

Nationale Omgevingsvisie mist brug naar uitvoering

De Nationale Omgevingsvisie is uit. De verplichte beleidsnota onder de Omgevingswet zet alle rijksbelangen op een rij. Maar niet meer dan dat. 'De brug naar uitvoering en bekostiging wordt niet geslagen.'

RUIMTE EN INFRASTRUCTUUR

Een gemeente schrijft een omgevingsvisie, de provincie maakt er een en ook de rijksoverheid blijft niet achter. Medio juni stuurde het kabinet de Nationale Omgevingsvisie, ook wel NOVI genoemd, naar de Tweede Kamer. De met toelichting, projectplannen, achtergronddocumenten en PlanMER ruim driehonderd pagina's dikke ontwerpvisie moet de grote opgaven voor de komende jaren nog eens omlijsten. Het kabinet wil een miljoen woningen bijbouwen tot 2030 en moet werk maken van de energietransitie (49 procent CO₂-reductie in 2030 en door naar 95 procent in 2050), doen met een ingrijpende ruimtelijke impact. Tegelijkertijd moeten de bereikbaarheid en leefbaarheid op peil blijven tegenover de groei van economie en bevolking, die 's lands mobiliteit doen ontwrichten. De landbouw met zijn enorme milieudruk moet verduurzamen.

Invloed

Om de klus te klaren pleit de NOVI, waar ruim drie jaar op is gebroed, voor samenwerking om alle conflicterende ruimteclaims het hoofd te bieden. Meer kan het Rijk niet doen, want de invloed van de eigen omgevingsvisie is beperkt. De Omgevingswet voorziet niet in de juridische doorwerking van de nationale visie naar omgevingsvisies van andere overheden. Andere overheden, burgers en bedrijven, zijn er dus niet juridisch aan gebonden. Dat is vast de reden waarom het Rijk van het opstellen van de nota, net als de Poolse landdagen rond de wording van eerdere nationale megabeleidsplannen een feest van



Wezenlijk is de volgende stap, namelijk hoe het Rijk al de ambities uit de Nationale Omgevingsvisie gaat realiseren, stelt adviseur omgevingsrecht Jan van den Broek van VNO-NCW en MKB-Nederland. Volgens hem moet dat redelijk concreet worden uitgewerkt. 'Als je één miljoen woningen bij wilt bouwen, waar ga je dat dan doen?' Foto: Shutterstock

de democratie heeft gemaakt. Het hoopt dat andere overheden zo rekening zullen houden met het NOVI-beleid.

Maatregelen

Vraag is ook of de NOVI wel meer is dan de optelsom van sectorale opgaven. Achter de schermen is meer nodig, stelde een kritische Tweede Kamer, zoals werk maken van de onmisbare cultuurverandering in de interdepartementale samenwerking. Het Rijk heeft daar geen concrete maatregelen voor op de rol staan. Ook de provincies bij monde van koepel IPO zijn kritisch: ze vrezen dat de NOVI beperkt blijft tot de beleidsdoelen voor wonen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en niet leidend zal zijn voor de nationale en regionale opgaven. Ook mist IPO de relatie met het Klimaatakkoord. Friso de Zeeuw deelt

de vrees. 'Juist bij regionale gebiedsontwikkeling moet je tot ontschotting van de departementen komen', weet de emeritus-praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en voormalig directeur nieuwe markten bij Bouwfonds Property Development. 'Maar de NOVI bevat geen breekijzer, bijvoorbeeld door op regionale investeringsstrategieën aan te sturen. Het woord "investeren" komt in de omgevingsvisie niet voor. Inhoudelijk is er volop aanleiding om tot een nationale omgevingsvisie te komen, gezien de verstedelijkingsopgave, de energietransitie en het mobiliteitsvraagstuk. In de visie zelf worden de ambities niet waargemaakt, maar naar een uitvoeringsagenda, omgevingsagenda's en nieuwe programma's doorgeschoven. Het grootste manco is de onbalans tussen beleidsproductie en daadwerkelijk doen, ook

met investerende marktpartijen. De brug naar uitvoering en bekostiging wordt niet geslagen. Het is het ministerie van BZK in deze nota vooral om de relatie tussen de departementen en andere overheden te doen. En dat blijkt al een *hell of a job*.' De Zeeuw ziet aanpassing van de NOVI als onvermijdelijk. 'Als dat niet gebeurt, voorzie ik, zal de visie snel worden bijgezet op het kerkhof van overbodig en vruchteloos omgevingsbeleid.'

Prioriteiten

Adviseur omgevingsrecht Jan van den Broek van VNO-NCW en MKB-Nederland is ook kritisch. Maar niet in eerste aanleg. 'We werden aange-naam positief verrast door de prioriteiten die de ontwerp-NOVI stelt. In eerdere versies waren die nog uiterst vaag. Al zijn het aandachtspunten waar niemand tegen kan

zijn, zoals het stimuleren van duurzaam economisch groeipotentieel. Van belang is dat de rijksoverheid in de NOVI de nationale belangen benoemt, waar zij zelf de regie over gaat voeren. En dat doet ze ook. Vanwege het "decentraal, tenzij"-principe van de Omgevingswet moet dat nu gebeuren, want anders is het te laat en kan de rijksoverheid decentrale overheden niet meer met instructies en instructieregels overrulen.'

