

03-07-20

Minister in NOVI-debat: ‘Het Rijk gaat regie voeren’

Door Marcel Bayer

Nederland opnieuw inrichten; dat misschien niet, maar de grote transities voor energie, klimaatverandering, de enorme opgave voor de woningbouw en de dringende noodzaak om onze landbouw grondig te hervormen vragen om strakke regie en kordate besluitvorming. Dat inzicht deelt minister Kasja Ollongren van onder meer wonen en ruimtelijk beleid. ‘We willen integraal werken, gebiedsgericht en we willen daar regie op voeren’, zei ze donderdag tijdens het webinar *De NOVI – werken aan de toekomst van Nederland*.

Daar presenteerden Co Verdaas, hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, en zijn voorganger emeritus hoogleraar Friso de Zeeuw, ook hun visie. Zij bepleiten daarin veel meer doorzettingsmacht van het Rijk waar dat nodig is en een nieuw centraal sturingsconcept: ‘samenhang tenzij’ om het beleid werkelijk integraal te maken.

‘Het Rijk neemt de regie’, ‘We gaan meer dan voorheen sturen op de ruimtelijke ordening van Nederland’; het zijn de meest opmerkelijke uitspraken van minister Ollongren vanmiddag. Zij noemt de concentratie van logistieke centra als voorbeeld, maar laat zich in het interview nog niet verleiden tot uitspraken over nationale sturing voor de woningbouw. Er komt een nationaal programma woningbouw. ‘Met z’n allen zijn we ontevreden omdat het te langzaam gaat. We leveren onvoldoende waar mensen om vragen en behoefte aan hebben.’ Toch moet dat programma vooral op lokaal en regionaal niveau vorm krijgen, vindt de minister. In samenhang, want ‘het gaat om meer dan alleen woningen bouwen’, zo zegt ze. ‘We moeten dat bijvoorbeeld in samenhang met bereikbaarheid, en liefst ov zien. Hoe het ging bij de Vinex, dat willen we niet meer.’

’Hoe het ging bij de Vinex, dat willen we niet meer.’

Ook over de keuze voor verdere verdichting van de stedelijke omgeving dan wel uitbouw van de stad, laat ze zich niet uit. Wel geeft ze aan dat ‘corona heeft laten zien dat het hebben van een tuin wel erg prettig is.’

Ingrijpen in het beleid van provincies en gemeenten doet de minister liever niet. ‘Ze benadrukt dat het belangrijk is om aan het begin bij de planvorming goede afspraken maken. De NOVI en de Omgevingswet moeten daarbij helpen, geeft ze aan.

Investeringsprogramma

De hoogleraren Co Verdaas en Friso de Zeeuw geven aan dat ze weinig vertrouwen hebben in meer regie van het Rijk als daar niet ook een duidelijke uitvoeringsagenda, met geld én doorzettingswil aan verbonden is. De minister kreeg vanmiddag hun boekje Na Wild West en

sciencefiction op zoek naar de juiste film. Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland.

De schrijvers bepleiten een sturingsconcept waarin de Rijksoverheid in het ruimtelijk domein een nadrukkelijker en uitgesprokener rol vervult dan in de afgelopen vijftien. Schaal, urgentie, impact en investeringsbehoefte van de opgaven rechtvaardigen dat.

Zij bepleiten op nationaal niveau de aanwijzing van locaties of zones voor grote woningbouwlocaties, centra voor logistieke bedrijvigheid, windmolenconcentraties, omvangrijke natuur- en bufferzones, landbouwconcentratiegebieden, economische clusters en de hoofdinfrastructuur. Dat zou moeten zijn verankerd in een meerjarenprogramma op hoofdlijnen met daaraan gekoppeld een investeringsprogramma. Vooral dat laatste is van veel kanten een kritiekpunt op de NOVI zoals die nu voorligt. Verdaas en De Zeeuw benadrukken de noodzaak voor 'bestuurlijke en financiële arrangementen' voor de regionale en lokale uitvoering van dat nationale programma. Zij wijzen op de financiële ondersteuning van de Vinex-opgave die 25 jaar geleden startte: in totaal een bedrag van 4,4 miljard euro. Per woning kwam dat toen neer op 5.300 euro.

Polderen heeft grenzen

Er is geen eenduidige leidraad voor de balans tussen polderen en sturen, lezen we in het boekje. Het kan in de Nederlandse cultuur niet anders dan van onderop en soms top-down. 'Het spreekt voor zich dat andere overheden en belanghebbenden worden betrokken bij analyses, keuzes en prioriteiten. Verantwoordelijkheden, instrumenten en middelen moeten in balans zijn. Zo hebben lokale en regionale overheden binnen het gedecentraliseerde stelsel enerzijds grote verantwoordelijkheden, maar zijn ze voor het verkrijgen van de benodigde middelen of het doorhakken van een knoop afhankelijk van de nationale overheid.'

Het Rijk heeft collega-bestuurders in het land soms teveel laten polderen

De afgelopen decennia heeft het Rijk de collega-bestuurders in het land soms teveel laten polderen, beschrijven Verdaas en De Zeeuw. 'Polderen kent zijn grenzen', zeggen ze. 'Waar dialoog en debat leiden tot herhaald uitstel en niet tot meer draagvlak of beter onderbouwde besluiten, nadert het moment waarop de rijksoverheid voor de keuze staat om de impasse hiërarchisch te doorbreken met een machtsmiddel.'

