

3-09-22

Essay

# Hugo's ruimtelijke grabbelton

**Met het programma Novex wil minister Hugo de Jonge de rijksregie in de ruimtelijke ordening herstellen. Het biedt een lovenswaardige gebiedsgerichte aanpak, vindt Friso de Zeeuw, maar in de nadere uitwerking struikelen de talloze ambities in de talloze regio's over elkaar. 'De hele aanpak vraagt om meer variatie in trekkerschap, organisatievorm en tijdsplanning. En de gebiedsindeling moet veel simpeler. Hij doet in dit essay een serie voorzetten.**



*door Friso de Zeeuw, bestuurder en zelfstandig adviseur; emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling*

Tussen de niet aflatende stroom beleidsbrieven die minister Hugo de Jonge de wijde wereld instuurt, zit er eentje die niet veel aandacht kreeg, maar dat wel waard is. Het gaat om het [Novex-programma](#). Deze brief gaat niet zo zeer over de inhoud van het nationaal ruimtelijk beleid maar vooral over de 'hoe dan'-vraag.

De inleiding zegt het zo: "Met het programma Novex herstellen we de traditie van ruimtelijke ordening op nationaal niveau. Samen met de medeoverheden, maar ook met het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties gaan we aan de slag. Van visie naar uitvoering, waarbij het programma Novex zorgt voor de broodnodige executiekracht. Hiermee worden provincies en gemeenten beter in staat gesteld om de ruimtelijke uitdagingen aan te gaan. De uitvoering is een proces van aanpakken en samenwerken waarin alle partijen hun rol nemen."

Deze ambitie is een voltreffer: precies wat we nodig hebben.

## Hoofdpijlers

Het programma kent twee hoofdpijlers: regie per provincie en de gebiedsgerichte regie in speciaal aangewezen Novex-gebieden.

Provincies verbinden de nationale opgaven uit een nog op te stellen ‘startpakket’ met decentrale opgaven. Die startpakketten komen in oktober beschikbaar en beogen te onderzoeken hoe de verschillende opgaven met elkaar én met ruimtelijke kwaliteit kunnen worden versterkt, welke richtinggevend keuzes daarvoor nodig zijn en hoe de uitvoering vorm krijgt.

Een jaar daarna, in oktober 2023, komen Rijk en provincies in samenspraak tot een ‘*ruimtelijk arrangement*’ waarin zij als overheden per provincie afspraken maken hoe zij de ruimtelijke puzzel naar de praktijk vertalen. Overheden zetten gezamenlijk hun beschikbare instrumenten en middelen in.

Naast de ruimtelijke regie per provincie kondigt de nota ‘gebiedsgerichte regie’ aan voor 16 *Novex-gebieden*. De minister in zijn brief: ‘Het betreft hier gebiedsontwikkelingen waar nationale opgaven in het fysieke domein dusdanig stapelen dat een gebiedsgerichte ordening en prioritering van verschillende nationale opgaven noodzakelijk is om te kunnen komen tot de gewenste herbestemming en/of ingrijpende herinrichting met behoud of versterking van de ruimtelijke kwaliteit.’

De basisopzet van Hugo verdient waardering: rijksregie, maar samen met andere actoren, gebiedsgerichte aanpak, integraal (maar met mate), geen monomaan overheidsfeestje, koppeling van beleid met uitvoering; aandacht voor kwaliteit en voor de centjes.

Het Novex-programma vergt echter forse aanpassingen. Met de manier waarop de basisopzet nu is uitgewerkt, gaat de Novex beslist niet vliegen.

