

10 oktober 2024

Regionale Investeringsagenda (RIA) zet mes in halsstarrige verkokering

[Wendy de Hoog](#), [Co Verdaas](#) en [Friso de Zeeuw](#)

Het werken met Regionale Investeringsagenda's is inmiddels al zo doorontwikkeld dat er een SKG-handreiking over kan worden gepubliceerd, om de opgedane ervaringen breed te delen. Wendy de Hoog, Co Verdaas en Friso de Zeeuw zetten de belangrijkste conclusies op een rij. Over de RIA als motor voor duurzame regionale ontwikkeling.

Deze stelling durven wij wel aan: in de complexe wereld van ruimtelijke ontwikkeling komen partijen onvermijdelijk uit bij het opstellen van een Regionale Investeringsagenda (RIA) om de relatie tussen beleidsambities en uitvoering te versterken. De RIA is geen toverformule die alle problemen oplost. De RIA is wél een werkwijze om de alomtegenwoordige verkokering van ambities, beleid en financiële middelen te temmen.

Gemeenschappelijk belang

De opeenstapeling van sectorale beleidsambities in de huidige ontwikkelpraktijk brengt ruimteclaims met zich mee, die bij uitstek onderhevig zijn aan politieke invloeden. De schaarste in grond, middelen en capaciteit maakt afwegingen noodzakelijk. Een gebiedsgerichte en gecoördineerde inzet op basis van de RIA kan helpen en opent de weg naar uitvoering. De RIA creëert daarbij het besef dat het individuele of sectorale belang soms moet wijken voor het gemeenschappelijke belang van de regio.

Over de Regionale Investeringsagenda

De Regionale Investeringsagenda is een werkwijze waarbij ruimtelijke beleidsambities op nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau samenhangend worden vertaald in een gezamenlijk perspectief, programma, locaties en projecten op regionaal niveau. Met daarbij een prognose van de investeringen die nodig zijn om tot uitvoering te komen, inclusief de (mogelijke) bijdragen van overheden, private en maatschappelijke partners. Dit gebeurt door open te zijn over de diverse belangen en de mogelijke ruimtelijke keuzes uiteen te zetten en met elkaar te bespreken. De gedeelde investeringsopgave wordt op deze manier expliciet gemaakt, waarna investeerders (publiek, semipubliek, privaat, maatschappelijk) met hun investeringscapaciteit bij elkaar worden gebracht. Er ontstaat uitvoeringskracht door het creëren van richting, erkenning van de samenhang en het met elkaar balanceren van middelen, benodigde capaciteit en competenties.

Sinds de introductie van de RIA is ons herhaaldelijk gevraagd naar ‘de juiste aanpak’. Oftewel: wanneer betrekken we de private partners, wat is het juiste schaalniveau, hoe ziet het product eruit? De kern is dat de juiste RIA altijd een kwestie is van situationeel handelen waarbij we wel kunnen aangeven welke ingrediënten of onderdelen bij de RIA horen. Maar er is geen ‘afvinklijst’. Juist omdat elke regio uniek is, met een eigen mix van opgaven, ambities en cultuur van werken, kan een RIA alleen succesvol zijn als daaraan recht wordt gedaan. Geleidelijk aan, met meer praktijkervaring, zullen zich *do's* en *don'ts* gaan uitkristalliseren.

Wij verkennen in dit artikel de rol van de RIA bij het faciliteren van het ‘zakelijke’ gesprek om opgaven, ambities en doelen in balans te brengen met ruimtegebruik, middelen, draagvlak en uitvoerbaarheid. In regio's als Holland-Rijnland, Breda-Tilburg en Arnhem-Nijmegen werpt de RIA-werkwijze al zijn vruchten af.

Drama van goede bedoelingen

De Nederlandse ruimtelijke ordening heeft een rijke traditie van planning en beleid, maar is tegelijkertijd slachtoffer van zijn eigen succes. De verfijnde beleidsprocessen en sectorale specialisaties hebben geleid tot een verkokering waarin elk beleidsdomein zijn eigen logica, ambities en middelen hanteert. Dit klinkt mooi op papier, maar de realiteit is vaak anders: sectoren opereren als zelfstandige koninkrijkes die elkaar soms eerder dwarszitten dan versterken. Wanneer sectoren als zelfstandige eenheden opereren kan het zo zijn dat het ene beleidsprobleem (onbedoeld) het andere beleidsprobleem vergroot of wegdrukt.