Doorzettingsmacht

Beide hoogleraren geven in hun analyse en advies aan hoe de rijksoverheid met het nieuwe instrumentarium uit de Omgevingswet haar sturende rol kan vormgeven. Ze noemen concreet: het programma als politiek-strategisch instrument dat de structuurvisie gaat vervangen; de instructieregels, met name het Besluit kwaliteit leefomgeving

(Bkl), dat als algemene maatregel van bestuur de inhoudelijke rijksnormen voor overheden verankert met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen; en het projectbesluit, waarmee de rijksoverheid concrete projecten, zoals infrastructuur, kan realiseren. Het projectbesluit vervangt het Tracébesluit, het inpassingsplan en de coördinatieprocedure.

Ook hier gaat het om het zoeken naar balans: overdaad aan regelgeving werkt stagnatie, irritatie en bureaucratie in de hand; selectieve toepassing verdient dus aanbeveling. Verdaas en De Zeeuw: 'Per definitie vindt de uitoefening van doorzettingsmacht zijn basis in de wet maar het is een ultimum remedium. Het instructiebesluit is daar een prominent voorbeeld van. Inzet moet altijd worden gezien in samenhang met het doel, de inzet van andere instrumenten en het totale voorbereidings- en besluitvormingsproces.'

Einde aan de verkokering

De NOVI 'dwingt' om de verkokering te doorbreken, stellen de schrijvers. Ze stellen voor om de coördinerende rol van de uitvoering in handen te leggen van de eerstverantwoordelijke minister voor de fysieke leefomgeving. Om werkelijk samenhangend ruimtelijk beleid te kunnen voeren, moet het sectorale beleid ambtelijk én financieel worden doorbroken. Verdaas en De Zeeuw willen als procesregel omkering van de bewijslast invoeren: 'samenhang, tenzij'.

Als procesregel omkering van de bewijslast: 'samenhang, tenzij'

'Daar waar zich meekoppelkansen voordoen in het domein van de betrokken ministeries, is het aan het sectordepartement om te onderbouwen waarom die kans niet benut zou kunnen worden.'

Om het sectorale beleid ook financieel te doorbreken, willen zij de wijze van bekostiging op vergelijkbare wijze veranderen. Bij elke grotere investering in het fysieke domein geldt de samenhang tussen de verschillende opgaven in hetzelfde gebied als vertrekpunt, met de focus op de kosten en baten op korte en lange termijn. Samenhang en meekoppelen vormen het uitgangspunt. Het plan of programma voor het gebied moet die samenhang zichtbaar maken. Puur sectorale investeringen blijven mogelijk indien de evidentie van samenhang ontbreekt.

Regionale Investeringsagenda's

Met de organisatie van de besluitvorming in de regionale en lokale arena komt een volgende stap in doorbreking van de verkokering in beeld. In deze arena worden de meekoppel- en combinatiekansen concreet, vooral omdat daar alle beleidsthema's en -lijnen bij elkaar komen. Richt de besluitvormingsstructuur en de processen die daarbij horen zo in dat die samenhang en vooral het benutten van koppelkansen voortdurend leidraad blijft. De schrijvers noemen hier als voorbeeld de rijksprogramma's Ruimte voor het Rivier en het lopende Deltaprogramma.

Omdat het BO-MIRT (Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) op 'landsdelig' niveau in de ogen van beide hoogleraren als overleg- en besluitvormingsstructuur 'slecht functioneert', stellen zij de Regionale Investeringsagenda (RIA) als alternatief voor. Dit zijn herkenbare regio's, kleiner dan de landsdelen... veelal op basis van het 'daily urban system', met geografische samenhang en een bijpassende bestuurlijke samenwerkingsstructuur. In de aanvullingsbrief van de minister aan de Tweede Kamer in mei jl. omarmt zij die RIA-aanpak.

De RIA kan helpen de verkokering op regionale en lokale schaal te doorbreken, de kwaliteiten en potenties van gebieden centraal te stellen, publieke en private investeringsstromen te

bundelen, het tempo te verhogen en keuzes niet uit te stellen. De RIA brengt de vereiste (publieke en private) investeringen en investeerders bij elkaar. De normale, publiekrechtelijke besluitvorming over plannen en projecten bij gemeenten en provincies blijft onaangetast. Daar ligt een grote verantwoordelijkheid voor de betreffende regio's, benadrukken Verdaas en De Zeeuw.

'Doel is om op basis van een samenhangend perspectief en programma sectorale middelen te 'ontschotten' en te komen tot een gezamenlijke investeringsstrategie. Rijksmiddelen komen pas beschikbaar indien er sprake is van een gedragen en samenhangend perspectief, passend binnen de NOVI. Als de regio niet 'levert' vervalt de 'meekoppel-bonus' en kan het Rijk zelf de knoop doorhakken.' Zo'n regionale aanpak werkt in de ogen van beide professoren beter dan het rijke bouquet aan 'deals' zoals dat vorm krijgt, van regiodeals, woondeals, City Deals, klimaattafelgelden, IPB Vitaal Platteland. Wie ziet door de bomen het bos nog?