## Onbeantwoord

Allereerst rijst de vraag naar de ratio achter de selectie van de 16 Novex-gebieden. Je krijgt de indruk van een grabbelton van type vraagstukken en gebiedsindelingen. Wat is de gemeenschappelijke noemer van de regio Schiphol, het Groene Hart, de Lelylijn en de regio Arnhem-Nijmegen? . Ook de [VNG](#) zoekt tevergeefs naar heldere criteria. De vraag blijft onbeantwoord; we moeten het doen met die ene geciteerde volzin over ‘de gestapelde nationale belangen die prioritering behoeven’. Maar ook de toepassing van dit magere motief strandt. Waarom manifesteren de ‘gestapelde rijksbelangen’ zich - bij wijze van voorbeeld- wel in de zone Groningen-Assen en niet in Twente en de Stedendriehoek Apeldoorn/Deventer/Zutphen?

Sterker nog: met de veelheid urgente ruimtelijk relevante kwesties, kom je in elke regio wel een aantal ‘gestapelde rijksbelangen’ tegen, zoals ook de VNG stelt. Is er geen verstedelijkingopgave dan toch wel een stevige stikstofknoop, gecombineerd natuur- en landbouwkwesties, met waterkwaliteit, klimaatadaptatie en energietransitie.

Ik verwijs naar de 22 sectorale, ruimtelijke relevante rijksprogramma’s die in een bijlage bij de Novex staan opgesomd.



*Overzicht van de Novex-gebieden: een wirwar*

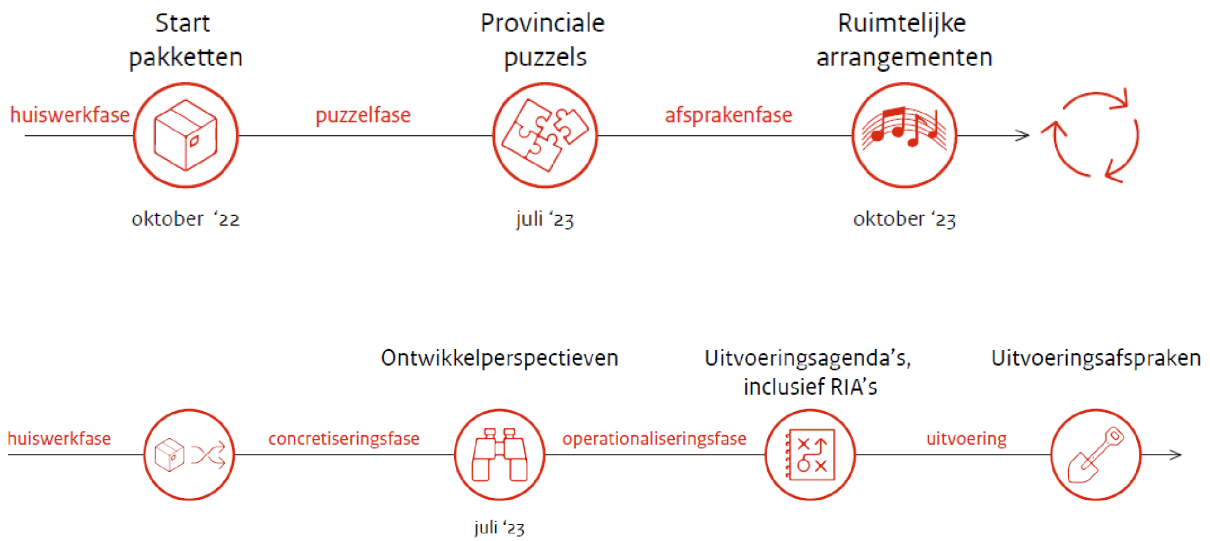
Sowieso lijken de verstedelijkingsopgaven nogal de boventoon te voeren, naast enkele industriële en logistieke hotspots. Van de 16 Novex-gebieden gaan alleen De Peel, Foodvalley en het Groene Hart een stevige rurale component.

Qua aanpak en gebiedsindeling gaan die Novex-gebieden botsen met gebieden waarover de provincie de regie voert. Dat staat garant voor chaos. Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland worden nagenoeg volledig afgedekt met Novex. En kijk naar de Metropoolregio Amsterdam waar vier Novex-gebieden elkaar gedeeltelijk overlappen.