De wortels van deze verkokering liggen diep in de Nederlandse bestuurlijke geschiedenis. Met de opkomst van de verzorgingsstaat en de sterke nadruk op sectorale beleidsvorming, werd het logisch om beleid te ontwikkelen dat specifiek gericht was op domeinen zoals infrastructuur, woningbouw, landbouw en milieu. Deze sectorale benadering was aanvankelijk effectief: elk beleidsgebied kreeg de aandacht en middelen die nodig waren om specifieke problemen op te lossen.

Er is niets mis met een sectorale benadering, totdat je beseft dat de ene sector geen idee meer heeft wat de andere doet. Dit leidde tot de zogenaamde ‘sectorale silo's’, waarin ambtenaren en beleidsmakers zich blindstaren op hun eigen beleidsdoelen, zonder rekening te houden met de bredere ruimtelijke of maatschappelijke context. Iets wat in de huidige samenleving niet meer werkbaar is omdat de verschillende beleidsdomeinen steeds meer afhankelijk van elkaar zijn om resultaten te behalen.

Conflicterende beleidsdoelen

Een van de meest problematische aspecten van deze verkokering is wat we omschrijven als ‘de tragiek van de goede bedoelingen’. Politici en beleidsmakers willen het beste voor hun sector en streven ernaar om ambitieuze doelen te realiseren. Echter, zonder een samenhangende benadering worden deze goede bedoelingen vaak gedwarsboomd door conflicterende beleidsdoelen uit andere sectoren en een stapeling van ambities die de spagaat met de uitvoering steeds verder vergroot.

Sectoraal beleid en de bijbehorende sectorale budgetten zitten ingebakken in onze maatschappij en organisatiestructuren. Het radicaal omgooien van de sectorale middelen, processen en structuren is geen zinvolle route. Het gaat er vooral om dwarsverbanden te

leggen om in een gestructureerd proces de gewenste doelen in een regio te bereiken. Dit neemt niet weg dat de sectorale analyses, ook binnen de RIA, heel bruikbaar zijn, mits ze daarna in samenhang worden gezien en partners bereid zijn om af en toe een beweging te maken voor 'een hoger maatschappelijk doel'.

De RIA-werkwijze vraagt van alle partners om over de eigen grenzen heen te durven kijken, ten behoeve van de regio. Waarbij ook open en eerlijk met elkaar over de regionale verdeling van zoet en zuur gesproken moet worden. Dit raakt aan de noodzaak om tijdig opgaven met elkaar te prioriteren en beslissingen over ruimtelijke keuzes te escaleren naar een hoger schaalniveau mochten partijen er onderling niet uitkomen.

Voorbeelden uit de praktijk

De RIA biedt een mogelijke uitweg uit deze impasse. De RIA-werkwijze zorgt voor een samenhangende benadering van ruimtelijke en beleidsmatige vraagstukken. Inmiddels bruist het in tal van regio's; de RIA is onmiskenbaar aan een opmars bezig. Naast overheden nemen ook maatschappelijke en private partners steeds vaker hiertoe zelf het initiatief. Het Regeerprogramma van het kabinet Schoof onderschrijft het idee van een strategische investeringsagenda op regionaal niveau en een ruimtelijke investeringsagenda voor de (Novex)-gebieden.

Casus 1: de ruimtelijke puzzel in Holland Rijnland

In de regio Holland Rijnland biedt de RIA een duidelijke structuur om samen met de dertien aangesloten gemeenten de eerste stukjes van de complexe ruimtelijke puzzel te kunnen leggen. In een proces van bijna twee jaar zijn er uiteindelijk 14 prioritaire projecten en vier thematische fondsen overeengekomen. De RIA in Holland Rijnland brengt verschillende opgaven bij elkaar waarbij men zich richt op de investeringen die randvoorwaardelijk zijn voor de ontwikkeling van de regio. En daarmee ook (grootschalige) woningbouw mogelijk maken.

