Evaluatie van het College van Rijksadviseurs

Rapportage

Ministerie van BZK

61886

7 februari 2020

Berenschot

Evaluatie van het College van Rijksadviseurs

Ministerie van BZK

Derck Buitendijk
Martine Tragter
Fransje Oudshoorn
Teuni Scholthof

7 februari 2020

Voor het beeldmateriaal is gebruik gemaakt van de beeldbank van Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4
1.2 Doel en scope van het onderzoek 4
1.3 Werkwijze 4
1.4 Leeswijzer 5

2. Taakomschrijving, positionering 'op papier' en borging 6

2.1 Inleiding 6
2.2 Wettelijk kader 6
2.3 (Formele) positie van CRa 7
2.4 Inrichting interdepartementale coördinatie van het CRa 8
2.5 Financiële middelen 10
2.6 Samenstelling en selectie van het CRa 11
2.7 Organisatiestructuur CRa 11

3. Taakinvulling: werkwijze en resultaten 13

3.1 Inleiding 13
3.2 Agenda 2017-2020 13
3.3 Verhouding van de agenda tot voorgaande agenda 13
3.4 Ontwikkeling van jaarprogramma's 14
3.5 Projecten en adviezen 14
3.6 Interdepartementale coördinatie van het CRa in de praktijk 15
3.7 Positionering CRa in maatschappelijk debat, bij beleidsontwikkeling en in vakdebat 17

4. Opvattingen betrokkenen 18

4.1 Inleiding 18
4.2 Taakomschrijving en taakopvatting 18
4.3 Positionering 19
4.4 Borging 22

5. Conclusies en aanbevelingen 23

5.1 Inleiding 23
5.2 Conclusies 23
5.3 Aanbevelingen 27

Bijlage I: Uitwerking van de cases 31

Inleiding 31
Dashboard Verstedelijking 31
Prijsvraag Brood en Spelen 33
Opwekking duurzame energie op Rijksgronden (Petaplan) 35
Panorama Nederland 37
Monitor Landschap 39
Naar een snelweg eersteklas 41

Bijlage II: Bronnenlijst 43

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het College van Rijksadviseurs (CRa) adviseert het kabinet gevraagd en ongevraagd over omgevingskwaliteit[1]. De adviezen van het CRa richten zich op actuele thema's zoals transformatie, infrastructuur en de compacte stad, cultuurlandschappen en de energietransitie. In de agenda 2017-2020 'Ontwerpen aan een rijker, hechter en schoner Nederland' heeft het CRa haar visie en focus uiteengezet. Hiermee draagt het CRa bij aan een innovatieve aanpak voor opgaven, bevorderen ze de inzet van ruimtelijk ontwerp in nationale programma's en Rijksprojecten en stimuleren ze de Rijksoverheid om haar rol als opdrachtgever in ontwerpdiensten te verbeteren[2].

Het CRa bestaat sinds 2004 in wisselende samenstellingen. Op dit moment bestaat het huidige CRa uit de Rijksbouwmeester en twee Rijksadviseurs voor de fysieke leefomgeving. Het CRa wisselt iedere vier jaar en stelt aan het begin van elke periode een agenda op. Uiterlijk september 2020 zal de samenstelling van het CRa opnieuw wisselen.

Tijdens de afgelopen wisselmomenten is de financiering van het CRa regelmatig ter discussie gesteld. In het directeurenoverleg CRa in april 2019 is de behoefte onderschreven om het (instituut) CRa te evalueren. Onderdeel van deze evaluatie is de inbedding en de vanzelfsprekendheid van het CRa binnen het Rijk.

1.2 Doel en scope van het onderzoek

Het doel van deze kwalitatieve evaluatie is om, voorafgaand aan het wisselmoment in 2020, inzicht te verschaffen in de taakomschrijving, positionering en borging van het CRa binnen het Rijk. De kwaliteit van de adviezen en het functioneren van de individuele leden valt buiten deze evaluatie. Op basis van deze evaluatie zullen strategische keuzes worden gemaakt met het oog op de taakomschrijving, positionering en borging, zodat het CRa ook in de toekomst maximaal van waarde kan zijn.

1.3 Werkwijze

In deze evaluatie hebben we ons gericht op de werking en meerwaarde van het CRa, als instituut en in de uitvoering van adviezen. Om de benodigde informatie op te halen hebben we documenten bestudeerd en hebben we verschillende gesprekken gevoerd.

- Gesprekken met betrokkenen van en rondom het CRa: deze gesprekken hadden tot doel om zicht te krijgen op het functioneren van het CRa.
- Groepsgesprekken met betrokkenen bij de adviezen: het doel van deze gesprekken was om meer inzicht te krijgen op de totstandkoming van een advies, de uitvoering van het advies en het effect en de impact van het advies.
- Focusgroepen: in een drietal focusgroepen hebben we met (indirect) betrokkenen gesproken over het imago van het CRa, de bekendheid in het veld en de bredere impact van de adviezen.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep, waarin de betrokken departementen (BZK, IenW, OCW, EZK en LNV) en het CRa zijn vertegenwoordigd.

---

[1] Vaak wordt in plaats van omgevingskwaliteit ook gesproken over ruimtelijke kwaliteit. In dit rapport houden we voor de continuïteit en consistentie vast aan de term omgevingskwaliteit.
[2] Rijksoverheid, Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de taakomschrijving, positionering 'op papier' en borging van het CRa. Hier wordt ingegaan op het wettelijk kader, de (formele) positie, de inrichting van de departementale coördinatie, financiële middelen, samenstelling en selectie en de organisatie van het CRa.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de agenda en activiteiten die het CRa uitvoert. Hier wordt ingegaan op de agenda, de jaarprogramma's, projecten en adviezen, interdepartementale coördinatie in de praktijk en de positionering van het CRa in het maatschappelijk debat, bij beleidsontwikkeling en in het vakdebat.

Hoofdstuk 4 bestaat uit de beschrijving van opvattingen van betrokkenen op de positionering, werkwijze en borging van het CRa, opgehaald in interviews.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

In bijlage I zijn de zes cases opgenomen die we hebben onderzocht ter illustratie van de taakopvatting en positionering van het CRa in de praktijk.

2. Taakomschrijving, positionering ‘op papier’ en borging

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het wettelijk kader, de (formele) positie, de inrichting van de departementale coördinatie, financiële middelen, samenstelling en selectie en tot slot de organisatie van het CRa te schetsen. Uit deze onderdelen komt de taakomschrijving, positionering ‘op papier’ en borging van het CRa naar voren.

2.2 Wettelijk kader

Het CRa is niet juridisch verankerd. De Rijksbouwmeester is dat wel. Het wettelijk kader van de Rijksbouwmeester is gelegen in het Besluit Rijksgebouwendienst 1999, geldend van 1 oktober 2008 tot heden. Het relevante onderdeel van dit besluit is in het volgende kader weergegeven.

Besluit Rijksgebouwendienst 1999

AFDELING 4. De Rijksbouwmeester

Artikel 13

1. Aan de dienst is een Rijksbouwmeester verbonden, die bij koninklijk besluit wordt benoemd en ontslagen. De benoeming geschiedt voor bepaalde tijd.
2. De Rijksbouwmeester verricht zijn werkzaamheden binnen het door Onze Minister bepaalde beleid.

Artikel 14

De Rijksbouwmeester adviseert de Directeur-Generaal van de Rijksgebouwendienst ten aanzien van de in artikel 3, onderdelen e, f en g, bedoelde taken van de dienst.

[e. de zorg voor het beheer van de het Rijk in eigendom toebehorende paleizen, alsmede het onderhouden, vernieuwen en aanvullen van de tot de vaste inrichting daartoe te rekenen, het Rijk in eigendom toebehorende roerende zaken;

f. het beheer van monumenten waarover de zorg van de dienst zich uitstrekt;

g. de bevordering en bewaking van de kwaliteit van de architectuur, van de stedenbouwkundige inpassing en van de beeldende kunst bij het tot stand brengen, het wijzigen en het beheren van gebouwen, werken en terreinen waarover de zorg van de dienst zich uitstrekt]

Artikel 15

De Rijksbouwmeester brengt op verzoek, dan wel uit eigen beweging advies uit aan Onze Minister en Onze Minister(s) wie het mede aangaat over:

a. de voorbereiding en uitvoering van het Rijksarchitectuurbeleid;
b. de kwaliteit van de architectuur en van de stedenbouwkundige inpassing bij de totstandkoming van bouwprojecten waarover de zorg van de dienst zich niet uitstrekt, en
c. de kwaliteit van de architectuur en van de stedenbouwkundige en landschappelijke inpassing ten aanzien van infrastructurele en ruimtelijke ordeningsprojecten, waarover de zorg van de dienst zich niet uitstrekt.

Artikel 13 en artikel 14 hebben enkel betrekking op Rijksbouwmeester. Artikel 15 heeft betrekking op de taken die de Rijksbouwmeester uitvoert met het CRa. Over alle taken voortkomend uit artikel 15 vindt collegiaal overleg plaats in het CRa. De taken van de Rijksbouwmeester die niet vallen onder Rijkshuisvesting en Rijksgebouwen waarover de Rijksbouwmeester binnen het beleid van het ministerie van BZK adviseert (de in artikel 14, onderdelen e, f en g, bedoelde taken van de dienst) vallen onder de Rijksbouwmeester als lid van het CRa.

Analyse mogelijkheden juridische borging CRa

Onderdeel van deze evaluatie is de vraag of juridische borging van het CRa als geheel gewenst is. Om deze vraag te beantwoorden hebben wij de juridische mogelijkheden daartoe op hoofdlijnen geanalyseerd. Daaruit komt naar voren dat het Besluit Rijksgebouwendienst geen grondslag biedt voor het instellen van een adviesorgaan, zoals het CRa. Het Besluit Rijksgebouwendienst bepaalt slechts dat aan de dienst een Rijksbouwmeester is verbonden, die bij koninklijk besluit wordt benoemd en ontslagen.

Om het CRa duurzaam juridisch te borgen zou het als een adviescollege op basis van de Kaderwet adviescolleges kunnen worden ingesteld. De Kaderwet adviescolleges geldt voor alle op te richten adviescolleges en er worden algemene regels gegeven over de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van adviescolleges. De Kaderwet bepaalt ook dat een adviescollege bij wet (bijv. 'instellingswet') wordt ingesteld; daarmee hebben de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) medezeggenschap over het oprichten van adviescolleges. Wanneer een adviescolleges in de Kaderwet is opgenomen, moet de minister de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis stellen over zijn standpunt ten aanzien van een uit eigen beweging uitgebracht advies.

Er zijn varianten denkbaar waarmee het CRa mogelijk zou kunnen worden ingesteld en die minder zwaar zijn dan het bij wet instellen. Men kan qua vorm denken aan een overlegorgaan, technische commissie, adviesorgaan etc. Het instellen zou dan mogelijk via een besluit kunnen. Echter, dit druist in principe in tegen het uitgangspunt dat adviescolleges bij wet worden ingesteld overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges. Aanvullend wordt opgemerkt dat het instellen van het CRa buitenom de Kaderwet ook tot vragen zal leiden (mede vanuit de wetgevingsdirecties) en de haalbaarheid van deze route wordt als gering ingeschat; er zal hoe dan ook wet- of regelgeving moeten worden opgesteld/gewijzigd en dan zal de Kaderwet adviescolleges aan de orde komen in de discussie.

2.3 (Formele) positie van CRa

Waar de Rijksbouwmeester wettelijk verankerd is, is de verankering van het CRa van beleidsmatige aard. Het CRa valt daarmee formeel onder de beleidsverantwoordelijkheid van de ministers. De opdracht van het CRa is verwoord in de 'Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020' (ARO). In 2016 hebben de (toenmalige) ministeries van IenM en OCW deze actieagenda namens het kabinet uitgebracht. Het doel van de actieagenda is het versterken van de ontwerpkracht. Daartoe is in deze actieagenda een visie geschetst alsook een programma met tien onderdelen die de toepassing van ontwerp in projecten en opgaven ondersteunen. Het CRa wordt in de Actieagenda genoemd als één van de partners in het behalen van het doel. Het volgende staat over het CRa beschreven:

Actieagenda Ruimtelijk ontwerp 2017-2020

College van Rijksadviseurs

Het College van Rijksadviseurs (CRa) adviseert het Rijk over een innovatieve aanpak voor opgaven en de inzet van ontwerp in nationale programma's en Rijksprojecten. De adviezen van het CRa zijn bijvoorbeeld gericht op opgaven zoals ruimte voor de fiets, bereikbaarheid en ringwegen, knooppuntontwikkeling, voor- en natransport ('first and last mile'), het hergebruik van Rijksvastgoed en erfgoed, de opvang van vluchtelingen en de locatiekeuzen en inpassing van windenergie. De advisering van het CRa stimuleert het 'ruimtelijk denken' in trajecten van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), de Visie Erfgoed en Ruimte (VER) en het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).

Het CRa bestaat uit de Rijksbouwmeester en twee Rijksadviseurs voor de Leefomgeving.

Het CRa stelt een vierjarige agenda op voor de periode 2017-2020 in overleg met de betrokken departementen. Het ministerie van IenM coördineert. Jaarlijks komt in overleg met de departementen een selectief en flexibel werkprogramma tot stand. De agenda en het werkprogramma omvatten specifieke (inter)departementale opgaven en projecten. Het College van Rijksadviseurs adviseert gevraagd en ongevraagd en vanuit de ontwerpende disciplines. Daarnaast neemt het college deel aan Q-teams die adviseren op de kwaliteit van de leefomgeving bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van het ZuidasDok.

Het College van Rijksadviseurs signaleert ontwikkelingen en stimuleert kennisoverdracht vanuit het Rijk naar andere overheden, de beroepspraktijk, het onderwijs, stakeholders en vice versa. Het advies van het CRa is integraal en combineert de expertises die in het college vertegenwoordigd zijn. Waar nodig, worden de adviezen van het CRa afgestemd met de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), de Raad voor Cultuur (RvC) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

De inzet van het CRa draagt bij aan de structurele inzet van ruimtelijk ontwerp als instrument in Rijksprojecten en nationale programma´s. Het is tevens een stimulans voor het verbeteren van de rol van de Rijksoverheid als opdrachtgever voor ontwerpdiensten.

Dit beleidsdocument kent het CRa een specifieke rol toe: het Rijk adviseren over een innovatieve aanpak voor opgaven en de inzet van ontwerp in nationale programma's en Rijksprojecten. De taakomschrijving geeft vooral richting aan de adviesrol richting het Rijk, maar legt ook een basis voor de deelname aan Q-teams en andere activiteiten: '*Het College van Rijksadviseurs signaleert ontwikkelingen en stimuleert kennisoverdracht vanuit het Rijk naar andere overheden, de beroepspraktijk, het onderwijs, stakeholders en vice versa*'.

