest illustratief zijn voor het Rijksbeleid op het gebied van de fysieke omgeving. De selectiemethode en -criteria zijn te vinden in de bijlage.

De geselecteerde documenten omvatten voornamelijk de beleidsthema's water, duurzaamheid, infrastructuur, natuur en wonen. In mindere mate worden ook thema's als afval, bodem, (externe) veiligheid en geluid geadresseerd.

Deze elf documenten hebben een integrale benadering van het Rijksbeleid en bevatten actuele thema's. Daarom worden ze in dit rapport regelmatig als voorbeeld aangehaald. De overige negenenzestig documenten worden wel aangehaald ten bate van verschillende deelanalyses.

De elf geselecteerde documenten zijn hieronder beknopt samengevat.

3.1.1 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, maart 2012) is de opvolger van een aantal 'grote' nota's (met name de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte). De SVIR is opgesteld na de fusie van de (voormalige) ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM tot een nieuwe ministerie (het huidige IenM) en beoogde een verdere integratie van de beleidsvelden ruimte en mobiliteit. Als gevolg van de ingezette bezuinigingen in overheidsinvesteringen resulteerde de SVIR in een herprioritering van investeringen en projecten. De economische situatie is daarmee deels bepalend geweest voor de gemaakte beleidskeuzes in de SVIR. De SVIR bevatte geen nieuwe beleidsambities en is daarom te typeren als beleidsarm.

In de SVIR worden drie doelen (versterking concurrentiekracht, verbeteren bereikbaarheid en waarborgen leefbare en veilige omgeving) geformuleerd en dertien nationale belangen onderscheiden. De sturingsfilosofie wordt getypeerd met twee motto's: "decentraal wat kan" en "je gaat erover of niet". Alles wat buiten de dertien belangen valt, wordt losgelaten. Er worden vier typen instrumenten ingezet (wet- en regelgeving, bestuurlijke kaders, financiën en kennis en innovatie). De SVIR is alleen bindend voor het Rijk zelf. Voor het realiseren van de doelen is echter wel inzet en samenwerking met mede overheden en private en maatschappelijke organisaties nodig.

Door de gerichtheid op nationale belangen is de aanpak van de SVIR minder geschikt voor het aanpakken van nieuwe, maatschappelijke opgaven die zich aandienen. De nationale belangen bouwen immers voort op de op dat moment bestaande situatie. De doelen, de sturingsfilosofie en de sturingsinstrumenten zijn nog steeds relevant maar dienen wel aangevuld en geactualiseerd te worden.

3.1.2 Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder

De Natuurambitie richt zich op de zes grote wateren van Nederland: het rivierengebied, de Zuidwestelijke Delta, het kustgebied, het Waddengebied, het IJsselmeer en de Noordzee. Doel van de Natuurambitie is een robuuste en toekomstbestendige natuur in de grote wateren.

De ambitie beschrijft een beeld van die natuur in de toekomst en wil daartoe een inspirerende visie bieden. De hoe-vraag (“hoe bereiken we deze ambitie?”) is niet uitgewerkt. De staatssecretaris nodigt de provincies (die verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid) uit om de visie gezamenlijk uit te werken. Uitgangspunt is dat het natuurbeleid vooral de juiste condities moet scheppen voor natuurontwikkeling en dat er ruimte moet worden gelaten aan natuurlijke processen. De natuur moet meebewegen met klimaatveranderingen. Tevens zal de samenhang tussen economie en ecologie verder versterkt moeten worden.

Voor elk van de zes grote wateren is het natuurbeleid uitgewerkt. De Natuurambitie is afgestemd op het bestaande beleid in de grote wateren, zoals het Beheerplan Rijkswateren, het Deltaprogramma, de Natuurvisie en het Natuурpact. Benadrukt wordt dat de Natuurambitie al door vele projecten in de praktijk is en wordt gebracht. Als inspirerende voorbeelden worden o.m. genoemd de Markerwadden, Holwerd aan Zee, de Schelpenbanken Noordzee, de Zandmotor en Ooijen-Wanssum. De visie bevat een aparte kennisagenda.

Deze visie is alleen al door de lange termijn-ambitie (2050) zeer relevant voor de NOVI. Bovendien zijn de rijkswateren een rijksbevoegdheid.

3.1.3 Ontwerp Waterplan 2016 – 2021

Het Nationaal Waterplan 2016 – 2021 is de opvolger van het Waterplan 2009 – 2015. Het plan kijkt vooruit tot 2050. Dit waterplan geeft alleen de hoofdlijnen en strategische doelen van het waterbeleid aan. De benadering is integraal en omvat natuur, scheepvaart, landbouw, energie, wonen, recreatie, cultureel erfgoed en economie. Het plan is zelfbindend voor het Rijk. Er wordt gewerkt volgens de stroomgebiedsbenadering. Bestuurlijke grenzen zijn daarmee ondergeschikt. Dit principe vraagt om nauwe samenwerking met waterpartners (andere overheden en maatschappelijke organisaties).

Belangrijkste aanleiding voor het nieuwe waterplan is de wens en de noodzaak om proactief in te spelen op de verwachte klimaatveranderingen en daarmee overstromingen te voorkomen. Andere doelen zijn het robuust en toekomstgericht inrichten van het watersysteem, het voorkomen van wateroverlast en droogte, het realiseren van een goede waterkwaliteit en een gezond ecosysteem. Mede als gevolg van de bezuinigingen verandert de rol van de (rijks)overheid en de sturing in het waterbeleid. Dit leidt tot de behoefte aan andere sturingsmogelijkheden, samenwerkingsverbanden en financieringsarrangementen. De sturingsfilosofie wordt getypeerd als een adaptieve aanpak (gefaseerde besluitvorming, flexibele strategieën en een integrale benadering). Er wordt sterk ingezet op de verhoging van het waterbewustzijn bij burgers en bedrijven (met name door communicatie en educatie). Voor de implementatie (die samen met partners wordt vormgegeven) kiest het kabinet voor samenwerking (met dezelfde partners uit het Bestuursakkoord Water) en de trits informeren – stimuleren – acteren. De basis voor de financiering van de opgaven is al gelegd in het Bestuursakkoord water en in het Deltafonds. Jaarlijks worden de prestaties gemeten en bekend gemaakt. De relevantie voor de NOVI is groot, zowel vanwege de lange termijn-horizon als de brede insteek. Bovendien zijn de waterveiligheidsdoelen sturend voor de invulling van de opgaven die in de NOVI worden geagendeerd. Het plan is al opgesteld als een bouwsteen voor de NOVI.

3.1.4 Kamerbrief over implementatie gemeenschappelijk landbouwbeleid

Met deze brief informeert de staatssecretaris van Economische Zaken de Tweede Kamer over de implementatie in Nederland van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2014-2020. Dit met het oog op nieuwe Europese wetgeving die begin 2014 in werking trad. Het Kabinet geeft een algemeen beeld van hoe het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid vorm wil geven.

Daarbij wordt het beleid concreet gericht op de volgende thema's: (1) het versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht, (2) het versterken van de positie van jonge boeren, (3) behoud van natuur en landschap, zoals afgesproken in het natuurpact, (4) verbetering van de waterkwaliteit en (5) de bottom-up benadering voor lokale initiatieven LEADER (inclusief projecten die vallen onder het programma Duurzaam Door).

Het Rijk is systeemverantwoordelijke maar zet wel sterk in op samenwerking met andere overheden, met name provincies. Daarmee worden bestuursovereenkomsten gesloten. Wetgeving wordt minder ingezet dan voorheen. Maatregelen hebben een duidelijke focus en samenhang om een versnipperde inzet te voorkomen en de uitvoeringskosten te beheersen. Bij de uitwerking van de maatregelen staan controleerbaarheid en verifieerbaarheid voorop.

Er worden geen duidelijke trends en ontwikkelingen beschreven in de brief. De brief geeft voornamelijk de prioritaire thema's en voorgenomen maatregelen weer.

3.1.5 Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen

De Klimaatagenda schetst een klimaataanpak die zich richt op het creëren van een brede (internationale) coalitie voor klimaatmaatregelen en op een gecombineerde aanpak van klimaatadaptatie en -mitigatie. Doel is het voorkomen van schadelijke gevolgen van klimaatverandering, een betere benutting van positieve gevolgen en een drastische beperking van broeikasgassen. Het kabinet zet zich ook in voor een verbetering van het Europese emissiehandelssysteem en aangescherpte productnormeringen. In eigen land geeft het een belangrijke impuls in de omslag naar een duurzame economie, onder andere op het gebied van energiebesparing, materiaalgebruik en mobiliteit.

De agenda legt nadruk op de energieke samenleving: gebruik maken van de energie en initiatieven die er in de samenleving zijn. De sturingsfilosofie is dan ook met name gericht op het maken van afspraken, het stellen van gezamenlijke doelen en de eigen verantwoordelijkheid van partijen daarbij om daar een bijdrage aan te leveren.

De Klimaatagenda signaleert reeds bekende trends zoals klimaatverandering maar geeft hier wel een verdere uitwerking van. Daarnaast worden concrete actielijnen benoemd.

3.1.6 SER Energieakkoord voor duurzame groei

Het Energieakkoord bevat afspraken tussen ruim veertig organisaties, waaronder werkgevers- en werknemersorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen met als doel de verduurzaming van de samenleving en de economie.

Het akkoord legt de basis voor een breed gedragen, robuust en toekomstbestendig energie- en klimaatbeleid. Het akkoord is ontstaan op initiatief van de Sociaal Economische Raad (SER).

Het akkoord formuleert vier concrete hoofddoelen, namelijk een gemiddelde besparing ten aanzien van het finaal energiegebruik van 1,5% procent per jaar, 100 PJ besparing finaal energiegebruik van Nederland in 2020, een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking naar 14% in 2020, een aandeel hernieuwbare energieopwekking van 16% in 2023 en een groei van de werkgelegenheid met 15.000 banen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren. Het akkoord is gericht op versterking van de economische structuur en wil de komende jaren miljarden aan investeringen losmaken in alle sectoren van de samenleving. Het akkoord rust op tien pijlers waar maatregelen uit voortkomen (voorbeelden zijn energiebesparing en CO2 afvang en opslag). Het akkoord geeft de te bereiken doelstellingen weer maar legt de verantwoordelijkheid voor het bereiken daarvan neer bij de ondertekenaars.

3.1.7 Aanpak Modernisering Milieubeleid

De leefomgeving in Nederland is in de afgelopen decennia schoner en veiliger geworden. Maar de grote milieuproblemen die op ons afkomen en waar we nu nog voor staan, zijn van een andere orde en vragen dan ook om een nieuwe aanpak in het milieubeleid. De 'Aanpak Modernisering Milieubeleid' schetst de nieuwe werkwijze in het milieubeleid. Daarnaast beschrijft het de agenda van het kabinet voor het behouden en versterken van een veilige en gezonde leefomgeving. De modernisering van het milieubeleid is de laatste opgave op het terrein van milieu en duurzaamheid waar het kabinet aan werkt. De andere thema's zijn het tegengaan van klimaatverandering door CO2-emissies te verminderen. Het beter benutten van grondstoffen door er efficiënter mee om te springen. Het kabinet streeft naar een circulaire economie, waarin afval (bijna) niet meer bestaat: zero waste. Aan elk product wordt dan een nieuw gebruik gekoppeld. Daarmee wordt een gesloten kringloop gerealiseerd. En als laatste het thema gezondheid en een veilige leefomgeving.

Om de milieukwaliteitsnormen te halen wordt primair ingezet op bronbeleid. De feitelijke basis voor de stelselherziening in het omgevingsrecht naar de Omgevingswet is beschreven in deze kamerbrief. Daarnaast gaat het om aanpassingen in de wet- en regelgeving zoals het vereenvoudigen en verbeteren van wet- en regelgeving, en het herijken van normen en het stroomlijnen van het beleid. Een andere ontwikkeling betreft het inzetten van marktconforme instrumenten, het ruimte scheppen voor eco-innovaties, het verder digitaliseren van overheidsdiensten, het transparant maken van milieu-informatie door het bedrijfsleven en het actief zichtbaar maken hoe burgers zelf invulling kunnen geven aan duurzaamheid en hoe de overheid duurzaamheid waarmaakt en het goede voorbeeld geeft.

Vooraf ligt er een uitdaging om coalities en samenwerkingsverbanden te vormen. Overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, marktpartijen en burgers kunnen – in verschillende samenstellingen afhankelijk van het specifieke onderwerp – samen pas echt werk maken van de oplossingen voor grote maatschappelijke vragen. Waarbij de overheid een duidelijke regisseursrol vervult.

3.1.8 Groene Groei

Nederland is een welvarend land. Om die welvaart ook voor toekomstige generaties te behouden, moet worden gekeken naar kansen om te groeien, te innoveren en te concurreren, maar ook naar de toenemende noodzaak om dat op een duurzame manier te doen. Deze transitie vergt een forse inspanning, maar creëert ook kansen op terreinen als drinkwater, schone lucht, schaarse grondstoffen en voedsel. De economie kan alleen blijvend versterkt worden als de innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid optimaal wordt benut om onze economie meer duurzaam te maken.

De vier pijlers (slimme inzet op marktprikkels, stimulerende wet- en regelgeving, innovatie en de overheid als netwerkpartner) vormen de basis van het kabinetsbeleid dat gericht is op groene groei. Dit beleid krijgt steeds weer anders vorm, afhankelijk van het domein waarbinnen de combinatie van groen en groei wordt nagestreefd.

Groene groei is een ambitie waarvoor brede samenwerking noodzakelijk is. Het gaat om een agenda die met draagvlak in parlement, samenleving en bedrijfsleven moet worden ingezet. Daarnaast is een internationale aanpak essentieel. Nederland kan met zijn open economie sterk profiteren van kansen op het terrein van groene groei. Tegelijkertijd is een internationale aanpak nodig voor het opereren binnen een gelijk speelveld. Het kabinet ziet binnen acht domeinen belangrijke uitdagingen en kansen. Daarnaast zal het kabinet actief samenwerken met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen om groene groei te realiseren.