Denk hierbij aan betere (openbaar vervoers-)verbinding tussen stad en platteland en een netwerk van doorfietspaden. Ook is er aandacht voor de afstemming tussen duurzame energieoplossingen en landschapsbeheer, zoals het ontwikkelen van een *energy lane* voor warmte en elektriciteit en het versterken van de waterstructuur en groengebieden. Investeren in deze projecten voorkomt dat er later (dure) aanpassingen nodig zijn om bijvoorbeeld woningbouw mogelijk te maken en zorgt dat de regio als geheel profiteert.

Casus 2: grens ontkennde regionale samenwerking in de Stedelijke Regio Breda-Tilburg

De regionale samenwerking in de Stedelijke Regio Breda Tilburg (SRBT) is in de loop der jaren organisch gegroeid. Wat deze regionale samenwerking bijzonder maakt, is dat men vanaf het begin over de bestuurlijke grenzen heen heeft gekeken. De SRBT heeft het '*daily urban system*' gebruikt bij het definiëren van de regionale samenwerking. Het gebied waarbinnen de belangrijkste dagelijkse verplaatsingen van bewoners plaatsvinden voor het wonen, werken, leren en recreëren staat centraal.

Een samenwerkingsverband van negentien gemeenten en vier waterschappen werkt samen met de provincie Noord-Brabant en het Rijk toe naar de ontwikkeling van de regio. Het

zoveel mogelijk parallel laten opgaan van de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking en de gezamenlijke verkenning van de regionale opgaven werkte daarbij versterkend voor de regionale samenwerking.

Casus 3: gebiedsgericht samenwerken in de provincie Gelderland en de Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen

Dat het nastreven van sectorale doelstellingen onvoldoende soelaas biedt voor hedendaagse vraagstukken zorgde ervoor dat de provincie Gelderland het ‘Omgevingsgericht Werken’ is gaan toepassen. De provincie wilde concreter en meer uitvoeringsgericht werken, waarbij ook de verschillende identiteiten van de gebieden/regio’s meer tot hun recht konden komen. Het Omgevingsgericht Werken en het opstellen van een RIA liggen in elkaars verlengde. Beide stimuleren een gebiedsgerichte aanpak en versterken de manier van samenwerken met andere overheden en semipublieke, private en maatschappelijke partijen.

De RIA begon als een sturingsfilosofie en is uitgegroeid tot een werkwijze die zich in de praktijk doorontwikkelt

De eerste vingeroefening bij het opstellen voor een RIA voor de Groene Metropool Regio Arnhem Nijmegen laat zien dat de RIA niet alleen een planningsinstrument is. De RIA is een middel om het gesprek op gang te brengen en samen stappen te zetten richting de uitvoering. Het is deze dialoog – tussen sectoren, overheden en private- en maatschappelijke partijen – die uiteindelijk leidt tot meervoudige en duurzame oplossingen die breed gedragen worden en de regio versterken.

Dialoog, botsing en democratische legitimatie

Binnen de regio is het mogelijk de vertaalslag van ruimtelijk beleid naar uitvoering te maken, mits de benodigde investeringsopgave en bekostigingsstrategieën om tot uitvoering te komen in kaart worden gebracht. Tegelijkertijd kunnen in dezelfde regio de nationale beleidsambities- en programma’s soms hard botsen met regionale en lokale belangen en prioriteiten. Niettemin overheerst het besef dat verschillende actoren en belanghebbenden afhankelijk van elkaar zijn, om samen de zo gewenste resultaten in de fysieke leefomgeving te behalen.

Gemeenteraden en provinciale staten spelen hierbij een cruciale rol, omdat zij de democratische legitimiteit en het politieke draagvlak moeten waarborgen. Gemeenteraden zijn de ogen en oren van de lokale bevolking. Zij zijn degenen die ervoor moeten zorgen dat regionale plannen aansluiten bij de werkelijke behoeften van hun inwoners.

