

Inbreng Friso de Zeeuw TK-rondetafelgesprek *Nationale Omgevingsvisie* 07-03-2018

Heeft een Nationale Omgevingsvisie wel zin?

Dit is een relevante vraag omdat het kerkhof vol ligt met overbodig of vruchteloos omgevingsbeleid van de rijksoverheid. Daarom concentreer ik mij in deze notitie op de vraag hoe de Nationale Omgevingsvisie (Novi) *wel* betekenis kan krijgen.

Drie jaar sleept het proces van de Novi zich nu voort met breedvoerige stukken en gestapelde ambities. Het laatste jaar waait er een andere wind 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 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 gelukkig ook enkele succesvolle voorbeelden zien van geslaagd integraal omgevingsbeleid zien: *Vinex* (1991), *Ruimte voor de Rivier* (2006) en de opeenvolgende generaties *Sleutelprojecten* (vanaf 1990). De lopende *Deltaprogramma's* zijn de meest recente voorbeelden van integraal beleid met een effectief sturingsconcept.

Hoe kan de Novi een succes worden? De randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor een succesvolle Novi zijn stevig.

Ik noem de volgende factoren.

a. Maatschappelijke vraagstukken die een Novi inhoudelijk rechtvaardigen. Het zijn kwesties in de fysieke omgeving die niet decentraal of sectoraal kunnen worden 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 eindelijk aan zijn gewicht ten onder gaan. In de beperking tot ruimtelijke relevante, sector-overstijgende onderwerpen toont zich de meester. De tijdshorizon tot 2050 is hachelijk; concentratie op de komende 15 jaar verkleint het risico op vrijblijvende paradijselijke vergezichten.

d. Een minister die er voor gaat. Zo geëngageerd als de vorige minister (van I&M) zich inzette voor de Omgevingswet, zo weinig belangstelling had zij voor de Novi. Dat weerspiegelde zich in een slecht voorbereidingsproces.

e. Commitment van andere relevante beleidsvelden resp. ministeries. In jargon: horizontale coördinatie. Dit geldt met name de ministeries van I&W, EZ&K en LNV. 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. 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 (in het 'onafhankelijke' PBL). De lacune moet noodgedwongen opgevuld met externe kennisinbreng.

g. 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 zich zelf onvoldoende; introductie van sleutelprojecten en herstructurering van het BO/MIRT horen daar ook bij. Ik ga daar hieronder op in.

Sturing en governance

Over de sturingsvraag en de governance heb ik eerder op verzoek van VNO/NCW advies uitgebracht. Het 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

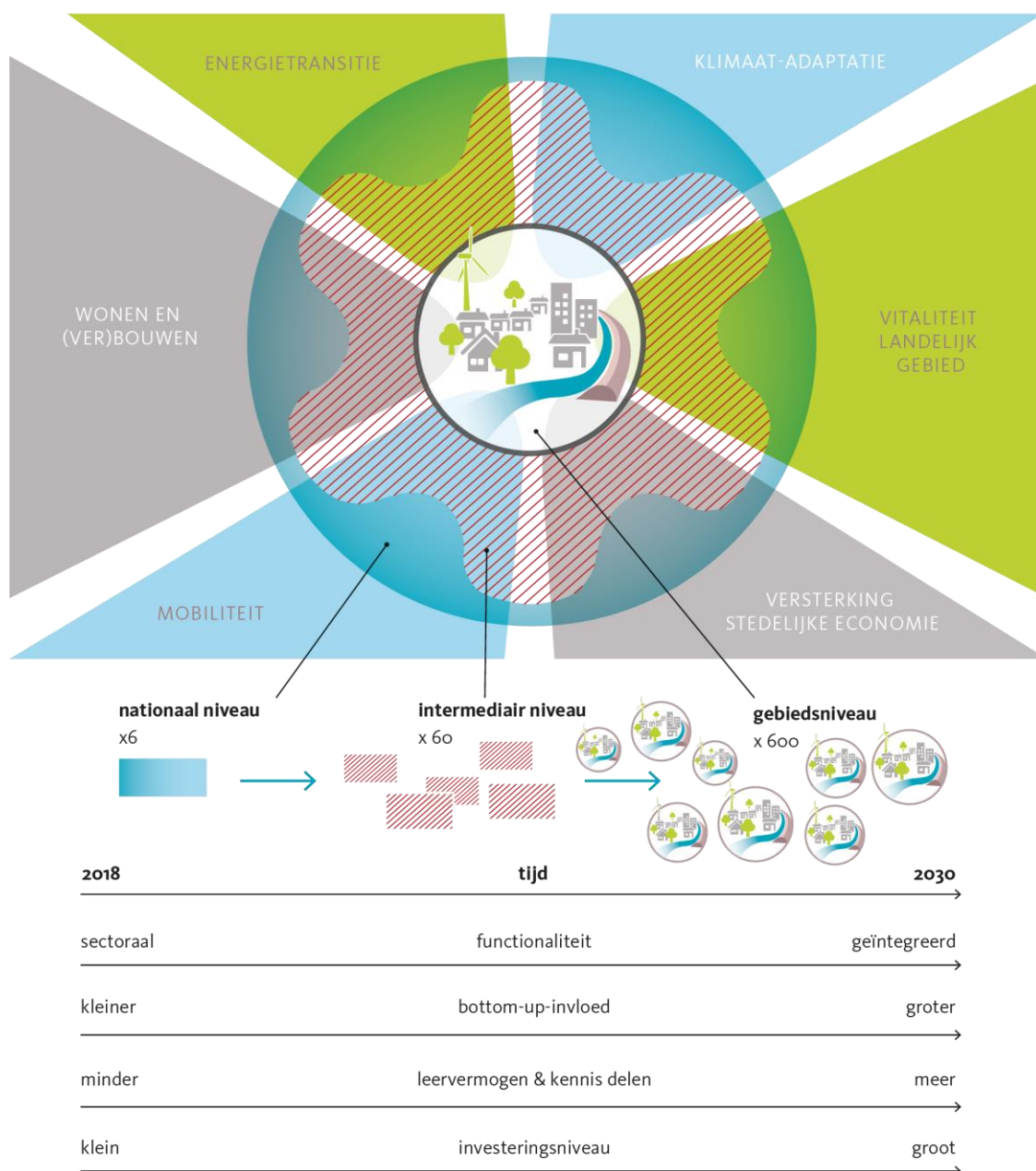
Op regionaal, 'landsdelig' niveau vindt nu ook de coördinatie tussen overheden plaats als het gaat om infrastructuur en ruimtelijke inrichting: het zgn. *BO-MIRT*. Dat staat voor *Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Het functioneert slecht. Uit onderzoek blijkt 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 tweede 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.

Criteria voor de aanwijzing:

- urgent, complex gebiedsgebonden vraagstuk met een 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:

Gebieden met een multi-probleemstelling, bij voorbeeld:

- Groningen-aardbevingsgebied
- Rotterdam-Zuid
- Spoorzone Dordrecht-Zwijndrecht
- Veenweidegebieden

Gebieden met een mega-verstedelijkingsopgave bij voorbeeld:

- zone tussen Den Haag en Rotterdam
- Rijnenburg bij Utrecht (ca. 20.000 woningen)
- Haven Stad in Amsterdam (ca. 50.000 woningen)

Friso de Zeeuw is emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

fdzeeuw@telfort.nl

www.frisodezeeuw.nl