



DE NATIO NALE OMGE VINGS VISIE

EEN SELECTIEVE, CYCLISCHE EN DOELGERICHTE DIALOOG

Co Verdaas, Beuningen, augustus 2017

DE
NATIO
NALE
OMGE
VINGS
VISIE (NOVI)

EEN SELECTIEVE, CYCLISCHE EN DOELGERICHTE DIALOOG

Co Verdaas, Beuningen, augustus 2017

inhoud

I	Aanleiding	5
II	De NOVI in historisch perspectief	7
III	De Omgevingswet: een paradigma-shift	11
IV	De valkuil van de perfecte integraliteit	13
V	Het dilemma van de lange termijn in een politieke arena	14
VI	De vraag naar de stuur- of maakbaarheid van ons land	15
Vii	De kern van de NOVI	16
VIII	De inhoudelijke opgaven	17
IX	Sluit tegenkrachten in	20
X	Makkelijk gezegd, maar hoe dan?	21
XI	Een tweesprong tot slot	23

I Aanleiding

De Omgevingswet is een feit. De wet is weliswaar nog niet vigerend, maar politiek en maatschappelijk is de invoering van de omgevingswet een gegeven. Het is de meest ingrijpende herstructurering van het wettelijk kader op het terrein van het omgevingsrecht. Als je kijkt naar het aantal wetten en regelingen dat opgaat in de nieuwe omgevingswet is de Omgevingswet wellicht zelfs de grootste wettelijke herstructurering ooit die ons land heeft gekend!

De omgevingswet verplicht gemeenten, provincies en het Rijk om een omgevingsvisie op te stellen. In de wet zelf wordt de nationale omgevingsvisie genoemd in hoofdstuk 3 (zie kader).

HOOFDSTUK 3 OMGEVINGSVISIES EN PROGRAMMA'S

AFDELING 3.1 OMGEVINGSVISIES

Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)

....

3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.

Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

- a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

Artikel 3.3 (doorwerking beginselen)

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De Omgevingswet is voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu aanleiding geweest om zich - in samenspraak met tal van partners - te buigen over de vraag wat de eerste nationale omgevingsvisie zou moeten of kunnen zijn.

Iedere belangstellende heeft daarbij zijn of haar eigen beeld, belang en verwachting. Gelijkijdig zijn er - nog - geen referenties van eerder nationale omgevingsvisies. De NOVI is immers de eerste nationale omgevingsvisie.

Mij is door de Projectdirecteur NOVI gevraagd om in de vorm van een essay aan te geven wat mijn visie is op wat de NOVI zou kunnen of moeten zijn of wat ie juist niet zou moeten zijn. Ik heb deze opdracht in dank aanvaard. Een essay biedt immers de ruimte om deskundigheid en kennis te combineren met een persoonlijke visie. Het is geen wetenschappelijk artikel, het is een stijlfiguur die de auteur de vrijheid geeft om de eigen ervaring en deskundigheid te combineren met een persoonlijke opvatting en daarbij positie te kiezen.

In onderstaand kader schets ik voor degenen die mij niet kennen iets meer over mijn achtergrond en fascinatie.

Ik ben in 1996, samen met Lennard van Damme, gepromoveerd op het proefschrift “Plannen laten zich niet plannen”. Het promotie-onderzoek richtte zich op de doorwerking van de fundamentele herziening van WRO/Bro ‘85 op de planologische praktijk die zich met name op lokaal niveau manifesteert. In die periode is mijn fascinatie ontstaan voor de wijze waarop sociale systemen zich al dan niet laten sturen of richten door institutionele arrangementen (wetten, visies, plannen, et cetera).

Die fascinatie heb ik vervolgens in diverse functies en rollen mogen verrijken en verdiepen: als ambtenaar (als inhoudelijk professional en als manager), als adviseur, als lid van de Tweede Kamer, als gedeputeerde in Gelderland, als staatssecretaris van EZ en recentelijk wederom als adviseur in de combinatie met enkele nevenfuncties in het domein van het omgevingsbeleid. Ongeacht de rol of functie: ‘de – sturing van – de toekomst van de omgeving’ is de rode draad in mijn loopbaan. Als lid van de Tweede Kamer heb ik de omgevingswet geagendeerd bij de behandeling van de Tracéwet in 2005: “... waarom zou je ... nog een aparte Tracéwet willen hebben als je kunt volstaan met één wet op de omgeving ...? ... Het voordeel van één wet is bovendien dat de procedure voor burgers, gemeenten en provincies inzichtelijker wordt. Zo wordt voor iedereen duidelijk dat er één moment is waarop over de noodzaak van projecten wordt beslist, en dat er daarnaast een projectprocedure bestaat om die projecten uit te voeren. Het is mij eigenlijk om het even of het dan gaat om infrastructuur, nieuwbouwwijken of bedrijventerreinen. ...”

Op dat moment kon ik natuurlijk geenszins voorzien dat de omgevingswet ruim 10 jaar later een politiek feit zou zijn.

Kortom, ik ben in mijn loopbaan letterlijk verknoopt geraakt met ons planstelsel, de wording en de werking ervan, ongeacht of ik werkzaam was als wetenschapper, politicus, bestuurder, of adviseur.

*Erik van Merrienboer
wil ik bedanken voor
het meelesen en het
delen van zijn reflecties.*

II De NOVI in historisch perspectief

Met de opeenvolgende Nota's Ruimtelijke Ordening kent ons land een lange traditie van Rijksvisies als het gaat om de inrichting van ons land. Dat begon in 1958 met de Nota Westen des Lands en eindigde in 2001 met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Deze laatste Nota heeft de eindstreep in procedureel opzicht niet gehaald door de val van het kabinet onder Kok. Omdat provincies vooruitlopend op de behandeling in de beide Kamers onderdelen van de Nota opnamen in hun streekplannen (bijvoorbeeld de zogeheten rode en groene contouren), heeft deze Nota wel degelijk zijn betekenis gehad.

Het kabinet Balkenende II brak in 2004 met de Nota Ruimte met de traditie van overkoepelende integrale Rijksvisies. De Nota Ruimte markeerde een stevige decentralisatie van taken naar provincies en gemeenten.

