

Doorbreking van de verkokering en actiegerichtheid

De cruciale verbinding

tussen integraal strategisch

beleid en uitvoering

We moeten de rampzalige breuk tussen integraal strategisch beleid met integrale uitvoeringsplanning weer herstellen. We moeten op zoek naar concepten die hierbij helpen. ‘Perspectiefgebieden’ hebben die potentie, denkt Friso de Zeeuw. ‘Amsterdam Wetlands’ is een ander voorbeeld. Versleten concepten, zoals het Groene Hart, moeten we slopen,, anders wordt de spaghetti alleen maar omvangrijker. En soms moeten we ontkoppelen, zoals de agrarische productie en natuur en landschap, en nieuwe koppelingen maken, zoals verstedelijking met natuur en landschap.

Het stuk ‘Naar een Groen-Blauwe metropool’ (ROM 6, juni 2018) van Pieter van der Heijde geeft inhoudelijk de juiste richting. Niks mis mee. In het laatste deel waar hij over het over ‘actief ingrijpen’ heeft, gaat hij echter de mist in. Daar noemt Van der Heijde als eerste instrument de Ladder duurzame verstedelijking. Dat is nu bij uitstek een bureaucratisch, juridisch misvormd instrument waar wij het *niet* van moeten hebben. Daarnaast noemt hij toepassing van de Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl. Dat is een voodoo-model dat even furore heeft gemaakt in

crisistijd. Van der Heijde is niet de enige met een fatsoenlijk verhaal op strategisch beleidsniveau, die de draad kwijt raakt als het naar doorwerking en operationalisering gaat. Dáár zit de zwakke schakel. Het is ook één van de grootste risico’s van de NOVI.

Achilleshiel

De enorme opgave van de NOVI is enerzijds de ‘horizontale coördinatie’, de afstemming en verbinding van deelbelangen van verschillende departementen. Directeur NOVI, Emiel Reiding, licht daarover, ook in het juninum-mer van ROM, een tipje van de sluier op. In dat integrale denken zit een kleine beetje schot, maar het gaat allerm minst van een leien dakje. Het kabinet heeft zelf al een gevoelige belangentegenstelling bij voorbaat uit de NOVI gehaald: het luchtvaartdossier. Dat betekent dat we in die nationale omgevingsvisie weinig richtinggevend lijnen zullen

aantreffen over de ontwikkeling van Schiphol en al die andere regionale luchthavens, Lelystad Airport voorop. Ik vraag mij af hoe je een serieuze visie op de fysieke leefomgeving op tafel kunt leggen zonder te kijken naar de toekomst van de luchtvaart, en inherent daaraan, de economie. Het lijkt er toch weer op dat de domeinen economie en ruimte gescheiden van elkaar worden behandeld. En wat gaan we in de NOVI lezen over de ingrijpende veranderingen in de agrarische sector, want doorgaan op de huidige koers is onmogelijk.

De afgelopen decennia laten ook enkele succesvolle voorbeelden zien van geslaagd integraal omgevingsbeleid *Vinex* (1991), *Ruimte voor de Rivier* (2006) en de opeenvolgende generaties *Sleutelprojecten* (vanaf 1990). De lopende *Deltaprogramma’s* zijn de meest recente voorbeelden van redelijk geslaagd integraal beleid. Die hebben dan ook

Opmaat voor de NOVI

Eind dit jaar presenteert het kabinet de concept-NOVI, waarin de hoofdlijnen voor de toekomstige ontwikkeling en inrichting van de fysieke leefruimte worden vastgelegd. ROM biedt ruimte aan vakgenoten om het debat te voeden met hun visie over waar het naartoe moet en wat daarvoor nodig is. Bijdragen zijn welkom: marcel.bayer@romagazine.nl

een gunstige uitgangspositie: de thema's waterveiligheid en klimaatadaptatie kunnen in ons land op brede steun rekenen. Er is zijn forse investeringsbudgetten beschikbaar en de bestuurlijke governance zit doordacht in elkaar, met de Deltacommissaris als gezaghebbend boegbeeld.

Kortom, het gaat om gezamenlijke keuzes, prioriteiten en gebundelde inzet van (investerings-)middelen. Meer dan bij welk beleidsstuk ook, is dit een achilleshiel van de NOVI. Het stelt hoge eisen aan de politieke en ambtelijke stuurmanskunst van de NOVI-ploeg en de coördinerend minister van BZK, want de ontsnappingsroutes van de andere betrokkenen zijn legio.