Het document kent geen formele bevoegdheden toe aan het CRa: het CRa kan alleen invloed doen gelden op basis van deskundigheid, vakkennis en inhoudelijke autoriteit.

2.4 Inrichting interdepartementale coördinatie van het CRa

De leden van het CRa zijn verbonden aan verschillende departementen:

- De Directeur-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen van het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor zowel het CRa als voor de uitoefening van de taak conform artikel 15 van het Besluit Rijksgebouwendienst. De Directeur-Generaal Rijksvastgoedbedrijf van het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de Rijksbouwmeester voor zover het gaat om de uitoefening van de taak conform artikel 14 van het Besluit Rijksgebouwendienst.
- Eén van de Rijksadviseurs voor de Fysieke Leefomgeving is aangesteld vanuit het voormalig ministerie van EZ, nu EZK en LNV.
- Eén van de Rijksadviseurs voor de Fysieke Leefomgeving is aangesteld vanuit het voormalig ministerie van IenM, nu IenW. Het CRa adviseert (naast het kerndepartement) ook aan Rijkswaterstaat (RWS).
- Het ministerie van BZK is met het ministerie van OCW coördinerend verantwoordelijk voor de ARO.
- Hoewel het ministerie van OCW geen eigen Rijksadviseur meer aanstelt, is dit ministerie nauw betrokken bij het CRa. Dit is historisch zo gegroeid doordat het ministerie van OCW in het verleden wel een eigen Rijksadviseur aanstelde en door de inhoudelijke raakvlakken tussen het ministerie van OCW en het CRa. Ook komt dit door de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ARO. Het CRa adviseert (naast het kerndepartement) ook aan de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

De Directeur-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen van het ministerie van BZK heeft interdepartementaal een coördinerende verantwoordelijkheid voor het CRa als collectief. In die rol draagt BZK (DGBRW) zorg voor:

- Interdepartementale afstemming (BZK/IenW/EZK/LNV/OCW en uitvoeringsdiensten) over de totstandkoming en uitvoering van het werkprogramma inclusief de begroting.
- Coördinatie van strategische discussie over manier waarop advisering van het CRa doorwerkt bij de departementen.
- BZK coördineert interdepartementale afstemming over de organisatie en de verantwoordelijkheidsverdeling van en rond het CRa.
- Eventuele Kamervragen over de rol en positie van het CRa worden beantwoord door BZK (DGBRW) en Kamervragen over inhoudelijke adviezen van het CRa worden beantwoord door het departement waaraan de adviezen zijn gericht.

Er zijn twee overleggremia ingericht voor de afstemming tussen het CRa en de departementen en uitvoeringsdiensten: een werkvloeroverleg (zes wekelijks) op niveau van medewerkers met het secretariaat van het CRa en een directeurenoverleg (twee keer per jaar) met de leden van het CRa. Op deze overleggen wordt in hoofdstuk 3 (paragraaf 6) nader ingegaan.

2.5 Financiële middelen

De financiële middelen van het CRa zijn onder te verdelen in structurele middelen, middelen vanuit de ARO en cofinanciering op projectbasis.

Structurele middelen

De enige structurele middelen voor het CRa betreffen de financiering van het Atelier Rijksbouwmeester vanuit het ministerie van BZK. Deze middelen bedragen in totaal 2.214.000 euro. Een gedeelte van de ondersteuning in het Atelier komt ten goede aan het CRa, maar het Atelier ondersteunt de Rijksbouwmeester ook voor zijn andere taken (zie paragraaf 2.7). Er is geen hard beeld van de omvang van deze inzet voor het CRa binnen het Atelier Rijksbouwmeester, en daarmee ook niet van het aandeel van de totale middelen voor het Atelier Rijksbouwmeester dat besteed wordt aan het CRa.

Programmamiddelen

Daarnaast worden programmamiddelen toegekend aan het CRa op basis van de ARO en voor de aanstelling van de Rijksbouwmeester, de Rijksadviseurs en hun ondersteuning. Deze middelen zijn toegekend voor een periode van vier jaar. De basis voor het werkbudget is de ARO, voor dit college betreft dat de ARO 2017-2020. Zes verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties dragen bij aan de programmamiddelen voor het CRa, namelijk: BZK/RO; RVB; IenW; RWS; OCW en EZK/LNV. De tabel hieronder geeft inzicht in de bedragen voor het jaar 2019.

	BZK/RO	RVB	IenW	RWS	OCW	EZK/LNV	Totaal
Rijksbouwmeester		Niet bekend					
Cra, Rijksadviseur 1			183				183
Cra, Rijksadviseur 1						183	183
Cra, werkbudget	195			135	25	135	490
Cra, ondersteuning (excl. ondersteuning uit Atelier Rijksbouwmeester)			108	156	50	125	439
Totaal	195		291	291	75	443	**1.295**

Figuur: overzicht programmamiddelen 2019 uit ARO 2017-2020t.b.v. het CRa (bedragen x 1000 euro)

Dit budget wordt formeel beheerd door BZK/RO, materieel door het Atelier Rijksbouwmeester voor het CRa. Aan het eind van elk jaar stuurt Atelier Rijksbouwmeester voor het CRa een bijdrageverzoek voor het lopende jaar. BZK/RO maakt het budget over, zorgt elk jaar voor verzamelen bijdragen vanuit departementen en ontvangt op verzoek jaarlijks een financieel overzicht ter verantwoording van het Atelier Rijksbouwmeester over deze middelen.

Cofinanciering op projectbasis

Een derde financiële stroom is cofinanciering van prijsvragen en adviezen op projectbasis. Deze cofinanciering kwam in de afgelopen jaren 2017-2019 vanuit de betrokken ministeries, maar ook vanuit andere (partner) organisaties zoals VWS, RCE, COA, AEDES, SBB, MRA, MRDH, provincies en diverse gemeenten. In 2017 ging het om 160.000 euro; in 2018 om 925.500 euro en in 2019 om 1.080.000 euro. Gemiddeld was er de afgelopen jaren 722.000 euro per jaar aan cofinanciering.

2.6 Samenstelling en selectie van het CRa

Samenstelling

Het CRa bestaat uit drie leden. De Rijksbouwmeester is voorzitter en er zijn twee Rijksadviseurs voor de Fysieke Leefomgeving. De Rijksbouwmeester is aangesteld vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken. De Rijksadviseur die door het ministerie van IenW is aangesteld is architect-stedenbouwkundige. Hij adviseert over ruimtelijke programma's en projecten van het Rijk op thema's als mobiliteit en verstedelijking. De Rijksadviseur die door het ministerie van EZK is aangesteld is landschapsarchitect. Hij adviseert over ruimtelijke programma's en projecten van het Rijk en van andere partijen die de toekomst van het (cultuur)landschap en het waterbeheer betreffen.

De voorgaande colleges (van 2004 tot 2016) kenden een andere samenstelling en opbouw. In plaats van de titel 'Rijksadviseur' had elke adviseur een specifieke titel dat samenhing met het departement van waaruit de adviseur was aangesteld. In het verleden zijn andere departementen betrokken geweest. Zo hadden de rijksadviseurs in het vorige college de titels Rijksadviseur Landschap en Water en Rijksadviseur Infrastructuur en Stad. In het verleden – van 2004 tot 2012 – was er bovendien een vierde Rijksadviseur met de titel 'Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed', aangesteld vanuit het ministerie van OCW.

Selectie

De huidige Rijksbouwmeester is per 1 september 2015 benoemd voor vijf jaar. De huidige Rijksadviseurs zijn per 1 september 2016 aangetreden en zijn benoemd voor vier jaar. Het hele college wisselt dan ook uiterlijk september 2020.

De Rijksbouwmeester wordt benoemd bij Koninklijk Besluit en heeft een ambtelijke aanstelling voor vijf jaar. De Rijksbouwmeester is fulltime in Rijksdienst. De Rijksbouwmeester wordt via de formele lijn van de DG Rijksvastgoedbedrijf, Staatssecretaris BZK en een voordracht in de Ministerraad benoemd.

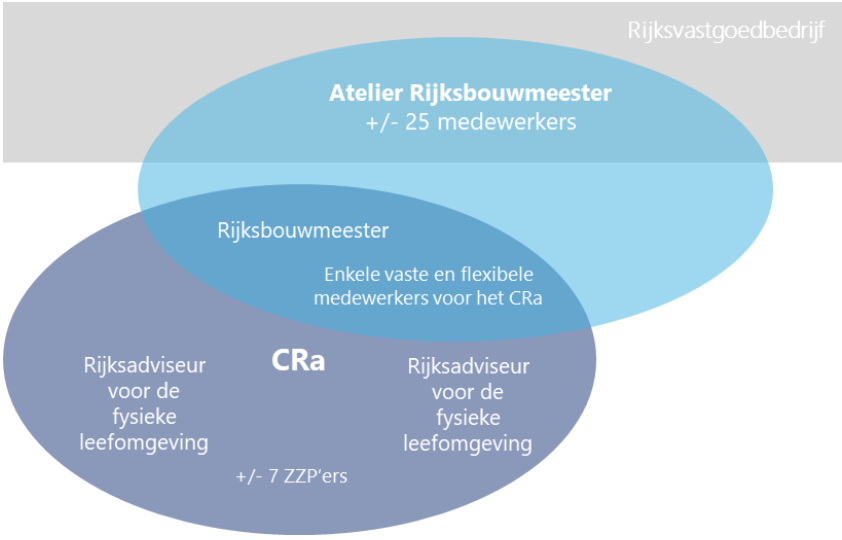
De Rijksadviseurs zijn niet in Rijksdienst en werken in deeltijd: zij zijn daarnaast actief in het veld, meestal in een eigen bureau in het vakgebied. De huidige Rijksadviseurs zijn aangesteld door de bewindslieden van EZK, respectievelijk IenW. De departementen EZK, IenW en BZK werken samen bij de werving en selectie van de leden van het CRa. Expertise op het gebied van cultureel erfgoed wordt geborgd door samenwerking in de selectie tussen het CRa en de Rijksdienst voor het cultureel erfgoed, voortkomend uit het verleden waarin dit ministerie een 'eigen' Rijksadviseur aanstelde.

2.7 Organisatiestructuur CRa

Het CRa heeft ondersteuning bij het uitvoeren van haar werkzaamheden van ongeveer tien 'eigen' medewerkers, aangevuld met flexibele inzet van een deel van de ongeveer vijfentwintig medewerkers van het Atelier Rijksbouwmeester. Het Atelier Rijksbouwmeester geeft uitvoering aan alle taken die aan de Rijksbouwmeester zijn toebedeeld op basis van het Koninklijk Besluit. Het Atelier Rijksbouwmeester levert de enkele vaste stafmedewerkers voor het CRa en flexibele inzet van enkele medewerkers op projectbasis voor het CRa. Er is geen hard beeld van de omvang van deze inzet voor het CRa binnen het Atelier Rijksbouwmeester. Voor de Rijksadviseurs is aanvullende ondersteuning georganiseerd in de vorm van ZZP'ers. Deze worden vaak door de adviseurs zelf aangetrokken op basis van de specifieke expertise die nodig is voor de uitvoering van het werkprogramma.

De ondersteuning van het CRa is onafhankelijk van de departementen en legt verantwoording af aan het CRa. Het hoofd van het Atelier Rijksbouwmeester is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering (inclusief de financiën) van het CRa en legt verantwoording af aan de DG Rijksvastgoedbedrijf van BZK.

Onderstaande figuur is een weergave van de organisatiestructuur van het CRa.



3. Taakinvulling: werkwijze en resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de werkwijze en resultaten van het CRa.

3.2 Agenda 2017-2020

De agenda 2017-2020 van het College van Rijksadviseurs 'Ontwerpen aan een rijker, hechter en schoner Nederland' vormt de basis voor de werkzaamheden van het CRa. De agenda gaat in op vier thema's: Schoon evenwicht; Ruimte en mobiliteit gekoppeld; en Transitie van het cultuurlandschap. Het CRa omschrijft haar visie op deze thema's en legt accenten voor haar werkzaamheden in relatie tot elk van deze thema's.

3.3 Verhouding van de agenda tot voorgaande agenda

De opbouw van de agenda 2017-2020 is vergelijkbaar met die van de vorige agenda van het CRa, agenda 2012-2016 'De techniek van het verbinden'. De agenda 2012-2016 ging ook uit van een aantal thema's, waaraan jaarlijks in werkprogramma's projecten werden gekoppeld. Deze agenda omvatte tien thema's.

Thema's Agenda 2012-2016	Thema's Agenda 2017-2020
Her-pakken	*Verbinden tussen overheid, ontwerppraktijk en samenleving*
Gedifferentieerde steden, gedifferentieerde mobiliteit	*Schoon evenwicht*
Een betere Delta	*Ruimte en mobiliteit gekoppeld*
Concentratie, stabilisatie en krimp	*Transitie van het cultuurlandschap*
Main, brain & green	
Nieuwe cultuurlandschappen	
Energietransitie en ruimte	
Gezondheid, zorg en ruimte	
Nieuw opdrachtgeverschap	
Kwaliteit in beroepsuitoefening en opleidingen.	

De agenda 2012-2016 benoemt naast een aantal maatschappelijke opgaven twee aanvullende thema's: Nieuw opdrachtgeverschap; Kwaliteit in beroepsuitoefening en opleidingen. De agenda 2017-2020 noemt deze thema's niet. Werkzaamheden gericht op deze onderwerpen komen echter in de jaarprogramma's onder de agenda 2017-2020 wel terug onder de noemer 'Verbinden tussen overheid, ontwerppraktijk en samenleving'. Het betreft dus geen verschuiving in werkzaamheden.

De overige acht thema's van de agenda 2012-2016 betreffen maatschappelijke opgaven. Deze worden in de agenda 2017-2020 vervangen door drie thema's, waarin maatschappelijke opgaven worden vervlochten. De acht thema's van de vorige agenda kenden een directere koppeling aan beleidsdossiers (bijvoorbeeld Een betere Delta aan het Deltaprogramma en Main, brain & green aan het topsectorenbeleid).

3.4 Ontwikkeling van jaarprogramma's

Het CRa stelt ieder jaar een jaarprogramma op. Het huidige college heeft tot nu toe jaarprogramma's opgesteld voor de jaren 2017, 2018 en 2019. Het jaarprogramma omvat:

1. een terugblik op het voorgaande jaar
2. een werkprogramma, uitgewerkt naar projecten, voor het komende jaar
3. een begroting.