3.1.9 Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie

‘Duurzaam Door’ is een kennisprogramma, waarin ‘leren’ in de breedste zin van het woord centraal staat. Uitgangspunten voor realisatie van ‘Duurzaam Door’ zijn coalitie, co creatie en cofinanciering. Gesteld wordt dat een groene economie vraagt om het stimuleren van de Nederlandse economie en het versterken van de internationale concurrentiepositie, zonder het natuurlijk kapitaal van onze aarde uit te putten. Werken aan een groene economie is de weg naar een economisch sterk, sociaal en mooi Nederland. Door gebrek aan samenhang en gebrek aan opschaling van goede (kennis)initiatieven acht men de groene economie nog ver weg. Vanuit het Rijksbeleid geeft het programma invulling aan kabinetsbeleid op de gebieden ‘Groene Groei’, de Topgebieden en bijbehorende kennis- en innovatie agenda’s en Human Capital Agenda’s, de Agenda Duurzaamheid en sectoraal beleid op natuur- milieu- en duurzaamheidsthema’s zoals het natuurbeleid, afval beleid, duurzaam bouwen, leefbare wijken, waterbeleid, klimaatbeleid et cetera. De beoogde resultaten van het programma zijn de volgende:

- een versnelde realisatie van de complexe opgave van een groene, duurzame economie;
- meer samenhang rond de specifieke prioritaire thema’s biodiversiteit, water, voedsel, energie en materialen, waarbij samenwerking tussen ondernemers, onderzoekers, onderwijs, overheden en initiatieven van onderaf gezamenlijk sneller en beter resultaat neerzetten dan ieder afzonderlijk;
- initiatieven worden opgeschaald, met als doel het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland;

- de huidige en de toekomstige generatie Nederlanders beschikken over de competenties om te werken aan een groene economie;
- de kennisinfrastructuur voor een groene economie is versterkt doordat (regionale) netwerken voor een groene economie zijn gerealiseerd en landelijk verbonden zijn.

3.1.10 Kamerbrief Voortgang Agenda Stad

Met deze kamerbrief informeert het kabinet de Kamer over de voortgang van Agenda Stad. De brief is opgesteld na intensief samenspel met steden, maatschappelijke partijen, ondernemers en kennisinstellingen en vloeit voort uit de miljoenennota, waarin het kabinet deze agenda heeft aangekondigd om de groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse steden te versterken. In de brief is een aantal voorbeelden opgenomen van ambities en proposities die steden hebben aangedragen om de verdere samenwerking aan te gaan. Op basis van dit samenspel onderschrijft het kabinet de belangrijke rol van steden voor de concurrentiekracht van Nederland en stelt het een aantal uitgangspunten vast voor de verdere samenwerking met steden en andere partijen voor opgaven waar steden zich mee geconfronteerd zien. Deze uitgangspunten betreffen: versterken van het stedennetwerk, inzetten op adaptief vermogen en innovatie, ruimte scheppen voor maatwerk en experimenten en samenwerking op basis van gedeelde ambities. Aangegeven wordt dat de resultaten van Agenda Stad ook een bouwsteen zullen vormen voor andere beleidstrajecten, bijvoorbeeld voor de in 2018 uit te brengen Nationale Omgevingsvisie.

3.1.11 Visie Erfgoed en Ruimte

De Visie erfgoed en ruimte geeft aan hoe het Rijk het onroerend cultureel erfgoed borgt in de ruimtelijke ordening, welke prioriteiten het kabinet daarbij stelt en hoe het wil samenwerken met publieke en private partijen. Vanuit een brede erfgoedvisie wordt ingezoomd op de meest actuele en urgente opgaven van nationaal belang. De visie is complementair aan de Structuurvisie infrastructuur en ruimte.

Het doel van deze visie is tweeledig. In de eerste plaats maakt het Rijk duidelijk welke belangen hij in de gebiedsgerichte erfgoedzorg zelf behartigt, welke prioriteiten hij stelt en hoe hij wil samenwerken met publieke en private partijen. In de tweede plaats legt het Rijk met deze visie een basis voor een gedeeld referentiekader voor gebiedsgericht erfgoedbeheer. Zo'n kader acht men nodig om effectieve samenwerking mogelijk te maken tussen overheden onderling en tussen overheid en particulier initiatief.

4. Trends, ontwikkelingen, doelen en opgaven

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de trends en ontwikkelingen die in de bestudeerde visies worden geschetst. De overeenkomsten en de verschillen worden geïnventariseerd door de trends op diverse manieren te analyseren. Vervolgens worden de (maatschappelijke) doelen en de beleidsopgaven zoals die uit de visies naar voren komen beschreven.

Dit hoofdstuk eindigt met een korte reflectie van het onderzoeksteam.

4.2 Trends en ontwikkelingen

4.2.1 Algemeen

De bestudeerde documenten schetsen op het eerste gezicht een breed en uiteenlopend beeld aan trends en ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de in de documenten uitgewerkte visies. Niet verwonderlijk is dat de trends die geschetst worden een duidelijke relatie hebben met het specifieke beleidsterrein waarop de visie betrekking heeft. Zo stipt de *Hervormingsagenda Woningmarkt* als enige de ‘vastgelopen woningmarkt’ aan en komt ‘de verschuiving van het geostrategische gewicht van de OESO-economieën naar de opkomende landen’ alleen terug in de *Maritieme Strategie*.

Dit zijn tegelijkertijd twee voorbeelden van uiteenlopende abstractieniveaus waarop de trends zijn geadresseerd. Dat varieert van heel specifiek, bijvoorbeeld de ‘afname van het aantal ziekenhuisgewonden in het verkeer’ (*Strategisch Plan Verkeersveiligheid*) tot aan de ‘Klimaatverandering’ die in onder meer de *Natuurambitie Grote Wateren*, het *Ontwerp Nationaal Waterplan 2016 – 2021* en de *Klimaatagenda* terugkomt.

Uit de Natuurambitie Grote Wateren

*“Er verandert veel in ons drukke en sterk door mensenhanden gevormde land. **Klimaatverandering** zal de **zeespiegel doen stijgen**. **Het wordt warmer** en er zullen **meer extreem droge en natte periodes** zijn. Hoe kan de natuur goed met die veranderingen meebewegen? En hoe kan er meer synergie tussen natuur en andere gebruiksfuncties zoals recreatie, landbouw, visserij en transport ontstaan? Op deze vragen wil de natuurambitie antwoord geven”.*

Uit het Nationaal Waterplan

*“Het KNMI heeft de verwachte **klimaatverandering** herbevestigd en aangescherpt in de nieuwe klimaatscenario’s 2014: in de toekomst krijgt Nederland te maken met **meer en intensievere buien**, 25-80 cm **zeespiegelstijging** in 2085, **drogere zomers** en **meer regionale verschillen**. Deze scenario’s vormen de basis voor de uitwerking van het waterbeleid”*

Uit de Klimaatagenda

*“Het klimaat verandert. De effecten daarvan worden nu al steeds duidelijker merkbaar en zullen in de toekomst steeds heviger worden. Zo komt **extreem weer** vaker voor, waardoor bijvoorbeeld in de waterhuishouding extra maatregelen nodig zijn of treden hitteplannen eerder in werking. Maar klimaatverandering is breder: het heeft effect op onze gezondheid, infrastructuur, woningen en voedselproductie. Het raakt aan alle economische en maatschappelijke sectoren, bedreigt onze welvaart en heeft effect op internationale veiligheids- en verdelingsvraagstukken”.*

Een ander onderscheid dat te maken is, betreft trends en ontwikkelingen die (mede) het gevolg zijn van overheidsbeleid versus autonome trends die kansen dan wel bedreigingen bieden en waarop beleid gevoerd moet worden. Voorbeelden van het eerste zijn ‘de steden als magneten van bevolking en bedrijvigheid’ uit de *Kamerbrief Voortgang Agenda Stad* en ‘de decentralisatie van taken’ uit het *Ontwerp Nationaal Waterplan 2016 – 2021*. Illustraties van de andere categorie zijn ‘demografische veranderingen’ (*Rijksvastgoedportefeuillestrategie 2014*) en ‘de hoge energieprijzen in Europa’ (*SER Energieakkoord*).

Uit het SER Energieakkoord

“Het akkoord **streeft naar duurzame groei**. Dat vraagt om een goede balans tussen betrouwbaarheid, duurzaamheid en betaalbaarheid van energie. (Her)investeringen in energie efficiëntere producten, productietechnieken en hernieuwbare energie zijn van essentieel belang om de ambities van dit akkoord te verwezenlijken. De Nederlandse economie kent in vergelijking met andere Europese landen een groot aandeel energie-intensieve industrie. Door recente ontwikkelingen rond de winning van (schalie)gas kent Europa, in vergelijking met de VS en het Midden Oosten, relatief hoge energie- en grondstofprijzen. Daardoor zijn internationaal concurrerende bedrijven zich nog meer dan voorheen bewust van het belang van een efficiënt gebruik en het duurzaam opwekken van energie”.

Kortom, een rijke en gevarieerde oogst. Bij nadere analyse blijkt echter dat een groot aantal visies wel degelijk dezelfde trends als uitgangspunt voor het beleid nemen. Doordat diverse termen gebruikt worden voor – in overstijgende zin – vergelijkbare fenomenen (bijvoorbeeld ‘circulaire economie’, ‘biobased economy’, ‘groene economie’ en ‘duurzame economie’) of trends anders omschreven worden (‘schaarstevraagstukken’, ‘uitputting’ en ‘druk op natuurlijk kapitaal’) komt dat niet direct naar voren. Zo bezien vallen ook de verschillen tussen de *eigenaren* van de visies voor een belangrijk deel weg. Het is doorgaans een kwestie van formuleren. Waarmee overigens nadrukkelijk niet is gezegd dat in de verdere operationalisatie van deze trends geen verschillen op kunnen treden. *Biobased economy* en *circulaire economie* zijn twee voorbeelden van vergelijkbare trends die toch een andere accent hebben in de operationalisatie.

4.3 Verschillen en overeenkomsten tussen ministeries nader geduid

De tachtig documenten die in dit onderzoek zijn meegenomen zijn opgesteld door verschillende departementen. In deze paragraaf wordt ingegaan op accenten die verschillende departementen aanbrengen in het signaleren van trends en ontwikkelingen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Het ministerie van BZK wijst op regionale verschillen in welvaart en welzijn in Nederland. De stedelijke regio's ontwikkelen zich meer en meer als 'economische motoren' en groeien in inwonertal. In andere gebieden loopt de bevolking terug en staat de leefbaarheid onder druk. Dat sluit aan op een wereldwijde trend die door de OESO en de Wereldbank zijn geconstateerd. Wat opvalt in de visies is dat de 'urbanisatie' vooral als een trend wordt gezien waarop aangesloten dient te worden. De gevolgen van de keerzijde van deze trend, het ontstaan van krimp- en anticipeergebieden, worden vooral als opgave beschreven.

BZK signaleert dat door tal van factoren (onder meer demografische veranderingen, de economische crisis, de focus op duurzaamheid) de woning- en vastgoedmarkt verstoord zijn geraakt. Ook dat raakt aan de robuustheid van Nederland.

Verder wijst het ministerie in de *Kamerbrief Voortgang Agenda Stad* nadrukkelijk op het fenomeen 'co-creatie' waarbij aangesloten dient te worden.

Uit de Agenda Stad

'We constateren een toenemend belang van co-creatie door overheden met bedrijven en maatschappelijke initiatieven. Agenda Stad wil dit verder versterken. Dit vergt een andere verhouding tussen overheden en stedelijke samenleving, en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten zoals innovatiegericht inkopen, maatschappelijk aanbesteden, social impact bonds, of coöperatieve gebiedsontwikkeling.'

Ministerie van Economische Zaken

De internationale transitie naar een 'duurzame economie' en een 'groene groei' is de rode draad in de visies van het ministerie van EZ. Klimaatverandering, afname van de biodiversiteit, uitputting van ecosystemen en het niet-duurzaam gebruik van grondstoffen zijn trends die hieronder liggen. Ook de vergrijzing en andere eisen/wensen van consumenten, retail en maatschappelijke organisaties worden genoemd. Mede als gevolg van deze trends ligt de nadruk in de meeste visies op *verduurzaming* van ketens maar bijvoorbeeld ook van de energieproductie (de 'Energietransitie').

Dat geldt ook voor de 'natuurvisies'. Ook die grijpen aan op trends als klimaatverandering en de noodzaak tot verduurzaming. Daarbij wordt natuur niet meer gezien als 'hindermacht' maar juist als bron voor duurzame ontwikkeling.

Het internationale perspectief (onder andere de EU) wordt regelmatig aangestipt, niet alleen als ‘concurrenten’, maar ook als onderdeel van de keten en – in geval van de EU – als belangrijke partner op beleidsgebied.

Tot slot geldt dat andere vormen van sturing naar voren komen als trend waarop aangesloten moet worden. De visie *Duurzaam door: sociale innovatie voor een groene economie* is een exponent hiervan.

Uit Duurzaam Door

“Sociale innovaties vormen een onontbeerlijk aanvullende component op de technologische ontwikkelingen. De sociale innovatie waar deze nota zich in hoofdzaak op richt gaat over de inzet van kennisontwikkeling, kenniscirculatie, onderwijs en leerprocessen en organisatorische vormgeving in verbindende netwerken en arrangementen”.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ook in de visies van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn duurzaamheid en economische ontwikkeling doorgaans de centrale begrippen. Verstedelijking, netwerkvorming en de transitie op het gebied van energievoorziening en grondstoffengebruik passen daarin. Groei van en veranderingen in de mobiliteitsbehoefte (ook veroorzaakt door innovaties) door onder meer andere arbeidspatronen maar ook demografische ontwikkelingen komen met name in visies terug die vanuit het perspectief van mobiliteit zijn opgesteld.