## **Routekaarten**

De 'routekaarten' van Novex-gebieden en provinciegebieden lopen in de eindfase onverklaarbaar uiteen. Bij provinciegebieden heet het eindproduct: 'ruimtelijk arrangement'. Daarna gaat de beleidscyclus weer op herhaling. Bij de Novex-gebieden mondt het proces uit in een [regionale uitvoering- en investeringsagenda](#), gevolgd door uitvoeringsafspraken. Dat is de [juiste route](#), want alleen zo sla je de brug van beleid naar uitvoering, met behoud een werkbaar gehalte aan integraliteit.

Het verschil in eindproduct berust kennelijk op de gedachte dat in provinciegebieden het leggen van de regionale 'puzzel' volstaat. Geen ontwikkelingsperspectief, geen uitvoeringsstrategie met een investeringsplanning en geen rijks-geld. Ontbreekt daar volgens de minister de noodzaak? In Twente, Midden-Limburg en Noord-Holland-Noord, om drie voorbeelden te noemen, denkt men daar radicaal anders over. We noteren een tweede argument om het gekunstelde onderscheid met de aparte Novex-gebieden te verwerpen.



*‘Routekaarten’ voor provinciegebieden (boven) en Novex-gebieden, met onverklaarbare verschillen*

De exclusieve regierol van de provincies is het volgende kritiekpunt. Het steunt op een starre en hiërarchische opvatting van de minister over het Huis van Thorbecke. Ik verklap geen geheim dat provinciebesturen in het algemeen niet uitblinken in uitvoeringskracht, gunstige uitzonderingen daargelaten. Toch krijgen zij - in de niet-Novex-regio’s - ongeclausuleerd het voortouw bij het samenstellen het ‘ruimtelijk arrangement’. Provincies die een arrangement maken: dat staat mijlenver ver van de uitvoering af. Het kan uitmonden in een opgefrist provinciaal toetsingskader (via de omgevingsvisie en de omgevingsverordening), met een paar losse projecten.

## **Pragmatisch**

Het verdient aanbeveling om per regio heel pragmatisch te kijken waar energie, capaciteit en professionaliteit zit om de regionale opgave ter hand te nemen. En die te mobiliseren. Dat geldt zowel voor de Novex- als voor de provinciale gebieden.

In de praktijk zien we vaak dat gemotiveerde gemeentebestuurders met regionaal denkniveau de drijvende kracht vormen achter bovenlokale gebiedsprocessen. Ik sluit provinciebestuurders niet uit; het gaat mij om verbreding van het veld, in personen en organisatievormen. Flexibiliteit in organisatie en ‘governance’ doet niet af aan betrokkenheid en beslissingsbevoegdheid van staten en raden. Dát is de essentie van het Huis van Thorbecke.

Het hangt samen met de doorslaggevende kwestie of ‘de overheid’ al die parallelle opgaven en taakstellingen wel aan kan. *Wie* gaan dit allemaal doen? Naast bestuurders met visie, gezag en doorzettingskracht hebben we een cohort (ambtelijke of ingehuurde) programmaleiders ofwel ‘gebiedsregisseurs’ nodig. Aan dit soort types bestaat een nijpend tekort. En laat men niet de fout maken hiervoor ‘verbinders’ te rekruteren ‘met een brede managementervaring’ maar zonder inhoudelijke bagage. Zij zullen falen.

Het starre, theoretische sjabloon met spelregels en routekaarten in de Novexbrief moet ook op andere onderdelen worden losgelaten om een bestuursinfarct te voorkomen. Neem het tijdschema. Voor het hele proces trekt Hugo één jaar uit: van oktober 2022 tot oktober 2023. Versnellen is prima, maar alleen al het feit dat midden in dat jaar (maart 2023) verkiezingen voor provinciale staten plaatsvinden, met naar verwachting lastige formaties, maakt dit schema volstrekt illusoir.