Het CRa stelt een voorstel voor het jaarprogramma op en bespreekt deze met de betrokken departementen en uitvoeringsdiensten, via het werkvloeroverleg. Dit wordt vervolgens geagendeerd in het directeurenoverleg. Er bestaan verschillende beelden over de rol van het directeurenoverleg in relatie tot het werkprogramma. Een deel van de betrokkenen vanuit departementen en uitvoeringsdiensten spreekt over het vaststellen van het jaarprogramma door het directeurenoverleg, anderen zien voor het directeurenoverleg geen formele rol: 'het CRa bepaalt zelf wat zij gaat doen'. In een interne notitie uit 2018 over de organisatie en werkwijze van het CRa wordt de rolverdeling als volgt geformuleerd: *Het CRa maakt een werkprogramma inclusief begroting dat wordt besproken met de departementen en door het CRa zelf wordt vastgesteld. De departementen geven op hoofdlijnen akkoord op werkprogramma en begroting. Werkprogramma en begroting zijn voor een deel flexibel om in te kunnen spelen op actualiteiten.*

3.5 Projecten en adviezen

De jaarprogramma's van het CRa getuigen van een grote diversiteit en een groot aantal (jaarlijks tientallen) activiteiten die het CRa inzet. Die activiteiten lopen uiteen van participeren en initiëren van debat tot ontwerpend onderzoek, tot ideeënprijsvragen, tot deelname aan kwaliteitsteams en betrokkenheid bij grote Rijksprojecten.

Een belangrijk onderdeel van de activiteiten van het CRa zijn de adviezen die zij uitbrengt. De adviezen staan in het teken van de thema's uit de agenda. De ene keer is een advies meer praktisch van aard (zoals Dashboard Verstedelijking) een andere keer meer strategisch (zoals Panorama Nederland).

Het CRa geeft gevraagd en ongevraagd advies. In de praktijk komen er niet veel gevraagde adviezen. Zowel bij gevraagde als ongevraagde adviezen geldt dat ze vaak voortkomen uit een eerdere gedachtewisseling tussen het CRa en departementen of uitvoeringsdiensten. Zo kwam al geruime tijd in gesprekken met EZK naar voren dat zij geïnteresseerd waren in een advies van het CRa over de energietransitie. Dit is uiteindelijk door het CRa opgepakt in het advies Opwekking duurzame energie op Rijksgronden en vervolgens in het advies Via Parijs. Dit laatste advies is echter in principe ongevraagd.

3.6 Interdepartementale coördinatie van het CRa in de praktijk

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven zijn twee overleggremia ingericht voor de afstemming tussen het CRa en de departementen en uitvoeringsdiensten: een werkvloeroverleg op niveau van medewerkers met het secretariaat van het CRa en een directeurenoverleg met de leden van het CRa. Daarnaast is er in de praktijk op diverse manieren contact tussen het CRa en individuele departementen en uitvoeringsdiensten.

	Departementen gezamenlijk		Departementen individueel	
	werkvloeroverleg	directeurenoverleg	samenwerkingspartner	strategisch overleg
Doel	• Afstemming over werkprogramma • Voorbereiden directeurenoverleg	• Afstemming (en besluitvorming?) over werkprogramma	• Betrokkenheid van Rijk bij adviezen • Samenwerkingsprojecten	• Gedachtenwisseling strategische thema's
Deelnemers	• Beleidsmedewerkers Rijk: BZK (directie ruimtelijke ordening en directie Bouwen en Enerergie), OCW, RCE, EZK, RVO, LNV, IenW, RWS • Secretarissen CRa	• Directeuren Rijk: BZK (directie ruimtelijke ordening), OCW, RCE, EZK, RVO, LNV, IenW, RWS • Voltallig CRa	• Medewerkers van het Rijk (afhankelijk van onderwerp advies) • Individuele leden of medewerkers van het CRa	• Rijk: DG's of bewindspersonen • Individuele leden van het CRa
Vorm	• 6-wekelijks overleg • Secretarissen vertellen over de voortgang, lichten projecten uit • Sinds recent: thematische presentaties door de departementen	• 2 keer per jaar • CRa presenteert resultaten, directeuren reflecteren daarop.	• Vorm verschilt per project • Structureel overleg OCW – medewerker CRa	• Ad hoc georganiseerd op verzoek van Rijk of CRa

Werkvloeroverleg in de praktijk

Het werkvloeroverleg vindt 6-wekelijks plaats. In het werkvloeroverleg vertelt het secretariaat van het CRa over de voortgang van het werkprogramma aan de hand van een projectenlijst. Volgens betrokkenen is de functie van dit overleg drieledig:

- Monitoren van het werkprogramma. Het werkprogramma heeft een voortrollend karakter: het wordt gedurende het jaar actueel gehouden. De voortgang wordt besproken in het werkvloeroverleg.
- Het CRa vertelt over haar adviezen. De leden van het overleg doen hier hun voordeel mee en/of zetten dit door naar collega's voor wie de adviezen relevant zijn.
- De leden van het overleg vanuit het Rijk informeren het CRa over relevante ontwikkelingen bij het Rijk.
- Het werkvloeroverleg bereidt het directeurenoverleg voor.

Leden van het werkvloeroverleg vinden het interessant om het overleg bij te wonen. Een enkele deelnemer van het Rijk geeft aan dat de frequentie van het overleg wat lager zou kunnen. Recent is het werkvloeroverleg gestart met thematische presentaties door de departementen en uitvoeringsdiensten. Op die manier willen de leden van het werkvloeroverleg de inbreng vanuit de departementen en uitvoeringsdiensten vergroten.

Directeurenoverleg in de praktijk

Het directeurenoverleg vindt twee keer per jaar plaats. Eens per jaar staat de vergadering in het teken van het werkprogramma, wat hiervoor al aan bod kwam. Verder geeft het CRa presentaties van afgeronde adviezen. De leden van het directeurenoverleg zijn zeer lovend over presentaties van het CRa, maar er zijn voor het directeurenoverleg veel afzeggingen. Regelmatig laten directeuren zich vervangen, soms door leden van het werkvloeroverleg. Als verklaring voor de afzeggingen zeggen directeuren dat zij vaak prioriteit moeten geven aan andere overleggen.

Contacten van het CRa en individuele departementen en uitvoeringsdiensten

In de praktijk is er naast het werkvloeroverleg en het directeurenoverleg veelvuldig contact tussen departementen, uitvoeringsdiensten en het CRa. Deze contacten staan veelal in het teken van adviezen of samenwerkingsprojecten. Daarover vindt overleg plaats op niveau van medewerkers, of soms op niveau van directeuren of DG's met leden van het CRa. Ook hebben leden van het CRa contact met DG's en bewindspersonen om van gedachten te wisselen over strategische thema's. Leden van het CRa zoeken dit type overleg op, omdat dit hen in staat stelt met hun adviezen in te springen op actuele maatschappelijke vraagstukken die spelen bij de Rijksoverheid.

3.7 Positionering CRa in maatschappelijk debat, bij beleidsontwikkeling en in vakdebat

Het CRa onderscheidt zich als adviescollege in haar onafhankelijke invalshoek vanuit het *ruimtelijk ontwerp*. Dit werkt door in de wijze waarop het CRa zich positioneert in maatschappelijk debat, bij beleidsontwikkeling en in vakdebat. Dit college legt daarbij haar eigen accenten.

De activiteiten van het CRa doorsnijden alle schaalniveaus

De thema's die het CRa centraal stelt in haar agenda zijn nationale maatschappelijke vraagstukken. Het CRa beschouwt deze vanuit een onafhankelijke en ruimtelijke invalshoek en doorsnijdt daarbij alle schaalniveaus. Zo biedt het CRa met de prijsvraag Brood en Spelen nieuwe perspectieven voor het platteland op lokaal niveau. Dit geeft vanuit een ruimtelijke invalshoek verdieping aan de maatschappelijke en politieke dialoog over plattelandsontwikkeling die op nationaal niveau gevoerd worden.

Het CRa opereert in een pluriform netwerk

Het CRa adresseert ruimtelijke vraagstukken op verschillende schaalniveaus en in verschillende vormen en kiest daarvoor passende samenwerkingspartners. Als gevolg hiervan heeft het CRa niet alleen van doen met vakgenoten en de Rijksoverheid, maar ook met decentrale overheden en uiteenlopende partijen die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkeling, zoals boeren, woningcorporaties. Met aansprekende verbeeldingen van ruimtelijke opgaven weet het CRa daarnaast een brede groep geïnteresseerden te bereiken, zo getuige de vele aanvragen om Panorama Nederland tentoon te mogen stellen.

Het CRa geeft ruimtelijk perspectief aan Rijksbeleid en kiest positie

Het CRa onderzoekt maatschappelijke vraagstukken vanuit een ruimtelijke invalshoek en raakt daarmee direct of indirect vrijwel altijd aan Rijksbeleid. Het CRa neemt daarbij ook stelling in over de wijze waarop de meeste omgevingskwaliteit kan worden behaald en geeft advies aan de Rijksoverheid over implementatie. Het CRa bepleit consequent een sterkere rol en betrokkenheid van het Rijk in ruimtelijke vraagstukken, tegengesteld aan de huidige terughoudende rol van de Rijksoverheid op dit gebied sinds de decentralisatie van ruimtelijk beleid in 2012. Door positie te kiezen, voedt het CRa vanuit het perspectief van ruimtelijk ontwerp het debat over Rijksbeleid. De adviezen krijgen daarmee een politiek-bestuurlijke lading.

4. Opvattingen betrokkenen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de opvattingen van betrokkenen over de positionering, werkwijze en borging van het CRa. Deze reflectie hebben wij opgehaald in interviews met departementen en uitvoeringsdiensten (direct betrokkenen); de leden van het CRa en hun ondersteuning; en drie focusgroepen met respectievelijk departementen (en uitvoeringsdiensten); kennisinstellingen; adviesraden en provinciaal adviseurs ruimtelijke kwaliteit (PARK's) (indirect betrokkenen). In dit hoofdstuk geven we een zo evenwichtig mogelijke beschrijving van de verschillende opvattingen die we opgetekend hebben. Deze geven tezamen een representatief beeld van de opvattingen van betrokkenen.

4.2 Taakomschrijving en taakopvatting

De toegevoegde waarde van het CRa staat niet ter discussie, echter onder betrokkenen, met name vanuit departementen en uitvoeringsdiensten, verschillen de opinies over de wijze waarop het CRa haar functie invult. Hieronder lichten wij deze twee bevindingen verder toe.

4.2.1 Toegevoegde waarde CRa staat niet ter discussie

Er is vanuit betrokkenen brede waardering voor het CRa. Betrokkenen vinden het instituut CRa waardevol, met als voornaamste reden het ruimtelijk perspectief van waaruit het CRa opereert en adviseert. Vanuit het ruimtelijk perspectief vertelt het CRa een beeldend verhaal dat inspireert. Ook legt het CRa de verbinding tussen verschillende beleidsterreinen en de maatschappij en biedt daarmee een integraal en oplossingsgericht perspectief op maatschappelijke vraagstukken.

Betrokkene vanuit de Rijksoverheid: 'Het CRa geeft ons weer de verbinding met ruimte en verstedelijking, die we na de laatste herindeling van departementen kwijt zijn geraakt.'

4.2.2 Wisselende beelden over taakinvulling

Het merendeel van de betrokkenen vanuit de Rijksoverheid en indirect betrokkenen vanuit adviesraden, PARK's en kennisinstellingen zijn lovend over de wijze waarop de huidige leden van het CRa hun rol invullen. De rolinvulling door de leden van het CRa wordt als cruciaal gezien voor de effectiviteit. Betrokkenen merken op dat het CRa echt als één college opereert en dat de leden een open houding aannemen, waardoor zij zeer benaderbaar zijn. Ook hebben zij ontzag voor de grote productiviteit van het CRa. Specifiek vanuit het ministerie van OCW en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed is er grote waardering voor de wijze waarop het college erfgoed integreert in haar adviezen.

Echter, er zijn nuances en ook meer kritische geluiden. De vraag "Hoe kan het CRa van toegevoegde waarde zijn?" wordt door de betrokken departementen en uitvoeringsdiensten verschillend beantwoord. Daardoor verschilt het beeld hoe het CRa moet functioneren. Daarnaast waarderen betrokkenen vanuit departementen en uitvoeringsdiensten het functioneren van het CRa verschillend. Als aandachtspunten voor het functioneren van het CRa worden de aansluiting op de beleids- en politiek-bestuurlijke context, de timing van de adviezen en de follow-up (implementatie) genoemd.

Betrokkene vanuit de Rijksoverheid: 'Het CRa wil graag impact maken, terwijl het zou moeten investeren in de verhoudingen met de departementen, om ook in de toekomst effectief te kunnen zijn in de adviezen.'

Betrokkene vanuit de Rijksoverheid: 'Onafhankelijk advies is niet hetzelfde als een ongeleid advies. Het advies kan geleid worden door de departementen (waar en hoe gaat het advies landen?), maar kan ondertussen nog steeds onafhankelijk zijn.'

Zoals genoemd in het vorige hoofdstuk neemt het CRa stelling als het gaat om de vraag hoe ruimtelijke opgaven vanuit het oogpunt van omgevingskwaliteit het best opgepakt kunnen worden. Daarbij geeft het CRa adviezen aan het Rijk over haar rol. Door op deze manier positie te kiezen, voedt het CRa vanuit het perspectief van ruimtelijk ontwerp het debat over Rijksbeleid. Veel betrokkenen vinden dat dit bijdraagt aan de impact van de adviezen, maar de stellingname van het CRa ligt soms gevoelig.

Betrokkene vanuit de Rijksoverheid: 'Het is krachtig om vanuit het Rijk je eigen tegenspraak te organiseren.'

De gevoeligheid ligt er dat het CRa in onderwerpen benadert vanuit de ruimtelijke invalshoek, maar uitspraken doet die ook gaan over andere expertisegebieden, zoals kosten, juridische afwegingen en draagvlak. Die expertisegebieden zijn volgens betrokkenen niet altijd goed onderbouwd. Zo geven betrokkenen vanuit EZK aan dat het advies Opwekking duurzame energie op Rijksgronden geen rekening houdt met het uitgangspunt van het Rijk om maatschappelijke kosten van de energietransitie zo laag mogelijk te houden. Bij hetzelfde advies lag ook de timing van publiceren gevoelig. Op dat moment was er veel commotie over een windmolenpark in de Veenkoloniën, terwijl het CRa adviseerde juist in dergelijke landschappen grootschalige windparken te realiseren.

Betrokkene vanuit de Rijksoverheid: 'Het CRa doet uitspraken op onderdelen als: kosten, juridische afwegingen, draagvlak, etc., maar onderbouwen dit onvoldoende.'

Betrokkene vanuit de Rijksoverheid: 'Het CRa zou opties moeten schetsen die beleid voeden, in plaats van één visie te bepleiten.'

Het CRa erkent deze gevoeligheden, maar kiest ervoor om deze niet uit de weg te gaan. Wel probeert het CRa in timing en framing te zorgen voor een goede landing van de adviezen. De meeste betrokkenen vanuit de Rijksoverheid erkennen dit. Een enkeling merkt op dat dit college tactischer opereert dan eerdere colleges. Anderen zijn kritischer en vinden dat politiek-bestuurlijke gevoeligheid van het CRa onder de maat is.

