

Bron: Vastgoedjournaal.nl, 12 maart 2018

Auteur: em. prof. mr. Friso de Zeeuw (emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft)

Zo wordt de *Nationale Omgevingsvisie* een succes

Een forse verstedelijkingopgave, de mobiliteit die daarmee samenhangt, een ingrijpende energietransitie van de gebouwde omgeving en de aanpassing ons land aan de klimaatverandering: in de *Nationale Omgevingsvisie* komen al deze en nog andere kwesties samen. De nationale politiek moet de koers tot 2050 uitzetten. Na een ellenlange voorbereidingsperiode moet in de loop van dit jaar eindelijk een ontwerp van deze visie het licht gaan zien.

Heeft een Nationale Omgevingsvisie wel zin?

Heeft een Nationale Omgevingsvisie eigenlijk wel zin? Dat lijkt een overbodige vraag maar is het niet. Het kerkhof ligt vol met overbodig of vruchteloos omgevingsbeleid van de rijksoverheid. Daarom stel ik de vraag aan de orde: hoe kan de Nationale Omgevingsvisie (Novi) *wel* betekenis krijgen.

Meer dan drie jaar sleept het proces van de Novi zich nu voort met breedvoerige stukken, gestapelde ambities en een grotendeels mislukte poging tot maatschappelijk debat. Het laatste jaar waait er echter een andere wind bij de projectleiding die wellicht perspectief biedt.

Ik heb de afgelopen 40 jaar heel wat 'integrale' rijksnota's langs zien komen die het papieren stadium niet zijn ontstegen. Voorbeeld: *Structuurvisie Randstad 2040*. Deze dikke, gewichtig ogende nota (2008) heeft geen enkele invloed uitgeoefend.

Een recent voorbeeld is de *Agenda Stad*. Begonnen (in 2014) als de zoveelste vrijblijvende babbelbox komt met de *City-deals* wel iets meer vlees op de botten. Maar het blijft een amorse brei van projecten en projectjes.

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 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.

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor een succesvolle Novi zijn stevig. Ik noem de volgende factoren, die ik baseer op eerder [onderzoek](#) en recente ervaringen.

a. Maatschappelijke vraagstukken moeten een Novi inhoudelijk kunnen rechtvaardigen. Het zijn kwesties in de fysieke omgeving die niet effectief zonder interventies van de rijksoverheid decentraal kunnen worden en evenmin 'sectoraal' aangepakt. In afwijking tot de afgelopen tien jaar dringt zich inmiddels een indrukwekkende agenda op. met onder meer verstedelijkingsopgaven, energietransitie en klimaatadaptatie.

b. Selectiviteit. Een visie die voor elk thema een kaarsje brandt zal aan zijn gewicht ten onder gaan. In de beperking tot ruimtelijk relevante, sector-overstijgende thema's met koppeling met een uitvoeringsstrategie toont zich de meester. De tijdshorizon tot 2050 is hachelijk; concentratie op de komende 15 jaar verkleint het risico op vrijblijvende paradijselijke vergezichten. De omgevingsvisie van de provincie Noord-Holland is een voorbeeld van een holistisch product dat geen keuzes bevat. Dat is zelfs de Commissie MER opgevallen.

d. Een minister die er voor gaat. Zo geëngageerd als de vorige minister Melanie Schultz zich inzette voor de Omgevingswet, zo weinig belangstelling had zij voor de Novi. Dat weerspiegelde zich in een erbarmelijk, richtingloos voorbereidingsproces. De huidige minister Kajsa Ollongren (BZK) staat dus voor een inhaalslag. Haar stuurmanskunst is ook hard nodig bij het volgende item.

e. Commitment van andere relevante beleidsvelden en ministeries. In jargon: horizontale coördinatie. Dit geldt met name de ministeries van Infrastructuur, Economische Zaken en Landbouw. 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, want de ontsnappingsroutes van de andere betrokkenen zijn legio.

f. Evenwicht tussen centrale sturing en decentrale betrokkenheid en beleidsvrijheid. In jargon: verticale coördinatie. 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 ook de knoop doorhakken waar impasses dreigen; het harmoniemodel kent zijn grenzen. Dit is de tweede achilleshiel van de Novi.

