



Doorwerking van de NOVI

Van papier naar actie

De ontwerp-NOVI ligt er, er mag op gereageerd worden – en dat gebeurt volop. Een van de vervolgvragen is nu: hoe werkt de nieuwe visie op de ruimtelijke ordening van Nederland straks door? Bij gemeenten en waterschappen bijvoorbeeld, en in de wereld van de gebiedsontwikkeling. *ROM* vroeg het aan drie kenners op decentraal niveau: Flip ten Cate (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit), Paul van Eijk (lector duurzaam water in de Omgevingswet Van Hall Larenstein) en Co Verdaas (hoogleraar gebiedsontwikkeling SKG/TU Delft).

The proof of the pudding is in the eating'; het bekende Engelse spreekwoord gaat zeker op voor de manier waarop de NOVI straks op regionaal en lokaal niveau invulling krijgt. Gemeenten krijgen daarin een belangrijke rol, maar of zij straks het stokje goed over kunnen pakken? Flip ten Cate volgt vanuit de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit nauwgezet hoe gemeenten aan ruimtelijke inrichting werken. Zowel inhoudelijk als procesmatig plaatst hij de nodige kanttekeningen. 'Begrijp me goed: het is fantastisch dat omgevingskwaliteit nu een nationaal belang wordt genoemd en dat ontwerpend onderzoek de belangrijkste werkmethode wordt. Maar qua visie schiet de NOVI tekort. Mijn grootste kritiek is dat met de vreselijk ingewikkelde opgave die op ons afkomt – klimaatadaptatie, kringlooplandbouw, energietransitie, woningbouw en ga

zo maar door – het Rijk zegt: wij gaan dit samen allemaal oplossen! Je zou zeggen: hoera! Maar een visie kan toch niet alleen bestaan uit de tekst: wat we niet willen, zullen we niet laten gebeuren. Ik wil weten wat we wél willen! Aan welke toekomst gaan we met enthousiasme bouwen?'

Democratisch knelpunt

Vervolgens blijkt, aldus Ten Cate, dat het Rijk het keren van de bedreigingen niet zelf gaat doen: de regio's moeten het doen. 'Het probleem is echter: in bestuurlijke zin bestaat de regio niet. De regio is op zich wel de juiste schaal waarop we de opgaven moeten oppakken, kijk bijvoorbeeld naar eerdere initiatieven die rondom de planning van bedrijventerreinen zijn genomen. Maar met bestuurlijke samenwerking in de regio hebben we eigenlijk alleen maar slechte



geval afgesproken door de regio Amersfoort: wij gaan daar bouwen. Einde discussie.'

Eisen aan gemeenten

De manier waarop de NOVI straks wordt uitgerold richting de gemeenten roept bij Ten Cate vooralsnog veel vraagtekens op. 'In de eerste plaats zet de VNG namens alle gemeenten een handtekening onder een bestuursakkoord. Dat is al bijzonder. Vervolgens worden op landsdeelniveau omgevingsagenda's vastgesteld en richtinggevende programma's vastgelegd. Nooit geweten dat wij vijf landsdelen hadden in dit land, overigens. En daarna moet het in regio-deals allemaal zijn beslag krijgen. Wederom: probeer daar als gemeenteraad nog maar eens tussen te komen.'

Daar komt bij dat veel gemeenten zelf niet eens in staat zijn om ook deze uitdaging aan te pakken. Ten Cate: 'Na de transitie in het sociale domein volgt met de Omgevingswet nu de volgende grote decentralisatie. Een lastige opgave, na vijftien jaar neoliberal beleid waarbij alles aan de markt is overgelaten. Er moet echt worden geïnvesteerd in bestuurskracht en gemeentelijke capaciteit; als je dat niet goed faciliteert, wordt het niets. De opgave voor gemeenten is enorm: in plaats van te werken vanuit kaders moeten ze per initiatief samenwerken met de lokale gemeenschap, om zo maatschappelijke doelen te realiseren. Een compleet andere werkwijze. Gemeenten moeten in hun kracht worden gezet om dit proces goed vorm te kunnen geven, inclusief een goed gevulde gereedschapskist met instrumenten om te kunnen sturen.'