De verleiding is groot om de afzonderlijke nota's aan een nadere analyse te onderwerpen. Dan schiet dit essay echter zijn doel voorbij. Wel zijn de opeenvolgende Nota's Ruimtelijke Ordening en de Nota Ruimte de basis onder een aantal reflecties die in mijn ogen relevant zijn voor de NOVI: in welke traditie voegt de NOVI zich en welke lessen kunnen worden geleerd van de eerdere Nota's Ruimtelijke Ordening.



De theorie achter de Rijksnota's en ons planstelsel

Tijdens mijn studie planologie ben ik opgeleid met het idee dat ruimtelijke ordening het integrerende (facet-matige) kader is voor het wegen van sectorale belangen. De wetenschappelijke theorie ging als het ware uit van een objectieve ruimtelijke ordening waarbij de afweging van sectorale belangen op grond van voldoende empirische informatie tot een optimale ruimtelijke inrichting zou kunnen leiden. Met name in de jaren '60 en '70 waren er tal van professionals en wetenschappers die in de meest letterlijke zin geloofden in de belofte van absolute maakbaarheid, mits er maar voldoende kennis en inzicht vergaard zou kunnen worden.

Het planstelsel van de WRO baseerde zich eveneens op het idee dat visies en beleid de samenleving stuurden. Volgens de aanhangers van deze these zouden het beleid en de concepten uit de Rijksnota's vertaald moeten worden in provinciale streekplannen. Gemeenten zouden op hun beurt hun structuurvisies uitwerken binnen de kaders van het provinciale streekplan. Het op de structuurvisie gebaseerde bestemmingsplan is vervolgens het enige rechtstreeks bindende plan waaraan aanvragen voor vergunningen getoetst worden. Dit stelsel is ook wel omschreven als de 'dakpan' constructie, waarbij het Rijk natuurlijk de bovenste pan op het dak is, ook wel de nok- of dakvorst genoemd.



Nuanceringen op de theorie achter het stelsel

De praktijk bleek weerbarstiger dan de theorie. Drie reflecties die dit duiden:

1. *De Nota Ruimtelijke Ordening als facet beleid en integrerend kader van sectoraal beleid:* de theorie veronderstelt dat in een Nota Ruimtelijke Ordening al het relevante sectorale beleid onderling is gewogen en dat deze weging zich vertaalt in een ruimtelijke orde. Toch werden sinds 1958 tevens tientallen zo niet honderden sectorale Rijksvisies gemaakt naast de vastgestelde integrale Nota's Ruimtelijke Ordening. In die zin is er nooit sprake geweest van 100% sectorale dan wel 100% facet-matige nota's. De Nota's Ruimtelijke Ordening maakten sectoraal beleid in ieder geval geenszins overbodig en stipten op hun beurt ook veel meer sectorale zaken aan dan je van een facet-matige Nota Ruimtelijke Ordening vanuit de theorie zou mogen verwachten;

2. *Het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is nooit echt verlaten:* ook na de Nota Ruimte is er nog volop Rijksbeleid dat direct raakt aan de inrichting van Nederland. Denk aan het Deltaprogramma, de Structuur Visie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), de Energie Agenda, et cetera. Anders verwoord, ook na de decentralisatie van de Nota Ruimte heeft het Rijk via sectoraal beleid en investeringen nog volop invloed op de inrichting van ons land. Omgekeerd hadden gemeenten en provincies ook voor de Nota Ruimte veel invloed op het ruimtelijk beleid. Bij elk initiatief tot een nieuwe Nota of bij de introductie van een nieuw centralistisch concept - in het geval van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening ben ik er zelf getuige van geweest - kwam er een gigantische lobby op gang die al te onderscheidende keuzes dempte. Daarnaast worden de meeste ruimtelijke keuzes eenvoudigweg op lokaal niveau gemaakt. De zogeheten verrommeling van het Groene Hart is een optelsom van vele lokale keuzes, ongeacht het centralistische concept om de open ruimte in de Randstad te beschermen tegen 'rode invloeden'.
3. *De spanning tussen theorie en praktijk is van alledag:* ook in de periode voor de Nota Ruimte is in tal van onderzoek reeds aangetoond dat de praktijk zich niet gedroeg conform de theorie. Meest pregnant voorbeeld is wellicht de veelvuldige inzet van het zogeheten artikel 19. Een anticipatie-regeling of flexibiliteit-bepaling in de Wet Ruimtelijke Ordening die een ontwikkeling mogelijk moest maken als deze maatschappelijk (en politiek) gewenst was maar niet in in het bestemmingsplan of vigerend beleid paste. In reactie op dit inzicht werd vervolgens gepoogd de praktijk te dwingen zich te bekeren tot de theorie. Artikel 19 werd geschrapt. Enkel de zogeheten koninklijke route van het bestemmingsplan zou mogen leiden tot besluiten over de inrichting van Nederland. Het resultaat? Duizenden postzegelplannen. De maatschappelijke dynamiek liet zich ook decennia terug niet 'vangen' in een theoretisch kader.

De Januskop als inspiratie

In retro-perspectief bieden de opeenvolgende Nota's Ruimtelijke Ordening een mooi inzicht in maatschappelijke (en politieke) vraagstukken en trends: de wederopbouw, het herverdelen van de welvaart over de verschillende regio's, het concentratiebeleid, het beleid van de gebundelde deconcentratie, de stedelijke knooppunten, de Vinex-locaties, de groene en rode contouren, et cetera. Steeds weer probeerden de opeenvolgende Nota's Ruimtelijke Ordening de tijdgeest te vertalen in een visie op ons land en richting te geven aan de keuzes van mede-overheden, maatschappelijke organisatie, investeerders en het bedrijfsleven. Alhoewel zonder deze opeenvolgende Nota's ons land er ongetwijfeld heel anders uit zou hebben gezien, organiseerde elke visie ook weer de eigen teleurstelling. De wereld laat zich slechts beperkt sturen vanuit centraal geformuleerde visies. De Nota Ruimte, die breekt met het idee van een centralistische visie die de inrichting bepaalt, is in die zin een logische reactie op een praktijk van een decennialange zoektocht naar een houdbare visie die 'werkt'.