Opvallend is dat thema's als duurzaamheid en klimaatverandering niet alleen in de documenten op het gebied van milieu, ruimte en water aan de orde komen maar ook worden geadresseerd in de documenten die over bereikbaarheid gaan. Daarbij moet wel gezegd worden dat in die documenten duurzaamheid en klimaatverandering niet het hoofddoel zijn maar eerder bijvangst of onderwerpen waar lippendienst aan moet worden gedaan. De focus ligt bij die documenten toch sterk op het verbeteren van de bereikbaarheid en het wegnemen van toekomstige bereikbaarheidsknelpunten. Het economische belang daarvan wordt daarbij ook benadrukt.

De Luchtvaartnota zet in op een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie en op een duurzame leefomgeving. Met als belangrijke voorwaarde een optimale internationale bereikbaarheid. Ook de Lange Termijn Spooragenda bevat een duurzaamheidsparagraaf, maar gaat uiteraard vooral over het verbeteren van bereikbaarheid. Maatregelen in de agenda zien vrijwel uitsluitend daar op.

Aan de andere kant is ook vanuit ruimte, leefomgeving en milieu aandacht voor bereikbaarheid. De *Duurzame Brandstofvisie* gaat bijvoorbeeld in op klimaatdoelen voor mobiliteit en legt de verbinding met duurzame energie, energiebesparing, groene groei, leefbaarheid (luchtkwaliteit en geluid) en veiligheid. Veel documenten op het gebied van milieu en leefomgeving hebben daarnaast directe kaderstellende impact op bereikbaarheidsbeleid. Een voorbeeld hiervan is SWUNG waarin een afweging gemaakt wordt tussen geluidsreductie en mobiliteit.

In meerdere visies komt de trend dat de druk op de ruimte groter wordt terug. Economische groei leidt tot meer activiteiten, de mobiliteit groeit en de (verkeers)veiligheid komt onder druk te staan. Daarbij komt ook de veranderende rol van de rijksoverheid diverse malen aan de orde.

Tenslotte signaleren enkele documenten op het gebied van bereikbaarheid toenemende veiligheidsrisico's ten aanzien van de internationale bereikbaarheid (de luchtvaartnota en de maritieme strategie 2015-2025). Dat heeft invloed op het internationale lucht- en scheepvaartverkeer en kan de economie schaden.

Ministerie van Defensie

De *Luchtruimvisie* is het enige document dat door het ministerie van Defensie is ingebracht (samen met Infrastructuur en Milieu). In deze visie schetst het ministerie de druk op het luchtruim als gevolg van een toenemende vraag en een veranderende behoefte in combinatie met strenge eisen vanuit de EU.

Uit de Luchtruimvisie

“Toenemende vraag en veranderende eisen en wensen leiden er toe dat meerdere luchtruimgebruikers aanspraak maken op dezelfde delen van het luchtruim op dezelfde tijdstippen. Dit leidt in toenemende mate tot schaarste en knelpunten in het luchtruim”.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

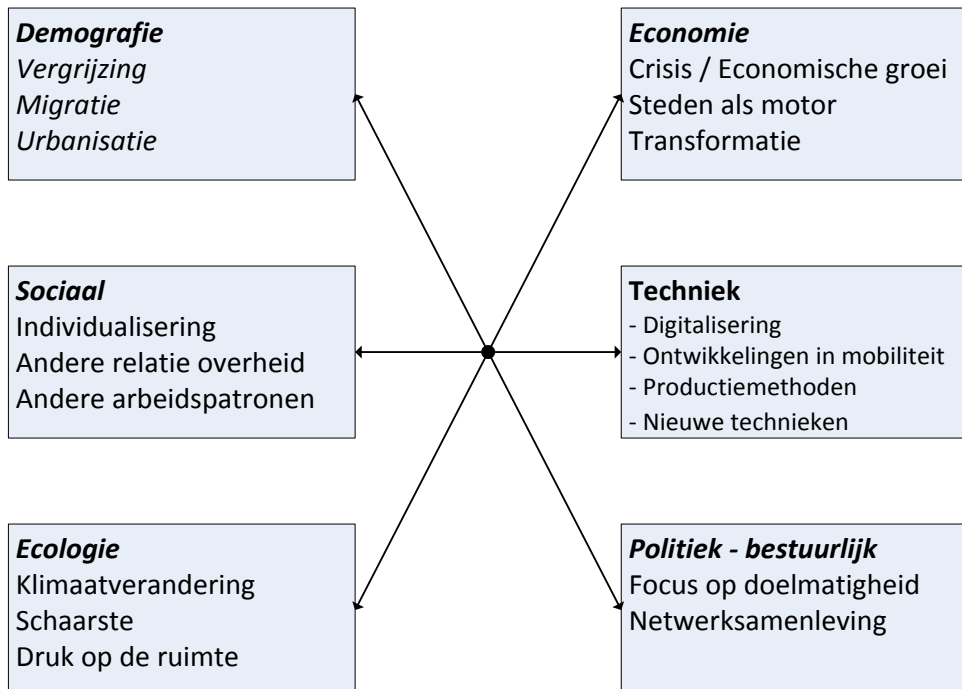
Ook het ministerie van OCW verbindt een duurzame leefomgeving (dan vanuit het perspectief van architectuur en cultureel erfgoed) aan de internationale concurrentiepositie van Nederland. Daarbij geldt dat door demografische trends, migratie, digitalisering, internationalisering en urbanisering de maatschappelijke visie op cultuur verandert.

Uit Cultuur in Beeld

Twee sociaal-demografische ontwikkelingen zijn in het bijzonder relevant voor cultuur: de veranderingen van de bevolking naar herkomst en naar leeftijd. Beide zijn van invloed op de cultuurdeelname van mensen. De samenleving is de afgelopen decennia sterk veranderd in de richting van een samenleving waarin er nog weinig traditionele kaders zijn en veel belangrijke levensbeslissingen door individuen als vrije keuze worden beleefd. Gezag is veel minder vanzelfsprekend geworden. Dit leidt ook tot andere opvattingen over cultuur en de waardering daarvan. Als reactie op de internationalisering ontdekken en koesteren steden en regio's hun eigen culturele karakter. Mensen vinden hun identiteit en geborgenheid makkelijker in hun eigen regio dan in abstracte mondiale verbanden. Dat leidt tot een herwaardering van de streekeigen cultuur, volkscultuur of geschiedenis.

4.4 Clusters van trends en ontwikkelingen

Om meer zicht te krijgen op de diversiteit van de genoemde trends enerzijds en de samenhang anderzijds hebben we het zogenoemde DESTEP-model toegepast². Wanneer we de trends uit de documenten in dit model plaatsen, ontstaat het volgende overzicht.



Demografie

Door vergrijzing en migratie verandert onze bevolkingssamenstelling de komende decennia ingrijpend. Dat heeft gevolgen op tal van terreinen, zoals bijvoorbeeld woningbouw, mobiliteit maar ook architectuur en cultuur.

Tegelijkertijd is er sprake van een 'trek naar de steden' die in sommige nota's als de 'motoren van de economische ontwikkeling' worden aangeduid. De tegenhanger daarvan is het ontstaan van de krimpgebieden.

Economisch

Een groot aantal visies noemt de economische crisis als een belangrijke ontwikkeling. In dat verband wordt gewezen op stagnerende markten en een bezuinigende overheid.

² DESTEP is een acroniem dat staat voor Demografisch, Economisch, Sociaal, Technologisch, Ecologisch en Politiek-bestuurlijk.

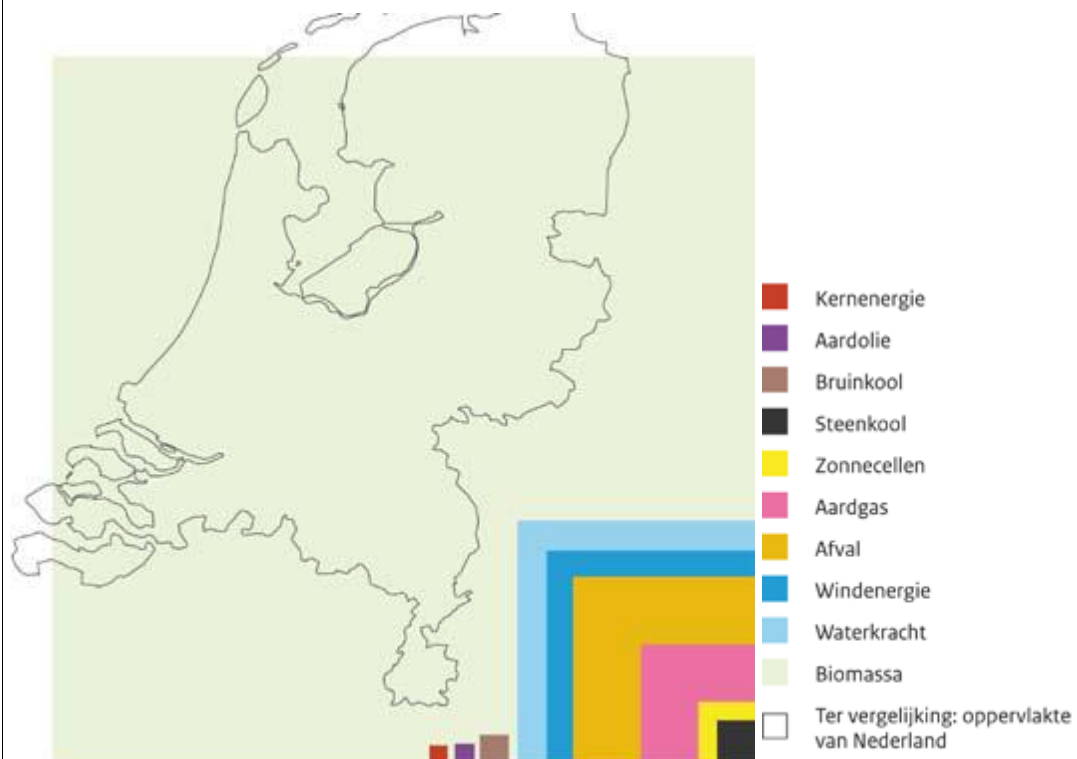
Desondanks wordt op termijn economische groei verwacht waarbij de focus ligt op duurzaamheid. In dat verband vallen termen als transformatie, hergebruik, circulair en dergelijke.

Diverse visies noemen de 'verschuiving van het economisch zwaartepunt naar stedelijke regio's' en de concurrentie tussen regio's als trend. Een enkele nota wijst op globalisering.

Opvallend is dat veel visies de 'transitie in de energievoorziening' benoemen die onder meer tot uiting komt in andere vormen van energieproductie en ruimtebeslag.

Uit de SVIR

Dat de transitie naar duurzame energie een groot ruimtebeslag kent, is te zien in de figuur. Het betreft een weergave van het ruimtebeslag van de gehele energieketen, zonder rekening te houden met het ruimtebeslag van eventueel afval of mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Zo is zichtbaar dat het voorzien in de hele Nederlandse energiebehoefte met bijvoorbeeld louter biomassa vraagt om een ruimtebeslag groter dan Nederland. Bij bijvoorbeeld windenergie gaat het om een ruimtebeslag groter dan de provincie Limburg.



Sociaal

Op sociaal gebied worden relatief weinig trends genoemd. Een enkele nota spreekt van individualisering, andere verhoudingen van burgers ten opzichte van de overheid en benoemt de verschuiving in arbeidspatronen. Sommige visies wijzen op de groei van mobiliteit.

Technologisch

Onder de algemene noemer van 'digitalisering' wordt met name gewezen op het (grootschalig) gebruik van data op onder meer het gebied van mobiliteit, andere duurzame(re) productiemethoden en nieuwe technieken. Dat alles veelal onder de noemer van duurzaamheid.

Ecologie

Klimaatverandering is een ontwikkeling die in veel visies terugkomt. Verder wijst een aantal visies op de toenemende schaarste van grondstoffen en het grote beslag op natuurlijke hulpbronnen.

In het verlengde daarvan schetst een aantal visies de consequenties voor de ruimte. Vanuit diverse invalshoeken wordt de 'druk op de ruimte' benadrukt, zowel in de bodem, in stedelijke gebieden, de lucht als op het water.

Politiek-bestuurlijk

Door de economische crisis is er een grote bezuinigingsopgave en legt de overheid de focus sterk op doelmatigheid. Verder constateren veel visies dat de verantwoordelijkheden tussen overheden schuiven (als gevolg van decentralisaties) en dat de invloed van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en dergelijke toenemen. De term netwerksamenleving valt diverse malen in dit verband.

Ook wordt vaak gerefereerd aan het 'buitenland'. Vaak in verband met de internationale concurrentiepositie van Nederland maar ook redenerend vanuit de schaalniveaus waarop problemen zich voordoen. Ook de oplossingen dienen dan deels op dezelfde niveaus gevonden te worden. Opvallend in dit verband is wel dat de EU slechts sporadisch genoemd wordt als belangrijke partner.

Tot slot valt de nadruk op (water)veiligheid, risico's en in iets mindere mate gezondheid op.

4.4.1 Trends in de tijd

De visies zijn – op een enkele uitzondering na – hooguit enkele jaren uit. Een echte 'historische analyse' is daarmee niet mogelijk. In zijn algemeenheid sluiten de visies wel aan bij de tijdgeest. Relatief oudere visies spreken van 'ruimte bieden' en lijken wat sectoraler georiënteerd. Recente visies spreken meer over een integrale aanpak, duurzame economie, verstedelijking en de netwerksamenleving.

4.5 Doelen en opgaven

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De focus van het ministerie van BZK ligt sterk op het stimuleren van de (economische) ontwikkeling van de stedelijke regio's. Door het adaptief en innovatief vermogen van de steden(netwerken) te versterken, kunnen steden sneller inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Termen als co-creatie door overheden, bedrijven en maatschappelijke initiatieven, hervormingen van de woningmarkt en innovaties komen regelmatig terug. Dit met als doel de concurrentiekracht van de stedennetwerken, ook in internationaal perspectief, te versterken. Anderzijds is een belangrijk doel de leefbaarheid in krimp- en anticipeerregio's op niveau te houden.

Daarbij staat het ministerie een innovatieve en adaptieve aanpak voor waarbij andere overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke initiatieven worden betrokken.