Multilevel governance in netwerken

De rijksoverheid moet niet meer bepalen dan echt nodig is. Daarnaast moet zij de andere overheden betrekken bij de analyses, keuzes en prioriteiten. Maar soms moet zij de knoop doorhakken waar impasses dreigen; het harmoniemodel kent zijn grenzen. Dit is de tweede achilleshiel van de NOVI: de 'verticale coördinatie': de doorwerking naar de andere overheden, maatschappelijke groeperingen en de praktijk. Ofwel: van visie via plan naar gebiedsontwikkelingen.

Over de sturingsvraag en de governance heb ik eerder voor VNO/NCW advies uitgebracht dat verwerkt is in hun nota *Schaarse ruimte, slimme oplossingen*. De sturingsvraag is complex omdat een directief, centraal sturingsmodel niet (meer) werkt. Een theoretisch kader is onontkoombaar, anders raak je de weg kwijt. Om die weg van *visie* naar *uitvoering* te effenen, maak ik onderscheid in drie arena's, die verschillen in schaal, participanten en activiteiten.



Ze zijn echter wel met elkaar verbonden. Het gaat hier om – in jargon – *multilevel governance* en *netwerksturing*.

Op *nationaal niveau* vindt verankering van de visie en het programma op hoofdlijnen plaats, de financiële arrangementen en de governance. De *intermediaire arena van stad en regio* beslaat een breed veld. In de overheidskolom betreft het een bonte verzameling van zowel provincies, metro-poolregio's, andere regionale samenwerkingsverbanden als afzonderlijke gemeenten. Hier vindt – op uiteenlopende manieren – de interactie plaats van de nationale programma's met regionale ambities, plannen, prioriteiten, afwegingen en investeringen van publieke partijen. In de *arena van het (grotere of kleinere) gebied* vinden op basis van een plan de concrete investeringen plaats die onze fysieke ruimte in de praktijk daadwerkelijk veranderen. 'Op locatie' komen de concrete (risicodragende) publieke en private investerende partijen in beeld. Dat kan zowel een dijkverzwaringproject betreffen, een woongebied, een herstructureringsplan dat bijdraagt aan de 'bruisende binnenstad', uitbreiding van een natuurgebied, herinrichting van een campus of een bedrijventerrein dat grootschalige logistieke bedrijven gaat huisvesten.

Regionale agenda's

Het tweede, regionale, niveau

is de cruciale schakel in dit huis van multilevel governance. Daar moeten nationale programma's worden verbonden met regionale en lokale ambities, en hun praktische uitwerking krijgen. We kennen het idee van *regionale agenda's* al, en hebben er met wisselend succes ervaring mee opgedaan.

De hiervoor genoemde succesvolle voorbeelden van integraal omgevingsbeleid, waren zeker ook geslaagd in hun doorwerking van nationale visie naar regionale en lokale gebiedsontwikkeling. De integratie van ruimtelijke ordening en infrastructuurprojecten verloopt nog altijd minder voorspoedig. Zo blijkt uit onderzoek dat de echte besluitvorming plaatsvindt achter de schermen van het daarvoor opgezette *BO-MIRT*, het *Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Een goede lobby blijkt doorslaggevend. Bovendien is de ruimtelijke component van het MIRT nooit behoorlijk uit de verf gekomen; het gaat toch vooral over infra en wie wat uit de pot weet te hengelen. Dit klemmt in de komende periode extra, nu de mobiliteit in stedelijke regio's tegen de grenzen van de capaciteit aanloopt en de wisselwerking met de ruimtelijke planning nog urgenter wordt.

Regionale samenwerking tussen gemeenten (met betrokkenheid van de provincies) »

▲ *IJperveld, onderdeel van Amsterdam Wetlands. Beeld Landschap Noord-Holland, Niels Hogenweg, met dank aan HB Adviesbureau.*

blijft een moeilijk verhaal, met name als het om verstedelijking en mobiliteit gaat. ‘De prikkel voor het realiseren van effectieve samenwerking op regionale schaal is volstrekt onvoldoende’... ‘Het werken aan fenomenen als groei en krimp, maar zeker ook energietransitie, valt samen met een goed functionerende regionale schaal. Een prikkel of beloning op sterke regionale samenwerking zal gemeenten stimuleren hun rol adequaat in te vullen.’ Citaten uit *De verstedelijkingsopgave van Nederland*, een gezamenlijk manifest van IPO, G4 en G32, najaar 2017. Maar het regionaal beleid van de Rijksoverheid scoort vooral in onoverzichtelijkheid, ontbreken van transparantie en ondemocratische besluitvorming. Kijk naar de regiodeals. Minister Carola Schouten is de hoofdcroupier in dit rijks-casino. Lukraak lijken budgetten te worden toegekend. Voor de regio’s de die nog niet hebben gevangen worden nu criteria bedacht. Het dwingt bestuurders tot ongegeneerd lobby-gedrag. Ook de klimaat-tafels zijn niet transparant genoeg en ondemocratisch. En ook hier gaat het om groot geld.