Menige professional betreurt de trendbreuk van de Nota Ruimte nog steeds. En, toegegeven, het idee van een overkoepelende integrale visie over de toekomst van ons land heeft ontegenzeggelijk een zekere aantrekkingskracht... Wie kan daar tegen zijn?

Mijn conclusie op grond van 60 jaar Nota's Ruimtelijke Ordening is tweeledig: bij grote opgaven als de woningbouw en infrastructuur hebben de Nota's Ruimtelijke Ordening wel degelijk mede het aanzien van ons land bepaald. Gelijktijdig kan de droom van een integrale - uitvoerbare - visie op de inrichting van ons land in al zijn facetten bij het oud vuil worden gezet. Onze open, internationale, hoogontwikkelde en uiterst dynamische samenleving, waarin innovaties elkaar in steeds hoger tempo opvolgen, laat zich eenvoudigweg niet vangen in een concrete en houdbare visie. Nu zeker niet, maar ook decennia terug viel hier al het nodige op af te dingen.

De tweeledige conclusie die ik baseer op 60 jaar Nota's Ruimtelijke Ordening, is voor mij wel degelijk een bron van inspiratie voor de NOVI: grote opgaven waar we ook nu voor staan vragen wel degelijk om een gezamenlijke richting en scherpe doelen, maar de maatschappelijke dynamiek laat (en liet) zich nu eenmaal niet vangen in een overkoepelende Rijksvisie.

Criticasters zouden me makkelijk kunnen verwijten dat deze conclusie een Januskop heeft, dat het vlees noch vis is of dat ik de kool en de geit spaar. Het zij zo. Het geven dat onze taal zoveel uitdrukkingen heeft die op hetzelfde fenomeen duiden is wellicht betekenisvol. Het past blijkbaar bij onze cultuur om dilemma's te hanteren in plaats van simpelweg een positie te kiezen die geen recht doet aan de weerbarstige werkelijkheid.



III De Omgevingswet: een paradigma-shift

De NOVI vindt zijn legitimatie in de Omgevingswet. Het ligt dus voor de hand om de achterliggende doelen van de Omgevingswet in ogenschouw te nemen alvorens te komen tot een positiebepaling over wat de NOVI zou moeten of kunnen zijn.

De officiële verbeter-doelen van de Omgevingswet zijn eenvoudig te traceren. Volledigheidshalve noem ik ze:

- A. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- B. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- C. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- D. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Je zou kunnen stellen dat het vrijwel onmogelijk is om het niet eens te zijn met deze doelen. Niet voor niets is de Omgevingswet in beide Kamers met ruime meerderheden aangenomen en is er een groot maatschappelijk draagvlak. In mijn ogen zegt dat vooral het nodige over de vastgelopen praktijk, waarbij de stapeling van regelingen en inhoudelijke en procedurele vereisten menigeen een doorn in het oog was, ongeacht de politieke kleur.

Deze doelen zouden uiteraard ook in de NOVI weerspiegeld moeten worden. De genoemde doelen vergen een cyclische aanpak die een breuk forceert met de huidige versnipperde sectorale praktijk waarin nauwelijks ruimte is voor het ontwikkelen van lerend vermogen en waar belangentegenstellingen vaak in de rechtspraktijk beslecht worden. Dat is in mijn ogen de onderliggende en meest fundamentele verandering onder de Omgevingswet, die van een lineaire naar een cyclische benadering.

De essentie van de paradigma-shift

De Omgevingswet is dus veel meer dan de operatie ‘*vergroten inzichtelijkheid, bewerkstelligen samenhang, vergroten afwegingsruimte en versnellen en verbeteren*’. De Omgevingswet is niet minder dan een paradigma-shift. Uit de Memorie van Toelichting (algemeen deel): “... *de cyclische aanpak is een uiting van een paradigmawisseling: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.*”

Daar zit voor mij de kern, zeker waar het de NOVI betreft. Deze paradigma-shift krijgt relatief weinig aandacht als het gaat over de betekenis van de Omgevingswet. In mijn ogen volstrekt onterecht. Met de Omgevingswet wordt immers afscheid genomen van de decennia lang gekoesterde dakpan-constructie, waarin het lineaire en hiërarchische denken en werken centraal stond. Nu denkt u wellicht “*dat staat er toch niet.*” Niet letterlijk, dat klopt, het staat enigszins omfloerst, maar het staat er wel degelijk. Er wordt gekozen voor “... *de cyclische aanpak ... om voortdurend te werken aan ...*”.

In mijn beleving wil dat zeggen dat de NOVI in ieder geval geen gestolde visie kan zijn met de ambitie enige tijd mee te gaan. De Omgevingswet spreekt immers over “*een cyclische aanpak om voortdurend te werken aan*”.

Dat betekent in mijn ogen een proces van doelen stellen, programmeren, monitoren en bijstellen en dat uiteraard in dialoog met diegenen die het aangaat. Over dat laatste zijn de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting glashelder. De tijd dat de overheid plannen maakt en deze voor inspraak ter inzage legt is voorbij.



IV De valkuil van de perfecte integraliteit

De Omgevingswet wordt in tal van publicaties en toelichtingen in verband gebracht met het begrip integraliteit. Of zoals het officiële verbeterdoel het omschrijft: een samenhangende benadering. Met het streven naar een samenhangende benadering en integraliteit is natuurlijk niets mis. Echter, dit streven kent ook een keerzijde en kan verlamdend werken. In een hoogdynamische samenleving, met tegenstrijdige belangen, waarbij innovaties elkaar snel opvolgen is het stadium van de perfecte integraliteit of samenhang een utopie en dus onbereikbaar. Immers - steeds weer als je denkt het stadium van de perfecte integraliteit bijna te hebben bereikt - zal zich een nieuw inzicht of een innovatie aandienen. Met de noodzaak tot continue aanpassing en dus verlamming en besluiteloosheid tot gevolg. Je zou dit de valkuil van de perfecte integraliteit kunnen noemen.¹

Ter illustratie: door het team dat aan de NOVI werkt zijn zo'n 80 nationale nota's of visies geïdentificeerd die raken aan de reikwijdte van de Omgevingswet en daarmee de NOVI. Het zijn er ongetwijfeld nog meer, maar laten we die 80 even als vertrekpunt nemen.