Eén van de leden van het CRa: 'Framing is belangrijk zodat de inhoudelijke boodschap blijft staan, maar de ontvangende partij niet op de gevoeligheden stuit.'

Betrokkene vanuit de Rijksoverheid: 'Het ruimtelijk denken van het CRa is van grote meerwaarde voor het Rijk. Het CRa is echter niet zo beleidsgevoelig als het gaat om timing, breedte en inhoud van de adviezen.'

4.3 Positionering

4.3.1 Positionering onderling

Het CRa merkt op dat de titel Rijksbouwmeester meer status heeft dan die van Rijksadviseur, waardoor vaak in eerste instantie de Rijksbouwmeester benaderd wordt voor betrokkenheid of adviezen. Betrokkenen bij het CRa ervaren het onderscheid in statuur in de praktijk ook. De Rijksbouwmeester wordt gezien als primus inter pares en opent volgens hen meer deuren dan de Rijksadviseurs. Dit houdt verband met een verschil in borging (zie 5.4).

De leden van het CRa: 'de titel Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving werkt verwarrend en is nadelig voor de status van de Rijksadviseurs ten opzichte van de Rijksbouwmeester. Daarom pleiten wij voor de titels Rijksstedenbouwmeester en Rijkslandschapsbouwmeester te gebruiken.'

4.3.2 Positionering ten opzichte van de Rijksoverheid

Het CRa en betrokkenen vanuit departementen en uitvoeringsdiensten zien mogelijkheden voor verbetering in de onderlinge relatie en betrokkenheid, en daarmee ook een betere doorwerking van de adviezen. Het CRa merkt op dat de impact van het CRa bij de ministeries afhankelijk is van de ruimte die ze krijgen. Dat verschilt per departement/dienst. Illustratief hiervoor is dat adviezen zelden voortkomen uit adviesaanvragen van departementen (zie paragraaf 3.5), het CRa zou meer vragen vanuit departementen verwelkomen.

Het CRa ervaart in het algemeen dat het Rijk zich in het licht van de decentralisatie van ruimtelijke ordening ver houdt van richtinggevende ruimtelijke visievorming. In de optiek van het CRa is die visievorming en stellingname vanuit ruimtelijk perspectief juist wel gewenst. Dit is de ondertoon in veel van de adviezen van het CRa. Het CRa begrijpt dat die teneur onder departementen niet altijd weerklank vindt, maar kiest ervoor dit standpunt te vertolken in het debat. De beperkte aandacht voor ruimtelijke vraagstukken binnen het Rijk maakt in de beleving van het CRa dat adviezen soms in bepekte mate gekend en opgevolgd worden.

Eén van de leden van het CRa: 'Toen wij aankondigden een nationale energiestrategie op te gaan stellen, zag ik bij de ministeries veel gefronste wenkbrauwen: dat hadden we toch gedecentraliseerd?'

De beperkte doorwerking gaat niet altijd op: een deel van de adviezen van het CRa wordt wel degelijk opgepakt en toegepast door departementen en uitvoeringsdiensten. Zo gebruiken de ministeries van BZK en IenW het dashboard verstedelijking om de bestuurlijke overleggen MIRT te voeden en is het dashboard verplicht gesteld als instrument in het kader van de Woondeals van BZK.

Ook onder betrokkenen van de Rijksoverheid worden kansen gezien om de doorwerking van de adviezen binnen het Rijk te verbeteren. Sommigen van hen kaarten aan dat het CRa zich niet goed kan verplaatsen in hoe de departementen en uitvoeringsdiensten werken, waardoor de adviezen niet goed te implementeren zijn. Daar komt bij dat het CRa, zoals bovenstaand genoemd, vanuit de discipline van ruimtelijk ontwerp positie kiest, terwijl het Rijk ook andere belangen af te wegen heeft. Ook dit speelt mee als reden waarom adviezen niet altijd worden toegepast. Daarnaast ervaren betrokkenen dat er weinig gezamenlijkheid is onder departementen/diensten in het aanvragen en begeleiden van adviezen: dat gebeurt veelal bilateraal en niet in het directeurenoverleg.

Ook in de focusgroep met betrokkenen vanuit adviesraden, wordt de soms beperkte doorwerking van de adviezen van het CRa bevestigd. De boodschap komt volgens hen niet altijd aan, doordat de verbinding tussen het CRa en de departementen en uitvoeringsdiensten niet stevig gelegd wordt. Volgens de aanwezigen bij deze focusgroep is dat erg kwetsbaar. Aanwezigen wijten dit aan gebrek aan interesse voor ruimtelijke vraagstukken bij het Rijk, maar ook het CRa zou de verbinding steviger kunnen leggen.

Betrokkene vanuit een adviesraad: 'Het CRa werkt vanuit bevlogenheid, minder vanuit het proces. Dat is heel verklaarbaar, maar dat is ook een probleem.'

Enkele betrokken vanuit het Rijk vinden dat het CRa in beperkte mate gebruik maakt van betrokkenen vanuit de Rijksoverheid om haar adviezen over gevoelige onderwerpen goed te laten landen. Het CRa herkent zich daar niet in en geeft juist aan bij onze adviezen en projecten frequent contact te hebben met ten minste één departement of uitvoeringsorganisatie.

Het CRa ervaart tot slot dat de relatie tussen de Rijksbouwmeester en het Rijksvastgoedbedrijf veel steviger is dan die van de Rijksadviseurs met hun 'eigen' departementen. Enkele betrokkenen merken in het verlengde daarvan op dat de positie van de Rijksbouwmeester (binnen het CRa en in combinatie met de stevige relatie met het Rijksvastgoedbedrijf) maken dat het Rijksvastgoedbedrijf sturender is richting het CRa dan de departementen.

4.3.3 Positionering ten opzichte van het veld

Het CRa wordt door betrokkenen gezien als impactvol richting een breed scala aan partijen: de Rijksoverheid, decentrale overheden en andere stakeholders in het domein van ruimtelijke ontwikkeling. Het perspectief vanuit ruimtelijk ontwerp voorziet volgens betrokkenen in een grote behoefte, zeker na de decentralisaties van ruimtelijk beleid. De werkzaamheden van het CRa zijn, mede daardoor, van grote betekenis voor de decentrale overheden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vele aanvragen door het hele land om Panorama Nederland tentoon te stellen.

Ook het type projecten speelt een rol in de brede impact van het CRa. Door diverse betrokkenen worden de prijsvragen genoemd als manier waarop het CRa een breed scala aan personen en instanties aanspreekt. Door

integraal en oplossingsgericht te werken is het CRa volgens betrokken bovendien in staat om moeizame discussies rond projecten vlot te trekken.

In de focusgroep met adviesraden en PARK's is opgemerkt dat het huidige CRa zich veel op de regio's richt. De aanwezigen bij deze focusgroep zien dat veel opgaven op regionaal niveau om landelijke politieke besluitvorming vragen als het bijvoorbeeld gaat om R&D, economie en bestuur. Een PARK kan daar niet over adviseren, het CRa wel. Daarin kan het CRa meerwaarde leveren. Andersom kennen PARK's het politiek-bestuurlijk speelveld in de regio. CRa en PARK's zouden, zo luidde de teneur in deze focusgroep, daarom steviger samen moeten werken.

PARK: 'De werkagenda's van de PARK's en het CRa moeten complementair zijn.'

4.4 Borging

4.4.1 Financiële en juridische borging

De Rijksadviseurs vinden de beperkte juridische en financiële borging van het CRa kwetsbaar. Zij vinden het niet passend dat iedere vier jaar opnieuw moet worden besloten over financiering van hun aanstelling en daarmee voortzetting van het CRa; de juridische en financiële borging zouden steviger moeten. Onder betrokkenen vanuit het Rijk wordt hier verschillend over gedacht: de een pleit voor betere borging, de ander vindt het huidige construct juist goed: ministeries maken daardoor telkens opnieuw de afweging hoe zij hun middelen inzetten en het CRa heeft een prikkel om hun meerwaarde te bewijzen.

Het werkbudget, aangevuld met projectfinanciering, is voor het CRa toereikend. Het CRa slaagt erin indien nodig op projectbasis voldoende aanvullende financiering te organiseren. Betrokkenen vanuit het Rijk kunnen met de wijze van financieren uit de voeten, al merkt een enkeling op dat de financieringsaanvragen voor projecten rommelig verlopen. Zo zou er sprake zijn geweest van een aanvraag die was geaccordeerd, maar vervolgens nooit ingewilligd. Het CRa onderschrijft dat de huidige wijze van financiering niet duidelijk is. Er gaat volgens het CRa veel energie en tijd verloren bij het ieder jaar bijeensprokkelen van het geld en het doorgeleiden naar het CRa. Departementen behandelen deze financieringsaanvragen verschillend, van een strikt formeel tot meer informeel akkoord. Een ander merkt op dat bijdragen aan projecten veel werk met zich meebrengen voor het departement en pleit daarom voor meer structurele financiering.

4.4.2 Organisatorische borging

De Rijksadviseurs vinden de verschillen in de omvang van de ondersteuning tussen de Rijksbouwmeester en de Rijksadviseurs niet gewenst. De Rijksadviseurs en hun ondersteuners gaan hier in de praktijk flexibel mee om en de medewerkers van het Atelier Rijksbouwmeester de ZZP'ers opereren als team. De inzet van ZZP'ers heeft als voordeel dat mensen uit de ontwerppraktijk worden betrokken. Tegelijkertijd ervaren zij de gekozen organisatievorm als (onnodig) ingewikkeld. Deze complexiteit wordt ook opgemerkt door betrokkenen vanuit departementen en uitvoeringsdiensten, al ondervinden zij hier zelf geen hinder van.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trekken wij op basis van onze bevindingen conclusies. Wij starten met vier algemene conclusies, die wij daarna uitwerken in termen van de taakomschrijving en taakinvulling, positionering en borging van het CRa (paragraaf 5.2). Deze vertalen wij daarna door naar aanbevelingen (paragraaf 6.3).

5.2 Conclusies

Algemeen

Hieronder geven wij onze vier belangrijkste conclusies weer. Deze werken wij daarna uit in termen van taakomschrijving en taakinvulling, positionering en borging.

1. De toegevoegde waarde van het CRa als instituut staat niet ter discussie, met als voornaamste reden de discipline van ruimtelijk ontwerp van waaruit het CRa opereert en onafhankelijk adviseert. Vanuit deze discipline vertelt het CRa een beeldend verhaal dat inspireert. Ook legt het CRa de verbinding tussen verschillende beleidsterreinen en de maatschappij en biedt daarmee een integraal en oplossingsgericht perspectief op maatschappelijke vraagstukken. Naar ons oordeel bevestigt dit het uitgangspunt van de Rijksoverheid voor deze evaluatie, namelijk de inbedding en de vanzelfsprekendheid van het CRa binnen het Rijk (zie 1.1 aanleiding).

2. Daarnaast zijn betrokkenen over het algemeen (zeer) positief over de rolinvulling van het huidige college. Er is grote waardering voor de taakinvulling van het CRa (rijkdom en veelheid aan activiteiten, maatschappelijk engagement dat erin besloten ligt), voor de open, benaderbare houding van het college en de manier waarop het college als één college opereert. Wij constateren dat deze aspecten zeer bepalend zijn voor de impact en waardering van het CRa, maar dat zij in sterke mate samenhangen met de personen die de rollen bekleden.

3. Er zijn nuances en ook meer kritische geluiden. Het CRa ervaart gebrek aan eigenaarschap vanuit de Rijksoverheid. Andersom is een deel van de betrokkenen vanuit het Rijk kritisch over het gebrek aan aansluiting van het CRa bij de ministeries en uitvoeringsorganisaties. Dit leidt naar ons oordeel tot een beperkte doorwerking van een deel van de adviezen van het CRa bij de Rijksoverheid. Deze kritiek is in onze optiek deels inherent aan de rol van het CRa als adviescollege, maar deels ook te wijten aan beperkte aansluiting tussen het CRa en het Rijk (zie conclusie 9).

4. Er is sprake van een verschil tussen de Rijksbouwmeester en de Rijksadviseurs in termen van borging en positionering. De Rijksadviseurs vinden dit verschil in deze mate, onwenselijk. De departementen en uitvoeringsdiensten denken hier verschillend over. Naar ons oordeel draagt de positie van Rijksbouwmeester als primus inter pares bij aan de statuur van het CRa, maar beperkt dit grote verschil de slagkracht van het college als geheel.

Taakomschrijving en taakinvulling

5. Er is over het algemeen grote instemming met de huidige taakomschrijving c.q. grote waardering voor de taakinvulling van het CRa. De keuze van de thema's is een goede weerspiegeling van de inspirerende en agenderend rol van het CRa in het vakdebat en maatschappelijk debat. Het brede pallet aan activiteiten, waaronder de adviezen, prijsvragen en deelname aan kwaliteitsteams, draagt bij aan de impact van het CRa richting de Rijksoverheid, decentrale overheden en andere partijen die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkeling. Er is een goede balans tussen strategische adviezen (zoals Panorama Nederland) en meer

praktische adviezen (zoals het Dashboard Verstedelijking). Voor beide type adviezen is over het algemeen grote waardering.

6. Het CRa richt zich primair op de Rijksoverheid, maar haar activiteiten omvatten vaak ook andere schaalniveaus dan het nationale. Dit is naar ons oordeel inherent aan de samenhang tussen de verwevenheid van schaalniveaus in ruimtelijke vraagstukken. RO is bij uitstek een vakgebied waarin *multi level governance* vraagstukken spelen. Naar ons oordeel wordt door het CRa op een goede manier invulling gegeven aan de netwerksamenwerking die hierbij hoort.

Positionering

7. Het CRa moet zich verhouden tot een veelkleurig en gelaagd netwerk van departementen en uitvoeringsorganisaties, regionale overheden en waterschappen en de vakwereld. Positionering is daarom per definitie delicaat. Het komt ook op goed gevoel voor (bestuurlijke) verhoudingen en de juiste balans tussen afstand en nabijheid. Naar ons oordeel kiest de CRa hierin over het algemeen op de juiste manier positie, waarbij de positionering van het CRa ten opzichte van de Rijkoverheid aan effectiviteit kan winnen.

8. Intern, ten opzichte van elkaar: Een belangrijke kracht van het (huidige) college is dat zij als één college functioneert. Dit draagt bij aan de integraliteit van adviezen en het imago van het CRa als geheel. Daarbij merken we op dat binnen het CRa de positie van de Rijksbouwmeester sterker is dan de positie van de beide Rijksadviseurs. De Rijksbouwmeester is voorzitter en opent makkelijker deuren dan de Rijksadviseurs. Naar ons idee vloeit dit voort uit verschil in imago c.q. statuur en verschil in ondersteuning en daarmee slagkracht.