Het idee van *regionale agenda's* kan verbetering met zich meebrengen, maar is op zichzelf onvoldoende. Introductie van sleutelprojecten en herstructurering van het BO/MIRT horen daar ook bij. Ik kom daar straks op terug.

g. Geconcentreerde inzet van middelen. Verkokerde, sectorale inzet van (investerings-)middelen frustreert vaak de brede aanpak. Een omgevingsvisie die geen doorwerking heeft naar de inzet van financiële middelen heeft geen betekenis. Een 'eigen' budget is wenselijk maar niet eens strikt noodzakelijk.

De visie schept voorwaarden voor publiek -private samenwerkingen en daarmee voor investeringen van marktpartijen.

f. Inhoudelijke kennis en kunde bij het ministerie. Kwetsbaar punt, omdat die inhoudelijke kennis met de rampzalige beslissing van het parlement in 2002 om de kennis van - bij voorbeeld - ruimtelijke economie en regionale planning - uit te plaatsen naar het 'onafhankelijke' Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De lacune moet noodgedwongen opgevuld met externe kennisinbreng.

Sturing en governance

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. Om de 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, metropoolregio'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 dijkverzwarringsproject 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 arena: de zwakke schakel

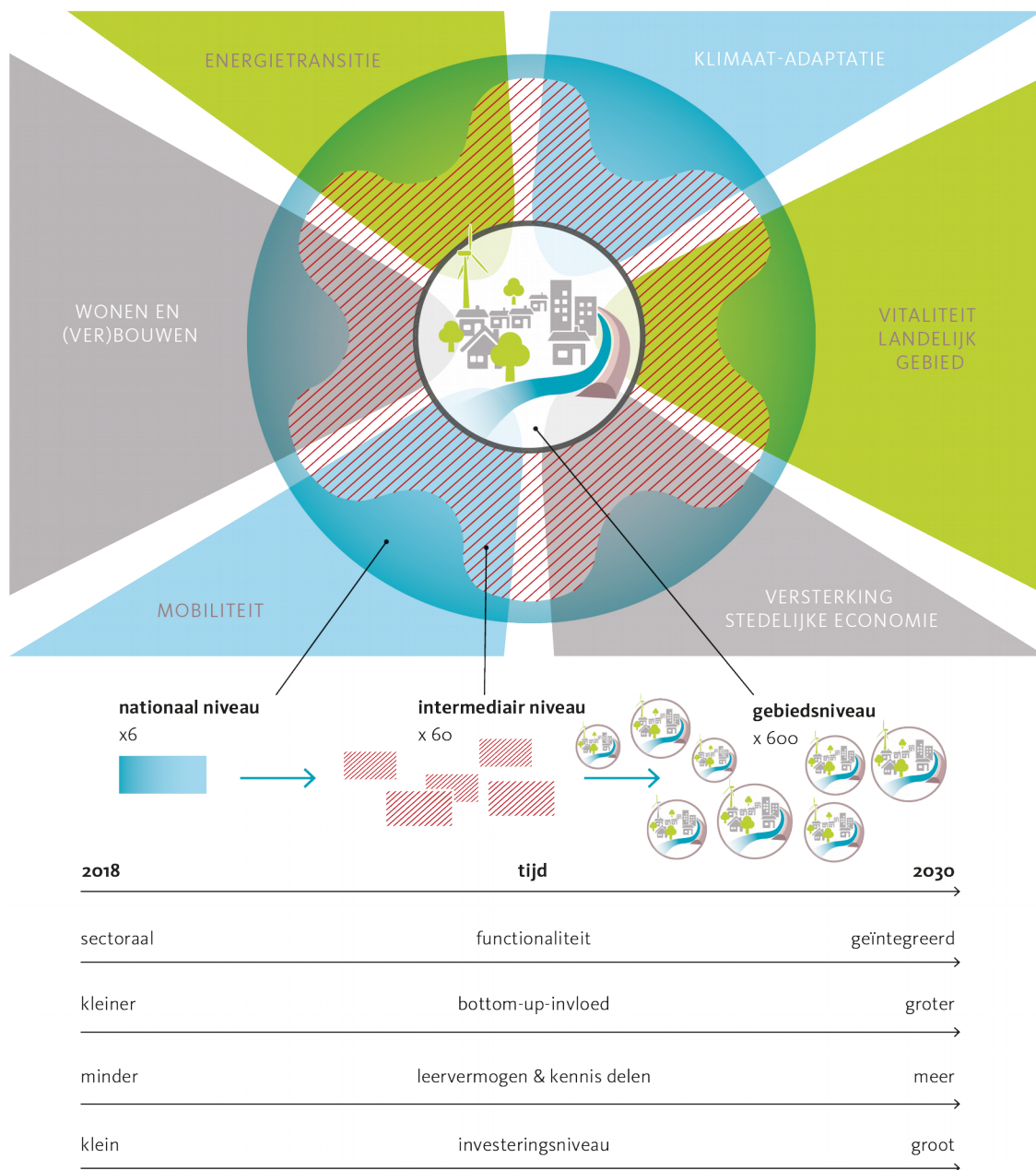
Op regionaal, 'landsdelig' niveau vindt nu ook de coördinatie tussen overheden plaats als het gaat om infrastructuur en ruimtelijke inrichting: het zgn. *BO-MIRT*. Dat staat voor *Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Het functioneert slecht. Uit onderzoek blijkt dat de besluitvorming over infrastructuurprojecten achter de schermen van het BO-MIRT plaats vindt. Bestuurders uit de regio benutten hun netwerk met Kamerleden uit 'hun' 'regio'. Een goede lobby blijkt doorslaggevend.