Wat het werkstuk van de minister zo lieflijk als het ‘leggen van de puzzel’ omschrijft, zal in werkelijkheid meestal (ook) gaan om een weerbarstige belangenstrijd om de ruimte. Het beslechten van de strijd, de wisselwerking met regionale (stedebouwkundige of landschappelijke) ontwerpen en het betrekken van maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven vergen tijd. Zeker als het realiseren van ruimtelijke kwaliteit tot de doelstellingen behoort.

## **Impasses**

Impasses zijn niet uitgesloten, waarbij de minister in uiterste instantie de knoop moet doorhakken. In dit escalatiemodel voorzien de Novex-spelgels.

Onder druk van de deadline, met een financieel worstje, komen wellicht toch ‘vloggertjes’ tot stand. Maar die ontberen dan scherpste, integraliteit, draagvlak en ruimtelijke kwaliteit.

Dit risico geldt niet overal in dezelfde mate, want geen enkele regio begint helemaal bij nul. Bepaalde regio’s hebben zelfs al forse stappen gezet in de richting van een breed ontwikkelingsperspectief en die kunnen sneller. Neem het Groene Hart waar alle relevante overheden in mei een [bestuursovereenkomst](#) hebben ondertekend. De inzichten uit de integrale gebiedsopgaven gaan de uitvoering- en investeringsagenda voeden.

En kijk naar de [regio Breda-Tilburg](#) (Hart van Brabant) waar men de verstedelijkingsstrategie verbreedt naar een omgevingsagenda (publiek-publiek) en een investeringsagenda (publiek - privaat) met concrete projecten.

In beide regio’s doen de waterschappen volop mee; hier komt ‘water en bodem sturend’ tot zijn recht.

De regio’s Arnhem-Nijmegen en Foodvalley zijn nog niet zover, maar behoorlijk op weg. Anders is de situatie bijvoorbeeld in Noord-Holland-Noord waar de gemeenten met hun maatschappelijke partners aan de gang wilden, maar stuitten op een blokkade van het provinciebestuur.

In de verse Novex-zone Lelylijn zit nog in de fase waarin opgave en gebied nog gedefinieerd moeten worden.

Kortom: de hele aanpak vraagt om meer variatie in trekkersschap, organisatievorm (governance) en tijdsplanning.

Last but not least: de centjes. Cruciaal voor het slagen van het Novex-programma vormt de gebundelde, gecoördineerde en ont-kokerde toekenning van rijksbijdragen aan de gemeenten, provincies en waterschappen op basis van hun uitvoeringsagenda’s. De gezamenlijke bewindspersonen hebben een unieke kans om hun bonte palet van versnipperde, sectorale bijdrageregelingen en ‘deals’ gecoördineerd toe te kennen. Op die manier kunnen zij ook een

eind maken aan het bijna hysterisch najagen door gemeenten en provincies van elke sectorale subsidie, hoe gering die ook is. Ook het [Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening](#) wijst hierop.

Gezien de voorzichtige bewoordingen in de Novex-brief, krijg ik niet de indruk dat Hugo hiervan zijn collega's heeft weten te overtuigen. Zij wijzen middelen toe volgens 'eigen criteria', zo staat het verdacht kort in de Novexbrief. De relatie met de routekaart blijft vaag. Let wel: het gaat om groot geld: miljarden voor infra, stikstof en klimaat. De koppeling met de Novex zou veel [explicierter](#) moeten.

Het geheel overziend, luidt de conclusie dat de aanzet van het Novex-programma waardering verdient. Het baant de enige bewandelbare weg waarop wij in dit land de complexe opgaven op een beperkt oppervlak kunnen oplossen. Wil de aanpak echt gaan werken (uitvoeringskracht!), dan zijn stevige wijzigingen nodig, want deze spaghettiberg is oneetbaar. Ik doe daartoe concrete voorstellen. Het woord is nu aan de Tweede Kamer die binnenkort debatteert over de Novex-programma. De bal ligt klaar voor het doel.