De provincie heeft onder meer positie als stimulator van regionale samenwerking. Dit vraagt om een precaire balans tussen enerzijds het behartigen van provinciale belangen en anderzijds het faciliteren van de samenwerking tussen gemeenten en sectoren. De grootste valkuil voor de provincies is dat zij zelf vervallen in sectorale belangenbehartiging. Zij moeten tussen de partijen staan en een helicopterview behouden, waarbij zij niet alleen de directe belangen van de provincie behartigen, maar ook de bredere regionale opgaven in het oog houden.

Van filosofie naar werkwijze

De RIA begon als een sturingsfilosofie en is uitgegroeid tot een werkwijze die zich in de praktijk doorontwikkelt. Het succes van de RIA hangt sterk af van de bereidheid van de betrokken partijen om samen te werken, open te zijn over de eigen belangen en deze aan te passen aan het gezamenlijke regionale belang.

De RIA helpt bij het verminderen van de sectorale verkokering door inzicht te geven in de empirische data, *joint-fact-finding* onder de betrokkenen te stimuleren en ruimtelijke keuzes te baseren op integrale afwegingen. Dit zorgt ervoor dat botsende belangen bespreekbaar gemaakt worden, de verschillende beleidsdoelen beter op elkaar worden afgestemd en dat er meer samenhang ontstaat in de uitvoering van regionale projecten.

Zaak is om semipublieke, private en maatschappelijke partners tijdig te betrekken bij het ontwikkelen van een RIA

Daarnaast hebben beperkte ruimte, capaciteit en financiële middelen een nuttige functie: ze dwingen tot het maken van scherpe keuzes. Met andere woorden: de RIA werkt disciplinerend. Waar geld schaars is, moeten regio's en betrokken partijen bepalen welke opgaven prioriteit krijgen. Of wanneer blijkt dat beleidsambities niet in de beschikbare ruimte passen is het van belang om keuzes te maken, beleidsambities bij te stellen of te temporiseren en opgaven/projecten naar tijd en plaats te prioriteren ('dit eerst en dat later'). Dit voorkomt dat we ons verliezen in een woud van ambities die onmogelijk allemaal tegelijk gerealiseerd kunnen worden. De RIA 'dwingt' om ambities te structureren, te focussen en aan te passen.

Het is aan de betrokken partijen – van overheden tot semipublieke, private en maatschappelijke partners – om deze kans te grijpen en de RIA te gebruiken als motor voor duurzame regionale ontwikkeling. Zaak is wel om semipublieke, private en maatschappelijke partners tijdig te betrekken bij het ontwikkelen van een RIA om zo de investeringskracht in de regio te vergroten en draagvlak, synergie, commitment en tempo te borgen.

Volgende week wordt de handreiking RIA gepubliceerd, samengesteld voor Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het dient als handvat voor partijen die willen werken met de werkwijze van de RIA om zo tot een ruimtelijk langetermijnperspectief voor de regio te komen. In de weken daarna besteden we op [Gebiedsontwikkeling.nu](https://gebiedsontwikkeling.nu) aandacht aan meerdere voorbeelden van regio's die met de RIA werken.

Literatuur

De Hoog, W., Verdaas, C., Daamen, T., & Lammers, I. (2024). *De Regionale Investeringsagenda – het ach en wee van één gebiedsportemonnee*. Delft. SKG & TU Delft. Digitale uitgave

De Zeeuw, F., Verdaas, C., & Daamen, T. (2020). *Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film – naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van de Nederland*. SKG & TU Delft, NPN Drukkers

Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen (2023). *Meer landschap, meer stad - regioarrangement Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen*. Digitale uitgave

Holland Rijnland (2024). *Regionale Investeringsagenda Holland Rijnland*. Digitale uitgave

Rijksoverheid (2024). *Regeerprogramma kabinet-Schoof*. Digitale uitgave

Stuurgroep SRBT & Bestuurlijk Overleg SRBT (2023). *Ontwikkelstrategie Stedelijke Regio Breda - Tilburg – samen bouwen aan het goede nest – dieper paars, warmer rood, rijker groen, robuuster blauw*. Digitale uitgave