Als dit naakte feit een ding per direct duidelijk maakt, dan is het wel dat een integrale Nationale Omgevingsvisie die al die andere nationale nota's of visies overbodig maakt tot mislukken gedoemd is. Toch is de inventarisatie wel degelijk zinvol:

- Allereerst maakt het duidelijk dat het intellectueel ondoenlijk is om 80 nota's tot een samenhangend verhaal te smeden. Alleen al de complexiteit van zo'n proces en de tijd die zo'n exercitie zal vragen zal er vooral toe leiden dat de NOVI bij voortduring hijgend achter de realiteit aan zal blijven hollen, maar nimmer 'af' zal zijn. Het idee dat de beleidsmachines elders zullen stoppen omdat de NOVI er aan komt is illusoir. Het streven naar de perfecte integratie van alle relevante Rijksdocumenten kan dus definitief naar het Rijk der fabelen worden verwezen.
- Nota's vertegenwoordigen belangen. De 80 Nota's weerspiegelen niet alleen een Haagse werkelijkheid. Achter elke Nota gaat een wereld van maatschappelijke en politiek belangen, adviseurs en lobbyisten schuil. Ik bedoel dit geenszins denigrerend, complexiteit is immers ook een teken van beschaving. Complexiteit reduceren is als het ware het ontkennen van een realiteit die er is: ons land is een complex van uiteenlopende en vaak tegenstrijdige belangen en het is legitiem om die weerspiegeld te zien in evenzovele Nota's en visies.

In gewoon Nederlands: als de NOVI andere Nota's en visies overbodig wil maken, misschien niet alle 80 maar slechts 40, dan komt er misschien wel een NOVI, maar zal deze betekenisloos zijn. Dan gaat de NOVI ten onder in de arena van belangenbehartigers.

Kortom, de NOVI zal selectief moeten zijn. Het streven naar samenhang en integraliteit is prima, maar kent zijn grenzen. Het omarmen van de dynamiek en inherente onzekerheid past in mijn ogen beter bij het wezen van de NOVI dan het streven naar een houdbare integrale en samenhangende visie.

¹ Ik ontleen deze uitdrukking aan mijn eerste leidinggevende en vriend Harmen de Haas

V Het dilemma van de lange termijn in een politieke arena

De NOVI komt tot stand in een politieke arena. Dat betekent dat onherroepelijk de neiging zal bestaan om ook korte termijn vraagstukken in de NOVI te adresseren en iconische projecten met de NOVI van een antwoord te voorzien. Zo herinner ik me nog levendig de centrale positie die de Hoeksche Waard innam in discussies die we in de Tweede Kamer voerden naar aanleiding van de Nota Ruimte. De Hoeksche Waard symboliseerde als icoon de tegenstelling tussen 'links' en 'rechts'. Om nou te zeggen dat het debat over de Hoeksche Waard ook recht deed aan de toekomst van Nederland...

Bij de NOVI zal dit niet anders gaan. Daar is op zichzelf niks mis mee. Politiek heeft symbolen en iconen nodig. Wel is het in mijn ogen dienstbaar om in het kader van de NOVI alert te zijn op welke iconen zich zullen aandienen en hoe deze geplaatst kunnen worden doel of een perspectief op de lange termijn. Immers, de opgaven - waarover later meer - waar de NOVI over zou kunnen of moeten gaan, zijn immers niet binnen een politieke cyclus van enkele jaren afgerond. De kwaliteit van onze steden, de energietransitie, klimaatadaptatie, ons verdienvermogen, het zijn zaken die voorlopig de agenda zullen blijven domineren.

Dit dilemma van de concrete korte termijn waarop de politiek doorgaans opereert en het streven naar een een wellicht wat abstracter perspectief voor de lange termijn zal ook de NOVI ten volle raken.

Het mooie van dilemma's is dat ze niet opgelost kunnen worden, je kan ze hooguit hanteren. De NOVI zal de verleiding moeten weerstaan om te vluchten in vergezichten die niemand op korte termijn raken, gelijktijdig moet de NOVI concrete en actuele vraagstukken plaatsen in een perspectief dat verder reikt dan de komende paar jaar. Ter illustratie: de energietransitie is een vraagstuk dat ons nog decennia lang zal raken. Het doel op lange termijn (2050) is helder: een CO₂-arme samenleving. Het bij deze constatering laten is een NOVI onwaardig, het menen te kunnen schetsen dat we precies weten hoe we daar gaan komen en bijvoorbeeld nu kunnen stoppen met wind of bio-vergisting dan wel de gaswinning in Groningen is de NOVI eveneens onwaardig. We zullen moeten accepteren dat we op korte termijn een aantal zaken wel of niet kunnen en moeten doen en gelijktijdig moeten accepteren dat we de innovaties op het gebied van energie van over 5 jaar nog niet kunnen voorzien.

In de politieke arena is altijd de kans aanwezig dat het debat zich verengt tot de vraag of de NOVI moet 'sturen' of juist 'ruimte moet maken'. De NOVI zou in mijn ogen juist de spil kunnen worden in een proces van inspireren, mobiliseren, reflecteren en waarderen, waar ook de politieke arena zelf deel van uitmaakt. Het organiseren van lerend vermogen zou daarbij centraal kunnen staan. Zo kent Duitsland parlementaire commissies voor lange termijnbeleid die worden betrokken bij vragen aangaande innovatie, technologie en duurzame ontwikkeling en waarin parlementsleden van alle partijen deelnemen. Dit vraagt om een programmatische aanpak, met ruimte voor feedback en bijstelling. Door te investeren in het lerend vermogen en het beïnvloeden van het handelen krijgt de NOVI immers pas zijn betekenis.²

Kortom, nodig de politieke arena uit om zelf onderdeel te zijn van deze programmatische aanpak rondom de NOVI. Probeer het dilemma van de korte en lange termijn dus niet op te lossen, maar maak het met elkaar hanteerbaar.

² WRR-rapportnr. 90, Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland

VI De vraag naar de stuur- of maakbaarheid van ons land

Heel veel, zo niet het merendeel, van de beslissingen die van invloed zijn op de toekomst van ons land worden buiten het kader van de NOVI genomen. Niet alleen door provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook door ondernemers, banken, beleggers, maatschappelijke organisaties, burgers, et cetera. En dan laat ik de betekenis van het internationale krachtenveld voor ons land gemakshalve nog even buiten beschouwing.