9. Ten opzichte van de Rijksoverheid: betrokkenheid van de departementen en uitvoeringsorganisaties bij het CRa is beperkt c.q. het CRa slaagt er niet altijd in om aansluiting te vinden bij de Rijksoverheid. Aan de kant van het CRa wordt een gebrek aan eigenaarschap bij de Rijksoverheid gevoeld. De vele afzeggingen voor het directeurenoverleg onderschrijven dit, alsook de wisselende mate waarin het CRa samenwerking tot stand weet te brengen met de verschillende ministeries. Andersom zijn er ook kritische geluiden vanuit de Rijksoverheid. In het functioneren van het CRa zijn volgens hen de aansluiting op de beleids- en politiek-bestuurlijke context, de timing van de adviezen en de follow-up (implementatie) aandachtspunten. Naar ons oordeel is deze spanning deels inherent aan de rol van het CRa als adviescollege. Zo vinden wij het passend dat het CRa positie neemt in gevoelige discussies zoals de rol van het Rijk in ruimtelijke vraagstukken en nationale ruimtelijke regie op de energietransitie. Ook past het in onze optiek bij de onafhankelijke positie van het CRa om op een zelfgekozen moment met adviezen naar buiten te komen. Tegelijkertijd denken wij dat de positionering van het CRa ten opzichte van de Rijksoverheid, en daarmee haar effectiviteit, aan kracht kan winnen op een aantal vlakken:
   - Het CRa maakt niet altijd scherp onderscheid in haar analyses en haar adviezen. Zo zijn sommige adviezen, zoals Petaplan en (X)XL-verdozing, gestoeld op de overtuiging van het CRa dat het rijk een actievere rol moet spelen in ruimtelijke ordening. Deze adviezen volgen daarin niet direct uit de inhoudelijke analyses van het CRa, maar dit wordt niet zo vermeld. Dit leidt tot onnodige discussie.
   - De kracht van het CRa ligt in de invalshoek van het ruimtelijk ontwerp, maar biedt geen integraal advies. De adviezen van het CRa zouden soms beter aansluiten bij de behoefte vanuit departementen en uitvoeringsdiensten, en daarmee beter toepasbaar zijn, wanneer zij haar adviezen (met hulp van deskundigen en adviescolleges) inhoudelijk zou laten aansluiten op andere expertisevlakken zoals draagvlak, juridische effecten en maatschappelijke kosten en baten.
   - Mogelijk zijn er kansen voor het CRa om (nog) beter gebruik te maken van betrokkenen vanuit de Rijksoverheid om haar adviezen over gevoelige onderwerpen goed te laten landen. Dit wordt door enkelen aangekaart, maar door het CRa niet herkend.
   - De Rijksoverheid geeft niet op een gestructureerde manier strategische input aan het CRa over ruimtelijke vraagstukken die bij de Rijksoverheid spelen.

- De cirkel van direct betrokkenen van de Rijksoverheid bij het CRa is klein. Kennisdeling over de activiteiten en inzichten van het CRa verloopt ad hoc via het werkvloeroverleg.

10. Ten opzichte van het veld: Het CRa onderscheidt zich door onafhankelijk te adviseren vanuit perspectief van *ruimtelijk ontwerp*. Hierin ligt de basis voor de grote waardering van betrokkenen voor het CRa als instituut. De invalshoek vanuit ruimtelijk ontwerp leidt tot beeldende verhalen, die inspireren en tot verbinding tussen verschillende beleidsterreinen en de maatschappij.
    Daarmee spreekt het CRa veel partijen aan: van decentrale overheden tot betrokkenen bij ruimtelijke ontwikkeling tot vakgenoten en geïnteresseerden in ruimtelijk ontwerp. De open houding van dit college draagt ook bij aan die toegankelijkheid, die door betrokkenen zeer wordt gewaardeerd.

Borging

11. Borging door organisatie CRa: de ondersteuning van het CRa is complex georganiseerd. Hoewel medewerkers elkaar in de praktijk weten te vinden, is de scheiding tussen het Atelier Rijksbouwmeester en de ZZP'ers soms ineffectief. De Rijksadviseurs ervaren daarnaast dat hun ondersteuning ongelijkwaardig is aan die van de Rijksbouwmeester. Wij hebben dit verschil niet objectief vast kunnen stellen. Het Atelier Rijksbouwmeester is omvangrijker dan de ondersteuning van de Rijksadviseurs. Slechts een deel van het Atelier wordt ingezet voor de taken van het CRa . Er is geen hard omlijnd beeld van deze capaciteit. Al met al constateren we dat er over de organisatie van de ondersteuning verschillende beelden zijn en deels ook sprake is van ontevredenheid met deze constructie.

12. Financiële borging: de vierjaarlijkse bekostiging is in onze optiek adequaat en er zijn voldoende middelen beschikbaar, maar de financieringsstromen zijn complex en de projectfinanciering kost veel tijd voor zowel het CRa als het Rijk.

    - Vierjaarlijkse bekostiging door departementen leidt tot eigenaarschap en flexibiliteit om de samenstelling van het college, en/of de betrokkenheid van departementen bij te stellen aan actualiteit. Het is in onze optiek legitiem dat er discussie bestaat over de nut en noodzaak van de uitgaven van de overheid. Tegelijkertijd verwachten we niet dat de financiering zonder slag of stoot wordt stopgezet. Het CRa is namelijk met dank aan haar eigen verdiensten een gerenommeerd en gevestigd instituut. De meerwaarde van het CRa staat niet ter discussie en wij verwachten dat departementen ook in de toekomst de benodigde middelen ter beschikking zullen stellen voor het voortbestaan van het CRa.

    - We signaleren dat dat de financieringsstromen complex zijn. Vooral de financiering die op projectbasis wordt georganiseerd vraagt veel tijd en energie van het CRa en de departementen. De complexiteit maakt de financieringsstromen ondoorzichtig en daardoor lastig te verantwoorden.

    - Tot slot constateren we dat er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld voor het werkprogramma: het CRa slaagt er indien nodig in op projectbasis aanvullende financiering te organiseren. De keerzijde daarvan is dat deze projectfinanciering veel tijd kost voor het CRa en voor betrokkenen vanuit het Rijk.

13. Juridische borging: Juridische borging is mogelijk en brengt voor- en nadelen met zich mee. Er zijn grofweg twee opties voor juridische borging van het CRa:
    - Juridische borging kan via de Kaderwet adviescolleges. Deze wet is bedoeld om de adviescolleges van de Rijksoverheid te structureren en daarmee het geëigende wettelijk kader om het CRa in te verankeren. Om het CRa in de Kaderwet te verankeren is een volledig wetstraject nodig. Gevolg daarvan zou zijn dat de minister(s) verplicht zijn om met een reactie te komen op het advies. Dit heeft als voordeel dat er door het betrokken departement goed nagedacht wordt over toepassingsmogelijkheden van het advies, maar

als nadeel, en dit weegt in onze optiek veel zwaarder, dat de adviezen van veel meer politieke lading krijgen.

- Juridische borging kan ook in een alternatieve vorm, bijvoorbeeld als overlegorgaan, technische commissie, adviesorgaan etc. Instellen kan dan wellicht via een besluit, maar dit druist in principe in tegen het uitgangspunt dat adviescolleges bij wet worden ingesteld overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges. In het verlengde daarvan trekken wij de wenselijkheid en haalbaarheid van deze route in twijfel.
- Juridische borging van het CRa kan in er in theorie voor zorgen dat het CRa overeind blijft in een periode waarin daar weinig bestuurlijk draagvlak voor is. Daarnaast kan wettelijke verankering een symbolische waarde hebben die bijdraagt aan de statuur van het CRa en de gelijkwaardigheid van de Rijksadviseurs ten opzichte de Rijksbouwmeester. Wij verwachten niet dat wettelijke borging in de praktijk nodig zal zijn en dat de nadelen zwaarder wegen dan de voordelen. Het CRa zelf ziet wel voordelen in de juridische borging, met name in perioden van weinig bestuurlijk draagvlak.

- Het CRa valt formeel onder de beleidsverantwoordelijkheid van de ministers. Deze hebben echter het CRa ingesteld als onafhankelijk adviescollege. Dat maakt het in onze optiek uitlegbaar wanneer een advies van het CRa afwijkt van het beleid van de minister, al erkennen wij dat er situaties zijn waarbij dat spanning op kan leveren. Bijvoorbeeld wanneer een bewindspersoon onvoorbereid wordt aangesproken op een advies van het CRa dat strijdig is met zijn of haar beleid. Er zijn werkafspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat de ministeries van tevoren op de hoogte zijn van de adviezen van het CRa, voordat deze naar buiten worden gebracht. Zo kan het ministerie een reactie voorbereiden indien dat nodig wordt geacht. Andersom zien wij geen aanwijzingen dat deze ministeriele verantwoordelijkheid de adviezen van het CRa inhoudelijk zou beïnvloeden. Het CRa heeft dit niet ter sprake gebracht en de praktijk wijst er ook niet op. In tegendeel: het CRa heeft menig maal adviezen uitgebracht die op onderdelen tegengesteld zijn aan Rijksbeleid.

5.3 Aanbevelingen

Hieronder geven wij de vier belangrijkste aanbevelingen weer. Deze corresponderen met onze algemene, overstijgende conclusies: conclusies 1 t/m 4:

1. Behoud de toegevoegde waarde van het CRa vanuit het perspectief van ruimtelijk ontwerp.
2. Zet de kritische succesfactoren van het huidige college door in volgende periodes.
3. Zorg voor een betere aansluiting tussen het CRa en het Rijk.
4. Stel de positie van de Rijksadviseurs meer gelijk aan die van de Rijksbouwmeester, maar behoudt wel de positie van de Rijksbouwmeester als primus inter pares.

Hierna werken we iedere aanbeveling uit in termen van taakopvatting en taakinvulling, positionering en borging (voor zover relevant).

1. BEHOUD DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET CRA VANUIT PERSPECTIEF VAN RUIMTELIJK ONTWERP.

Borging

a. Rijksoverheid: houd vast aan de kernkwaliteit van het CRa, het perspectief van ruimtelijk ontwerp (aanbeveling 1), door de leden het college primair te selecteren vanuit hun verdienstelijkheid in het vakgebied van ruimtelijk ontwerp. De huidige drie adviseurs met een andere vakdiscipline (architectuur, landschapsarchitectuur en stedenbouwkunde) geven een coherent en volledig beeld ten aanzien van ruimtelijk ontwerp. Deze drie disciplines moeten minstens in het college vertegenwoordigd zijn.

2. ZET DE KRITISCHE SUCCESFACTOREN VAN HET HUIDIGE COLLEGE DOOR IN VOLGENDE PERIODES.

Taakomschrijving en taakinvulling

a. Een volgend CRa: houd vast aan de sterke punten van de taakinvulling door het huidige college: de rijkdom en veelheid aan activiteiten en het maatschappelijk engagement dat erin besloten ligt. En ook: strategische en meer praktische adviezen die de ene keer direct aansluiten bij een behoefte, de andere keer juist stelling nemen op gevoelige dossiers.

b. Rijksoverheid: hanteer deze punten bij het gesprek met een nieuw college bij de totstandkoming van de agenda en werkprogramma's.

Positionering

c. Een volgend CRa: houd vast aan de sterke punten van de positionering door het huidige college: de wijze van samenwerking: netwerksamenwerking, vanuit een open, benaderbare houding en als één college optreden.

3. ZORG VOOR EEN BETERE AANSLUITING TUSSEN HET CRA EN HET RIJK.

Positionering

- Rijksoverheid: vergroot de betrokkenheid en eigenaarschap voor het CRa vanuit de Rijksoverheid, bijvoorbeeld als volgt:
  - Vraag leden van het werkvloeroverleg zorg te dragen voor goede betrokkenheid van hun departement bij de totstandkoming van adviezen, zodat het departement niet voor verassingen komt te staan (zoals opwek duurzame energie op Rijksgronden). Vraag hen ook mogelijke gevoeligheden waar nodig tijdig op te schalen.
  - Richt een netwerk in van ruimtelijk denkers, aan wie (ondersteuners van) het CRa adviezen presenteren en daarover in gesprek gaan.

- Rijksoverheid en CRa: zorg voor strategische input vanuit het Rijk bij de totstandkoming van de agenda van een nieuw college en houd het gesprek hierover levend gedurende de collegeperiode. Ter illustratie, enkele mogelijke opties om dit te doen zijn (deze kunnen ook gecombineerd worden):
    - Organiseer een kennismakingsronde van de leden van het CRa bij aanvang van hun periode.
    - Geef de directeuren en het directeurenoverleg een actievere rol door hen verantwoordelijk te maken voor een gezamenlijke agenda van ruimtelijke vraagstukken, die de achtergrond vormt voor adviesvragen aan het CRa.

- Overweeg een andere vorm voor het directeurenoverleg, bijvoorbeeld eens per jaar een diner pensant dat in het teken staat van een belangrijk advies van het CRa. Vraag directeuren daarbij om strategische reflectie. Ga in dit kader ook het gesprek aan over positie van het Rijk bij ruimtelijke vraagstukken.
    - Rijksoverheid en CRa: bespreek het type advies waar de ministeries en uitvoeringsorganisaties behoefte aan hebben. Dit kan gaan om adviezen die meer praktisch van aard zijn, en/of adviezen waar de expertise van ruimtelijk ontwerp zou moeten worden onderbouwd (zoals de kosten van de energietransitie). In onze optiek is het aan het CRa om hier een goede balans in te bewaken (zie aanbeveling 2.a), maar sluit dit niet uit dat er ruimte is voor het CRa om meer dan nu bij deze wensen aan te sluiten. Daarmee kan het CRa de toepasbaarheid van haar adviezen vergroten.
    - CRa: maak expliciet onderscheid tussen analyses en opvattingen in adviezen. Naar ons oordeel zou onnodige discussie hiermee voorkomen kunnen worden (zonder af te willen doen aan de onafhankelijkheid van het CRa en in de ogen van vele gesprekspartners wenselijkheid van het beargumenteerd naar voren brengen van kritische en onafhankelijke redeneringen en standpunten).
    - Rijksoverheid en CRa: tast af hoe het CRa (nog) beter gebruik kan maken van betrokkenen vanuit de Rijksoverheid om haar adviezen over gevoelige onderwerpen goed te laten landen. . Laat bijvoorbeeld betrokken vanuit het Rijk meedenken over scope, planning en proces (met name betrokkenheid van het Rijk) en laat hen vóór publicatie meedenken over framing en timing. M.a.w. (naar citaat van een van de betrokkenen van de Rijksoverheid): zo blijft het CRa onafhankelijk maar, worden de adviezen van het CRa beter geleid (waar en hoe gaat het advies landen).
    - Rijksoverheid: indien dit gewenst is, kunnen werkafspraken met het CRa opnieuw worden bevestigd of worden aangepast, opdat bewindspersonen zich beter kunnen voorbereiden op adviezen van het CRa over gevoelige onderwerpen. Dit kan wenselijk zijn, aangezien het CRa opereert onder beleidsverantwoordelijkheid van de ministers.