Juiste urgenties

De waterschappen, de oudste bestuurslaag van Nederland, zijn met de huidige aandacht voor klimaatadaptatie – ook in de ontwerp-NOVI – volop in beeld. Paul van Eijk doet bij Van Hall Larenstein als lector onderzoek naar de relatie tussen de verduurzaming van watersystemen en de Omgevingswet. Hij is tevens programmanager Implementatie Omgevingswet bij Waterschap Vallei en Veluwe. Over de inhoud van de NOVI is hij niet zo somber. 'Er spreekt een enorme ambitie uit, niet in de laatste plaats ten aanzien van de klimaatopgave. Naar mijn idee worden de juiste urgenties benoemd en dat is in lijn met de Omgevingswet – waar je deze visie niet los van kunt zien. De wet stelt de principes van brongericht, gebiedsgericht en een duurzame ruimtelijke ontwikkeling centraal en dat ademt de ontwerp-NOVI ook.' De crux voor de komende tijd zit volgens Van Eijk in de vraag in hoeverre de leidende principes van de NOVI worden doorgezet op het lagere bestuurlijke schaalniveau: 'Het PBL geeft dat ook aan in zijn ex ante-evaluatie: inhoud prachtig maar hoe nu verder? En dan met name op de relaties integraal-sectoraal en centraal-decentraal. Worden de landelijke afspraken van de NOVI consequent doorleefd en doorge- »

ervaringen. Op een uitzondering na zoals de MRA-regio waar ze proberen alle stakeholders erbij te betrekken – om samen het 'verhaal' van de regio op te stellen – zie ik nog weinig lichtende voorbeelden.'

Daar ligt dus een groot democratisch knelpunt. 'En dat in een tijd waarin mensen toch al het gevoel hebben dat alles over hen heen gaat en tal van nobele doelstellingen op hen worden afgewenteld. Uiteraard zijn er wel allerlei vormen van regionale verbanden, waar allerlei taken zijn neergelegd. Soms strak in het verband van een gemeenschappelijke regeling, soms wat losser georganiseerd. De burger heeft daarbij nog vaak het nakijken, is mijn inschatting.' Ten Cate noemt als voorbeeld een bouwlocatie in Soest, waar de wethouder wonen door een lokale partij in het college was neergezet. 'Zijn achterban – en hijzelf – is tegen dat bouwplan maar het is in dit

◀.....
De Noordwaard, belangrijke schakel in het programma Ruimte voor de Rivier, dat werd opgezet voor een veiliger en mooier Nederlands rivierengebied. In 5 jaar tijd is de polder opnieuw ingedeeld en gewijzigd van een binnendijks naar een buitendijks 'doorstroombied'. De Nieuwe Merwede krijgt hierdoor meer ruimte, waardoor hoogwater sneller wordt afgevoerd naar zee. Bruggen en pompegebouwen zijn ontworpen door West 8 en IPV Delft. Kan hoe we omgaan met waterveiligheid model staan voor de uitvoering van andere grote ruimtelijke opgaven? Beeld Jeroen Musch



zet in de POVI's en de GOVI's; de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies? Waterschappen zijn dit niet verplicht maar worden met klem geadviseerd om ook omgevingsvisies op te stellen. Mooi voorbeeld is de BOVI: de Blauwe Omgevingsvisie van Waterschap Vallei en Veluwe (www.BOVI2050.nl, red.). Hoe zuiver zijn lokale partijen in de leer en nemen ze inhoudelijke principes en prioriteiten van bijvoorbeeld de NOVI over? Het vraagt namelijk echt een andere manier van denken en werken.'

Systeemverandering

Van Eijk, zelf gepromoveerd op participatie en duurzaam water in de stedelijke vernieuwing, geeft aan dat alleen het afvinken van participatie van publieke en private partijen volstrekt niet voldoende is om de ruimtelijke kwaliteit goed te borgen. Op dit laatste punt ziet Van Eijk een belangrijke rol voor de waterschappen weggelegd: 'In NOVI-jargon zijn waterschappen traditioneel functioneel waterbeheerder. Dat is feitelijk juist, maar gezien de fundamentele systeemverandering die noodzakelijk is, hebben we meer nodig. Water moet hét structurerende principe worden. Boven en onder de grond. In het waterdomein komen allerlei sectoren – natuur, landbouw, klimaat, drinkwater, energie, circulaire economie, leefomgeving – samen

en daarmee zijn waterschappen bij uitstek geschikt om als gelijkwaardige partner integraal hun kennis en kunde in te zetten bij gebiedsontwikkelingen. Dat ge-

'DE NOVI ZEGT NIETS OVER KENNIS EN COMPETENTIES, DE HUMANCAPITALAGENDA'

beurt bijvoorbeeld bij het project Binnenveldse Hooilanden. Daar werken onder andere inwoners, gemeenten, provincie en waterschap nauw samen aan het klimaatadaptief vasthouden en schoonhouden van gebiedseigen water, natuurontwikkeling en cultuurhistorische waarden. Ook in stedelijk gebied kunnen waterschappen die centrale rol vervullen.'