Wie die hoeveelheid - en afhankelijkheid van - beslissingen elders probeert te doorgronden, zou al snel de moed in de schoenen kunnen zakken. Immers, wat vermag een NOVI nog in dit complexe krachtenveld? De Omgevingswet verplicht het Rijk weliswaar een NOVI te maken, maar kan de NOVI ook mede de toekomst van ons land sturen...?

Het omgekeerde is ook waar, ik heb nimmer een ondernemer, burger of vertegenwoordiger van welke organisatie dan ook gesproken die een hartgrondig pleidooi hield voor een visieloze overheid. Er is een diepgewortelde behoefte aan een visie over de toekomst van Nederland. Het is deze voedingsbodem die in het kader van de NOVI benut en gekoesterd moet worden. Het is vooral zaak deze voedingsbodem goed te benutten ten dienste van de NOVI.

Zelf geloof ik zonder meer in de kracht van visies, niet als blauwdruk of overkoepelende wijsheid, maar wel als vehikel dat kan helpen om de maatschappelijke dynamiek op een realistische manier te geleiden. Vanuit het volle besef dat het Rijk onderdeel is van een netwerk en de beslissingen dus onderdeel zijn van een keten van andere beslissingen, dient de NOVI dus ook te reflecteren op de vraag hoe het Rijk dienstbaar kan zijn aan publieke en private partners. Een goede visie maakt het mogelijk om privaat, maatschappelijk en publiek handelen en beslissingen over investeringen met elkaar in samenhang te brengen.



VII De kern van de NOVI

Later in dit essay ga ik dieper in op de thema's, opzet en aanpak van de NOVI. Alvorens dat te doen geef ik op grond van voorgaande beschouwing aan wat in mijn ogen de kern de NOVI is:

- De NOVI zal geen dikke allesomvattende integrale visie kunnen zijn, elk streven in die richting zal of verzanden in traject van eindeloze aanpassingen dan wel in een nota die betekenisloos zal zijn. Selectiviteit is daarbij het sleutelbegrip. Door selectief te zijn kunnen er scherpe en verbindende doelen worden gesteld.
- Een visie zelf heeft nog nooit iets veranderd. Dat zal ook voor de NOVI gelden. De NOVI krijgt zijn betekenis in het cyclisch en programmatisch het handelen van overheden en anderen.
- De NOVI zal cyclisch zijn of zal niet zijn: dit vloeit niet alleen voort uit de filosofie van de Omgevingswet, maar is ook ingegeven door de dynamiek die onze open en hoogwaardige samenleving eigen is. Alleen een NOVI die deze dynamiek adresseert is in staat waar nodig en gewenst tot bijstelling te komen.

Als ik dit probeer te pakken in een definitie is de NOVI:

“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 ontwikkelingen 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 (geld, beleid, normen, verleiding of ‘nog even niks doen’).”

Voor vele volgers en professionals zal dit ongetwijfeld getuigen van een gebrek aan ambitie, voor mij is het zoals gezegd de kern. Haal een van de door mij genoemde elementen uit de definitie en de NOVI is in mijn ogen gedoemd te mislukken in zijn missie een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de toekomst van Nederland.

VIII De inhoudelijke opgaven

Waar blijft de inhoud, zo zal menig lezer die het tot hier heeft volgehouden zich afvragen. En ja, ik zie mezelf ook als een mens van de inhoud. Uiteindelijk gaat het vak waarvoor ik ooit ben opgeleid ook voor mij over wat er op de echte wereld verandert. Ik heb dus in dit essay tot op heden letterlijk de verleiding moeten weerstaan om met de inhoud te beginnen. Want oh, het is zo verleidelijk om direct te gaan omschrijven wat de opgaven zijn en wat er moet gebeuren, of het nu gaat om de toekomst van onze steden, het platteland, klimaat en energie... de vingers jeuken!

En dat is wellicht de paradox van de inhoudelijk passie die veel betrokkenen bij het NOVI traject hebben. Echter, ook gestoeld op mijn eigen ervaringen, ik heb keer op keer in mijn werkzame leven ervaren dat je met inhoud alleen de wereld niet verandert. Uiteraard, een goed idee brengt zichzelf soms verder, maar achter de meeste inhoudelijke ambities gaat ook een organisatie vraagstuk schuil. Zeker in dit tijdperk van grote dynamiek en transities kan de inhoudelijke ambitie eenvoudigweg niet zonder aandacht voor het proces en de organisatie. Sterker nog, juist omdat het inhoudelijke doel het verdient, heb ik me eerst gericht op wat in mijn ogen 'de kern van de NOVI' is. Het zou anders voor mij voelen als een inhoudelijke vlucht naar voren, want wie kan er nou tegen een stevig inhoudelijk en wellicht ook nog wervend perspectief zijn?

Selectiviteit in inhoud en aanpak

Rijkswisies in het domein van de leefomgeving hebben tot op heden de neiging uit te groeien tot omvangrijke allesomvattende stevige nota's. De theorie spreekt dan in goed Engels over 'a comprehensive approach', oftewel, een uitgebreide benadering. Alleen al over de redenen waarom Nota's die neiging hebben zou ik een zelfstandig essay kunnen schrijven, maar laat ik het bij de volgende constatering houden: niemand is tegen compleetheid, het ontbreken van onderwerpen of thema's leidt doorgaans tot stevige lobby's die ook een plekkie in de Nota willen en ook bij de politieke behandeling van Nota's komt het bij mijn weten nooit voor dat er meer geschrapt dan toegevoegd wordt.

Voor de NOVI zal dat niet anders zijn, zeker niet gezien de premisse dat de Omgevingswet niet alleen - of juist niet - over het ruimtelijke domein gaat, maar over alle zaken die raken aan de leefomgeving. Je zou de NOVI zelfs als een maatschappelijke in plaats van een omgevingsvisie kunnen duiden.