Ministerie van Economische Zaken

Het belangrijkste doel van het ministerie van EZ is de Nederlandse economie te stimuleren en de internationale concurrentiepositie te versterken zonder het natuurlijk kapitaal van de aarde uit te putten. Door te streven naar sociale innovaties (dan gaat het om kennisontwikkeling, kenniscirculatie, onderwijs en het vormen van verbindende netwerken en arrangementen) en technologische ontwikkelingen (innovaties) te stimuleren moeten ketens gesloten worden (*Duurzaam Door*). Tegelijkertijd is het doel de concurrentiekracht van sectoren en Nederland als geheel in internationaal perspectief te versterken. Een sterke natuur is daar een onlosmakelijk onderdeel van (*Natuurambitie Grote Wateren*).

Ook hier geldt dat het ministerie daarbij een aanpak voor ogen heeft die het eigen beleidsterrein overstijgt.

Uit de Natuurambitie Grote Wateren

De natuurambitie past in het streven van het kabinet om het natuurbeleid meer dan voorheen te richten op het scheppen van de juiste condities voor natuurontwikkeling en het geven van ruimte aan natuurlijke processen. Door de natuur in de grote wateren op deze manier robuust te maken, kan er beter worden geoogst en ontstaat er ruimte om flexibeler met natuur om te gaan. Op deze manier kunnen ecologie én economie worden versterkt. Natuur niet als keurslijf, maar als kans en een grote waarde.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De opgave die het ministerie van Infrastructuur en Milieu definieert, ligt – evenals bij de andere ministeries – bij het verbinden van duurzaamheid en economische groei.

Door te redeneren vanuit duurzaamheid (bijvoorbeeld in termen van emissiereductie, sluiten van ketens, zuinig omgaan met grondstoffen en adaptatie) en gericht maatregelen te nemen, wordt de leefomgeving schoner en gezonder.

Het zorgvuldig aanleggen en beheren van infrastructuur en/of lucht- en vaarwegen, zorgt voor een reductie van de risico's en draagt daarmee bij aan de veiligheid. Dit draagt verder bij aan het realiseren van een goede bereikbaarheid wat de concurrentiekracht weer versterkt.

De internationale component – zowel in de zin van concurrentie als de schaal waarop problemen spelen en opgelost moeten worden – komt regelmatig terug.

Uit Modernisering Milieubeleid

“Ten eerste ligt er een uitdaging om milieu en duurzaamheid verder te integreren, in zowel het dagelijkse handelen van burgers en bedrijven als in economische en brede maatschappelijke thema's. Voor nieuwe verkeers- en vervoersinfrastructuur, woonwijken of aanpassing van bestaande wijken en infrastructuur moeten gezondheid, veiligheid en duurzaamheid bijvoorbeeld vanaf het begin een uitgangspunt zijn”.

“Ten tweede ligt er een uitdaging om coalities en samenwerkingsverbanden te vormen. Overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, marktpartijen en burgers kunnen - in verschillende samenstellingen afhankelijk van het specifieke onderwerp - samen pas echt werk maken van de oplossingen voor grote maatschappelijke vragen”.

Ministerie van Defensie

De doelen die het ministerie van Defensie stelt, hebben betrekking op het luchtruim. Het doel is het realiseren en behouden van een goede bereikbaarheid door onder meer een betere benutting te realiseren, de luchtverkeersleiding te moderniseren en de luchtruiminrichting te vereenvoudigen en te optimaliseren.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het ministerie streeft naar een versterking van de inzet van ruimtelijk ontwerp in nationale programma's en rijksprojecten en het stimuleren van de inzet van ontwerpkracht op regionaal en lokaal niveau. Voor wat betreft cultureel erfgoed is het doel dat cultuurhistorische belangen op alle niveaus meewegen in de ruimtelijke ordening.

Het creëren van een gedeeld referentiekader over de rol van het Rijk bij de gebiedsgerichte erfgoedzorg, de prioriteiten en de wijze van samenwerking tussen overheden onderling en private partijen is een belangrijk doel van het beleid (*Visie erfgoed en ruimte*).

4.6 Onze visie: Een rijk mozaïek, toch een eenduidig geheel

De bestudeerde visies beschrijven op het eerste gezicht een *rijk mozaïek* aan trends en ontwikkelingen. Na nadere analyse blijkt dat voor dezelfde fenomenen andere termen worden gebruikt. De nota's grijpen daarmee grotendeels aan op dezelfde trends en ontwikkelingen. Wel worden afhankelijk van het specifieke beleidsterrein af en toe specifieke ontwikkelingen benoemd.

Alles overziende ademen de trends, ontwikkelingen, doelen en opgaven bovenal de *heersende tijdgeest*. Zo zien wij de transitie naar een *duurzame economie* duidelijk als overkoepelende trend naar voren komen.

Drivers als ‘ecologie’ (belangrijke contextvariabele) en ‘technologische ontwikkelingen’ (als middel) en ‘politiek-bestuurlijke ontwikkelingen’ (als pushfactor en middel) dragen daar in belangrijke mate aan bij.

Een belangrijke component van de duurzame economie is de focus op de *kwaliteit van de leefomgeving*. Geconstateerd wordt dat de druk op de ruimte hoog is, hetgeen leidt tot tal van negatieve consequenties. Daarbij gaat het onder meer om een niet-optimale bereikbaarheid, veiligheidsproblemen maar ook om activiteiten die zich niet goed tot elkaar verhouden.

In zijn algemeenheid geldt dat de trends die geadresseerd worden onomstreden zijn. Er zijn – wat ons betreft – geen onverwachte ontwikkelingen uit de analyses naar voren gekomen. Logischerwijs worden de trends wel vanuit wisselende perspectieven aangehaald en vertaald. Hoewel dat selectief kan overkomen, is daar in onze optiek geen sprake van.

In hoeverre de geschetste trends als kans dan wel als bedreiging worden gezien, is lastig te beoordelen. In de praktijk is het in de regel beide. De trends worden gepresenteerd als feitelijke ontwikkelingen die de grondslag vormen voor het opstellen van de visies en de ontwikkelingen van het beleid. Eventuele negatieve consequenties worden zoveel mogelijk ondervangen en de kans die de trend biedt zoveel mogelijk gegrepen. De *Klimaatagenda* (mitigatie en adaptatie) is een sprekend voorbeeld daarvan.

Zo bezien is de transitie naar een *duurzame economie* enerzijds te zien als een belangrijke ontwikkeling, anderzijds is dit als een belangrijk maatschappelijk doel. Datzelfde geldt voor de focus op de *kwaliteit van de leefomgeving*. Hoewel op beide terreinen inmiddels slagen zijn gemaakt (en de transitie ingezet lijkt te zijn) is er nog een wereld te winnen. De maatschappelijke doelen, de beleidsdoelen en de beleidsopgave sluiten hier dan ook nauw op aan. In de visies is deze redeneerlijn duidelijk te herkennen. Wel geldt uiteraard dat er vertalingen naar het betreffende beleidsdomein gemaakt worden. Dat neemt niet weg dat het streven naar integrale oplossingen in veel visies terugkomt.

We stellen dan ook vast dat de visies op het niveau van de doelen en opgaven op elkaar aansluiten en niet tegenstrijdig zijn. De accenten wisselen vanuit het perspectief dat leidend was bij het opstellen van de visies, de terminologie loopt uiteen maar in grote lijnen is er overeenstemming over de maatschappelijke opgave, te weten de transitie naar een *duurzame economie* met daarbij aandacht voor de *kwaliteit van de leefomgeving*. Dat alles binnen de kaders van een veranderende samenleving (in termen van internationalisering, verstedelijking) en andere maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen.

5. Sturingsfilosofie en sturingsinstrumenten

5.1 Context

Het beleid in de fysieke omgeving is de afgelopen decennia, als gevolg van verschuivende maatschappelijke opgaven, aan forse veranderingen onderhevig geweest. Zo gaan we niet langer (alleen maar) uit van een stabiele, structurele economische groei en verstedelijking in alle regio's, maar houden we ook rekening met krimp en economische stagnatie in bepaalde regio's. Onder invloed van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen is ook de sturingsfilosofie mee veranderd. Met de crisis van 2008 zijn bovendien de institutionele verhoudingen in de ruimtelijke ordening stevig door elkaar geschud.³

Globaal kunnen vier grote bewegingen worden geïdentificeerd:

- Decentralisatie; met name in de ruimtelijke ordening, de verstedelijking en in het natuurbeleid is de Rijksoverheid teruggetreden en heeft zij taken gedecentraliseerd (naar provincies en gemeenten). Dat betekent dat de rijksoverheid in de RO voor een belangrijk deel van de fysieke leefomgeving geen ambities meer formuleert.
- Publiek-private samenwerking; met name in het tijdperk van de 'grote' ruimtelijke nota's (*Vierde Nota R.O.*, *Vinex*, *Vijfde Nota R.O.*) werd er voor de gebiedsontwikkeling en verstedelijking een groot beroep gedaan op marktpartijen. Dit resulteerde in PPS-constructies voor woningbouw en de grote sleutelprojecten.
- Toenemende invloed van Europese regelgeving; in de afgelopen decennia is de invloed van 'Brussel' ook in het fysieke domein toegenomen. Dat betekent dat de nationale en decentrale overheden steeds meer verplicht zijn om Europese normen en regels door te vertalen en implementeren en er dientengevolge minder beleidsruimte over blijft voor 'eigen' beleid. Deze tendens speelt met name op het gebied van milieu en natuur.
- Een terugtrekkende en selectieve overheid: de rijksoverheid heeft niet alleen taken overgedragen (decentralisatie) maar ook en losgelaten (het schrappen van rijkstaken; een vorm van deregulering), al dan niet in de verwachting dat anderen (decentrale overheden, bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld) deze taken zouden oppakken. De rijksoverheid is, zich bewust van de afnemende sturingsmogelijkheden in een 'netwerksamenwerking', steeds selectiever geworden. De overheid is zelf speler geworden in de netwerksamenleving.

³ De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988 – 2015 (onder redactie van Ries van der Woude, Planbureau voor de Leefomgeving).

5.2 Aanpak

In dit hoofdstuk gaan we na voor welke werkwijze en aanpak is gekozen. We noemen dit de sturingsfilosofie. De keuze voor een sturingsfilosofie is meestal niet geëxpliciteerd in de visies, maar is door een analyse van werkwijze en aanpak wel te achterhalen. We maken onderscheid tussen vier typen sturingsfilosofie. Elk van de tachtig geanalyseerde visies is binnen een van deze vier basistypen onder te brengen. In paragraaf 4.3. gaan we nader in op indeling in vier typen sturingsfilosofie.

Vervolgens gaan we na welke typen instrumenten zijn gehanteerd. Ook hierbij gaan we uit van vier typen of categorieën. We volgen daarbij de basisindeling uit de SVIR: juridische instrumenten, financiële instrumenten, bestuurlijke kaderstelling en kennis en innovatie. De keuzes voor de inzet van typen instrumenten en de samenstelling van de instrumentenmix liggen in het verlengde van de keuze van de aanpak/werkwijze. Ook deze keuzen zijn vaak niet expliciet gemaakt. In paragraaf 4.4. gaan we verder in op het instrumentarium. Dit doen we aan de hand van vier basistypen instrumenten.

5.3 Indeling sturing filosofieën: vier typen

Bij de analyse van de sturingsfilosofie maken we onderscheid tussen de leidende principes op de inhoud en de leidende principes ten aanzien van proces en werkwijze. De leidende principes op inhoud respectievelijk werkwijze zijn elk samen te vatten in een continuüm.

Belangrijkste keuze op inhoud:

Integraal (enkele beleidsvelden en/of thema's) versus sectoraal (een beleidsveld of thema).

Van de tachtig visies zijn een groot deel als integraal (meerdere inhoudelijke thema's c.q. beleidsvelden in samenhang bezien) te typeren. Een ander deel is als sectoraal van aard (gericht op een of twee inhoudelijke thema's c.q. beleidsvelden). De laatste jaren lijkt er sprake te zijn van een verschuiving van sectoraal naar integraal beleid.

Belangrijkste keuze op werkwijze:

Participatief (rijksoverheid als partner in een procesaanpak en gebruikmakend van 'zachte' instrumenten) versus directief (een sturende rijksoverheid o.b.v. normen en 'harde' instrumenten).

In combinatie leiden deze keuzes tot vier typen visies:

Integraal en participatief. Dit 'type' komt relatief veel voor. Voorbeelden van een dergelijke aanpak zijn de *Klimaatagenda*, het *SER Energie akkoord*, het *Ontwerp Nationaal Waterplan 2016 - 2021* en de *(voortgang) Agenda Stad*. Ook de SVIR wordt voor een belangrijk deel gekenmerkt door een integrale en participatieve aanpak. Daarnaast heeft de SVIR voor sommige van de gedefinieerde nationale belangen een meer directieve aanpak (bijvoorbeeld soortenrijkdom flora en fauna, tegengaan externe veiligheidsrisico's, transport gevaarlijke stoffen, ruimte voor militaire terreinen en activiteiten).

Integraal en directief. Dit 'type' visie komt slechts beperkt voor. Elementen van een dergelijke aanpak zien we terug in de *Beleidsnota Noordzee*.

Sectoraal en participatief. Ook dit ‘type’ komt vaak voor. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is de Implementatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze visie richt zich primair op het domein van de land- en tuinbouw. Van daaruit worden verbindingen gelegd met secundaire thema’s, zoals biodiversiteit, energie en water. In de aanpak zet deze visie in op het ondersteunen van samenwerkingsverbanden.

Sectoraal en directief. Deze combinatie komt nog veelvuldig voor. Voorbeelden van deze aanpak zijn de luchtvaartnota, de structuurvisie buisleidingen en de programmatische aanpak stikstof. Dit ‘type’ aanpak komt ook voor bij specifieke verkeers- en vervoersmodaliteiten en rondom veiligheids- en milieuvraagstukken.

In de matrix in bijlage 3 zijn alle tachtig geanalyseerde visies geplot in een van de vier kwadranten (= typen aanpak).

