

En dan nu: perspectiefgebieden!

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is weer een klein stapje verder. Als je de brief van 13 april van minister Kajsa Ollongren leest, zou je dat niet zeggen, want het eerste vijf pagina's bevatten hoofdzakelijk bekende koek.

De prachtige doelstellingen en ambities buitelen over elkaar heen. Het kabinet maakt nog geen keuzes op hoofdlijnen; die gaat de minister 'rond de zomer' schetsen. Eind 2018 kunnen we dan de ontwerp-Novu verwachten.

'Werkend stelsel'?

De laatste paragraaf van de brief, getiteld 'Een werkend stelsel' is het interessante stuk. Een paar citaten. De Novu is 'geen blauwdruk', is 'niet alleen een visie van de rijksoverheid' en 'is selectief'. Verder: 'Een visie is nooit genoeg, cruciaal is dat de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in lijn met de visie plaatsvindt'. Elk citaat roept steeds luider de vraag op: Hoe dan?

Het antwoord, in termen van instrumentatie, heet dus 'werkend stelsel'. De paragraaf leest niet makkelijk. Dat wekt geen verbazing, want het gaat hier om een complexe materie. Ga maar na: geëmancipeerde lagere overheden hechten aan de decentrale besluitvorming die het ruimtelijk domein inmiddels kenmerkt. Departementen hechten aan hun autonomie en eigen prioriteitstelling. NOVI-beslissingen moeten, zeker bij verdere concretisering, open staan voor burgerparticipatie. Realisering van de meeste beslissingen afhangen van de bereidheid van marktpartijen om mee te investeren. Kortom: het is 'multi-level governance' en netwerksturing wat de klok slaat.

De minister kondigt vijf instrumenten aan:

- een bestuursakkoord van rijksoverheid met de andere overheden;
- programma's, gebaseerd op de Omgevingswet die 'sectoraal, integraal en/of gebiedsgericht zijn';
- een algemene maatregel van bestuur (AMvB), eveneens op voet van de Omgevingswet, voor de 'kaderstelling';
- regionale omgevingsagenda's: 'actualisatie en verbreding van de bestuurlijke overleggen over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)';
- aanwijzing van perspectiefgebieden, waarover straks meer.

Deze opeenstapeling lijkt mij teveel van het goede. De bestuurlijke en ambtelijke spaghetti tussen overheden onderling dreigt verder uit te drijven, verantwoordelijkheden dreigen te vervagen, ten koste van de (politieke) afwegingsruimte van de volksvertegenwoordiging (zoals gemeenteraden). Ook de inbreng van lokale belanghebbenden en de democratische besluitvorming kan in het gedrang komen.

Mijn suggestie zou zijn om uiterst terughoudend te zijn met de programma's en de amvb of die zelfs achterwege te laten. De regionale omgevingsagenda's vergen een nieuwe opzet; een opgepimd MIRT-overleg voldoet niet, want het huidige regionale MIRT-overleg functioneert slecht.

De meeste potentie zit vermoedelijk in de 'perspectiefgebieden' omdat daar actie centraal staat, in plaats van beleidsprogramma's, overleg en regelgeving.

Perspectiefgebieden

'Plekken waar meerdere prioriteiten samen komen, waarbij 'een integrale en gezamenlijke aanpak tot betere resultaten kan leiden', zo kenschetst de brief van de minister de perspectiefgebieden. Het is de bedoeling 'dat regionale partners in deze gebieden tot een gezamenlijk toekomstperspectief komen'. Dat klinkt nog rijkelijk vaag en niet-onderscheidend. Ook de referentie aan de 'Bereikbaarheidsprogramma's in het kader van het MIRT' helpt niet. Wie kent nou deze Bereikbaarheidsprogramma's? Alleen echte beleidsnerds. Ik zou verwijzen naar Ruimte voor Rivier en aan de verschillende generaties Sleutelprojecten. Dat zegt de meeste mensen natuurlijk ook niets, maar roept bij een brede groep professionals in ieder geval herkenning en erkenning op. Het waren gebiedsgerichte succesnummers die de kwalificatie 'integrale coproductie' verdienen. Groot verschil is wel dat voor deze plannen projecten forse rijksbudgetten beschikbaar waren. Die ontbreken nu; het zal nu hoofdzakelijk moeten komen van bundeling en ontkokering van bestaande, sectorale geldmiddelen.

Toch zou ik de perspectiefgebieden niet nu al bij het grofvuil willen zetten. Er valt wat van te maken als aan aanwijzing consequenties worden gebonden die het verschil maken. Ik denk tenminste aan de volgende elementen:

- gebundelde, 'ontkokerde' inzet van de betrokken departementale beleidsinstrumenten, budgetten en informatietechnologie; idem van de betrokken mede-overheden;
- beschikbaarstelling van een 'knelpuntenpot';
- aanstelling van een professionele gebiedsregisseur die (zonder aantasting van politiek-bestuurlijke bevoegdheden) zorgt voor samenwerkingsarrangementen, integratie, voortgang en doorbreking van impasses (zonder aantasting van politiek-bestuurlijke bevoegdheden);
- een juridische status waarin de voorgaande elementen faciliteert en van hun vrijblijvendheid ontdoet.

Voor dat laatste - de juridische status - kan men te rade gaan bij het 'projectbesluit' dat in de Omgevingswet is opgenomen en het 'lokaal project van nationale betekenis', een instrument in de Crisis-en herstelwet (dat slechts twee keer is toegepast). Onmiddellijk plaats ik deze kanttekening: bij alles wat je een juridische mantel geeft, ligt juridisering op loer. Verstarre, vertraging en (beroeps)procedures verdringen dan de voordelen. Afweging van voor- en nadelen zal dus zorgvuldig moeten plaatsvinden.

Over welke gebieden gaat het eigenlijk? De brief noemt nauwelijks criteria en geen concrete gebieden. Aan de volgende criteria valt te denken:

- urgent en complex gebiedsgebonden vraagstuk van bovenlokaal belang;
- betrokkenheid van meerdere beleidsterreinen én meerdere overheden.

Inhoudelijk kan het om cumulatie van problemen ('uitdagingen') gaan, zoals in een deel van Rotterdam-Zuid, het Groninger bevingengebied of de veenweidegebieden. Of gebieden waar zich buitengewone groei- en transformatie-opgaven aandienen, voor bijvoorbeeld voor woningbouw, economische ontwikkeling of energietransformatie.

Uiteraard zal vanuit alle hoeken van het land een run komen op de status van perspectiefgebied. Het risico is dan ook: 'Heel Nederland één groot perspectiefgebied'. Daarom mijn tip: hou het exclusief en ga juist niet uit van 'voorbeeldwerking' naar andere gebieden zoals de minister nu suggereert.

Conclusie

Met de brief van 13 april van de minister Ollongren is de NOVI is weer een klein stapje verder. Niet inhoudelijk; daarom kan de lezer de eerste vijf bladzijden gerust overslaan; die behelzen bekende koek. Daarna geeft de paragraaf 'Werkend stelsel' een eerste indruk hoe de regering de door- en uitwerking van de NOVI wil organiseren. Van een gebalanceerde en doeltreffende aanpak is echter nog geen sprake. Dat klemt te meer, omdat van (extra) geld geen sprake is. Men stalt een uitgebreid instrumentarium uit; overregulering dreigt. Echt nieuw is de introductie van 'perspectiefgebieden'. Meer dan de andere instrumenten komt dit instrument in aanmerking voor verdere aankleding omdat hier actie en doorbreking van de verkokering centraal staan en niet (nog meer) beleid, overleg en regulering.