De komende tijd wordt een spannende, aldus de lector: 'In 2023 moet het digitale instrumentarium van de waterschappen 'omgevingswetproof' zijn, een

Transformatie en herontwikkeling zijn complexe maar noodzakelijk opgaven in de verstedelijkingsstrategie. Concilium Zwolle, oftewel de Zwolse Aanpak, laat zien hoe betrokken private en publieke partijen daar samen aan kunnen werken. Beeld Gemeente Zwolle

jaar later gevolgd door de gemeenten. Omgevingsvisies worden vertaald naar programma's, verordeningen en naar omgevingsplannen, de bestemmingsplannen nieuwe stijl. Daar zit een grote kennisvraag achter. Met het lectoraat zijn we daarom bijvoorbeeld bezig met een onderzoeksproject Innovatieve Omgevingsplannen op waterbasis. Waterschappen krijgen via de Omgevingswet verschillende rollen – adviserend, participierend, juridisch, faciliterend – in het ruimtelijk domein. Dat vraagt om generalistische specialisten. De komende jaren gaat een aanzienlijk aantal medewerkers van overheden met pensioen, hetgeen de urgentie hiervan alleen maar vergroot. De NOVI zegt niets over dat kennis- en competentievraagstuk en de humancapitalagenda, dus dat moeten partijen zelf slim oppakken. Bijvoorbeeld door met regionale kennisinstellingen de experimenteer-ruimte interdisciplinair te benutten in gebiedsateliers. En dat geeft ook nog eens een boost aan het werkplezier!

Nederland niet 'af'

Als er iemand iets kan zeggen over de potentiële doorzettingskracht van de NOVI dan is dat Co Verdaas wel. De dijkgraaf Rivierenland en hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft schreef twee jaar geleden een essay in opdracht van het ministerie van BZK over de NOVI en formuleerde daarin de kern waaraan deze zou moeten voldoen: 'Een vehikel dat in een cyclische en programmatische aanpak rondom een selectief aantal opgaven de stand van zaken inventariseert, scherpe doelen formuleert, deze in een wenselijk perspectief plaatst, trends en ontwik-



De Nationale, provinciale en gemeentelijke overheden werken aan gezamenlijke opgaven en brengen hierbij hun eigen instrumenten in.

'WORDEN DE LANDELIJKE AFSPRAKEN VAN DE NOVI CONSEQUENT DOORLEefd EN DOORGEZET IN DE POVI'S EN DE GOVI'S?'

kelingen analyseert, het krachtenveld in beeld brengt en op grond daarvan met precisie aangeeft welke van de beschikbare instrumenten worden ingezet met het oog op doelrealisatie.'

Met deze meetlat in de hand, hoe kijkt hij dan naar de ontwerp-NOVI? Positief vindt Verdaas de constatering dat – in tegenstelling tot de vorige nota – Nederland in ieder geval niet 'af' is. 'De opgaven zijn

goed gedefinieerd, de toon is positief. Het regionaal schaalniveau is terug van weggeweest en er wordt waarde gehecht aan de kracht van het ontwerp. Men is ook niet in de valkuil gestapt om een compleet integraal plan te willen maken. Maar bij de hoe dan?-vraag wordt het wel spannend.' Verdaas gelooft niet in het romantische beeld dat de NOVI tentoonspreidt over het oplossen van alle problemen: 'Lieverkoekjes worden niet gebakken in de wereld van de ruimtelijke inrichting, net zomin als er een objectief 'beste planning' bestaat. Kijk naar discussies over PAS, Lelystad, de toekomst van de landbouw, de decentrale energieproductie: alles tot in oneindigheid combineren gaat gewoon niet lukken. Een aantal puzzelstukjes zal van tafel vallen. Het gesprek daarover moet op regionaal niveau plaatsvinden. Daar waar men er niet zelf uitkomt moet het Rijk ingrijpen, desnoods met een aanwijzing.'

Inmiddels ziet Verdaas de eerste voorbeelden van een NOVI-praktijk ontstaan, zoals bij de verstedelijkingsalliantie in Zuid-Holland en het Concilium Zwolle dat voorstellen voor het versnellen van de bouwproductie heeft geformuleerd. 'Het gaat er de komende tijd om de middelen te organiseren ten behoeve van een gedeeld regionaal toekomstperspectief. De publieke en private inzet moeten samenkomen in een haalbare businesscase. Dat gesprek moet nu volop gevoerd gaan worden.'