Perspectiefgebieden als kans

Om de NOVI meer substantie te geven, de zwakke regionale schakel te versterken en de verkokering te doorbreken, pleitte ik eerder voor de inzet van een nieuwe generatie sleutelprojecten en -gebieden. Integraal strategisch beleid en integrale uitvoeringsplanning zijn daarbij het uitgangspunt. De NOVI noemt dat ‘perspectiefgebieden’, maar daarmee wordt hetzelfde bedoeld. We stellen ze in voor urgente, complexe en gebiedsgebonden vraagstukken van bovenlokaal belang, waar dan per definitie meerdere beleidsterreinen

én meerdere overheden bij betrokken zijn.

De betrokken overheden en semi-overheden, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van private partijen en burgers, maken samen een agenda, programma en proces-aanpak. Ze doen dat met gebundelde, ‘ontkokerde’ inzet van beleidsinstrumenten en budgetten. Er komt een ‘knelpuntenpot’ om lastige hobbels uit weg te ruimen. Substantiële extra financiële middelen zijn echter *niet* de kern van de aanwijzing; daarvoor zijn simpelweg geen budgetten beschikbaar. Doorbreking van de verkokering en actiegerichtheid staan centraal.

Een aantal van dergelijke regionale projecten van nationale betekenis ligt voor de hand. Ik doe een eerste voorzet: de Schiphol-zone met de westflank van Haarlemmermeer; het stedelijk gebied Rotterdam - Den Haag - Leiden; Rotterdam-Zuid als sociaal-maatschappelijk, economisch én ruimtelijk ontwikkelingsgebied; grote transformatiegebieden en uitleggebieden met meer dan 10.000 woningen; uiterst complexe projecten zoals de spoorzone Dordrecht-Zwijndrecht, de veenweidegebieden en het Groningen-aardbevingsgebied.

Nieuwe bestuursconcepten kunnen soms helpen om deze regionale projecten van nationale betekenis van de grond te krijgen en tot een succes te brengen. Op voorwaarde dat we de oude slopen, anders wordt spaghetti alleen maar omvangrijker. Het Groene Hart is een voorbeeld van een concept dat het einde van zijn levenscyclus heeft bereikt. De Stuurgroep Groene Hart, waarin overheden samenwerken is machteloos en de provincie Zuid Holland kijkt

ernaar. En zo kan het gebeuren dat delen van het gebied verder verrommelen, zoals ik heb beschreven in mijn ROM-column *Groene Hart-beleid is failliet (Het zit anders! in ROM 5, mei 2018)* met het oprukken van de kolossale dozen langs onze snelwegen als treurig resultaat.

Kansen genoeg, ze liggen voor het oprapen. Denk aan de verweving van stadsuitbreiding met landschap, biodiversiteit en water. Daarover heeft de gemeente Alphen aan de Rijn bijvoorbeeld goede ideeën. Verdere industrialisatie van de landbouw is niet meer te verenigen met landschap en biodiversiteit. We moeten wellicht toe naar een *Agrarische Hoofdstructuur*. Daarbinnen krijgt de grootschalige, op export gerichte commerciële productie en technische innovatie volop ruimte, binnen milieuraanvoorwaarden. Elders komen landschap, natuur, recreatie en biodiversiteit centraal te staan, zoals in de veenweidegebieden. Daar remmen we dan meteen de bodemdaling en CO₂-uitsoot mee af. In een aantal grote regio’s verlaten we dus het ideaal van verweving van commerciële landbouw met natuur en landschap.

Soms springen maatschappelijke organisaties en bedrijven al in het gat dat overheden laten vallen, zoals het initiatief *Amsterdam Wetlands*, waar de gezamenlijke natuurorganisaties zijn gekomen met een integrale visie op het groene gebied met polders en veenweidegebieden tussen Alkmaar en Amsterdam, ook in relatie tot verstedelijking. Maar wel actiegericht, te beginnen met het stoppen van de peilverlaging in de veenweidegebieden die dreigen te verdwijnen. Ik ben ambassadeur van dit initiatief, juist omdat het beleid koppelt aan actie. «