In de tweede plaats 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.

De regionale samenwerking tussen gemeenten (met betrokkenheid van de provincies) vormt een volgende zwakke schakel, met name als het om verstedelijking en mobiliteit gaat. Een [publicatie](#) over de verstedelijkingsopgave in Nederland - opgesteld door de grotere gemeenten en provincies zelf - formuleert het scherp:

'De prikkel voor het realiseren van een effectieve samenwerking op regionale schaal is volstrekt onvoldoende. Dit terwijl voor veel van de verstedelijkingsopgaven de sleutel juist te vinden is boven het niveau van de afzonderlijke gemeenten. Tegelijkertijd strookt het schaalniveau van de provincies niet met de schaal waarop bijvoorbeeld woningmarkten functioneren. 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.'

VAN OPGAVEN NAAR GEÏNTEGREERDE GEBIEDSONTWIKKELINGEN



Sleutelprojecten en -gebieden

Om de Novi meer substantie te geven en de zwakke regionale schakel te versterken, pleit ik voor de inzet van een *nieuwe generatie sleutelprojecten en -gebieden*. Mede gezien de eerdere positieve ervaringen met sleutelprojecten.

Ik geef een eerste aanzet voor het formuleren van criteria en de consequenties van aanwijzing.

Criteria voor de aanwijzing:

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

Consequenties van de aanwijzing:

- gezamenlijke agenda, programma en proces-aanpak; met betrokkenheid bevolking en bedrijfsleven;
- gebundelde, 'ontkokerde' inzet van beleidsinstrumenten en budgetten;
- beschikbaarstelling van een 'knelpuntenpot' (extra financiële middelen zijn echter *niet* de kern van de aanwijzing);
- juridische status: *regionaal project van nationale betekenis*, waarin de voorgaande elementen worden gefaciliteerd.

Voorbeelden van potentiële sleutelprojecten en -gebieden:

- Schiphol-zone met westflank Haarlemmermeer
- zone Rotterdam - Den Haag - Leiden (verstedelijkingsopgave)
- Rijnenburg bij Utrecht (verstedelijkingsopgave: ca. 20.000 woningen)
- Haven-Stad in Amsterdam (verstedelijkingsopgave: ca. 50.000 woningen)
- Spoorzone Dordrecht-Zwijndrecht
- Veenweidegebieden
- Groningen-aardbevingsgebied
- Rotterdam-Zuid (multi-probleemgebied)

Nadelen

Werken met sleuteltegebieden, regionale agenda's, programma's en overlegstructuren brengt nadelen met zich mee. De bestuurlijke en ambtelijke spaghetti tussen overheden onderling dijt verder uit, verantwoordelijkheden vervagen en de (politieke) afwegingsruimte van de volksvertegenwoordiging (zoals gemeenteraden) verschrompelt. Het gaat ten koste van de inbreng van lokale belanghebbenden en de democratische besluitvorming.

Deze risico's laten zich niet (geheel) wegedeneren met het streven naar optimale terugkoppeling, tijdige participatie en een open, on-bureaucratische bestuursstijl. Daarmee kunnen de nadelen wel gematigd worden, evenals met het eerder vermelde uitgangspunt van selectiviteit. Het dilemma blijft. Aard, omvang en urgentie van de opgaven in ons kleine, drukke land leiden toch tot de keuze voor de geschetste aanpak.