Borging

- Rijksoverheid: laat de huidige vierjaarlijkse bekostiging zoals die is, maar pas de financiering op twee punten aan:
    - Zorg voor vereenvoudiging of in ieder geval meer transparantie in financieringsstromen. Dit geeft meer overzicht voor betrokkenen en is een voorwaarde voor transparante verantwoording.
    - Overweeg de ad hoc Rijksbijdragen op projectbasis structureler in te richten, opdat het CRa en het Rijk hier minder tijd in hoeven te steken.
    - Ook indexatie van de financiering kan onderwerp zijn van dit gesprek.

4. STEL DE POSITIE VAN DE RIJKSADVISEURS MEER GELIJK AAN DIE VAN DE RIJKSBOUWMEESTER, MAAR BEHOUDT WEL DE POSITIE VAN DE RIJKSBOUWMEESTER ALS PRIMUS INTER PARES.

Positionering

a. Een volgend college van CRa: Blijf, net als nu, collegiaal als CRa naar buiten treden. Daarmee positioneren de leden zich als een geheel en dat verstevigt het imago van het CRa. Het CRa heeft wat betreft imago decennia jaren achterstand ten opzichte van de Rijksbouwmeester; wij verwachten dat het imago van het CRa zich door de tijd zal verstevigen. Deze aanbeveling sluit aan bij aanbeveling 2.a.

Borging: organisatie CRa

b. Rijksoverheid en CRa: ga met elkaar in gesprek over de wijze waarop de ondersteuning van de Rijksadviseurs in de toekomst kan worden vormgegeven, opdat deze effectief kan opereren en de Rijksadviseurs in gelijke positie brengt. Houd hierbij rekening met een balans in continuïteit en flexibiliteit, zonder daarbij de aansluiting met het vak te verliezen.
   Te denken valt aan de volgende opties:
   - Werk niet meer met ZZP'ers maar breng de ondersteuning van het CRa als geheel onder bij het Atelier Rijksbouwmeester. Dit vereenvoudigt de organisatie, zorgt voor continuïteit van de ondersteuning, geeft het CRa als geheel meer flexibiliteit in haar inzet. De financieringslijn vanuit de departementen zou hierop moeten worden aangepast. Een aandachtspunt hierbij is de verantwoording van het Atelier Rijksbouwmeester aan het Rijksvastgoedbedrijf: die correspondeert niet met de betrokkenheid van de andere departementen en uitvoeringsorganisaties bij het CRa.
   - Of: blijf werken met ZZP'ers, maar vergroot deze pool in overleg met de leden van het CRa zodat deze meer in balans is met de ondersteuning van de Rijksbouwmeester. Koppel de dienstverbanden niet aan de zittingstermijn van collegeleden, zodat meer continuïteit ontstaat. De financieringslijn vanuit de departementen kan dan in principe gelijk blijven.

Borging: juridische borging

c. Rijksoverheid: kies niet voor juridische borging van het CRa. In onze optiek wegen beperkte verbeteringen door betere juridische borging, meer gelijktrekken van de formele basis voor de Rijksadviseurs t.o.v. de Rijksbouwmeester en meer zekerheid van voortbestaan van het CRa, niet op tegen de nadelen. De belangrijkste nadelen zijn in onze optiek de verplichte reactie van de minister en het volledige wetstraject bij borging in de Kaderwet adviescolleges. Borging op een andere wijze schatten wij in als onwenselijk en mogelijk ook onhaalbaar aangezien dit indruist tegen de bedoeling van de Kaderwet adviescolleges.

Borging: aanstelling nieuw CRa

d. Rijksoverheid: stel voor de werving van nieuwe Rijksadviseurs profielen op van vergelijkbare zwaarte als dat van de Rijksbouwmeester.

e. Rijksoverheid: pas de planning van opvolging van de periodes van de Rijksadviseur en de Rijksbouwmeester aan. Op die manier kunnen de Rijksadviseurs en de Rijksbouwmeester samen de agenda van het CRa opstellen, zonder dat deze al (op hoofdlijnen) is bepaald door de agenda van de Rijksbouwmeester zelf.
   Enkele opties zijn:

1. Stel de Rijksbouwmeester en de Rijksadviseurs tegelijkertijd aan. Dit draagt het meest bij aan gelijkwaardigheid van de Rijksadviseurs t.o.v. de Rijksbouwmeester.
2. Stel de Rijksbouwmeester aan en direct daaropvolgend de Rijksadviseurs. Zij stellen daarna gezamenlijk de agenda van het CRa op. Langs deze weg blijft de positie van de Rijksbouwmeester als primus inter pares behouden. De Rijksbouwmeester kan betrokken zijn bij de selectie van Rijksadviseurs, waarmee een coherent college gevormd kan worden. Dit sluit aan bij aanbeveling 2.c.

Bijlage I: Uitwerking van de cases

Inleiding

Ter illustratie van de taakopvatting en positionering van het CRa in de praktijk, hebben we een zestal cases nader onderzocht. In de selectie van deze zes cases hebben we rekening gehouden met een verdeling van de thema's uit de agenda 2017-2020 (Verbinden tussen overheid, ontwerppraktijk en samenleving, Schoon evenwicht, Ruimte en mobiliteit gekoppeld of Transitie cultuurlandschap), het type van de case (onderzoek, kennisdeling, prijsvraag en/of gevraagd of ongevraagd advies) en de betrokken departementen. Hierbij zijn we tot een selectie van de volgende cases gekomen, die de afgelopen jaren zijn afgerond (en eventueel voortgezet):

- Dashboard Verstedelijking - Hoe de woningbouwopgave maatschappelijke meerwaarde levert en waarom het Rijk hier belang bij heeft.
- Prijsvraag Brood en Spelen Nieuwe perspectieven voor het platteland.
- Opwekking duurzame energie op Rijksgronden – Petaplan.
- Panorama Nederland – Rijker, hechter, schoner.
- Monitor Landschap – Naar een robuust en breed gedragen systeem voor monitoring van landschap.
- Naar een snelweg eersteklas - Goed voor de infra, goed voor de stad: lessen voor de toekomst en een terugblik (2013-2018).

In onderstaande paragrafen gaan we nader in op de aanleiding en het doel van de case, de uitvoering van de case, de betrokkenheid van en samenwerking tussen CRa, departementen en andere partijen, de resultaten van de case en het effect en de doorwerking van de case. Dit sluiten we af met een korte samenvatting van onze bevindingen.

Dashboard Verstedelijking

Aanleiding en doel

Het Dashboard Verstedelijking biedt inzicht hoe de woningbouwopgave maatschappelijke meerwaarde levert en waarom het Rijk hier belang bij heeft. Het Dashboard is een instrument om regio's te helpen in de integrale afwegingen in hun verstedelijkingsstrategie. Het dashboard biedt inzicht in de bredere effecten van woningbouw op verschillende maatschappelijke thema's, zoals duurzaam ruimtegebruik, bereikbaarheid van werk, CO_2 uitstoot en meekoppelkansen voor bestaande woningen.

Het doel is om de criteria voor de verstedelijking met de meeste maatschappelijke meerwaarde boven tafel te krijgen. De woningbouwopgave heeft namelijk veel bredere positieve of negatieve effecten op maatschappelijke doelen en de Rijksbegroting. Op die manier wordt de relatie tussen woningbouw, Rijksdoelen en Rijksmiddelen inzichtelijk gemaakt, waarbij wordt gekeken naar de regionale schaal en de generatie vooruit.

Het Dashboard is vanuit het CRa tot stand gekomen. Het collegelid Daan Zandbelt had dit idee, vervolgens zijn IenW (toen: IenM) en BZK gevraagd om mee te doen. Nadat de partijen elkaar inhoudelijk goed hadden gevonden, startte de aanvraagprocedure. Binnen de departementen liepen deze procedures erg verschillend. Via BZK ging de procedure via de formele weg, terwijl de totstandkoming bij IenM minder formeel verliep.

Uitvoering

Het dashboard maakt gebruik van de verschillende thema's/indicatoren waaraan maatschappelijke meerwaarde van woningbouw wordt gemeten. Ieder thema maakt gebruik van een eigen redeneerlijn en bijbehorende methodiek om het thema meetbaar te maken:

- Tijdig.
- Betaalbaar.
- Woonmilieuvoorkeur.
- Duurzaam ruimtegebruik.
- Duurzaam energiegebruik.
- Versterking leefklimaat bestaande stad.
- Versterking economie.
- Benutten eerdere infrastructuur investeringen.
- Draagvlak voorzieningen versterken.

Betrokkenheid en samenwerking

De samenwerking tussen het CRa en de betrokken departementen (BZK en IenW) verliep goed. Het CRa heeft, met externe ondersteuning, het advies geschreven. Er was een klankbordgroep met betrokkenen van departementen en een expertgroep aangesteld. Het ministerie van BZK is, samen met het CRa, verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van het Dashboard.

Resultaten

Het Dashboard, toegepast op de MRA. resulteert in een vijftal adviezen:

1. Rijk, spreek je uit over de woningbouwopgave.
2. Werk op regionaal niveau en een generatie vooruit.
3. Zet het Dashboard in als instrument om afspraken te maken tussen Rijk en regio.
4. Zet woningbouw in als motor voor maatschappelijke meerwaarde.
5. Stel maatschappelijke meerwaarde als randvoorwaarde voor Rijksbetrokkenheid.

Het CRa stelt voor om het dashboard te gebruiken in andere regio's, waar de druk op de woningbouw (ook) hoog is. Met het oog op de volgende toepassing is het wenselijk om een aantal verbeterslagen te maken. Hiervoor kan de opgehaalde feedback uitkomst bieden.

Al met al is de functie van het Dashboard drieledig:

1. Objectief gespreksinstrument: om in gesprek te gaan over de consequenties van woningbouwopgaven. Het Dashboard werkt als gesprekssstarter over de kernwaarden van het Rijksbeleid met betrekking tot verstedelijking en de noodzaak om sectorale doelen en middelen te koppelen. Het Rijk kan het dashboard gebruiken om de regio's te helpen om meer *evidence based* te werken en intergemeentelijke afwegingen te maken.
2. Geeft uitvoering aan beleid: onderwerpen die in de NOVI staan, worden geoperationaliseerd en verder uitgewerkt met het Dashboard.
3. Opvattingen/advies van het CRa over de rol van het Rijk: Het Rijk zou zich (weer) actief moeten bemoeien met de woningbouwopgaven in de regio. Niet dat het Rijk bepaalt waar woningen worden gebouwd, maar wel dat het Rijk randvoorwaarden opstelt vanuit een nationaal maatschappelijk belang.

Effect en doorwerking

Vanuit verschillende overheden was er veel interesse. Het ministerie van BZK zag de potentie van het Dashboard en heeft, in samenwerking met het CRa, voorgesteld om het dashboard verder te ontwikkelen en om het Dashboard op andere regio's toe te passen. Het Dashboard wordt op dit moment in vijf (nieuwe) regio's gebruikt

om in gesprek te gaan over de verstedelijkingsopgave in de regio. Tegelijkertijd wordt het instrument verder ontwikkeld.

In het gesprek met betrokkenen komt terug dat BZK het Dashboard als instrument ziet om in de regiotrajecten in te zetten voor verstedelijkings- en bereikbaarheidsvraagstukken. In de verdere inzet en ontwikkeling van het Dashboard is het CRa op zoek naar haar eigen rol. Enerzijds is het advies afgesloten, anderzijds is het Dashboard nog niet uitontwikkeld en kan het in nieuwe regio's worden toegepast.

Het Dashboard is t.o.v. andere adviezen praktischer van aard. Het Dashboard helpt om uitdagingen dichter bij elkaar te brengen:

1. Het Dashboard is redelijk volledig en lift mee op de tijdgeest. Energie is als onderwerp opgenomen, en biedt een haakje om op door te pakken. De kaders zijn nog relevant en helder.
2. Het Dashboard maakt inzichtelijk wat kosten en baten zijn. Hierdoor worden bestuurders wakker.
3. Het Dashboard maakt geen oordeel/keuze.

Het Dashboard wordt door de departementen gezien als een goed en bruikbaar advies. Het valt, op dit moment, goed op zijn plek en wordt mogelijk breder ingezet. Denk dan aan de Omgevingsvisie, RES en/of PlanMER voor de NOVI.

In het advies/product komt niet altijd helder naar voren of het verhaal een advies (opvatting) van het CRa of van het Dashboard (instrument) is. Betrokkenen vanuit ministeries vinden dat het advies sterker zou zijn als dit onderscheid nadrukkelijker en explicieter naar voren wordt gebracht. Een explicieter onderscheid biedt duidelijkheid in de toepassing van het instrument.

Onze analyse van de case Dashboard Verstedelijking leidt tot de volgende bevindingen:

- Het Dashboard is een bruikbaar instrument om met de regio's in gesprek te gaan over hun woningbouw- en verstedelijkingsopgaven.
- Het Dashboard kan breder worden ingezet en kan van toegevoegde waarde zijn in aanpalende beleidsterreinen, zoals de Omgevingsvisies, Regionale energiestrategieën en/of PlanMER processen.
- Verschillende partijen zien veel potentie in het verder ontwikkelen en breder inzetten van het dashboard in andere regio's.

Prijsvraag Brood en Spelen

Aanleiding en doel

De Prijsvraag Brood en Spelen vraagt boerende en ondernemende grondeigenaren in Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland om samen met ontwerpers en anderen tot kansrijke en vernieuwende ideeën te komen, voor perspectieven voor het platteland.

Prijsvraag Brood en Spelen is de derde ontwerpprijsvraag in reeks na Home Away from Home en Who Cares.

De aanleiding voor de prijsvraag kwam vanuit de Dutch Designweek in 2017. Uit de zaal kwam er een idee om iets te doen met leegstaand agrarisch vastgoed. Dit is vervolgens breder getrokken naar nieuwe perspectieven voor het platteland.

Uitvoering

Brood en Spelen bestond uit twee parallel lopende prijsvragen: Zandgronden Overijssel en Gelderland en Zandgronden Noord-Brabant.

De prijsvraag is in het voorjaar van 2018 gelanceerd. De prijsuitreiking was op 4 juli 2018, met de afsluiting op 7 februari 2019. In een vervolg worden de lessen uit de prijsvraag getrokken.