Uitwerking

Wezenlijk echter is de volgende stap, redeneert ook Van den Broek. 'Het Rijk moet wel aangeven hoe ze al deze ambities gaat verwezenlijken. Dat moet redelijk concreet worden uitgewerkt. Als je één miljoen woningen bij wilt bouwen, waar ga je dat dan doen? Ik stel me zo voor dat je dit op een landkaart aangeeft. Bovendien heb je daar bouwmaterialen, zoals beton, voor nodig. Daar moeten betoncentrales voor komen. De meest gunstige plek hiervoor is aan het water, maar dat zijn precies de locaties waar ook gemeenten nieuwe ontwikkelingen plannen. Als Rijk moet je dan duidelijke instructies geven dat je dat niet toelaat. Ook is voor het eerst opgeschreven dat er op termijn een "Schiphol" op zee moet komen. Een prima idee om de milieubelasting op land weg te nemen. Maar de plek hiervoor moet je nu al aanwijzen. Er staat veel op het spel voor bedrijven. Daarom maken wij ons hard voor een nationale investeringsstrategie met een hoofdrol voor de rijksoverheid om nieuwe bouw- en infrastructuurprojecten van de grond te tillen. In de definitieve NOVI zouden we dat expliciet benoemd willen zien. Anders gebeurt het niet. Dus daar komen we in onze zienswijze zeker op terug.' De (digitale) inspraak op de ontwerp-NOVI start eind augustus. De planning luidt dat de visie eind 2019 wordt vastgesteld.

Pieter van den Brand

'Wetgeving voor accountants onvoldoende doordacht'

De wetgeving voor accountants is de laatste tijd door incidenten tot stand gekomen. Volgens promovenda Eva Eijkelenboom had de wetgever beter pas op de plaats kunnen maken om daarna met beter doordachte wetgeving te komen.

FINANCIËN

In 2014 kwam de Autoriteit Financiële Markten (AFM) met een vernietigende rapportage naar buiten dat de wettelijke accountantscontroles, in ieder geval bij de vier grootste kantoren, structurele tekortkomingen had. 'De accountancysector moet zo snel mogelijk concrete maatregelen doorvoeren om de kwaliteit van de wettelijke controle te waarborgen en het publiek belang meer centraal te stellen', aldus de toezichthouder. Gevolg: de politiek stond op z'n kop en het vertrouwen in accountants

liep een flinke deuk op. Eva Eijkelenboom onderzocht voor haar proefschrift of de wetgeving die daarna volgde en die als doel had de kwaliteit van het werk van de accountant te verbeteren, ook echt heeft bijgedragen aan die kwaliteitsverbetering. 'Toenmalig minister Dijsselbloem van Financiën had tegen de accountants gezegd: als jullie zelf niet gaan verbeteren, dan kom ik met wetgeving. De accountantsorganisaties hebben binnen drie maanden een heel plan geschreven. Dat is hartstikke mooi, maar dat is natuurlijk niet helemaal goed doordacht als je iets nieuws voor de hele markt verzint. Maar vervolgens werd er wel door de wetgever gezegd dat de AFM hier toezicht op moest gaan houden. Hierdoor werd het plan een soort van pseudowetgeving.' De wetgeving die er daarna op volgde, is volgens Eijkelenboom dus door incidenten ingegeven. 'Hoewel het begrijpelijk is dat de politiek daadkrachtig wil optreden en de rust wil bewaren, denk ik dat het

UIT DE WETENSCHAP

Eva Eijkelenboom (1988) studeerde economie en rechten aan de Erasmus School of Law. Aan dezelfde universiteit is ze nu ook docent. Ze is op 24 mei gepromoveerd op *Vertrouwen voorop. Een onderzoek naar kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties*. Daarnaast is ze sinds oktober 2018 manager bij het Audit Quality Department van KPMG.



beter is om in dit soort gevallen te zeggen dat er eerst goed naar gekeken moet worden.' De afgelopen periode is de sector druk bezig geweest met verbeteren. Eijkelenboom ziet ook aanwijzingen dat de kwaliteit toegenomen is. 'Vooral in het onderzoek naar de uitgebreide accountantsverklaring, waarin accountants steeds meer informatie geven over hoe ze de controle uitvoeren, vind je aanwijzingen

dat accountants de laatste jaren met meer diepgang de controle zijn gaan uitvoeren.' Volgens haar komt de Commissie Toekomst Accountancy, die onlangs is ingesteld door minister Hoekstra van Financiën, daarom ook te vroeg. 'Ik heb de indruk dat de ontwikkeling nog gaande is en dat je die nog niet verder hoeft aan te jagen.' Maar haar grootste zorg is dat de commissie 'met een hele nieuwe bak wetge-

ving komt', terwijl allerlei wetten pas het afgelopen jaar tot stand zijn gekomen. 'Iedereen heeft er al op geacteerd, er worden allemaal dingen voor opgetuigd, die straks misschien weer anders moeten.' Maar Eijkelenboom ziet nog een probleem: 'De commissie moet binnen één jaar met aanbevelingen komen. Het is zo'n complex probleem, ik weet niet of dat leidt tot heel goed doordachte wetgeving.'

Eijkelenboom denkt dat eerst het vertrouwen in de sector moet terugkeren. 'Ik denk dat dat de manier is om nu verder te gaan.' Volgens haar kan wetgeving wel bijdragen aan het vertrouwensherstel, doordat het voor waarborgen zorgt, maar vertrouwen komt vooral in een bredere context terug. 'Als je niet vertrouwt op de handtekening van de accountant onder de controleverklaring, voegt kwaliteitsbevorderende wetgeving ook weinig toe', aldus Eijkelenboom.

Nicolette van den Hout