5.4 Nadere analyse sturingsfilosofieën

5.4.1 Keuze voor aanpak en werkwijze

De keuze voor een aanpak en werkwijze is meestal in de visie zelf niet geëxpliciteerd. De keuze lijkt afhankelijk te zijn van een aantal factoren.

- De “historie” van de betreffende sector en de gegroeide verhoudingen tussen betrokken partijen en stakeholders in de sector.

Elke sector/thema heeft een eigen “beleidshistorie” in de benadering en aanpak van maatschappelijke opgaven en vraagstukken. De watersector, bijvoorbeeld, staat bekend als een sector waarin vanouds veel wordt samengewerkt tussen de waterpartners bij het maken van beleid (het “poldermodel”). Kaderstellend daarbij zijn de veiligheidsnormen die een onbetwist fundament vormen voor de verdere invulling van het waterbeleid door de verschillende partners. In sterk gereguleerde sectoren (zoals de luchtvaart en de spoorsector) zien we eveneens een nauwe samenwerking tussen overheid en sectorpartijen. Beleid in die sectoren komt tot stand in interactie tussen sectorambities enerzijds en kaders en normen vanuit de overheid anderzijds.

- De aard van de vraagstukken/opgaven.

De aard van de vraagstukken/opgaven bepaalt voor een belangrijk deel de wijze van aanpak. De algemene tendens is dat er, vanuit de erkenning dat de sturingskracht en – macht van de overheid afneemt, steeds meer wordt aangesloten bij maatschappelijke bewegingen en in de aanpak de samenwerking wordt gezocht met vele partners (publiek, privaat, maatschappelijk). Dat resulteert in vaak complexe sturingsarrangementen en netwerksturing. Deze tendens is zichtbaar in alle ‘grote’ integrale visies, zoals SVIR, Energie akkoord, Agenda Stad, (ontwerp) Nationaal Waterplan 2016 – 2021, Modernisering Milieubeleid en Klimaatagenda. De participatieve aanpak sluit goed aan bij de integrerende benadering van vraagstukken waarbij vele partners betrokken zijn. Daarentegen zijn er vraagstukken die zich naar hun aard niet goed lenen voor een participatieve aanpak. Dat zijn de vraagstukken waarbij veiligheid of specifieke normstellingen in het geding zijn of waarin ruimte moet worden geboden aan specifieke ruimte vragende activiteiten (bijvoorbeeld voor militaire activiteiten).

- De positie en het belang van het Rijk.

In de SVIR is er voor gekozen de nationale belangen af te bakenen en deze te beperken tot dertien concreet benoemde nationale belangen. Buiten deze belangen om hebben decentrale overheden beleidsvrijheid. Binnen de dertien belangen formuleert het Rijk ambities en hanteert het eisen voor decentrale overheden en andere partners. In zijn algemeenheid geldt dat het Rijk nadrukkelijker naar voren treedt en verantwoordelijkheid neemt bij een evident nationaal belang en – dat is de keerzijde – ook minder naar voren treedt of zelfs afwezig is wanneer dit nationale belang niet herkenbaar is. In andere visies dan de SVIR wordt er minder expliciet onderscheid gemaakt tussen nationale en andere (regionale of sector-) belangen. Wel wordt in de Visie Erfgoed en Ruimte aangegeven welke nationale belangen in de gebiedsgerichte erfgoedzorg geborgd dienen te worden. Impliciet of expliciet wordt wel gehandeld vanuit een systeemverantwoordelijkheid (waarbij de rijksoverheid ultimo altijd aanspreekbaar is op de eindverantwoordelijkheid).

- De marktordening en de invloed van Europese regelgeving.

De beleidsinzet van het Rijk wordt voor een belangrijk deel tevens bepaald door de wijze van marktordening. In veel sectoren (energie, infrastructuur, openbaar vervoer, luchtvaart) is de markt onder invloed van Europese kaders, gedereguleerd en is de inzet van de overheid gericht op het creëren van een 'level playing field'. De rollen van het Rijk kunnen binnen de gekozen marktordening variëren (regelgever, aanbesteder, marktmeester). Afhankelijk van de gekozen marktordening is de invloed van het Rijk sterk ingekaderd en kan de beleidsruimte beperkt zijn. In een aantal sectoren (zoals milieu, natuur en landbouw) is de invloed van Europese regelgeving groot en bepaalt de doorwerking van Europese regels en normen sterk de nog beschikbare beleidsruimte en nadere invulling van het beleid.

5.5 Conclusies analyse sturingsfilosofieën

De keuze voor een sturingsfilosofie wordt in geen enkele visie geëxpliciteerd. Daardoor is, zonder aanvullende bronnen (bijvoorbeeld interviews met de opstellers) niet te achterhalen, welke strategische keuzes er vooraf of gaandeweg het ontwikkelingsproces zijn gemaakt en welke alternatieven in de sturing zijn overwogen.

Door de tijd heen is een tendens te zien naar een meer participatieve en integrale aanpak. De laatste jaren lijkt een nieuwe sturingsfilosofie in opkomst, de adaptieve aanpak. Deze aanpak wordt gekenmerkt door een gefaseerde besluitvorming, flexibele strategieën (waarbij geanticipeerd kan worden op nieuwe ontwikkelingen en rekening gehouden kan worden met onzekerheden) en een integrale benadering. Het Ontwerp Nationaal Waterplan 2016 – 2021 is een visie waarin de adaptieve aanpak omarmd wordt. Of de adaptieve aanpak zich doorontwikkelt tot een geheel nieuwe sturingsfilosofie moet nog afgewacht worden. Even goed kan beargumenteerd worden dat de adaptieve aanpak een combinatie is van elementen van een participatieve en een directieve aanpak. Bovendien is de adaptieve aanpak vaak nog weinig concreet uitgewerkt, waardoor (nog) niet helder is wat het onderscheidende is in deze aanpak, met name wanneer het gaat om de ontwikkeling van nieuwe instrumenten en de uitwerking in instrumentenkeuze.

Binnen de participatieve aanpak zien we dat er in de visies verschillende rollen voor de rijksoverheid worden gekozen. Een treffende typering van de rolinvulling van de rijksoverheid is verwoord in de visie Duurzaam Door (sociale innovatie voor een groene economie). Deze rol wordt samengevat met drie C's: de C van coalitie, co-creatie en cofinanciering. In andere visies variëren de rollen van faciliteren, ondersteunen en monitoren tot het stimuleren, het nemen van initiatief en het formuleren van de (gemeenschappelijke) doelen (Klimaatagenda) of een wenkend perspectief (Natuurambitie grote wateren). In het kader van de agenda Stad worden steden uitgenodigd met een propositie te komen. We zouden dit kunnen typeren als een volgende stap in de rolverschuiving van de rijksoverheid: van initiërend en regisserend via participierend naar een vorm van uitnodigingsbeleid. Hierin schuilt een erkenning van het verschuivende zwaartepunt in maatschappelijke processen waarbij de rol van de rijksoverheid kleiner lijkt te worden t.o.v. decentrale overheden en maatschappelijke organisaties en bewegingen.

In (vrijwel) alle gevallen ziet de rijksoverheid nog wel een actieve partnerrol – als onderdeel van een gedeelde verantwoordelijkheid - voor zichzelf weggelegd. In de SVIR wordt expliciet ook de rol van systeemverantwoordelijke genoemd. Opvallend is wel dat partners altijd binnen de nationale context worden gezocht. Alleen de visie Groene Groei kiest nadrukkelijk voor een internationale insteek bij het zoeken van samenwerking met partners.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat de rijksoverheid nog altijd de lead partner is bij het ontwikkelen van (nationale) visies. Er zijn (nog) geen voorbeelden van visies waarbij het Rijk aansluit bij het initiatief van een andere partner (bijvoorbeeld van een provincie of een gemeente) of volgt op een maatschappelijk initiatief (zoals dat al wel gebeurt in het sociale domein).

Het beeld met betrekking tot de sturingsfilosofieën wordt er al met al niet eenduidiger op. Algemene tendensen zijn nog steeds) deregulering en decentralisatie. Er zijn duidelijk herkenbare basistypen in de aanpak maar tussen de hierboven onderscheiden basistypen zijn tevens verschillende 'mengvormen' zichtbaar. De rolinvulling van het Rijk varieert sterk, met het uitnodigingsbeleid in de Agenda Stad als nieuwe loot aan de stam. Maar ook tegengestelde bewegingen zijn zichtbaar: een zekere mate van centralisatie en actieve betrokkenheid van het Rijk bij gedecentraliseerde processen.

5.6 Analyse instrumenten

Het eerste beeld dat ontstaat uit de analyse is dat er een zeer rijk scala aan instrumenten wordt ingezet. In navolging van de SVIR maken we onderscheid tussen vier typen instrumenten: juridisch, financieel, bestuurlijk en kennis en innovatie. Deze indeling is (nog steeds) een goede basis om de verschillende instrumenten in te delen.

In de volgende subparagrafen gaan we nader in op elk van de vier typen instrumenten en de ontwikkelingen daarin.

5.6.1 Analyse juridisch instrumentarium

Het juridisch instrumentarium (wet- en regelgeving) komt in kaderstellende zin vrijwel alle onderzochte visies aan de orde. Er wordt dan expliciet verwezen naar borging binnen de bestaande nationale wet- en regelgeving (bijvoorbeeld *Monumentenwet in de Visie Erfgoed en Ruimte*) en Europese wet- en regelgeving (*Implementatie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*). Soms wordt vooruit gegrepen op de nieuwe Omgevingswet (*modernisering milieubeleid*). Wet- en regelgeving wordt zelden meer alleen ingezet. Juist in combinatie met andere typen instrumenten blijkt een normerende benadering succesvol. De combinatie van juridische instrumenten met andere typen instrumenten in een geïntegreerde instrumentenmix komt dan ook steeds vaker voor. Er zijn maar weinig visies waarin het Rijk geen juridisch instrumentarium inzet.

In veel visies wordt ingezet op het wegnemen van juridische belemmeringen en het verminderen van wet- en regelgeving (*Kamerbrief Agenda Voortgang Stad*).

In de *SVIR* wordt nieuwe juridisch regelgeving en instrumentarium geïntroduceerd (o.a. de ladder voor duurzame verstedelijking⁴).

5.6.2 Analyse financieel instrumentarium

Met betrekking tot de inzet van financiële instrumenten zien we dat de inzet van investeringen en subsidieregelingen afneemt. Nog steeds investeert de rijksoverheid de komende decennia vele miljarden in fysieke projecten. Deze investeringen liggen goeddeels vast en zijn gekoppeld aan de beide 'grote' investeringsfondsen, het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Nieuwe, financiële instrumenten zijn (gebieds)fondsen (gekoppeld aan de *structuurvisie RRAAM*) en (bijdragen in) businesscases. Ook worden er nog steeds nieuwe subsidieregelingen ingezet. In een aantal nota's wordt expliciet aangegeven dat het Rijk alleen partner is bij cofinanciering (*Visie Erfgoed en Ruimte*). Er zijn ook visies waaraan geen rijksinvesteringen gekoppeld zijn (*Agenda Stad*, *Natuurambitie Grote Wateren*). In de *Kamerbrief "Modernisering Milieubeleid"* worden voorstellen gedaan voor de inzet van verschillende prijs- en fiscale instrumenten en de versterking van het emissiehandelssysteem.

Andere financiële instrumenten die ingezet worden zijn het beschikbaar stellen van onderzoeksmiddelen (al dan niet via kennisinstituten) en fiscale regelingen (zoals versneld afschrijven). Daarnaast is incidenteel sprake van herstelmaatregelen, compenserende maatregelen en financiële tegemoetkoming (sloopregeling).

5.6.3 Analyse bestuurlijke kaderstelling

Bestuurlijke afspraken komen in velerlei vormen voor en lijken in populariteit toe te nemen (akkoorden, verklaringen, deals). Soms komen deze in de titel al terug (het energie akkoord bijvoorbeeld). Voorbeelden van samenwerkingsarrangementen zijn *city deals* (*Agenda Stad*) en publiek-private samenwerkingen (*Visie Erfgoed en Ruimte*).

⁴ Hoewel de ladder niet als juridisch instrument bedoeld is, nemen we het wel onder deze categorie op, omdat gemeenten en provincies het instrument wel als zodanig inzetten.

Soms worden de bestuurlijke afspraken gekoppeld aan monitoring (*Visie Erfgoed en Ruimte*). In de SVIR wordt de bestuurlijke overleggen in het kader van MIRT als belangrijke ‘tafel’ gezien voor het maken van afspraken.

5.6.4 Analyse instrumentarium kennis en innovatie

De inzet van instrumentarium op het gebied van kennis en innovatie neemt toe. Met name in de recente visies wordt veel gebruik gemaakt en geëxperimenteerd met dit type instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn de inzet op kennisontwikkeling (Klimaatagenda, Visie Erfgoed en Ruimte), innovatieprogramma's (Groene Groei), sociale innovaties en educatie (Duurzaam Door) en het uitwerken van proposities met partners (Agenda Stad).

5.7 Conclusies sturingsinstrumenten

Veel recente visies geven aan vooral stimulerend en inspirerend te zijn. Zij geven (nog) geen invulling aan de hoe vraag. In geen van de visies wordt de keuze voor het instrumentarium (de instrumentenmix) beargumenteerd vanuit effectiviteit. Impact- of ex-ante analyses ontbreken over het algemeen (uitzondering is het *kabinetsprogramma Beter Benutten*). Er lijkt een verschuiving te zijn van kaderstellende naar stimulerende en faciliterende instrumenten. Deze ontwikkeling sluit aan bij de ontwikkeling naar een meer participatieve sturingsfilosofie.

Met betrekking tot de kaderstelling zien we dat veel visies inzetten op het “opschonen” van belemmerende wet- en regelgeving en deregulering. Niet alleen om de administratieve lastendruk te verminderen, maar tevens om innovatie en ondernemerschap te stimuleren. Tevens is er een roep om meer maatwerk en flexibilisering.

Financiële instrumenten zijn, ondanks teruglopende overheidsbudgetten en structurele bezuinigingen, nog steeds een onmisbaar onderdeel van de instrumentenmix. Als gevolg van het gebrek aan publieke middelen en de veranderende rol van de overheid wordt er veel geëxperimenteerd met nieuwe, financiële instrumenten. De dominante trends zijn cofinanciering, vernieuwing van business cases en de inzet van stimuleringsgelden.

We zien dat het instrument bestuurlijke (prestatie-)afspraken in populariteit toeneemt. Veel visies zijn gebaseerd op akkoorden (met bedrijfsleven, sectorpartijen en binnen netwerkkarrangementen) en deals. Ook dit weerspiegelt de ontwikkeling naar een meer participatieve sturingsfilosofie. Agendavorming is vrijwel altijd onderdeel van een visie. De traditionele scheiding tussen beleid en uitvoering neemt hierdoor af. De agenda's worden gezien als een dynamisch instrument en zijn vaak gekoppeld aan een uitvoeringsprogramma. De *Agenda Stad* heeft zelfs een “rollende agenda”.

Monitoring wordt weinig ingezet. Er wordt wel gepleit voor het meetbaar maken van prestaties.

Tenslotte valt op dat er steeds meer ingezet wordt op het creëren van experimenteerruimte (field labs, pilots) en het in het leven roepen van kennisprogramma's (soms ondersteund door een denktank of een expertisecentrum).

6. De lijnen samenpakkend: analyses vanuit perspectief van de NOA / NOVI

6.1 Enkele lijnen uit het onderzoek

De vraagstelling die ten grondslag lag aan dit onderzoek luidt:

“Hoe verhouden staande beleidskeuzes zich tot gesignaleerde ontwikkelingen en opgaven? En hoe verhouden beleidskeuzes in de fysieke leefomgeving zich tot elkaar: welke contradicties, dubbelingen, inconsistenties en hiaten dienen te worden opgelost om in 2018 te komen tot één integrale Nationale Omgevingsvisie?”

Er is geen duidelijke hiërarchie waarneembaar in de visies en nota's. Deze is echter wel relatief eenvoudig aan te brengen. Er zijn slechts enkele 'grote', integrale nota's met strategische doelen (SVIR, Energie akkoord, Waterplan, Klimaatagenda). Deze grote nota's kunnen desgewenst als de belangrijkste visies en nota's worden aangewezen. Vervolgens kunnen de doelen uit andere nota's en visies aan deze strategische doelen worden gekoppeld. Zie voor een uitwerking van de doelen de doelenboom in paragraaf 6.2.

Op visie- en doelenniveau is er sprake van een grote mate van coherentie tussen de tachtig documenten

Conclusie is dat er met de tachtig documenten op **visie- en doelenniveau** een logische en coherente basis ligt voor de vorming van de Nationale Omgevingsvisie. De documenten zijn goed op elkaar afgestemd en sluiten, voor zover relevant, goed op elkaar aan. Er zijn wel overlappingen tussen de documenten zichtbaar. Deze overlappingen zijn ons inziens te rechtvaardigen omdat elk document is geschreven vanuit een specifiek (thematisch, sectoraal of gebiedsgericht) perspectief en vanuit dat perspectief tot een trendanalyse en beschrijving van de maatschappelijke opgaven komt. Zoals in de analyse is aangegeven maken de documenten gebruik van vergelijkbare trendanalyses en wordt de samenhang tussen maatschappelijke opgaven op een vergelijkbare wijze beschreven.

De coherentie tussen de documenten op **visie- en doelenniveau** verklaren we vooral uit de intensieve beleidscoördinatie op rijksniveau. Deze documenten zijn vrijwel allemaal in de ministerraad besproken en door de Tweede Kamer behandeld. De behandeling in ministerraad en de Tweede Kamer is een goede waarborg dat er geen (evidente) conflicterende doelen en ambities worden geformuleerd. De coherentie is tevens een illustratie van het incrementele karakter van beleidsvorming. Er is zelden sprake van echt nieuw of fundamenteel anders beleid. Vrijwel altijd wordt er voortgeborduurd op bestaande documenten c.q. bestaand beleid. Daarmee is er in hoge mate sprake van beleidscontinuïteit.

De echte spanningsvelden bevinden zich op het niveau van uitvoering en de sectorale of gebiedsgerichte uitwerking

De coherentie in visievorming en beleid wil overigens niet zeggen dat er geen spanningen zijn tussen opgaven, doelen en visies.

Doordat op visie- en doelenniveau geen afweging wordt gemaakt ten aanzien van het belang van doelen maar alle doelen als gelijkwaardig worden gepresenteerd (zoals in de SVIR) of doelen abstract worden geformuleerd worden latente spanningen pas in de uitwerking of in de uitvoering manifest. Dit gebeurt veel later in de beleidscyclus, op het moment dat de politieke aandacht minder is en er ook op interdepartementaal niveau geen vanzelfsprekende waarborgen en mechanismen zijn om (dreigende) conflicten of inconsistenties tijdig te agenderen. Het is daarom bijna onvermijdelijk dat inconsistenties en spanningsvelden pas zichtbaar worden op het niveau waarop afstemming tussen belangen en doelen plaatsvindt. Dit gebeurt bij de uitvoering (bij een uitvoeringsorganisatie zoals Rijkswaterstaat of een specifiek programma) op gebiedsniveau (bijvoorbeeld bij een rijksprogramma zoals RRAAM of SMASH, maar ook bij een gebiedsuitwerking met nationale en regionale belangen) of bij de afweging tussen sectoren (bijvoorbeeld bij het opstellen van een beschikking of het afgeven van vergunningen).

Illustraties van spanningsvelden

Gedurende het onderzoek, en vooral in de gesprekken met begeleidingsgroep en verbinders, zijn verschillende illustraties van spanningsvelden naar voren gekomen. Vrijwel altijd waren deze illustraties een bevestiging van onze conclusie dat deze spanningen en inconsistenties op **visie- en doelenniveau** nog niet zichtbaar zijn.

Wel kan er door de tijd heen sprake zijn van verschuivende doelstellingen in beleid. Een goed voorbeeld is de verschuiving naar duurzame energievoorziening. Het nieuwe, 'klimaatneutrale' beleid leidt tot spanningen met het 'oude' energiebeleid waarin fossiele brandstoffen een belangrijke plaats innemen. Het accent op duurzame energievoorziening leidt weer tot nieuwe opgaven, namelijk in de inpassing van zonnepalen en windmolens in de bebouwde ruimte, beperking van de geluidsoverlast en het op peil houden van de doorvaarbaarheid. Andere voorbeelden van spanningsvelden tussen beleidsnota's door ontwikkeling in de tijd zijn de verschillen in ambitie in respectievelijk de Natuurambitie Grote Wateren en het Nationaal Waterplan (de eerste biedt vooral een wenkend perspectief terwijl de tweede meer concrete acties benoemt).

Een vaak voorkomend spanningsveld treedt op bij de **uitwerking van sectoraal beleid**. De specifieke doelen en belangen van sectoraal beleid blijken dan op gespannen voet te staan met dat van andere sectoren. Dit spanningsveld wordt meestal pas duidelijk bij de uitwerking van sectoraal beleid of wanneer de effecten van sectoraal beleid zichtbaar worden. Een voorbeeld van het eerste is de spanning tussen ruimtelijke programma's (woningbouw of bedrijventerreinen) en de aansluiting op bestaande vervoerssystemen en knooppunten. Door een niet-tijdige afstemming tussen ruimtegebruik en vervoerssystemen of een niet-optimale of verkeerde locatiekeuze van ruimtelijke ontwikkelingen kon het voorkomen dat de bereikbaarheid verslechterde en/of nieuwe investeringen in de verbetering van de mobiliteit noodzakelijk waren. Een voorbeeld van het tweede is de spanning tussen waterkwaliteit en landbouwactiviteiten. Landbouwactiviteiten kunnen een negatief effect hebben op de ontwikkeling van de waterkwaliteit. Veranderingen in de (intensiteit van de) landbouw worden echter vaak pas op langere termijn zichtbaar door effectmetingen zichtbaar te maken.

Een zelfde spanning kan zich manifesteren in de inzet van biomassa voor duurzame energie en de luchtkwaliteit (biomassa is een hernieuwbare energiebron die nadelige effecten kan hebben op de luchtkwaliteit). De effecten van de uitbreiding van luchthavens kunnen gevolgen hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving.

De **uitwerking van rijksbeleid in gebiedsgerichte programma's of plannen** is een ander niveau waarop zich spanningsvelden voordoen. Juist op dit schaalniveau dienen belangen onderling te worden afgewogen en naar werkbare combinaties te worden gezocht. Meestal zijn dit soort afwegingsprocessen vruchtbaar en leiden ze tot effectieve 'oplossingen'. Een goed voorbeeld van zo'n vruchtbare oplossing is de koppeling van de infrastructuurontwikkeling aan de bouw van een minimaal aantal woningen (programma RRAAM) of de combinatie van waterveiligheid, gebiedsontwikkeling en recreatie (Ruimte voor de Rivier). Soms leiden ze echter tot langdurige onderhandelingen en zelfs patstellingen omdat functies en belangen (tijdelijk?) onverenigbaar blijken.

Het zijn met name de uitvoeringsorganisaties (met name Rijkswaterstaat) die in projecten en programma's te maken krijgen met spanningen tussen sectorale doelen en belangen. Zij constateren dat beleid op papier meestal goed aansluit, maar dat het in de praktijk niet altijd goed loopt. Voorbeelden van spanningen die in de uitvoering zichtbaar worden zijn:

- de spanning tussen de vaarwegfunctie en de natuurontwikkeling van de Waddenzee;
- de spanning tussen de waterkwaliteit en vaarveiligheid bij vaarwegen;
- de spanning tussen vernieuwing van 'natte' kunstwerken en het behoud van cultuurhistorische waarden van deze kunstwerken en andere cultuurhistorisch erfgoed (bijvoorbeeld de Beatrixsluizen en de Nieuwe Hollandse Waterline);
- de spanning tussen infrastructuuruitbreiding en behoud werelderfgoed (bijvoorbeeld de Stelling van Amsterdam en de ontwikkeling van het trein opstel terrein Uitgeest in het kader van het programma hoogfrequent spoor);
- de spanning tussen activiteiten in het rivierbed (woningbouw, bedrijvigheid, recreatie) en waterveiligheidsbeleid.

Kansen voor (nieuwe) verbindingen

De Nationale Omgevingsagenda biedt de kans voor het agenderen van nieuw beleid. Nieuw beleid kan op verschillende manieren worden ontwikkeld:

- door in te spelen op trends en potentiële disruptieve ontwikkelingen;
- door nieuwe ambities en doelen te formuleren;
- door bestaand beleid te schrappen (zoals in de SVIR is gedaan m.b.t. het bufferzonebeleid);
- door nieuwe thema's toe te voegen (bijvoorbeeld door gezondheid te koppelen aan het fysieke domein);
- door een andere werkwijze en rolverdeling te introduceren;

- door nieuwe verbindingen of samenhang te benoemen⁵.

De studie *Beleid op een Rij* en de daarbij behorende database bieden aanknopingspunten voor het zoeken van nieuwe verbindingen.

We geven hier vier voorbeelden voor kansen voor nieuwe verbindingen. We volgen daarbij de indeling van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Een kans voor versterking of vernieuwing van de samenhang *tussen sectoren* is de verbinding tussen waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. De investeringen in het Deltaprogramma, primair gericht op het verhogen van de waterveiligheid, bieden volop kansen om een impuls te geven aan de gebiedsontwikkeling in de betreffende gebieden.⁶

Een kans voor versterking of vernieuwing van de samenhang *tussen gebieden* is de versterking van een corridor en de langs de corridor aanwezige kwaliteiten en ruimtelijk-economische functies in gebieden. Een voorbeeld van een dergelijke corridor-aanpak is het MIRT-onderzoek Goederencorridor Oost (de corridor tussen de mainport Rotterdam en Duitsland, inclusief de gebieden langs deze corridor).

Een kans voor versterking of vernieuwing van de samenhang *tussen schaalniveaus* is de versterking van de intermodale knooppunten waarbij de samenhang tussen modaliteiten en de ruimtelijke concentratie van stedelijke functies worden gecombineerd.

Een kans voor versterking of vernieuwing van de samenhang *in de tijd* is een betere afstemming van cycli van nieuwbouw, beheer, transformatie en hergebruik en sloop⁷.

6.2 De doelenboom

Het huidige rijksbeleid is vervat in een doelenboom. Met de doelenboom wordt een beeld gegeven van de ordening en samenhang van de actuele maatschappelijke opgaven, zoals weergegeven in het vigerende rijksbeleid en de wijze waarop deze opgave tot stand gebracht dienen te worden (van abstract naar smart). Voor het opzetten van de doelenboom zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De doelenboom dient vanuit de scope van de tachtig documenten te worden samengesteld.
2. De doelenboom dient het bestaande rijksbeleid terug te brengen naar de essentie.
3. Op het hoogste niveau van de doelenboom worden de maatschappelijke opgaven/doelen weergegeven en als vertrekpunt genomen.

⁵ Het Planbureau voor de Leefomgeving onderscheidt in het advies *Verkenning Omgevingsopgaven* voor de Nationale Omgevingsvisie vier soorten samenhang: tussen gebieden, tussen sectoren, tussen schaalniveaus en in de tijd.

⁶ In het Manifest van het Jaar van de Ruimte wordt deze benoemd als een van de zeven kansrijke maatschappelijke opgaven: zet water in als kwaliteitsimpuls.

⁷ Dit voorbeeld is afkomstig uit het PLB-advies.

4. De doelenboom dient analoog leesbaar en helder van opzet te zijn.

De bovenstaande uitgangspunten leiden tot het abstraheren van de opgaven en doelen zoals deze in de tachtig documenten zijn opgenomen. Hiertoe is de database, waarin de gehanteerde analyse formats gebundeld zijn opgenomen, als bronbestand gebruikt. Bij het samenstellen van deze doelenboom is geconstateerd dat opgaven en doelen in de beleidsdocumenten niet altijd eenduidig worden onderscheiden en veelal zijn samengesteld. Een voorbeeld hiervan is “het waarborgen leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn” en “het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat” uit het SVIR. Bij de formulering van de maatschappelijke opgaven in doelenboom is getracht deze eenduidigheid aan te brengen.

Het samenstellen van een doelenboom van tachtig (verschillende typen) documenten in een gelaagdheid van maatschappelijke opgave naar uiteindelijk uitvoeringsdoelen draagt in een analoge vorm niet bij aan de leesbaarheid of zou ten koste gaan van het gewenste detail- en informatieniveau.

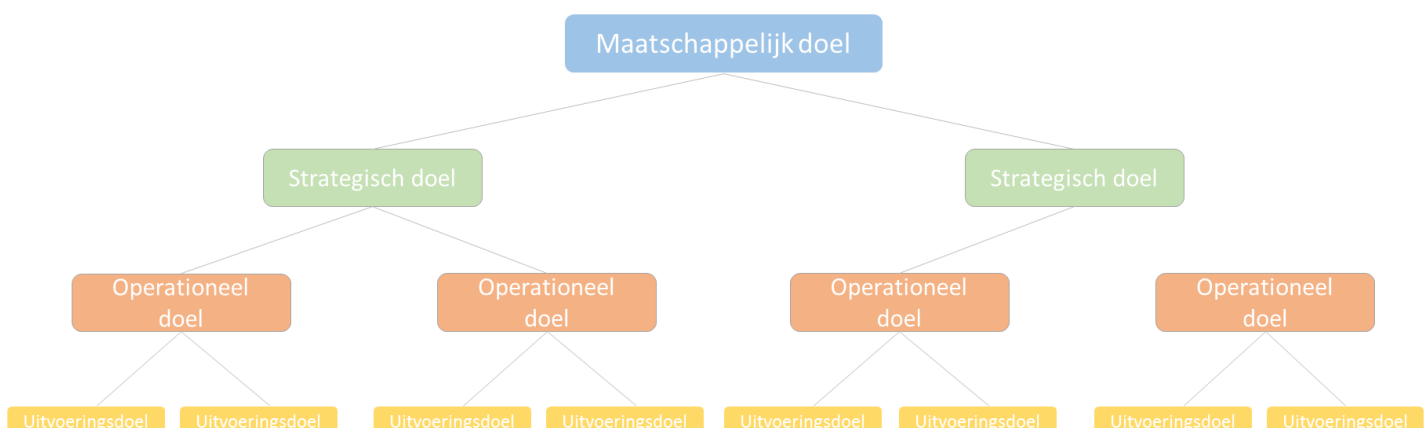
Vandaar dat er voor gekozen is om de doelenboom op het niveau van de maatschappelijke opgaven en strategische doelen in dit rapport te presenteren. Hierbij is een doorlink aangebracht naar de onderliggende lagen, waarbij de vertakkingen en samenhang inzichtelijk wordt.

Hierbij is een relatie gelegd met de thema's/labels van de NOA zoals die volgens de huidige inzichten zijn geformuleerd. Op deze wijze wordt zichtbaar gemaakt in hoeverre het huidige beleid reeds voorziet in de “nieuwe” opgaven/thema's dan wel op welke onderdelen er mogelijk beleid ontbreekt.

Opbouw doelenboom

De doelenboom is als volgt opgebouwd:

- Maatschappelijke opgaven (wat is het probleem/opgave).
- Strategische doelen (hoe willen we dit gaan oplossen).
- Operationele doelen (wat willen we concreet bereiken).
- Uitvoeringsdoel (hoe gaan we dit doen).



Opbouw doelenboom

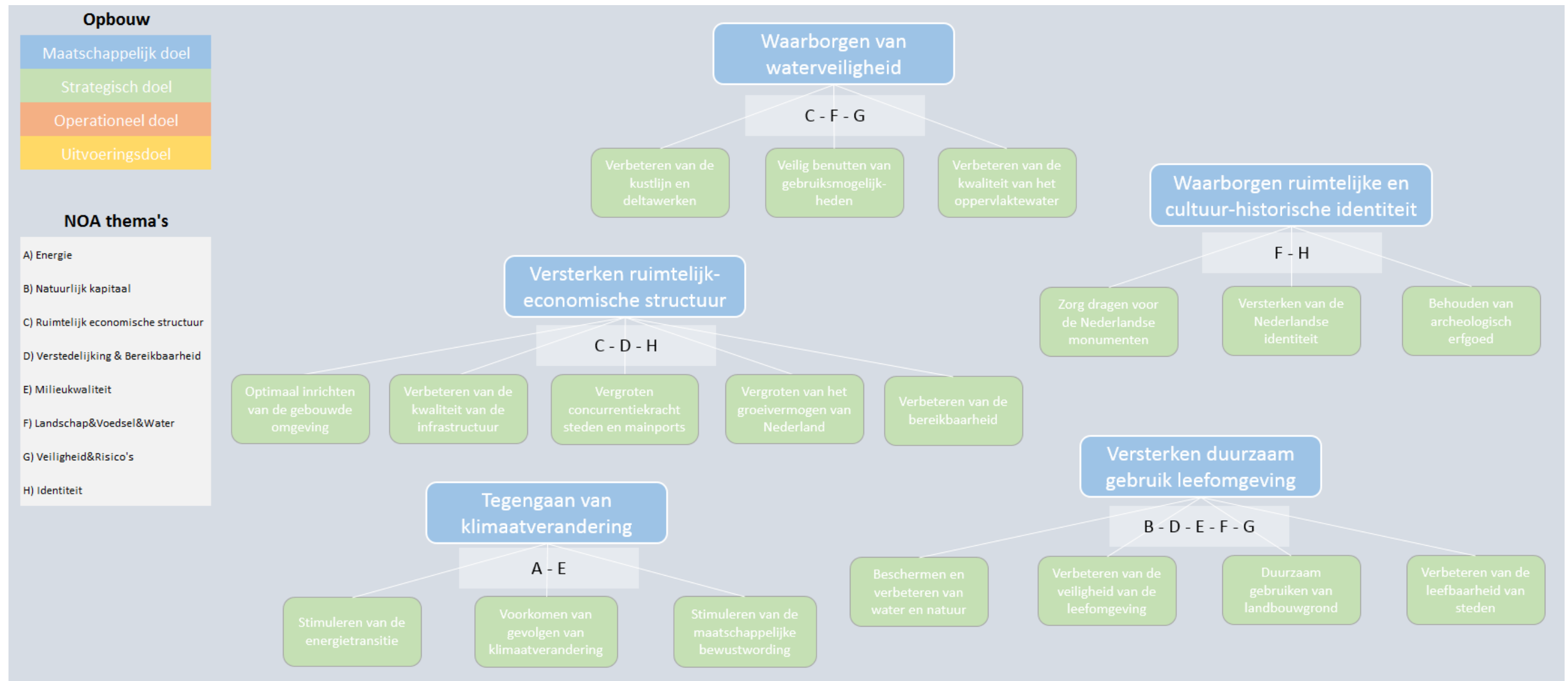
Het huidige rijksbeleid is geabstraheerd tot vijf maatschappelijke opgaven, te weten:

- Versterken ruimtelijk-economische structuur. Het verbeteren bereikbaarheid en een concurrerende en leefbare stedelijke regio's zijn doelen die hieruit voortvloeien.
- Versterken duurzaam gebruik leefomgeving. Deze opgave vertaalt zich in doelen als het verbeteren van de leefbaarheid van steden, het verbeteren van de veiligheid van de leefomgeving en het beschermen en verbeteren van milieu en natuur.
- Tegengaan van klimaatverandering met het stimuleren van energietransitie en noodzaak van toekomstbestendig energie- en klimaatbeleid als doeluitwerking.
- Waarborgen van waterveiligheid.
- Waarborgen ruimtelijke en cultuurhistorische identiteit.

Het uitvoeringsdoel (hoe gaan we dit doen) is gebaseerd op het in de database opgenomen instrumentarium. Voor deze maatschappelijke doelen is eveneens de connectie aangegeven met de NOA thema's, zoals die volgens de huidige inzichten zijn geformuleerd, te weten:

- Energie.
- Natuurlijk kapitaal.
- Ruimtelijk economische structuur.
- Verstedelijking & Bereikbaarheid.
- Milieukwaliteit.
- Landschap & Voedsel & Water.
- Veiligheid & Risico's.
- Identiteit.

De doelenboom is hieronder analoog weergegeven op maatschappelijk en strategisch doelniveau. Daarnaast is de doelenboom eveneens digitaal beschikbaar gesteld waarbij een koppeling naar de operationele en uitvoeringsdoelen alsmede naar onderliggende informatie is gelegd.



6.3 Analyse vanuit doelstellingen omgevingswet

De Omgevingswet omvat twee maatschappelijke doelen en vier procesmatige doelen.

De maatschappelijke doelen zijn (artikel 1.3. van de Omgevingswet):

1. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede leefomgevingskwaliteit.
2. Het doelmatig gebruiken, beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

De procesmatige doelen van de stelselherziening zijn:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht (inclusief vermindering regeldruk).
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

In onderstaande tabel hebben we de vier procesmatige doelen van de Omgevingswet langs de eerder in dit rapport gepresenteerde elf illustratieve documenten gelegd om te beoordelen hoe de doelen terugkomen in deze documenten en dus hoe deze documenten bijdragen aan de met de Omgevingswet voorziene stelselherziening.

Titel Document	Bijdrage aan doelen stelselherziening	Doelen Omgevingswet
Brief Modernisering Milieubeleid		1. Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. 2. Bewerkstelligen samenhangende benadering leefomgeving. 3. Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte door actieve en flexibele aanpak. 4. Versnellen en verbeteren besluitvorming over projecten.
Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie		Doel 1 wordt omschreven als maatwerk en gebiedsgerichte aanpak, maar ook in het noemen van vereenvoudiging van complexe regels. Doel 4 wordt in het document vertegenwoordigd door te noemen dat bijvoorbeeld luchtkwaliteitsproblemen zo snel mogelijk opgelost moeten worden. Digitalisering vergroot het gebruiksgemak en draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming (doel 1 en 4). Voor de andere twee doelstellingen is de representativiteit helder en breed omschreven.
		Doel 2 wordt duidelijk vertegenwoordigd door meerdere malen te benadrukken dat het een integrale aanpak is. Doel 4 krijgt eveneens aandacht. Hier wordt met name benadrukt dat het resultaat is dat een snellere realisatie van complexe opgaven bewerkstelligd wordt. Doel 1 krijgt summier aandacht omdat enkel staat vermeld dat het gebruik maakt van bestaande instrumenten en/of nieuwe ontwikkelde.

Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie		Doel 1 krijgt aandacht in termen van inventarisatie kansen en belemmeringen en het uitlokken van innovatie. Doel 2 wordt omschreven als een beleidsmix en acht verschillende domeinen met relaties naar andere beleidsvelden terwijl doel 3 aandacht krijgt al zijnde experimenteerruimte. Doel 4 krijgt veel aandacht doordat het stuk focust op het opheffen van belemmeringen in wet- en regelgeving alsmede het versneller van verduurzaming.
Implementatie Gemeenschap- pelijk Landbouwbeleid		Doel 1 is vertegenwoordigd doordat wetenschappelijk onderzoek in inventarisaties de situatie inzichtelijk maakt. De bijdrage aan (inter)nationale vraagstukken op verschillende thema's vormt de bijdrage van doel 2. Doel 3 is vertegenwoordigd in het bieden van ruimte voor ondernemerschap en het reduceren van de uitvoeringslast van overheden (deels ook doel 1).
Kamerbrief Voortgang Agenda Stad		Het inzichtelijk maken van trends en kansen draagt bij aan het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak (doel 1). Tevens legt de kamerbrief de focus op verschillende thema's die invloed kunnen uitoefenen op het stadsontwikkeling en de samenhang daarin, doel 2. De grootste aandacht verdient doel 3 aangezien veel aandacht wordt besteed aan het creëren van ruimte voor maatwerk en het experimenteren op basis van gedeelde ambities (experimentenwet). Doel 4 is summier weerspiegeld. Er wordt enkel omschreven dat sneller inspelen op ontwikkelingen belangrijk is.
Klimaatagenda		Doel 1 wordt ook op een evidente wijze vertegenwoordigd. Hier wordt de focus gelegd op het inzichtelijk maken van doelen, ambities en verkenningen alsmede de klimaataanpak in het algemeen. In het stuk wordt de relatie gelegd met andere beleidsvelden al zijnde effecten als gevolg van klimaatverandering en tevens wordt de benodigde maatregelen per sector benoemd. Doel 4 wordt summier vertegenwoordigd.
Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder		De visie maakt inzichtelijk welke beperkingen er zijn voor menselijk gebruik en de kansen voor het menselijk gebruik (doel1). De visie legt primair de focus op natuurontwikkeling en -beheer, maar ook wordt de link gelegd met landbouw, economie, toerisme en recreatie. Het streeft synergie met andere gebruiksfuncties na.
Ontwerp Nationaal Waterplan 2016 - 2021		Het plan omschrijft dat het beleid het doel nastreeft om bewustwording te creëren omtrent kansen en bedreigingen van water (doel 1). De samenhangende benadering van de leefomgeving krijgt een centrale rol doordat het plan focust op een integrale benadering: door natuur, scheepvaart, landbouw, energie, wonen, recreatie, cultureel erfgoed en economie in samenhang te ontwikkelen (doel 2). Doel 3 wordt vertegenwoordigd in het feit dat het plan afwegingsruimte biedt voor decentrale overheden in het afwegen van functies die gebruikmaken van bodem en ondergrond. Doel 4 heeft zijn weerspiegeling in flexibele strategieën en om opgaven en maatregelen met elkaar te verbinden in de besluitvorming.
SER Energieakkoord		Doel 1 komt duidelijk naar voren in het verbinden van organisaties, werknemersorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen. Daarnaast zijn de doelen expliciet en voorspelbaar (specifiek). Doel 2 heeft ook duidelijk zijn weerspiegeling in de aangegeven maatregelen, en de bijbehorende borgingdocument. De betrokken partijen leggen in dit plan hun betrokkenheid vast op de doelstellingen.
SVIR - Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte		De SVIR biedt maatwerk, stelt de gebruiker voorop en geeft de gebruiker ruimte (doel 3). Daarnaast streeft de SVIR naar eenvoudige regels (doel 4). De maatregelen en ambities hebben betrekking op verschillende sectoren (doel 2).