Betrokkenheid en samenwerking

De prijsvraag Brood en Spelen is een initiatief van het CRa, in samenwerking met de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel, de departementen BZK en LNV, waterschappen, gemeenten, (Z)LTO en diverse andere regionale partijen. Daarnaast leverden diverse partijen als partner een bijdrage in kennis en ondersteuning: Wageningen University & Research, het Kadaster, Oost NL, LTO, het Nationaal Groenfonds, Agrarisch Erfgoed Nederland, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

Het CRa vond het lastig om alle partijen er bij te betrekken. Alle partijen hadden andere belangen en een ander idee bij de prijsvraag. Dit maakte het lastig om het bredere doel niet uit het oog te verliezen. De inzet en inbreng vanuit BZK werd gemist tijdens de Prijsvraag (en tijdens het groepsgesprek). BZK had geen vast aanspreekpunt. Waar LNV een duidelijke inhoudelijke rol had, was dit bij BZK mogelijk lastiger door de relatie Rijk-regio.

Resultaten

Er zijn 92 inzendingen binnengekomen, waarvan er 16 (2x8) werden gehonoreerd met een bedrag van € 25.000,-. Daarnaast zijn er nog een aantal eervolle vermeldingen. Vervolgens zijn deze winnaars verder aan de slag gegaan met het uitwerken van hun initiatief.

Voorafgaand aan deze inzendingen is er een matchingwebsite gebouwd, zodat grondeigenaren en ontwerpers elkaar makkelijker kunnen tegenkomen.

Effect en doorwerking

Het aantal inschrijvingen lag hoog. De early adapters onder de boeren of boeren met een visie op de kringloop- of natuurinclusieve landbouw zijn degenen die hebben ingeschreven. Dit werd voorafgaand aan de prijsvraag al verwacht. Ondanks de vooraankondigingen en andere manieren om de prijsvraag onder de aandacht te brengen onder grootschalige veebedrijven, zijn er geen voorstellen vanuit hen gekomen. Daarnaast was er een beperkt aantal inschrijvingen met betrekking op de energietransitie.

Een aantal van deze zestien winnaars maken het verschil, denk dan bijvoorbeeld aan Productief Peppelland. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het grootste deel van de inzendingen bij het individuele bedrijf blijven, en niet de perspectieven op de kwaliteit van het platteland ontstijgen. Achteraf gezien was het proces van de prijsvraag interessanter dan de resultaten. De matchingsbijeenkomsten waarin grondeigenaren en ontwerpers samen nadenken is waardevol en de kruisbestuiving tussen boeren en landschapsarchitecten is erg leerzaam.

De Prijsvraag leidde tot veel nieuwe contacten en relaties tussen CRa, ministeries en provincies. Het was volgens betrokkenen een feestje van mooie ideeën en tekeningen, wat het een leuke en positieve ervaring maakt om onderdeel van uit te maken. De Prijsvraag draagt een positieve sfeer uit.

Het koesteren van de winnaars ligt bij de provincies. Zo zijn in Overijssel verschillende werkbezoeken geweest en worden de voorbeelden eervol vermeld. Na de afronding van het traject, laat het CRa de Prijsvraag los. Zij erkennen dat het mogelijk lastig is om de energie op peil te houden. Het prijzengeld is ontoereikend om alle inzet te financieren. Het verdere leereffect van de resultaten zou vergroot kunnen worden door de resultaten te bundelen en te delen.

Voor LNV kwam de prijsvraag op het juiste moment. Deze inzendingen zijn voorbeelden uit de Kringlooplandbouwvisie van LNV. Dit zijn onderdelen die bijdragen aan het verhaal. Voor het CRa heeft de Prijsvraag input geboden voor het Panorama NL.

Productief Peppelland - Populierenhout als alternatief voor tropisch hardhout.

Productief Peppelland onderzoekt de ruimtelijke en technische mogelijkheden van het gebruik van hout uit Brabantse bossen, met name populierenhout, voor de Noord-Brabantse woningbouwopgave en onderzoekt de ecologische, cultuurhistorische, recreatieve meerwaarde voor nieuwe (productie)bossen, het versterken van landschapsstructuren en hoe Nederlands hout ingezet kan worden voor een massieve houtbouwstrategie.

Onze analyse van de case Prijsvraag Brood en Spelen leidt tot de volgende bevindingen:

- De Prijsvraag Brood en Spelen heeft tot een groot aantal aansprekende en prikkelende inzendingen geleid. Deze inzendingen richten zich met name op individueel bedrijfsniveau en de impact van deze inzendingen is verschillend.
- Door de Prijsvraag Brood en Spelen zijn ontwerpers en grondeigenaren bij elkaar gebracht, die elkaar normaliter minder gemakkelijk zouden vinden.
- Vele partijen waren betrokken bij de totstandkoming en uitvoering bij de prijsvraag. Dit heeft partijen dichter bij elkaar gebracht en het onderlinge netwerk verbeterd.
- Continuering en koesteren van de winnaars ligt bij de provincies. Verdere doorwerking kan worden vergroot door de resultaten en voortgang te bundelen en te delen.

Opwekking duurzame energie op Rijksgronden (Petaplan)

Aanleiding en doel

Nederland staat voor de grote uitdaging om de transitie naar een duurzame energievoorziening vorm en inhoud te geven. Daartoe zal naast de energiewinning op zee ook energiewinning op land moeten plaatsvinden. In de gebouwde omgeving, op water, in velden, op en langs infrastructuur wordt gezocht naar ruimte voor zon en windenergieprojecten.

Voor Rijkswaterstaat en ProRail is energie opwekken op eigen areaal een relatief nieuw vakgebied. Zij hebben daarom advies aan het CRa gevraagd over de ruimtelijke inpassing van duurzame energieopwekking op Rijkswaterstaat en ProRail areaal. Het doel van het advies is om inzicht te krijgen in ruimtelijk verantwoord duurzame energie opwekken op eigen areaal, in de pilotprojecten en voor de opschaling naar een landelijk niveau.

CRa en Rijkswaterstaat hebben eerder gesproken over de opwek van energie op Rijksgronden. Dit resulteerde in de gezamenlijke adviesvraag: Hoe kunnen

we op een ruimtelijk verantwoorde manier zon en wind energie opwekken op het areaal (binnende nationale grenzengrenzen) van ProRail en Rijkswaterstaat? Dit leidde vervolgens tot de volgende sub-vragen:

- Ruimtelijk advies over wat er realistisch- en ambitieus zou kunnen op Rijkswaterstaat en ProRail areaal (landelijk schaalniveau).
- Specifiek ruimtelijk advies op de zes pilotprojecten. Alle zes pilotprojecten hebben een ander type locatie, andere stakeholders die op veel meer plekken in Nederland voorkomen (lokaal schaalniveau).
- Advies op kansen en wenselijkheid van de ingreep bezien vanuit een integraal perspectief dan alleen de beschikbaarheid van ruimte op die plek; koppelingen met andere schaalniveaus, functies en met de omgeving.

Vervolgens is het Rijksvastgoedbedrijf aangehaakt op deze adviesaanvraag. Binnen het RVB speelde een vergelijkbare adviesvraag, waarna is besloten om bij dit initiatief aan te haken.

Uitvoering

In het najaar van 2017 heeft een drietal workshops plaatsgevonden met deelnemers van de Petaplanpartijen en de ministeries van IenW, BZK en EZK. Tijdens deze workshops zijn zes projecten, die in het Petaplan als pilot zijn bestempeld, toegelicht en bediscussieerd om vervolgens uitspraken te kunnen doen over de technische, maatschappelijke en ruimtelijke voor- en nadelen van de pilots. Tijdens elke workshop stond een ander thema met andere pilots centraal:

- 1e workshop: zon en wind op en rondom water – de Slufter, IJsselmeergebied en Afsluitdijk.
- 2e workshop: zon en wind op en rondom (spoor)wegen – A37, A16, knooppunt Deil, railgebonden gebouwen.
- 3e workshop: netwerk, besparingen en warmte.

Per workshop waren circa 15-20 personen aanwezig. De workshops werden voorbereid en begeleid door bureau Venhoeven CS. Na de workshops heeft dit bureau een inhoudelijke verdieping gemaakt en zijn diverse gesprekken gevoerd met de adviesvragende partijen. Op 7 februari 2018 is het conceptadvies gepresenteerd en bediscussieerd met de groep deelnemers van de workshops.

Betrokkenheid en samenwerking

De adviesvraag kwam initieel vanuit RWS en ProRail. Vervolgens is het RVB hier bij aangehaakt. Naast deze uitvoerende diensten zijn BZK, EZK en IenW hier bij betrokken. Het CRa heeft in het advies samengewerkt met Venhoeven CS.

Resultaten

In de uitwerking van het advies heeft het CRa haar opdracht breder opgepakt. Het CRa doet uitspraken die verder reiken dan alleen het domein van RWS, ProRail en het RVB. Het CRa is in de regio's op zoek gegaan naar locaties en gronden, waar deze partijen op zou kunnen aanhaken. Het CRa adviseert dat energieprojecten in de toekomst op een meer ruimtelijk verantwoorde manier worden ingepast:

- Het College van Rijksadviseurs adviseert om bij het opwekken van duurzame energie rekening te houden met de ruimtelijke impact en kwaliteit om zo verrommeling van het Nederlandse landschap en daardoor een toename van de maatschappelijke weerstand te voorkomen.
- Het College adviseert onder andere het Rijk om ruimtelijke regie te voeren bij het verduurzamen van de energievoorziening en een Nationale Structuurvisie Energie te formuleren.

Advies bestaat uit:

1. Advies duurzame energie op Rijksgronden.
2. Verkenning Venhoeven CS.

3. Afweegkader voor het Petaplan en andere energieprojecten met Rijksbetrokkenheid.

Effect en doorwerking

Achteraf gezien heeft het advies niet het gewenste effect bereikt. Met name het ministerie van EZK was niet blij met het gepubliceerde advies. Dit had de volgende oorzaken:

1. Het advies kwam op het verkeerde moment. Het advies werd ten tijde van de Klimaatakkoord onderhandelingen gepubliceerd, waarin keuzes voor locaties over energieopwekking op regionaal niveau in regionale energiestrategieën het uitgangspunt vormden. Dit uitgangspunt kwam niet overeen met het advies van het CRa.
2. Het advies werd breder geïnterpreteerd. Het advies van het CRa richtte zich op het energiebeleid van het Rijk, terwijl de initiële adviesaanvraag over opwek op rijkslocaties van RWS, ProRail en het RVB zou gaan.

Gesprekspartners geven aan dat het advies werd gepresenteerd als het hele verhaal, terwijl het advies in hun optiek niet aansloot bij de politieke context en technische, maatschappelijke en procesaspecten werden niet meegenomen. Het advies zou in optiek van diegenen effectiever zijn geweest wanneer nadrukkelijk werd aangegeven dat er vanuit een ruimtelijk perspectief werd gekeken naar een onderwerp en dat bepaalde aspecten nadrukkelijk buiten beschouwing zijn gelaten. Anderzijds zou volgens betrokkenen vanuit de departementen het advies (nog) sterker worden als het omgevingskwaliteit wordt afgewogen tegen andere aspecten of belangen (draagvlak, juridisch financieel, etc.), en wanneer deze raakvlakken en spanningsvelden naar voren komen. Per onderwerp kan deze aanpak (puur ruimtelijk, of in samenhang met andere belangen) verschillen.

De energietransitie betreft een gevoelig thema, waar het CRa zich op had verkeken. In vervolgadviezen (bijvoorbeeld Via Parijs) zijn departementen nauwer aangehaakt. Anderzijds kan het CRa als interventieteam heel effectief zijn. Vanuit haar onafhankelijke positie hoeft zij deze gevoelige discussie niet uit de weg te gaan.

Onze analyse van de case Opwekking duurzame energie op rijksgronden leidt tot de volgende bevindingen:

- Het advies Opwekking duurzame energie op rijksgronden kwam op een ongunstig moment, ten tijde van de onderhandelingen van het Klimaatakkoord.
- De breedte van het advies richtte zich op inpassing van duurzame opwek op een ruimtelijk verantwoorde manier en raakte hierbij de rol die het Rijk hierin zou moeten innemen. Het advies zou effectiever zijn geweest wanneer nadrukkelijk werd aangegeven dat er vanuit een ruimtelijk perspectief werd gekeken naar een onderwerp, en dat bepaalde aspecten daarbij buiten beschouwing zijn gelaten.
- De adviesopdracht werd breder opgepakt dan vooraf was afgesproken. Dit kwam voor een aantal betrokkenen als een verrassing.

Panorama Nederland

Aanleiding en doel

De aankomende jaren moeten we gezamenlijk aan de slag met verstrekkende en relevante maatschappelijke opgaven. Klimaatadaptatie, hervorming van de landbouw, verstedelijking en energietransitie zijn stuk voor stuk opgaven die impact zullen hebben op ons landschap en in onze levensstijl.

Optimisme en verlangen zijn ten tijde van moeilijke omstandigheden en grote onzekerheden een

krachtige motor voor verandering. Met Panorama Nederland doet het CRa een aanzet voor een gemeenschappelijk, herkenbaar en positief toekomstbeeld. In Panorama Nederland worden de noodzakelijke aanpassingen in samenhang onderzocht. Daarnaast definieert het een aantal strategische principes, vanuit een integrale, ruimtelijke blik en geredeneerd vanuit de lange termijn, met als doel een gedeelde en aantrekkelijke toekomstvisie te ontwerpen waarmee de gewenste transities op gang gebracht kunnen worden.

Uitvoering

In een groot aantal werksessies zijn de grote opgaven genen gewenste richtingen verkend. Deze sessies hebben uiteindelijk geleid tot het maken van Panorama Nederland.

Panorama Nederland is gelijktijdig en in nauwe samenhang met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgesteld. Inhoudelijk liggen het panorama en de NOVI dicht bij elkaar. Het panorama voorziet in de vraag vanuit het ministerie van BZK naar discussieruimte over de toekomstige ontwikkeling van Nederland. De inhoud van het panorama is in samenhang met het departement opgesteld.

Betrokkenheid en samenwerking

Het traject van Panorama Nederland werkte gedachtevormend voor het beleidstraject van de NOVI. In het traject is afgestemd met het NOVI team van BZK.

Het CRa heeft Panorama Nederland ontwikkeld in nauwe samenwerking met Vereniging Deltametropool en West8. Het panorama is in juli 2018 aan de minister van BZK en in september 2018 aan DG's gepresenteerd. Bij de lancering van Panorama Nederland op 6 december 2018 is de publicatie aangeboden aan de minister van BZK.

Resultaten

Panorama Nederland bestaat uit een publicatie en een fysiek 360 graden-panorama, dat de bezoeker een blik laat werpen op een schoner, hechter en rijker Nederland. Een app geeft achtergrond en duiding in het panorama.

Panorama Nederland schetst vanuit verbeelding en verlangen een optimistisch en aantrekkelijk toekomstbeeld, dat voor iedereen herkenbaar blijft, maar dat op terreinen fundamenteel anders werkt. Het Panorama concentreert zich op vier maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke impact:

1. Water verbindt ons: de wateropgaven worden benut om ook de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.
2. Rijk boerenland: de landbouw wordt in evenwicht gebracht met het landschap en de maatschappij.
3. Meer tijd voor elkaar: creëren van nabijheid binnen een efficiënt netwerk van verbindingen en verhogen van individuele keuzemogelijkheden door concentratie van verstedelijking en menging van functies.
4. Nieuwe energie: besparen op energiegebruik en energie uit hernieuwbare (warmte)bronnen.