Dit wetende moet wat mij betreft vanaf het begin helder gemaakt worden aan alle betrokkenen dat een uitgebreide en allesomvattende Nota uiteindelijk geen enkel thema of vraagstuk meer dient. Wordt niet aan deze randvoorwaarde van selectiviteit voldaan, dan zullen urgente en minder urgente onderwerpen allemaal op dezelfde manier op dezelfde grote hoop worden gegooid en verliest de NOVI juist aan zeggingskracht. Selectiviteit betekent niet dat de integrale blik verloren gaat. Integendeel. Door bijvoorbeeld de CO₂ neutrale samenleving als *selecte* prioriteit te kiezen dwing je als het ware af dat sectorale opgaven omtrent mobiliteit, wonen, landschap, et cetera juist vanuit dat perspectief worden benaderd in plaats van uit de eigen sectorale koker.

Maar de selectiviteit beperkt zich wat mij betreft niet alleen tot het aantal inhoudelijke thema's dat gelijktijdig in een visie geadresseerd kan worden. Ook in de aanpak zal de NOVI selectief moeten zijn. Ik hanteer het begrip selectief hier overigens niet in de betekenis van 'beperkend', maar in de betekenis van 'doelgericht' of 'de voorkeur hebbend'. Er is geen generieke aanpak die voor alle thema's zal werken. Per thema zal heel bewust gezien moeten worden welke aanpak met welke partners de voorkeur verdient. Dat maakt het niet eenvoudig, maar vanuit mijn definitie van de NOVI is het essentieel om in de cyclus van analyse, reflectie en actie zowel de inhoud als de aanpak te blijven betrekken.

Over de thema's die de NOVI zou moeten adresseren zijn de afgelopen periode al tal van belangwekkende publicaties verschenen. Allereerst heeft IenM zelf in de startnotitie NOVI de strategische opgaven geschetst en gaat men in op de trends en ontwikkelingen. Ook de Raad Leefomgeving Infrastructuur heeft het over 5 zogeheten transformaties die centraal staan bij het vormgeven van het Nederland van de toekomst. Door G4, G32, IPO, VNO-NCW, het PBL en vele anderen zijn ook de nodige schoten voor de boeg gegeven (zie ook het tekstkader hieronder).

IenM spreekt in de startnotitie NOVI over de volgende vier strategische opgaven:

- naar een duurzame en concurrerende economie
- naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving
- naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;
- naar een waardevolle leefomgeving.

Het IPO legt de focus op drie thema's in het aanbod:

- alle provincies in 2050 energieneutraal
- zorgen voor aantrekkelijke steden en regio's
- verstevigen van internationale netwerken

De Rli spreekt over 5 transformaties:

- de transitie naar een circulaire economie
- de energietransitie
- de verduurzaming van het landelijk gebied
- de versterking van de kracht van stedelijke regio's
- de transformatie van vastgoed in de stad

VNO-NCW doet een voorstel voor 6 (investerings)programma's:

- Energietransitie
- Klimaatadaptatie
- Mobiliteit
- Versterking stedelijke economie
- Wonen en (ver)bouwen
- Vitaliseren landelijk gebied

Dat de aankondiging van de NOVI al tot zoveel productie heeft geleid is goed om te zien: het bevestigt de wens en ambitie om een bijdrage te leveren aan de opgaven waar Nederland voor staat. Met een meer sceptische blik zou je natuurlijk ook kunnen zeggen dat partijen zich warm draaien om in ieder geval hun thema's in de NOVI geadresseerd te krijgen. Echter, aan scepsis hebben we in deze fase niks. Naast het kiezen van een select aantal thema's en opgaven is het vooral zaak de direct betrokken partners te binden op wat de NOVI zou moeten zijn: een selectief en cyclisch product waarbij keuzes in dialoog gemaakt worden.

Wie het - allerm minst uitputtende - overzicht van door IenM en derden aangedragen thema's op zich in laat werken kan niet anders dan tot de conclusie komen dat een paar thema's door iedereen worden genoemd en de andere thema's, mede door de ietwat abstracte definiëring, in ieder geval nauw met elkaar verbonden zijn. Het voelt enigszins pedant om in het kader van dit essay 'de inhoudsopgave' voor de NOVI te geven, dat zou ook in tegenspraak zijn met mijn oproep er een gezamenlijk product van te maken.

Dat de energietransitie / CO₂ arme samenleving en de internationale concurrentiekracht van de economie (met daarbij een belangrijke rol voor de steden) voor iedereen prioritaire thema's zijn, staat buiten kijf. De andere thema's zou ik daarmee zeker niet af willen schrijven, maar wel plaatsen in dit perspectief. Of anders gezegd: voor een sterke en concurrerende en duurzame economie zijn bereikbaarheid, anticipatie op een veranderend klimaat en een kwalitatieve omgeving randvoorwaarde.

Kortom, op grond van hetgeen partners aandragen (privaat, maatschappelijke en kennis) zijn de twee prioritaire en onomstreden thema's voor de NOVI:

- De energietransitie / CO₂ arme samenleving



- De internationale concurrentiekracht van de economie (met een bijzondere positie voor de steden)



IX Sluit tegenkrachten in

In de zelfgecreëerde wereld van een essay is het in wezen heel eenvoudig. ‘Beperk’ de NOVI in eerste instantie tot die twee thema’s die voor eenieder prioriteit zijn en plaats de andere onderwerpen consequent in dat perspectief. Durf - met elkaar - te kiezen en onderscheid te maken. Het bundelt de inzet van kennis, kunde en middelen en zaken als mobiliteit en bereikbaarheid, circulariteit, kwaliteit van de leefomgeving, bouwen en wonen, komen als vanzelf aan bod.



Dit gaat alleen lukken als er vanaf het begin oog is voor de valkuilen en dilemma’s die ik hier ook al heb benoemd en men beducht is op de tegenkrachten. Thema’s vertegenwoordigen belangen, achter die belangen zitten mensen, organisaties en middelen, en dus ‘boterhammen’. Zij zullen allen hun uiterste best zullen doen om via ambtelijke, bestuurlijke, publieke en politieke lobby’s de NOVI te halen. Het zal niet eenvoudig zijn die druk te weerstaan, sterker nog, ik adviseer om vanaf het begin deze groepen actief in te sluiten: nodig partijen uit om binnen de prioritaire thema’s aan te reiken wat zij kunnen bijdragen aan het dichterbij brengen van de energietransitie of een internationale concurrerende economie. Dat geeft richting en dwingt eenieder tot een heroriëntatie. Dat vergt uiteraard stuurmanskunst (m/v), alertheid en assertiviteit, maar bovenal een culturele omslag van de direct betrokkenen dat we echt werk gaan maken van een aantal door eenieder onderschreven opgaven!

Op de prioritaire thema’s die ik aandraag (en ook alle andere thema’s) is al heel veel kennis beschikbaar en is eveneens al veel beleid in gang gezet of hebben we te maken met staand beleid. Het laatste wat de NOVI moet willen doen is dit negeren of dunnetjes over willen doen. Overigens heb ik op geen enkele manier de indruk gekregen dat dit de bedoeling is, maar de indruk is heel snel gewekt natuurlijk als je met de NOVI een aantal thema’s definieert.

Om niet in deze potentiële loopgravenoorlog te belanden is het dus zaak vanuit de NOVI de vraag te stellen hoe proces en product zelf dienstbaar kunnen zijn aan het verder brengen van de opgaven. In een simpele zin samengevat: het gaat niet om de NOVI, het gaat om wat de NOVI kan bijdragen!

X Makkelijk gezegd, maar hoe dan?

Dit essay kan en wil geen blauwdruk zijn voor het team dat aan de slag gaat met de NOVI. Wel hoop ik door het delen van mijn reflecties en ervaringen bij te dragen aan een NOVI die partners op thema's bindt en daarmee betekenisvol wordt. De Omgevingswet en de aankondiging van de NOVI is immers ook een kans. Er is ongelooflijk veel behoefte aan een bindende visie die de valkuilen van eerdere visies weet te omzeilen en een visie die dilemma's hanteerbaar maakt.

Ook al is de startnotitie eind 2016 door het kabinet vastgesteld, er is nog alle ruimte en gelegenheid om de NOVI te maken die Nederland nodig heeft en verder brengt. In mijn filosofie is er geen handboek soldaat dat tot het gewenste resultaat zal leiden. Daarvoor is de opgave te complex en dynamisch en is dus situationeel handelen essentieel.

Wel onderscheid ik een aantal fases en bouwstenen die in onderlinge samenhang nodig zijn om tot een betekenisvolle NOVI te komen. Deze kunnen overigens deels parallel doorlopen worden, mits ze maar ambtelijk en bestuurlijk in samenhang worden gebracht. Ik loop ze hieronder kort langs:

A) Wat is het wezen van de NOVI?

Zonder dat ik uiteraard pleit voor sessies die vervallen in 'oeverloos gezwets' ben ik ervan overtuigd dat alleen indien de meest betrokken partners een gedeeld beeld hebben over wat de NOVI zou moeten zijn, er een succesvolle vervolgstap kan worden gezet. Mijn ervaring is dat bestuurders, maar ook volksvertegenwoordigers en andere partners, daar doorgaans te weinig tijd voor nemen. Maar als er geen gedeeld beeld over het wezen van de NOVI ontstaat, dan leidt dit verderop in het traject tot gedoe en frustratie. Zelfs als je het niet eens wordt over 'het wezen van de NOVI' kan dit beter aan de voorkant duidelijk worden. Immers, dan kunnen die verschillen hanteerbaar worden gemaakt. Ik heb het hier dus niet over de meer operationele aanpak of de omschrijving van het proces en product, maar eerder over de existentie: 'wat zou de NOVI moeten doen (of niet)'.

B) Zijn we het eens over het selectieve en cyclische karakter en de prioritaire thema's?

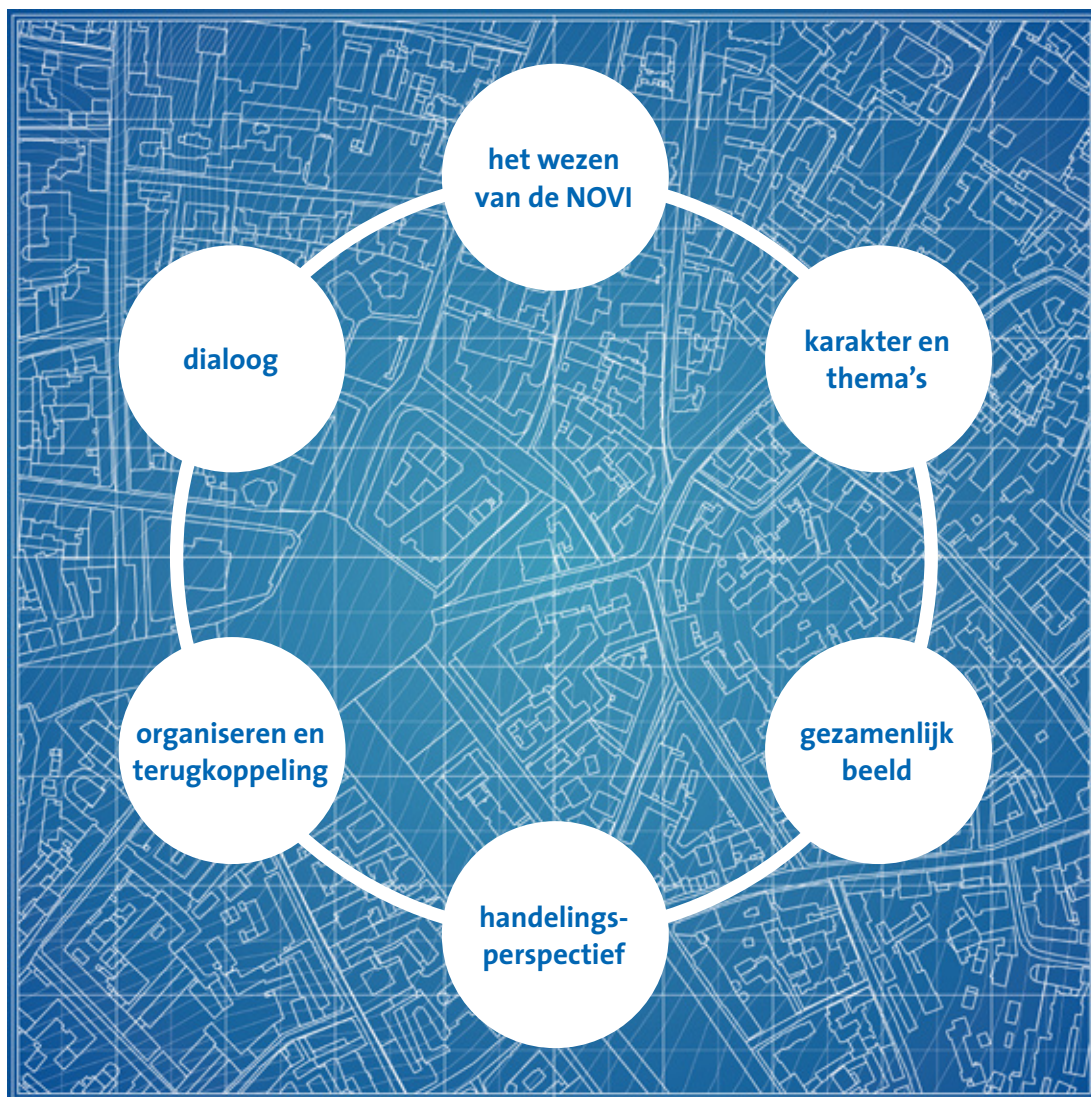
Op een meer operationeel niveau is het zaak om om met de direct betrokken partners - en uiteraard in het kabinet zelf - vast te stellen of er overeenstemming is over het selectieve en cyclische karakter van de NOVI en de vraag welke thema's met prioriteit opgepakt worden?

C) Hebben we een gezamenlijke beeld van de SvZ op een thema?

Beelden en persoonlijke ervaringen bepalen al snel 'het antwoord'. Ik wil daarom pleiten voor een gedeelde kennisbasis: waar staan we, wat is nodig, wat is nog onbekend, welke partners/partijen zijn betrokken, welke zijn nodig, hoe zit het met de benodigde middelen en instrumenten, et cetera. Om daar een gezamenlijk beeld op te creëren moet en kan ook vooral uit bestaande bronnen worden geput. Waar nodig worden lacunes omgezet in gerichte acties, of het nu gaat om het opvullen van een lacune in kennis, netwerk of middelen.

D) Wat is het handelingsperspectief?

Alleen vanuit een gedeeld beeld over wezen en aard van de NOVI, de opgaven en de stand van zaken kan een handelingsperspectief gecreëerd worden. Dit handelingsperspectief adresseert wie welke rol heeft en wat daaruit als verantwoordelijkheid en mogelijke actie voortvloeit. Daarbij wordt uitdrukkelijk niet alleen naar overheidspartners gekeken. Er is veeleer sprake van wederkerigheid, waarbij partners aan elkaar aangeven wat ze nodig hebben om te kunnen bijdragen.



E) Hoe organiseren we de monitor, terugkoppeling en bijstelling?

Een belangrijke bouwsteen in de aanpak die ik voorsta is dat vanuit het cyclisch perspectief ook een belangrijke rol is weggelegd voor het niet vrijblijvend monitoren van de voortgang op een onderdeel of thema: waar zitten blokkades, waar dienen zich innovaties aan of nieuwe inzichten, waar zijn onvoorziene kansen, waar stagneert het, waar zijn successen, et cetera. Dit organiseren van de monitor en terugkoppeling moet een volwaardig onderdeel van de NOVI worden wil de NOVI niet verworden tot een gestold product in de tijd. Dit onderdeel zal ambtelijk en bestuurlijk belangrijk gemaakt moeten worden. Het is het hart van de cyclische beweging die ik met de NOVI voorsta.

F) Hoe blijven we met elkaar in dialoog

Blijf investeren in de dialoog. Het is een open deur, maar als er enkel wordt vergaderd over de NOVI, dan zal er niet snel een gevoel van gezamenlijkheid ontstaan. Het jaarlijkse deltacongres is wat mij betreft een goede inspiratie. Elk jaar treft 'de watergemeenschap' elkaar in al zijn geledingen. Er worden thema's uitgediept, verbindingen tussen onderwerpen en mensen gemaakt en het voedt het gevoel en de overtuiging dat je onderdeel van een grotere beweging bent waarbij niemand het in zijn eentje kan. Ik pleit er niet voor het model van het deltacongres te kopiëren, maar ik werp wel de vraag op dat er ook ruimte moet worden gemaakt voor het bouwen van communities rondom - onderdelen van - de NOVI.

XI Een tweesprong tot slot

Ik geloof dat we als samenleving op een tweesprong staan. Op de ene route borduurt de overheid nog even voort op het produceren van aanbodgericht beleid conform de klassieke beleidscyclus. Er zal dan over enige tijd een fantastisch ogend product ligt: de eerste NOVI. Een massieve en allesomvattende visie. Alle betrokkenen zullen naarstig zoeken op welke pagina ze hun inbreng terug vinden. Het “ja, het staat erin” zal menigmaal klinken en de NOVI zal voor velen voelen als een succes.

De andere route is onbekend, vol valkuilen en onzekerheden. Sterker nog, voor een deel zullen we de route pas gaandeweg ontdekken. Garanties zijn er niet, maar door het gezamenlijk verkennen van de ongebaande paden wenken er nieuwe bestemmingen en perspectieven.

Vanuit deze metafoor is de NOVI voor mij veel meer dan een eerste oefening met een nieuw instrument zoals genoemd in de Omgevingswet. Het gaat om de vraag hoe we onze samenleving richten en maken. De afgelopen decennia zijn over enige tijd wellicht de uitzondering in onze continue zoektocht om ons land steeds mooier, vitaler en duurzamer te maken.

*Co Verdaas,
Beuningen, augustus 2017*



An aerial, high-angle photograph of a city, likely Montreal, showing a dense urban landscape with various buildings, streets, and green spaces. The image is tilted slightly. A large white rectangular box is superimposed over the center of the image, containing the text 'DE NATIONALE OMGEVINGS VISIE' in a bold, sans-serif font. The letters of the text are filled with a pattern of small, repeating aerial images of the city, creating a textured effect.

DE
NATIO
NALE
OMGE
VINGS
VISIE