Visie erfgoed en ruimte (VER)		Het programma schrijft effectieve strategieën voor ontwikkeling en behoud van cultuurhistorie (doel 1). Het derde doel is weerspiegeld door aandacht te vragen voor gebiedsgerichte prioritering. Doel 4 wordt op evidente wijze vertegenwoordigd omdat aandacht wordt besteed aan samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen, het verbeteren van de samenwerking met de overheid en om wettelijke stelsel te vereenvoudigen.
-------------------------------	--	---

Operationalisering

Rood = draagt in geringe mate bij aan de doelstelling.

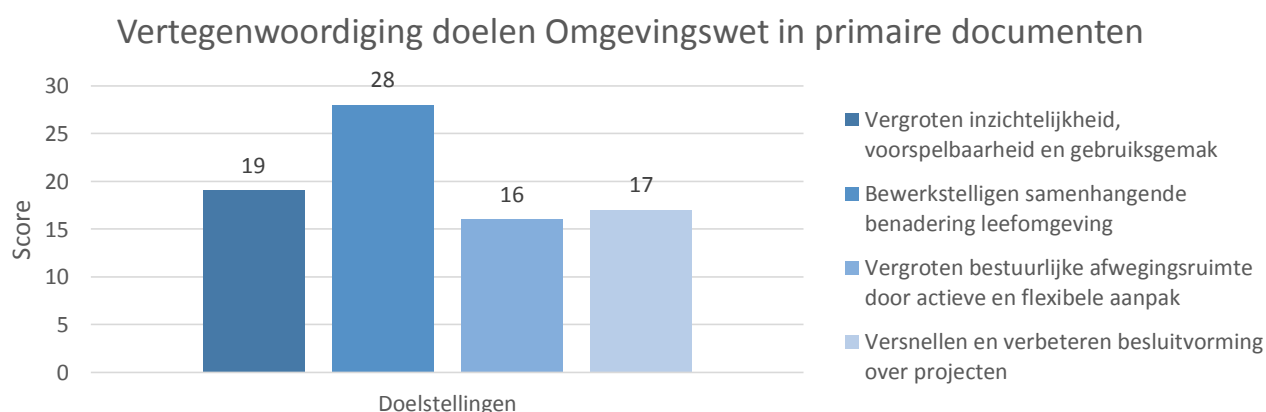
Oranje = draagt in behoorlijke mate bij aan de doelstelling.

Groen = draagt evident bij aan de doelstelling.

6.4 Analyse Doelen Omgevingswet

De elf primaire documenten leveren een bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen die in het kader van de stelselherziening zijn opgesteld. Om inzichtelijk te maken in welke mate de elf documenten een bijdrage leveren, is deze bijdrage gekwantificeerd per document. Op basis van die kwantificering kan een uitspraak worden gedaan over de wijze waarop de documenten in lijn zijn met de stelselherziening en aan welke doelstelling het meeste wordt geconformeerd. Uit de analyse blijkt dat doelstelling 2: Bewerkstellingen samenhangende benadering leefomgeving veruit het hoogste scoort in de vergelijking.

De andere drie doelstellingen liggen redelijk op een gelijke hoogte. Er is geen doelstelling waaraan geen bijdrage wordt geleverd.



In de ranking komt de Brief Modernisering Milieubeleid als hoogst scorende naar boven. Dit is uiteraard een logisch gevolg, immers deze brief staat aan de basis van de stelselherziening in het Omgevingsrecht. In het onderstaande voorbeeld een weergave van de hoofddoelen van deze *Brief Modernisering Milieubeleid*.

Uit de brief 'Modernisering Milieubeleid'

Vernieuwen instrumenten van milieubeleid; Het gaat dan bijvoorbeeld om aanpassingen in de wet- en regelgeving zoals het vereenvoudigen en verbeteren van wet- en regelgeving, het introduceren van een stelselherziening in het Omgevingsrecht en het herijken van normen en het stroomlijnen van het beleid. Daarnaast gaat het om het inzetten van marktconforme instrumenten, het ruimte scheppen voor eco-innovaties, het verder digitaliseren van overheidsdiensten, het transparant maken van milieu-informatie door het bedrijfsleven en het actief zichtbaar maken hoe burgers zelf invulling kunnen geven aan duurzaamheid en hoe de overheid duurzaamheid waarmaakt en het goede voorbeeld geeft.

Het document *Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie* en de *SVIR* zijn qua score tweede en derde. Het document *Natuurambitie Grote Wateren 2050* en verder scoort het laagst maar geeft wel invulling aan het 'bewerkstellingen samenhangende benadering leefomgeving' ofwel doelstelling 2.

Bijlage 1 Lijst geanalyseerde documenten

Landelijk Afvalbeheerplan 2	Deltaprogramma 2015	Vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn
AAARO - Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp	Agenda Cultuurbeleid	Modernisering Monumentenzorg (MoMo)
Beleidsbrief tuinbouw	Beleidslijn Grote Rivieren	Beleidslijn Kust
Beleidsnota Noordzee	Beleidsreactie op evaluatie WAMZ	Bewust Omgaan met Veiligheid
Brief Modernisering Milieubeleid	Cultuur in Beeld 2014: cijfers over de cultuursector en een duiding van belangrijke ontwikkelingen	Cultuurverkenning
Derde structuurschema elektriciteitsvoorziening	Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie	Duurzame Brandstofvisie
Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie	Herijking Milieubeleid voor de Industrie	Hervormingsagenda Woningmarkt
Hoofdpijnen SWUNG-2	Hoofdpijnennotitie Biobased Economy	Langetermijn Spooragenda deel 1
Langetermijn Spooragenda deel 2	Implementatie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	Kabinetvisie naar aanleiding van de motie Barth c.s., de beleidsdoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling & het rapport van het Team Midterm Review Bevolkingsdaling
Kamerbrief over Energieakkoord voor duurzame groei	Kamerbrief over grootschalige testen van zelfrijdende voertuigen	Kamerbrief over programma Beter benutten
Kamerbrief Voortgang Agenda Stad	Kamerbrief over het vervolgprogramma Beter Benutten	Klimaatagenda
Beter geïnformeerd op weg: Koersbepaling Reisinformatie en Verkeersmanagement.	Luchtruimvisie + bijlagerapport	Luchtvaartnota
Marieme Strategie 2015-2025	Meer Bereiken	MIRT Projectenoverzicht 2015
Naar de top: het bedrijvenbeleid in actie(s)	Kabinetbesluit Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder

Rijksnatuurvisie 2014	Nationaal Milieubeleidsplan 4	Nominatieprogramma werelderfgoed Nederland
Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's	Ontwerp Nationaal Waterplan 2016 - 2021	Programma Aanpak Stikstof
Rijksvastgoedportefeuillestrategie 2014	RRAAM	SER Energieakkoord
SMASH	Strategisch Plan Verkeersveiligheid	Structuurvisie Buisleidingen
Structuurvisie Windenergie op Land	Ontwerp-rijksstructuurvisie Windenergie op Zee	SVIR - Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
Tweede Nota Duurzame Gewasbescherming	Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal	Van Afval naar Grondstof
Verkenning energietransitie en ruimte	Visie erfgoed en ruimte (VER)	Warmtevisie
Werkprogramma Zeehavens 2014-2016	Retailagenda	Smart Industry
Reactie op adviezen inzake Rijksvastgoed	Ruimte voor vernieuwing wet en regelgeving	Inzet Urban Agenda
Tussentijdse wijziging Nationaal Water Plan 2009 - 2015	Uitdagingen van Morgen	Beleidsregels voor het plaatsen van windturbines op, in, of over Rijkswaterstaatwerken
Rijkstructuurvisie Grevelingen en Volkerak Zoommeer	Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens	Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding
Uitkomsten Bestuurlijke Overleggen MIRT	Bijlage Samenvattingen thematische verkenningen	Naar een Dynamische Delta
Trends en trendbreuken van invloed op de missie en strategie van EZ	Landelijk Afvalbeheerplan 2	

Bijlage 2 Selectiecriteria elf illustratieve documenten

Om een inschatting te kunnen maken van de mate waarin een document illustratief kan zijn voor het Rijksbeleid op het gebied van de fysieke omgeving is ervoor gekozen om de documenten in drie verschillende categorieën onder te brengen:

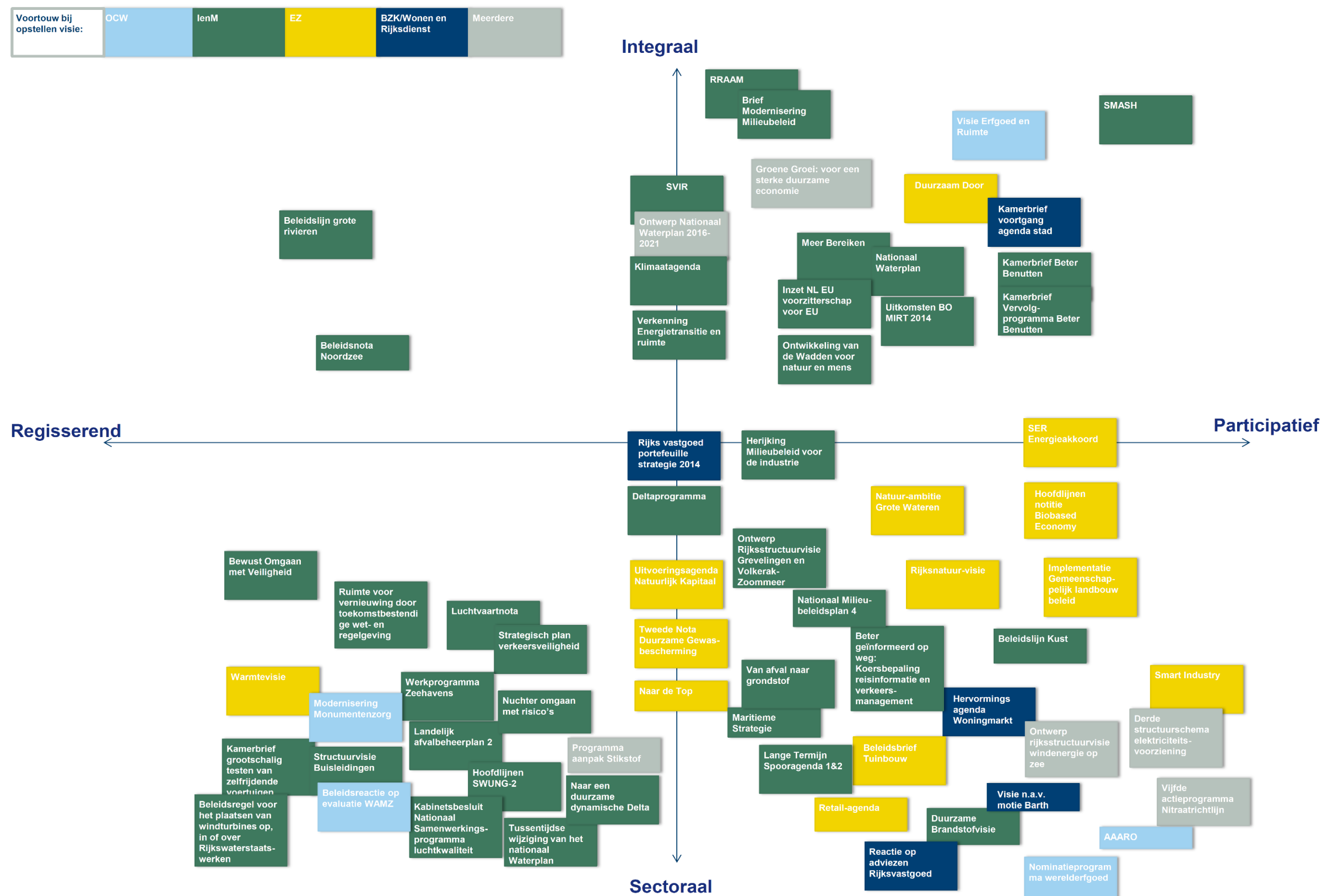
1. primaire documenten;
2. secundaire documenten;
3. en overige documenten.

De documenten zijn op vier criteria gescoord en op die manier ingedeeld in één van die drie categorieën.

De scores van de criteria zijn gebaseerd op objectieve gegevens uit de onderzoeksdatabase. Op basis van de scores op de criteria zijn de documenten ingedeeld in de drie verschillende groepen. Dit heeft geresulteerd in elf primaire documenten, achtentwintig secundaire documenten en eenenveertig overige documenten. De elf primaire documenten zijn in het rapport samengevat.

Onderstaande tabel geeft de gehanteerde criteria weer, met de operationalisering van deze criteria. Er zijn synonieme scores gebruikt om een gelijke weging voor alle criteria te bewerkstelligen.

Criteria	Omschrijving	Operationalisering
Integraliteit	Reikwijdte van het beleid: samenhang van sectoren/domeinen en beleidsthema's.	1 = minder dan 4 sectoren/domeinen 2 = 4 t/m 6 sectoren/domeinen 3 = meer dan 6 sectoren/domeinen
Schaalniveau	Schaalniveau waar het beleidsdocument betrekking op heeft (mondiaal, nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal).	1 = lager schaalniveau dan nationaal 2 = regionaal en nationaal 3 = nationaal of hoger
Abstractieniveau	De mate van nationale betekenis (regulerend/kaderstellend).	1 = specifiek/regulerend 2 = zowel specifiek/regulerend als kaderstellend 3 = kaderstellend
Expiratie	De tijdsduur van het beleidsdocument.	1 = tot 2016 2 = 2016-2020 3 = > 2020



Bijlage 4 Fiches analyse tachtig documenten

Separaat meegestuurd.