Deze vier thema's hebben geleid tot een aantal strategische principes, die helpen in het ontwikkelen van een weloverwogen en breed gedeelde visie op de toekomst:

1. Doe het integraal, niet sectoraal; doe het gezamenlijk.
2. Kies voor maximaal rendement op geïnvesteerde maatschappelijke euro's.
3. Kies voor kwaliteit; maak in alle opgaven vergroting van de omgevingskwaliteit een centrale doelstelling.
4. Dien allereerst het algemene belang.
5. Kijk naar de lange termijn.
6. Zet in iedere regio een ruimtelijke bril op, ga uit van de bestaande kwaliteiten en leg de verbinding met de andere opgaven waar de regio voor staat.
7. Zorg voor continuïteit en goede bestuurlijke samenwerking op alle niveaus.
8. Neem als belangrijkste schaalniveau de regio.

9. Denk circulair: reductie van de vraag en hoogwaardig hergebruik van bestaande gebieden, gebouwen en materialen zijn uitgangspunt.
10. Sta open voor verandering, durf het anders te doen.

Effect en doorwerking

De doorwerking van Panorama Nederland zit in het maatschappelijk debat en in de aanscherping van het eigen werkprogramma en adviezen.

Panorama Nederland heeft veel media aandacht gekregen, waardoor de discussie over de inrichting van Nederland weer op de agenda staat. De beelden van het panorama helpen in de communicatie en het maatschappelijke debat. Deze media aandacht ontbrak ten tijde van de presentatie van de NOVI. Betrokkenen van de NOVI geven aan dat het voor de NOVI gunstig was geweest wanneer vanuit Panorama Nederland meer de koppeling met de NOVI was gelegd.

Na de lancering van Panorama Nederland reist het panorama door het hele land. Zo is het panorama in het stadhuis van Den Haag, het provinciehuis Den Bosch en gemeente de Hoeksche Waard te zien. Vanuit het buitenland toont men interesse in het panorama en lokale en regionale partijen zijn aan de slag gegaan met hun eigen panorama, zoals bijvoorbeeld Panorama Waal.

Panorama Nederland is een mission statement en fungeert als raamwerk van lopende projecten van het CRa. De aanleiding van het panorama lag in de wens om vanuit het CRa met een gezamenlijk verhaal over Nederland te komen. Dit had ook betrekking op de profilering van het CRa en de wens om één lijn uit te zetten. Het college had de wens om het gesprek over ruimtelijke ontwikkeling te voeren. Het panorama heeft hier aan bijgedragen en versterkt ook andere ontwikkelingen. Panorama Nederland is een overkoepelend verhaal en agendeert nieuwe thema's die scherper terugkomen in adviezen zoals bijvoorbeeld Dashboard Verstedelijking, (X)XL-Verdozing en het advies Via Parijs. Een aantal betrokkenen geven aan dat het inhoudelijke verhaal van het panorama steviger had gemogen.

Onze analyse van de case Panorama Nederland leidt tot de volgende bevindingen:

- De presentatie van Panorama Nederland kwam op het juiste moment. Er was behoefte aan maatschappelijk debat en ruimtelijke regie vanuit het Rijk.
- De beelden en positieve toon van Panorama Nederland zijn inspirerend en trekken de aandacht.
- Het panorama heeft een grote rol gespeeld in het gezamenlijke verhaal van het CRa. De onderwerpen uit Panorama Nederland zijn verder uitgewerkt in de adviezen.
- De koppeling met de NOVI versterkt beide ontwikkelingen. In de presentatie van Panorama Nederland had deze relatie nadrukkelijker naar voren kunnen komen.

Monitor Landschap

Aanleiding en doel

Monitor Landschap geeft de contouren van een monitoringssysteem om de kwaliteit van de leefomgeving en landschap zo objectief mogelijk te monitoren. Op die manier kan gevolgd worden hoe het landschap zich ontwikkelt. Ongewenste veranderingen kunnen vroegtijdig worden gestopt, bijgestuurd of teruggedraaid. Ook kunnen nieuwe kwaliteiten en succesvoorbeelden in beeld komen, die als voorbeeld kunnen dienen.

Het doel van het project is dat dit een opmaat zal vormen naar de realisatie van een robuust en breed gedragen systeem voor de monitoring van het Nederlandse landschap.

Uitvoering

Wageningen Environmental Research heeft een onderzoek uitgevoerd hoe monitoring van het landschap eenvoudig, efficiënt en in brede samenwerking kan worden uitgevoerd.

Betrokkenheid en samenwerking

Monitor landschap is in samenwerking met de Rijksdienst Cultureel Erfgoed, het Planbureau voor de Leefomgeving, Landschappen NL en Wageningen Environmental Research tot stand gekomen.

Resultaten

Het advies Monitor Landschap bestaat uit twee onderdelen:

- Verkenning Monitor Landschap, uitgevoerd door Wageningen Environment Research.
- Advies bij de verkenning monitor landschap, opgesteld door het CRa.

In het advies voor een Monitor Landschap komen de volgende aanbevelingen terug:

- In nauwe samenwerking met uw collega-ministeries van LNV en OCW en de provincies uitwerken van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport tot een operationeel monitoringsysteem met bijbehorend uitvoeringsteam en Raad van Advies.
- Beschikbaar stellen van middelen voor het inrichten van een compacte organisatie die het monitoren van het landschap als taak heeft, en voor het opzetten en langjarig in standhouden van het landsdekkend monitoringsysteem, onafhankelijk van een specifiek beleidstraject.
- Opdracht geven aan het Kadaster om fouten in de TOP10NL-opname te repareren, waardoor de opgaande beplantingselementen daarvan integraal onderdeel zullen zijn, zodat dit bestand een goede basis vormt voor een monitoringsysteem.
- De mogelijkheid verkennen om monitoring van het landschap tot een (wettelijke) onderzoekstaak te maken, in aansluiting op de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor het omgevingsbeleid, de verplichtingen voortkomend uit de Natuurbeschermingswet en op de afspraken in het kader van de Europese Landschapsconventie (ELC).

De voorgestelde Monitor Landschap maakt gebruik van gegevens die reeds worden verzameld. Op die manier kunnen kosten relatief laag blijven.

Effect en doorwerking

Door het landschap de monitoren kunnen Rijk en provincies zicht houden en bijsturen op de kwaliteit van het landschap.

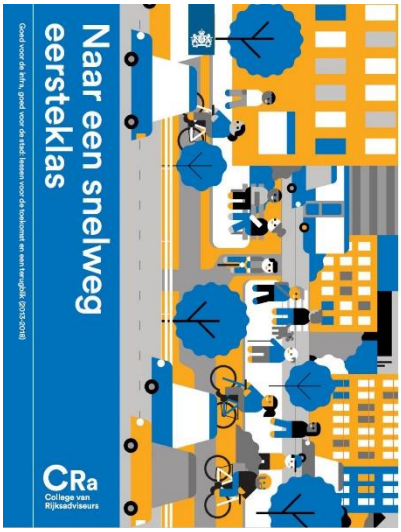
Monitor Landschap betreft en verkenning naar een monitoringssysteem voor het landschap. Het is ons niet bekend in hoeverre er verder uitwerking is gegeven aan Monitor Landschap.

Onze analyse van de case Monitor Landschap leidt tot de volgende bevinding:

- Monitor Landschap levert in potentie een bijdrage om te komen tot een monitoringssysteem van veranderingen in het landschap en het effect daarvan op landschapskwaliteiten.

Naar een snelweg eersteklas

Aanleiding en doel



De stad groeit en daarmee de vraag naar mobiliteit. De stad is gebaat bij zowel bereikbaarheid als een aantrekkelijke leefomgeving. Het denken over mobiliteit en de verhevenheid tussen de twee, heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Eén integrale opgave is belangrijk om de leefbaarheid in stedelijke gebieden te blijven garanderen, ondanks de tendens dat steden steeds voller worden en de mobiliteit toeneemt.

Het CRa heeft in de opgaven rondom de stedelijke ringwegen in Amsterdam en Rotterdam de verbinding gelegd tussen infra en stad. In de publicatie trekt het CRa, aan de hand van gesprekken met betrokkenen, inhoudelijke lessen over hoe in samenhang gewerkt kan worden aan een betere stad en infrastructuur. In Amsterdam en Rotterdam zijn stappen gezet en nieuwe ideeën opgedaan die lucht kunnen geven aan de groeiende stad en mobiliteit en die de kwaliteit van ringwegzones kunnen verbeteren. Daarnaast is de publicatie een uitnodiging aan andere regio's om anders te gaan kijken naar stedelijk gebied in relatie tot infrastructuur.

Uitvoering

Verschillende opeenvolgende CRa's hebben zich bezig gehouden met de wisselwerking tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening. CRa werkte vijf jaar aan een betere relatie tussen infra en stad. In 2017 zette Daan Zandbelt de opdracht voort om het gesprek tussen stad, Rijkswaterstaat en het ministerie over de stedelijke snelweg met de ringen van Amsterdam en Rotterdam als onderzoeksgebieden.

Het proces in Amsterdam kenmerkt zich met een afwachtend begin. Partijen waren onzeker over hetgeen wat wel en niet gezegd kon worden. Daarnaast waren er vele trajecten en onderzoeken die naast elkaar liepen. In Rotterdam was men minder aarzelend en met name nieuwsgierig. In het najaar van 2016 en voorjaar van 2017 hebben verschillende inhoudelijke sessies plaatsgevonden. Vanuit de inhoud en ambitie kon men vrij denken, los van politieke kleur of context.

De tweede ronde sessies kenmerkten zich door een meer praktische insteek, waarin alternatieven en effecten van bepaalde ingrepen werden onderzocht. Op die manier ontstond een gezamenlijk inzicht. Het proces van idee naar onderzoek naar ateliers naar praktijk heeft verschillende lessen opgeleverd.

Betrokkenheid en samenwerking

Het CRa werkte samen met IenW, RWS, ProRail, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Schiedam aan deze publicatie. Cofinanciering kwam vanuit RWS en de gemeenten. Het CRa werd ondersteund door Posad, Goudappel Coffeng en Maxwan.

Verschillende partijen hebben hun eigen ambities en uitdagingen gedeeld. Gezamenlijk is gezocht naar synergie en een gedeelde ambitie. Dit heeft tot vruchtbare samenwerkingen geleid.

"De opzet om met inhoudelijke experts gewoon te beginnen met praten zou waardevol blijken, evenals het bouwen aan een netwerk. De betrokkenen realiseren zich dat achteraf pas goed. Zo vertelt Marc Nahar (ProRail) dat er doorgaans nog te vaak door verschillende mensen aan dezelfde opgave wordt gewerkt zonder dat men dat van elkaar weet, ook binnen dezelfde organisatie. Volgens Bert Vos (Gemeente Schiedam) zorgt de dialoog ervoor dat er een gezamenlijk verhaal ontstaat met opgaven die je samen wil oppakken. Robert Hijman (Ministerie I&W) roemt de kracht van de verbeelding. Die legt de verbinding tussen verschillende

overheidslagen. Het beeld doorsnijdt schaalniveaus en rijgt onderwerpen en actualiteiten aan elkaar tot dat gezamenlijke verhaal. Martin Guit (Gemeente Rotterdam) onderstreept dat dankzij deze opzet een beweging in gang is gezet waarvan binnen vijf jaar iets verzilverd kan worden."

College van Rijksadviseurs, Naar een snelweg eersteklas, november 2018

Resultaten

Het advies is in november 2018 gepubliceerd en bevat een overzicht van projecten, bevindingen, lessen en vervolgadvies. De belangrijkste lessen zijn:

1. **Het recept voor samenwerking**: stedenbouwkundigen en verkeerskundigen zitten zelden aan één tafel. Voor een aantrekkelijke stad en toekomstbestendige snelweg is kruisbestuiving noodzakelijk. Door frequente ontmoetingen ontstaat wederzijds begrip en ontstaan verrassende inzichten.
2. **Vermijd symptoombestrijding**: de file hoort bij de balans tussen vraag en aanbod.
3. **De ring is breder dan de weg**: de zone rond de ring is vaak een grotere barrière dan de ring zelf.
4. **De ring is geen ring**: ringwegen bestaan uit verschillende segmenten, met elk een specifieke verschijningsvorm, verkeersfunctie, -samenstelling en relatie met de context.
5. **Investeer in inpassing**: breng omgevingskwaliteit en verkeerskundige functionaliteit meer in evenwicht door aan de inpassing van de ringweg in de stad te sleutelen.
6. **Investeer in plaatswaarde**: maak van de ringzone een interessante multimodale plek die een aanvulling is op de traditionele binnenstad.
7. **Investeer in nabijheid**: door het concentreren en mixen van functies kan de mobiliteitsvraag worden beperkt
8. **Wees slim met smart**: ga er niet van uit dat technologische ontwikkelingen de overlast van ringwegen zal verminderen.

Effect en doorwerking

Tijdens het symposium 'Infra en stad' in november 2018 zijn de lessen gedeeld met belangstellenden.

De verwevenheid tussen mobiliteit en verstedelijking om de leefbaarheid in stedelijke gebieden te (blijven) garanderen is de afgelopen jaren, mede door het advies van het CRa, verder gegroeid.

Onze analyse van de case Naar een snelweg eersteklas leidt tot de volgende bevindingen:

- Naar een snelweg eersteklas heeft tot waardevolle inzichten en lessen geleid in de verwevenheid tussen mobiliteit en verstedelijking.
- Het proces bracht stedenbouwkundigen en vervoerskundigen samen. Dit leidde tot nieuwe en gezamenlijke inzichten en vergrootte wederzijds begrip.

Bijlage II: Bronnenlijst

College van Rijksadviseurs, Panorama Nederland, december 2018

College van Rijksadviseurs, Naar een snelweg eersteklas, november 2018

College van Rijksadviseurs, Dashboard Verstedelijking, oktober 2018

College van Rijksadviseurs, Monitor Landschap: naar een landsdekkend systeem, oktober 2018

College van Rijksadviseurs, Opwekking duurzame energie op rijksgronden, maart 2018

College van Rijksadviseurs, Afweegkader voor het Petaplan en andere energieprojecten met een Rijksbetrokkenheid

College van Rijksadviseurs, Agenda 2017-2020: ontwerpen aan een rijker, hechter en schoner Nederland

College van Rijksadviseurs, Jaarprogramma 2018

College van Rijksadviseurs, Jaarprogramma 2019

Rijksoverheid, Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020

Rijksoverheid, Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp 2013-2016

Wageningen University & Research, Verkenning Monitor Landschap, juni 2018

Venhoeven CS, Energietransitie en leefomgeving, maart 2018

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot