

De kunst van attractieve omgevingsvisies

Geert Teisman¹

Het instrument omgevingsvisie

De nationale overheid, meer specifiek het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is bezig een nieuwe sturingsinstrument te maken: de nationale omgevingsvisie. Daarin zal de rijksoverheid zijn visie weergeven op ontwikkeling, behoud en kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Het ministerie werkt daarbij samen met 6 andere ministeries, andere overheden en maatschappelijke partijen. Vanaf 2018 moet de nationale omgevingsvisie van kracht zijn. Het instrument Omgevingsvisie wordt opgenomen in de Omgevingswet, een majeure vernieuwing van de wetgevingen over de fysieke ruimte met een sterke oriëntatie op **samenhangend denken over en handelen in** de fysieke ruimte.

Om tot een visie te komen stelt de nationale overheid momenteel een omgevingsagenda op, die in 2016 gereed moet zijn. Hierop staan agendapunten, die de bouwstenen voor de visie vormen.

Een prachtige ambitie die past in het huidige tijdgewricht

De Omgevingswet en –visie zijn in potentie mooie antwoorden op de uitdagingen van de huidige tijd. Een van de grootse problemen van het Openbaar Bestuur is **fragmentatie** (OECD, 2014). Er zijn vele bestuurslagen ontstaan (om goede redenen dat vraagstukken nu eenmaal op verschillende schaalniveaus spelen) en er zijn vele beleidsvelden ontstaan (om goede redenen van vereiste specialistische kennis en kunde). Deze nuttige eenheden van openbaar bestuur konden in de vorige eeuw nog redelijk hun eigen taken doen en gezamenlijk vooruitgang boeken, ook naar tevredenheid van burgers en bedrijven.

In de huidige tijd groeit evenwel de druk op overheden om beter en meer samenhangend te handelen. Problemen die in de vorige eeuw nog tamelijk los van elkaar stonden zoals wegenaanleg, spoorwegen, stedelijke verkeerssystemen, sociale woningbouw, energieproductie, kantorenbouw, waterveiligheid, zoetwatervoorziening en landbouw (om maar een paar terreinen te noemen in de fysieke sfeer), konden tamelijk los van elkaar aangepakt en regelmatig zelfs opgelost worden.

Daarbij kunnen we bijvoorbeeld wijzen op het succes van de woningbouw, die toenmalige volksvijand nummer 1, het woningnood, grotendeels heeft verslagen (zie het televisieprogramma 'Andere tijden van 26 maart 2011; <http://www.npogeschiedenis.nl/andere-tijden/afleveringen/2010-2011/Woningnood-volksvijand-nr-1.html>). Daarin wordt in herinnering gebracht dat tot ver in de jaren 60 hele gezinnen bij familie inwoonden, of in krotten en woonwagens. In de jaren 60 kwamen er 100.000 woning per jaar van de lopende band (letterlijk in de zin van vrijwel identieke nieuwbouwflats).

Ook kunnen we wijzen op het succes van het Deltaprogramma. De overstromingen van 1953 gaven de aanzet tot een rigoureuze aanpak, die op het punt van waterveiligheid als een groot succes de geschiedenis ingaat. Nederland is veilig achter zijn dijken en duinen, veiliger dan menig ander land.

¹ Geert Teisman is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Tevens is hij editor-in-chief van het International Journal of Water Governance, lid van het begeleidingscollege van het Planbureau voor de Leefomgeving en voorzitter van de Leertafel Stedelijke en Regionale ontwikkeling van Platform31. Eerder was hij wetenschappelijk directeur van het kennisprogramma Leven met Water, codirecteur van NederLandBovenWater en wetenschappelijk directeur van het onderzoekprogramma Kennis voor Krachtige Steden van Platform31.

Maar gaandeweg komen er scheurtjes en scheuren in deze rigoureuze aanpak van problemen. Wat in eerste instantie uitsluitend een rationele oplossing lijkt te zijn voor een erkend probleem, wordt later of in een nevenliggend beleidsterrein een probleem dat om een betere oplossing vraagt. Zo blijken zowel de uitleglocaties van grootschalige wijken als de Deltawerken ten koste te gaan van natuurkwaliteiten en blijkt hoogbouw niet alleen een oplossing te zijn, maar ook problemen te genereren, zoals in de 'ideale' hoogbouwwijk De Bijlmer in het groot zichtbaar is geworden. De grootschalige bouwprojecten werden grootschalige sociale probleemgebieden. Wegen en luchthavens zorgen voor mobiliteit en economische groei, maar genereren ook fijnstof en andere emissies die aantoonbaar een gevaar vormen voor de volksgezondheid.

Het milieubeleid, zoals opgekomen in de jaren 60 en 70 wilde aan de negatieve effecten van alle bouwactiviteiten zoveel mogelijk een eind maken, vooral door harde wetgeving met duidelijke (vaak kwantitatieve) doelen. De normering van dBA's was aanzet tot reeksen geluidsschermen langs wegen of geluidscontouren rond luchthavens waar niet gebouwd mocht worden. En om de natuur te beschermen kwamen er rode contouren, waar buiten niet gebouwd mocht worden. En zo voort en zo verder.

Gaandeweg begonnen alle deelvraagstukken in de fysieke ruimte meer en meer met elkaar te interfereren. Het rationele beleid in het ene domein bleek niet bepaald rationeel in het ander domein. De wetgeving in het ene domein, dat daar redelijk en billijk leek, bleek over de grens in andere domeinen diverse onvoorziene en vaak ongewenste effecten te hebben. De afvalstoffenwet maakt het bijvoorbeeld onmogelijk om dat wat als afval is geormerkt weer als voedsel in een ander domein te gebruiken, terwijl nieuwe inzichten zoals Cradle to Cradle, nu juist dit soort kringlopen als oplossing zagen voor meer samengestelde vraagstukken van ontwikkeling en goed beheer van schaarse grondstoffen.

Sinds de jaren 60 van de vorige eeuw is daarom de roep om integraal beleid en samenhangend handelen van overheden met grote regelmaat gaan klinken.

Uitgangspunt I: Bestuurskracht ontstaat door het vermogen elkaar te versterken

Daar waar beleid in de vorige eeuw vooral bestond uit het vaststellen van sectorale en veelal kwantitatieve doelen en het sturen op bereiking van die doelen, gaat het in het huidige tijdgewricht om het kunnen combineren van verschillende soorten kwaliteiten in de fysieke ruimte.²

Naast de toegenomen interferenties tussen sectorale taken van overheden is er nog een andere belangrijke vervlechting opgetreden, namelijk tussen bestuurslagen. Heel lang is ernaar gestreefd om taken en bevoegdheden te leggen op het schaalniveau waar ook het probleem speelde. Op deze manier zou de overheid efficiënt mogelijk dat probleem kunnen oplossen. En als maar een overheid verantwoordelijk is ontstaat ook de transparantie, waar zoveel politici en burgers naar verlangen.

In het huidige tijdgewricht blijkt het toedelen van taken naar bestuurslagen niet steeds en naar het lijkt steeds minder tot een slagvaardig bestuur te leiden. Wetenschappers stellen wel dat er geen optimaal schaalniveau bestaat voor het aanpakken van vraagstukken. En meer recent stellen ze zelfs dat de essentie van een slagvaardig bestuur niet te vinden is in het op statische wijze toedelen van taken en bevoegdheden, maar het van geval tot geval en van moment tot moment snel kunnen bewegen tussen de schaalniveaus. Als het niet werkt op een schaalniveau, zoek dan snel een ander

² De effecten werken ook buiten de fysieke ruimte door. Fysieke kwaliteit of gebrek aan kwaliteit heeft stevige effecten op sociale vraagstukken als segregatie of gezondheid en op economische potenties. Fysieke nabijheid blijkt aanjager van economische innovatie en leefbare steden trekken makkelijker kenniswerkers aan, om maar een paar van de cross-over relaties te benoemen.

schaalniveau en blijf daar niet hangen in oude discussies over taken en bevoegdheden. Een mooi recent voorbeeld hiervan vormt het Kabinet Rutte II dat plotsklaps de provincies aansprak om in 'de regio' opvang te vinden voor het toegenomen aantal vluchtelingen uit Syrië en Irak. Dat is curieus om twee redenen. Ten eerste sprak het kabinet Rutte I nog in termen van 'je gaat erover of niet'. De idee was dat vanwege het voorkomen van 'bestuurlijke drukte' zich maar twee van de drie bestuurslagen in Nederland ergens mee bezig mochten houden. In dit geval de rijksoverheid en de gemeente. De provincie had dus nadrukkelijk geen taak en nu ineens wel. Ten tweede wilden veel politici in de Tweede Kamer dat de provincies zich allen met hun ruimtelijke kerntaken zouden bezig houden en nu werd plotsklaps aan de provincies gevraagd zich met vluchtelingenopvang bezig te gaan houden.

Uitgangspunt II. Attractief bestuur ontstaat als bestuurslagen elkaar aanvullen i.p.v. taken verdelen

Dit voorbeeld beschouw ik niet als een teken van zwalkend beleid, maar veeleer als indicatie van de zoektocht naar een nieuw slagvaardig bestuur. In dat nieuwe bestuur ontstaat slagkracht wanneer er op diverse schaalniveaus acties ondernomen worden op (delen van het vraagstuk) en welk op zulk een wijze dat deze acties elkaar versterken en het vraagstuk verder wordt gebracht. Dit is bekend geworden onder de term multilevel governance. De overheid toont zich als een geheelde³, samenhangende actor aan burgers als de verschillende lagen elkaar versterken.

Recent wordt de noodzaak tot multi-level governance overal zichtbaar. Zo zetten de toegenomen vluchtelingenstromen van 2015 de steden aan tot het realiseren van 'bed, bad en brood' voorzieningen en de verschillende staten van Europa tot herijking van hun vluchtelingenbeleid en de gezamenlijke staten van Europa (EU) tot (vooralsnog symbolische) afspraken over de verdeling van vluchtelingen. En breed wordt erkend dat het vraagstuk vooral verder geholpen kan worden op plekken buiten 'de jurisdictie van Europese steden en staten'. De wereld is een samenhangend netwerk van bedrijven, geldstromen en stromen van goederen en personen geworden. En met de komst van deze netwerksamenleving stromen ook de vraagstukken in een stevig tempo over de wereld, zowel in termen van kansen als bedreigingen. En dit maakt het bestuur van steden en regio's cruciaal voor de aanpak van mondiale vraagstukken en nationale en internationale sturing cruciaal voor de kansen van stedelijke en regionale ontwikkeling.

De kwaliteit van het openbaar bestuur is daarmee te meten in de mate waarin bestuurslagen elkaar versterken, meer dan in de vraag of en hoe ze taken hebben verdeeld.

In potentie geven de omgevingswet en -visie antwoorden op bovenstaande ontwikkelingen, die in de goede richting lijken te gaan. De vraag is evenwel of het antwoorden ook gaan leiden tot een effectieve nieuwe positionering van de rijksoverheid op het terrein van fysieke ontwikkeling, behoud en kwaliteit. Daarover laat ik in het vervolg van dit essay mijn licht schijnen. Welke elementen van de omgevingsvisie⁴ helpen om tot slagkracht te komen naar een fysieke ontwikkeling, die de sociaaleconomische verlangens kan accommoderen, met behoud van kwetsbare kwaliteiten en toevoeging van nieuwe kwaliteiten.

³ Ik gebruik hier het woord 'geheelde' als antwoord op fragmentatie, maar in afwijking van 'eenheid'. De roep om eenheid krijgt vaak de vorm van een nieuwe organisatie die 'over dan wel over gaat'. Met de term geheeld bewandel ik de weg van het weer samenhangend laten handelen van aparte onderdelen en lagen van bestuur. Hoewel er terecht scepsis kan bestaan over of dat gaan lukken, lijkt het wel de meest begaanbare weg in een realiteit van bestuurlijke gelaagdheden en op elkaar ingrijpende verantwoordelijkheden.

⁴ Hierop richt ik mij primair, ook al weet ik dat (a) de wet waarbinnen deze visie geplaatst wordt bepalend kan zijn en (b) de bestuurders en professionals die vervolgens met de visie aan de slag gaan doorslaggevend de effectiviteit ervan bepalen).

Bekende beren op de weg naar bestuurlijke vernieuwing

Als er één beleidsthema is met een beroerde past performance dan is het wel die van de bestuurlijke vernieuwing. Daar waar het internationale bedrijfsleven stevige veranderingen heeft doorgemaakt in de manier waarop ze zich organiseren, zijn vele pogingen om tot bestuurlijke vernieuwing te komen gestrand of naar een korte periode van bloei weer de nek omgedraaid. De lijst van gestrande innovaties is schier oneindig, variërend van stadsprovincies of super-provincies tot referenda. En de lijst van teruggedraaide vernieuwingen groeit gestaag, met stadsgewesten, WGR+ en programmaministers als interessante voorbeelden. Zelfs de EU lijkt niet zeker van een toekomst. En steeds lijken we weer terug te vallen op het bekende en blijkbaar veilig voelende huis van Thorbecke.

Ook op de bestaande bestuurslagen worden voortdurend aanpassingen doorgevoerd. Vooral die van de schaalvergroting lijkt daarbij te beklijven. Het aantal ministeries is gesnoeid door fusies. Het aantal gemeenten neemt gestaag af, terwijl het aantal waterschappen spectaculair is afgenomen.

Daar waar dat vroeger van bovenaf werd opgelegd met alle weerstand van dien, ontstaat de neiging tot opschalen steeds sterker van onderop, niet als wens maar als pure noodzaak. Kleine organisaties kunnen het niet meer op eigen kracht. Gemeenten ervaren meer dan voorheen dat ze de vraagstukken waar ze voor staan niet meer op de eigen schouders kunnen dragen. Ze zoeken hun toevlucht in opschaling. Zo kreeg het bestuur van een grotere gemeente in het noorden van het land zoveel verzoeken van omliggende gemeenten of ze onderdeel mochten worden van de grote gemeente, dat het zich ging afvragen of ze dat wel wilden.

En binnen de organisaties komt steeds meer aandacht voor de **interne structuur**. De kokers worden bekritiseerd en met nieuwe organisatiemodellen wordt geëxperimenteerd, variërend van grotere clusters tot radicaal ontkokerde organisaties waarin medewerkers meer dynamisch samenwerken rondom maatschappelijke vraagstukken. Dat laatst blijkt geen eenvoudig begaanbaar pad. Een aanzienlijk deel van de mensen en dus ook medewerkers van organisaties hebben een stevige behoefte aan orde en voorspelbaarheid. Orde is te scheppen door lagen aan te brengen van weinig naar veel verantwoordelijkheid en kokers aan te brengen waaruit duidelijk vast ligt wie waarover gaat. Voorspelbaarheid is te scheppen door vastgelegde procedures die door een ieder gevolgd moeten worden. Deze oerkracht van verlangen naar orde en voorspelbaarheid lijkt me blijvend. Elke nieuwe politicus en bestuurder zal beloven om nu eens orde op zaken te stellen en velen zullen op oprecht geloven daarmee de samenleving een goede dienst te bewijzen.

Het 'gebutste' verlangen naar toekomst

Ik zie bij veel mensen een stevig verlangen naar ontwikkeling, vooral ontwikkeling waarbij dat wat al goed is behouden blijft. Deze dubbele behoefte aan meer kwaliteit bestaat ook op collectief niveau, maar is daar omkleed met meer scepsis dan in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw. Dat maakt ontwikkeling meer uitdagend. Het gaat er niet alleen om een toekomstvisie – in dit geval een omgevingsvisie – te ontwikkelen, wat al een enorme uitdaging is van kennis en kunde. Het gaat er ook nog eens om deze visie 'geaccepteerd' te krijgen. Juist nu, in een rijke, hoogontwikkelde samenleving, die niet meer vooropgaat in economische groeikracht en waar de bestaande mooie collectieve voorzieningen een enorme druk leggen op de overheidsbegrotingen en daarom versoberd (moeten) worden, lijkt de toekomst in de ogen van velen niet attractief. Innovatie en behoud lijken nu op gespannen voet met elkaar te staan.

Enerzijds moeten onze steden, regio's, Nederland en Europa mee-ontwikkelen met de rest van de wereld en het liefst in de kopgroep om de internationale concurrentie die er onontkoombaar is aan te kunnen. Wel zitten Europa, Nederland en veel steden en regio's in het defensief. Het aandeel van

de Nederlandse economie ten opzichte van de wereldeconomie is de afgelopen dertig jaar gehalveerd. Anderen gaan economisch gezien duidelijk sneller, en dat genereert zorg en angst.

Gelukkig behoort Nederland volgens vele studies en hitparades op vele terreinen nog wel tot de top-landen. De communis opinio van economen lijkt te zijn dat achteroverleunen evenwel gevaarlijk is. Een proactieve ontwikkeling is gewenst. Deze uit zich in de realisatie van nieuwe kwaliteiten. Bij nieuwe omgevingskwaliteiten gaat het dan om klassieke thema's als infrastructuur en nieuwbouw, als om nieuwere thema's zoals integratie van infrastructuren en aanjagen van economische clusteren ketenvorming door het creëren van gunstige ruimtelijke ecologieën.

Anderzijds is er veel kwaliteit, die vraagt om actief beheer en zorg. Het gaat om zowel concreet behoud, maar ook steeds meer om een abstracte vorm van systeembehoud. Bij concreet behoud kunnen we denken aan natuur(gebieden), bijzondere gebouwen, stads-en dorpsgezichten en waardevolle landschappen. Bij systeembehoud gaat het om vraagstukken als veerkrachtige natuur, die zich ondermeer uit in biodiversiteit en om klimaatvraagstukken. Deze kwaliteiten zetten meer aan om bepaalde handelingen na te laten of te verminderen, of om ze op fundamenteel andere wijze vorm te geven (denk bijvoorbeeld aan de energietransitie).

Het interessante aan deze gecombineerde kwaliteit-zoekende ontwikkel- en kwaliteit-bewakende beheeropgave is dat beide opgaven een ontwikkelgang doormaken naar meer omvattende en samenhangende opgaven. Bij ontwikkeling zien we een stevige verschuiving van een aanpak gericht op meer van het zelfde (de woningopgave is x-duizend woningen in Y jaar; we hebben 100 kilometer extra autoweg nodig) naar nieuwe combinatiemogelijkheden en integratie van subsystemen die voordien apart werden geschouwd en apart werden behandeld in termen van beleid en uitvoering. We zien deze combinatiekansen terug in de modieuze term smart. Dat begon in de private hoek met brainports, silicon valley en later smart phones, smart mobility,

En nu wordt de term toegepast op vrijwel alle beleidsdomeinen, zoals smart infrastructures, smart cities, smart regions in het domein van I&M, maar ook de EZ actieagenda Smart Industry. Smart betekend in bijna alle gevallen een toename van connecties, stromen en verbinding.⁵ Zo bevat de actieagenda Smart Industry noties als 'het laten stromen van kennis en kunde: *'Smart Industry slaagt wanneer bedrijven, werknemers, onderzoekers en overheden de handen ineen slaan. Samenwerken en kennisdelen in het netwerk zijn daarvoor cruciaal.'* (www.smartindustry.nl) Het toepassen van de nieuwste technieken is een ander kernelement. Door machines te verbinden worden ze slimmer is de achterliggende gedachte. Een derde kernelement is de integratie van techniek en sociaal: *'een van de bouwstenen van Smart Industrie is Sociale Innovatie'*. Succesvolle bedrijven als Apple hebben deze combinatievoordelen al eerder ontdekt. Juist door variëteit aan zich te binden en bij te dragen aan indenteit-verlangen van mensen weten ze deze meer dan andere ondernemingen aan zich te binden.

⁵ Terzijde is het interessant op te merken dat smart in het beleid in eerste instantie vooral gebruikt is als 'SMART policy. Daar staat het voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden, waarbij er een zekere nadruk lag op meetbaar en realistisch. Op Wikipedia wordt het SMART principe nog bondiger geformuleerd: *Het SMART-principe is management- of pedagogenjargon voor het eenvoudig en eenduidig opstellen en controleren van doelstellingen.* Zulk een invulling van SMART leidt regelmatig eerder tot het apart en centraal zetten van specifieke beleidsopgaven dan op connectie en verbinding. Overigens maakt Wikipedia wel melding van de valkuilen die daarbij aan de orde zijn: *'Veel concepten (bijvoorbeeld veiligheid, geluk, leefbaarheid) zijn moeilijk of niet meetbaar. De eis om doelen SMART te formuleren, kan in die gevallen leiden tot fixatie op wél meetbare gegevens waarbij het eigenlijke doel uit het oog wordt verloren.'*

In de economische wetenschap is het combineren van subsystemen die voordien nog niet verbonden waren als waarde erkend. Er wordt dan gesproken over **crossovers**. Deze term is bekend uit de auto-industrie, maar is elders niet minder belangrijk. Een andere manier om de waarde van grensoverschrijdende ontwikkeling te duiden is die van circulariteit.

Al deze kenmerken gelden ook voor de 'omgevingsopgave'. Ook daar laat zich de druk om tot systeemintegratie te komen over apart ontwikkelde domeinen heen gevoelen. We hebben hier te maken met een gelijkelijke en soms revolutionaire integratie van systemen in systemen in systemen.

Het gaat binnen het infrastructurele subsysteem om (1) integratie van modaliteiten (auto, fiets, spoor, lucht) in samengestelde ketens (seamless mobility), om (2) integratie van infrastructures en om (3) integratie van infrastructures met modaliteiten (zelfrijdende auto's). Het gaat ook om de integratie van infrastructuur met stedelijke en regionale ontwikkeling (denk aan de A2 tunnel in Maas-tricht, geframed als het helen van de stad) en met andere domeinen zoals hoogwaterbescherming (een parkeergarage in de dijk; waterberging in de parkeergarage).

En daarmee zijn we uitgekomen op een prachtige spagaat. Om de behoefte aan orde en voorspelbaarheid te vervullen wordt gekozen voor gelaagde en verkokerde organisaties en voor aparte wetten en regelgeving voor elk domein. Om de behoefte aan kwaliteit te bevredigen is het in toenemende mate nodig om over de grenzen van schaalniveaus, de grenzen van kokers en zelfs de grenzen van publiek, privaat, kennis en burgerinitiatief heen te kijken en te handelen. De kunst van het openbaar bestuur van de toekomst is om het verlangen naar orde en voorspelbaarheid zo vorm te geven dat het verlangen naar meer kwaliteit volop bevredigd kan worden. En zover is het nu nog niet. Veel regels en wetten die logisch en rationeel zijn in een specifiek domein zijn dat minder en soms zelfs niet in andere domeinen.

De kunst van integratie is daarmee in het publieke domein hard werken. Niet alleen moeten er mensen zijn met bereidheid om te denken en te handelen over schalen en sectoren en zelfs over de grens van het publieke domein heen, ook moeten ze bereid zijn om de formele (regels, wetten en eigen beleid) en feitelijke weerstand (dat is niet van ons) in de eigen organisatie tegemoet te treden. Maar al te vaak is de eigen organisatie de grootste blokkade of op zijn minst hindernis voor integratie. Dat maakt ook dat integratie vrijwel nooit bereikt dan worden op één plek, in één document en één moment in één organisatie. Integratie is veeleer het resultaat van een werkwijze, die ruimte biedt aan diverse schaalniveaus van overheid en aan diverse sectoren en in toenemende mate ook aan bedrijven, burgers en kennisinstellingen (tripel en quadrupe helix) om in doorgaande interactie met elkaar tot nieuwe combinaties van omgevingsbeheer en ontwikkeling te komen die meer kwaliteit hebben (het liefst in termen van zowel ontwikkeling als beheer) dan het aparte sectorale beheer op een schaalniveau zoals we die overwegend kennen.

Integratie is met andere woorden een werkwoord en integratie is vooral het bij elkaar laten komen van partijen op meer schaalniveaus en uit meer sectoren en domeinen om juist in een gemengde 'R&D achtige' samenwerking (al volop in de praktijk in de vorm van LAB's, Co-creatie, Cross-overs en coöperaties) tot oplossingen te komen die meer zijn dan de som der delen.

Als deze redenering deugt, moet dat gevolgen hebben voor de omgevingsvisie. Immers, klassiek domineert de gedachte in het openbaar bestuur dat integratie het best is te realiseren door integraal beleid en dat beleid wordt opgesteld en vastgesteld door één enkele organisatie. Uiteraard staat deze organisatie, naar eigen zeggen en waarschijnlijk ook in intentie, open voor inbreng van anderen, maar uiteindelijk stelt een organisatie (de minister stelt voor aan het kabinet en het kabinet legt voor aan het parlement), een beleid vast met daarin een visie.

Vanuit bovenstaande redenering draagt deze aanpak van visievorming grote gevaren in zich. De kans dat er een document wordt geproduceerd met vele mooie woorden, maar met een betrekkelijk geringe en veelal niet erg innovatieve en integrerende bijdrage aan de omgevingskwaliteit van Nederland is levensgroot aanwezig.

Het is om verschillende redenen veel te hoog gegrepen om integratie op één moment, op één plek, in één document en door één organisatie vast te laten stellen. Maar dat is wel wat er moet gebeuren volgens de logica van het staatsrecht. Wederom een mooie spagaat, waar de opstellers van de omgevingswet, de vormgevers van het proces op weg naar de omgevingsvisie en de opstellers en gebruikers van de omgevingsvisie, naar mijn beste inzicht, zich stevig rekenschap van moeten geven.

En de vraag die daarbij centraal staat is 'welke visievorming over de vereiste ontwikkeling van de omgeving en het vereiste behoud van bestaande kwaliteiten gaat een bevredigende ontwikkeling behoud van kwaliteiten daadwerkelijk bevorderen? Deze vraag zal steeds weer opnieuw gesteld en van antwoord voorzien moeten worden. En juist nu is er alle reden om deze vraag van een nieuw en bij de huidige tijd passend antwoord te voorzien. Ik doe een poging tot beantwoording in het laatste deel van dit essay, om af te sluiten met een indicatie van match tussen het huidige proces van vormgeving van de omgevingsvisie en deze criteria.

Bij de zoektocht naar attractieve visievorming kan de aandacht liggen op twee onderscheiden elementen:

1. De architectuur van de visievorming: welke bedding (regels, tijdpaden, procedures) wordt gecreëerd voor het proces van visievorming?
2. De visievorming als activiteit: welke aanpak of aanpakken worden voorgeschreven, aangehouden of mogelijk binnen de geschapen bedding?

In de klassieke beleidstheorie en in veel beleidspraktijken worden deze twee vaak als volgtijdig gezien. De 'juristen' en andere creëren de bedding, waarna 'inhoudelijke experts en visionairs' binnen deze bedding aan het werk gaan. Vanuit voorgaande betoog kunnen hier stevige vraagtekens bij gezet worden. De meest belangrijke is wel dat de architecten van de visievorming een bedding maken met een beeld voor ogen van wat er straks in die bedding gaat gebeuren. Maar juist dat is een vrijwel onmogelijke opgave. Het geschetste en breed gedragen integratie-verlangen, leidt tot nieuwe ontwerpeisen voor de architectuur:

- a. Het wordt juist belangrijk om over de grenzen van allerlei publieke domeinen (water, ruimte, economie, sociaal, veilig & gezond) heen te kijken
- b. Het wordt juist belangrijk om over de grenzen van bestuurslagen heen te kijken, niet om op het hoogste niveau weer nieuwe eenheid te vinden, maar om tot elkaar versterkende collectieve actie (de wetenschap spreekt over Collaborative Governance).
- c. Het wordt juist belangrijk om externe initiatieven meer als uitgangspunt te nemen voor de interne organisatie bij de overheid. Dat vraagt om meer maatwerk en om meer aanpassingen aan de bedding gedurende het visievormingstraject

Het zal allicht gebeuren dat de juridische verlangens naar een heldere en toetsbare bedding gaat domineren en er een traject komt van visievorming die onvoldoende ruimte schept voor grensoverschrijdende, dynamische visievorming waarbij lokale, regionale, nationale en supranationale visies in een hoog tempo elkaar proberen te overtroeven in het vermogen bij de dragen aan ontwikkeling en aan de meest moderne en effectieve vormen van behoud. De intenties om de maatschappelijke vraagstukken (dus overwegend multilevel en dynamisch zijn en waar de kennisontwikkeling zo snel gaat de een stabiele vastgelegde visie daarop al snel als belemmering in plaats van als hulp wordt

ervaren) centraal te stellen is evenwel geborgd in de wet en zal betrokkenen ook ruimte bieden om te werken een attractieve visies. Het idee van de attractieve visie is, waar het laatste deel van dit essay probeert inzicht in te geven.

Perspectieven op het ontwerpen en toepassen van attractieve omgevingsvisies

Het maken van een visie is een staande praktijk in het openbaar bestuur. Het wemelt van documenten die de term visie in de titel, de aanhef, het voorwoord of de inleiding centraal stellen. Maar daarmee lijkt visie een vergaarbak te zijn geworden van geheel verschillende zaken. Een korte speurtocht levert zonder enig probleem meer dan 20 definities van visie op. In onderstaand twee overzichten zijn de omschrijvingen in twee blokken gebundeld, steeds aangevuld met een typering waarvoor visies in deze definitie blijikbaar zijn bedoeld en een bijpassend criterium om de visie op te toetsen. In het eerste blok staan de basiselementen van visie

Omschrijving van 'reguliere' visies	typering	beoordelingscriteria
Weloverwogen <i>mening</i> over een zaak en hoe die zou moeten ontwikkelen	toekomstvisie	Kennis van zaken over 'waar de samenleving heen wil'
1) Manier waarop je ergens naar <i>kijkt</i> 2) Wijze van zien en waarnemen	Zienswijze	Kennis van zaken over 'hoe bestaande systemen echt in elkaar zitten'
Wijze waarop men over zaken <i>oordeelt</i>	Beoordelingskader	Wat is omgevingskwaliteit en hoe kunnen we voorstellen hieraan toetsen

Bovenstaande drie omschrijvingen genereren de basiselementen van visies: we moeten weten hoe het zit (zien), we moeten weten wat er niet goed zit (oordeel) en we moeten een perspectief naar beter beschikbaar hebben. Of zoals anderen het zeggen, visie bestaat uit (1) aanschouwing, (2) beschouwing, (3) brede blik, (4) denkbeeld, (5) gezichtspunt, (6) oordeel. Dat lijkt logisch en eenvoudig, maar blijkt in onze samenleving wel steeds meer problematisch. Hoe zit het nu echt in elkaar, is het nu echt goed of slecht en weten we een weg naar beter? Vragen die met toenemende onzekerheid en ambiguïteit omgeven lijken. En dan is er nog een tweede blok van omschrijvingen die weer aanvullende eisen introduceren, waaraan eigenlijk ook voldaan moet worden willen we de kwaliteit van de fysieke ruimte echt verder helpen.

Omschrijving van 'attractieve' visie	typering	beoordelingscriteria
1) Een <i>inspirerend</i> toekomstbeeld 2) Een (misschien) bereikbare droom van wat men wil <i>doen</i> en waar men wil <i>komen</i>	Toekomstverlangen, die in staat is om een toekomstvisie attractief te maken	Een attractief beeld dat anderen aanspoort om tot vervulling te laten komen
Inspirerend en uitdagend, maar ook <i>dynamisch</i> beeld van de toekomst	Een toekomst die niet vast wordt gepind, maar die zich ontvouwt en ook mag ontvouwen	De beste visie is een waarbinnen bestuurders de ruimte hebben iets anders te doen dan is afgesproken, omdat dat beter past in een zich ontvouwende toekomst

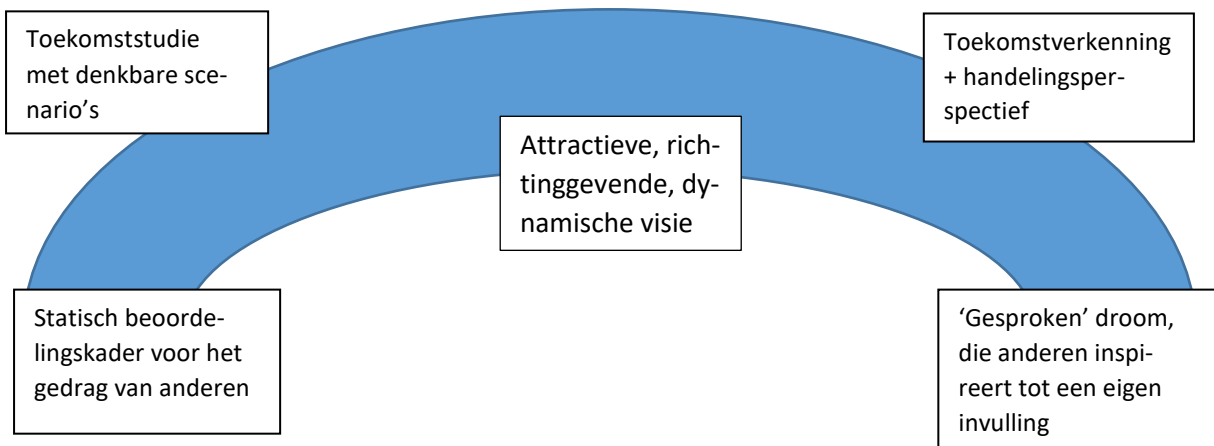
Vermogen om afstand te nemen van dagelijkse praktijk , zich te concentreren op hoofdlijnen van lange-termijnontwikkeling en dit te vertalen naar korte-termijnbeleid	Toekomstverkenning op lange hoofdlijnen en dit vertalen naar korte-termijnactie	De beste visie neemt afstand van de dagelijkse praktijk (om niet bijziend te blijven), schetst ongebruikelijke mogelijkheden en slaagt er wel in om deze te vertalen in hedendaagse actie (die niet gericht is op hedendaagse problemen)
Vermogen om concreet en abstract handelen gelijktijdig te ontwikkelen en nu en toekomst met elkaar te verbinden.	Missie, principes en programma vormen samen de visie.	De beste visie is een waarbij het handelen op niveaus van producten en projecten, verbonden is met missie, principe en programmatische ontwikkeling van een organisatie/laag. Zie 7-P model van NelderLandBovenWater (NLBW)
Vermogen om eigen visie zo te verwoorden dat deze anderen aanzet om (nog betere) visies te ontwikkelen	Visievorming als creatieve concurrentie, waarbij er momentum ontstaat op het moment dat visies samenvallen	De beste visie is een die anderen aanzet om de visie te overtreffen. Visie als aanjager van creatieve concurrentie en assemblage (elementen van elkaar overnemen)

Beoordelingscriteria voor het ontwerpen en toepassen van attractieve omgevingsvisies

De laatste stap in dit essay is om van bovenstaande vereisten te komen tot criteria om de zwakte van visies in het algemeen en een nieuwe nationale omgevingsvisie in het bijzonder te indiceren. Uit bovenstaande twee schema's vloeien op zijn minst de volgende vijf valkuilen voort:

- 1) De omgevingsvisie schept een statisch in plaats van dynamisch beeld van omgevingskwaliteit
- 2) Het beeld zit te dicht op de dagelijkse praktijk, en werkt dus niet als attractor van innovaties in producten en (pakketten aan) projecten.
- 3) Het beeld zet niet aan tot actie en gedrag (heeft geen uitnodigende werking in termen van uitnodigingsplanologie), vanwege het saaie karakter met voor ieder wat wils met vooral gestapelde verlangens.
- 4) Het beeld is niet specifiek genoeg om mensen die tot actie overgaan, handvatten te geven voor waaraan ze moeten voldoen om op steun of op zijn minst geen afwijzing te kunnen rekenen.
- 5) Het beeld is gericht op het optimaliseren binnen bestaande kaders en daagt niet uit tot innovatie

Van deze criteria kunnen we tot een soort visieladder opstellen, met op de eerste trede de statische beelden, hard vastgelegd, bedoeld om mensen te beoordelen, en 'ongewenst' gedrag te voorkomen. Bovenaan staan attractieve vergezichten ('ik have a dream King) die velen inspireren en die daarbij ook ruimte laten voor vele verschillende invullingen. Er zijn meer wegen naar Rome en we kennen de kwaliteit pas als we ze gegaan zijn.



Voor overheidsorganisaties ligt het optimum hier mogelijk in het midden, opgespannen tussen een viertal maatschappelijke verlangens (links: willen weten en willen vastleggen) en rechts: willen dromen/verlangens, dicht willen komen bij wat we feitelijk nog niet kunnen kennen (toekomst die zich nog moet ontvouwen) en willen ontwikkelen wat nu nog niets is. In bovenstaand schema staan nu onder de meer normatieve visies en boven de meer empirische.

Voortredenerend vanuit bovenstaande criteria leidt dat tot een tentatief **ideaaltype voor geslaagde omgevingsvisies**, gebaseerd op het gebruikte onderscheid tussen inhoudelijke, procesmatige en productkwaliteiten van een omgevingsvisie.

- 1) Een visie met toegevoegde waarde uit zich in:
 - a. Bewustzijn dat er al veel visies zijn en het stapelen van nieuwe verlangens niet zomaar toegevoegde waarde heeft
 - b. Bewustzijn dat er op supranationaal en sub-nationaal niveau vele even eens relevante visies bestaan,
 - c. Uitstralen van gedegen inzicht in en empathie voor andere visies en een helder aanbod van wat een nationale visie toevoegt
 - d. Het recht op en de ruimte tot initiatief; Een aanbod dat anderen aanzet tot het nemen van initiatief om de omgeving te ontwikkelen en beheren op een wijze die kwaliteit toevoegt en weinig kwaliteit vernietigt.
 - e. De plicht tot eigen initiatief; Een visie vereist allereerst dat het de partij die de visie formuleert bindt in termen van richting, eigen actie en eigen inzet. Pas als een overheid zich manifesteert als meewerkend voorman vormt hij een attractief voorbeeld voor het werkteam.
 - f. Een recht om het beter te weten en te kunnen; juist omdat visies gaan over weten, willen en kunnen is het altijd mogelijk dat andere partijen het beter weten, meer willen en meer en beter kunnen. Een visie opent deze bron van innovatie en kwaliteitsverbetering door het recht op afwijken slim te organiseren: wij stellen ons voor het zo en zo te doen, als u het beter kan laat het dan zien.
 - g. Een plicht tot verantwoording afleggen over afwijkende visies. Als er recht is op afwijken, impliceert dat ook de plicht van de 'afwijker' om overtuigend voor het voetlicht te brengen dat zijn initiatief/voorstel beter is.
 - h. Een plicht tot ontvankelijkheid voor afwijkende visies. Om te overtuigen is het wel zaak de 'afwijker' een eerlijke assessment te geven. Daarvoor is het belangrijk om een derde partij te introduceren die met gezag kan beoordelen of het voorstel te

minste omvat wat het eerdere voorstel van het rijk was en daar vervolgens nog elementen aan toevoegt. Dit is een soort meerwaarde-assessment waarbij het gaat om de vraag of bestaande kwaliteiten behouden blijven, terwijl er wel nieuwe kwaliteiten aan worden toegevoegd. Het omwisselbesluit van Ruimte voor de Rivier is hiervan een voorbeeld.

- i. Een levend karakter heeft, waardoor er zowel ten aanzien van de feitelijke kennis over de toekomst, de wensbeelden en de manier om attractief te zijn jaarlijkse ontwikkeling kan plaats vinden. De visie groeit mee met het areaal aan beschikbare oplossingen en de kennis over de bijwerkingen van deze oplossingen.
- 2) Een visieontwikkelproces met een integrerende kwaliteit. Deze uit zich in:
- a. Bewustzijn dat er al veel processen lopen en dat een nieuw apart proces weinig meerwaarde heeft.
 - b. Bewustzijn dat dit niet alleen processen zijn bij andere ministeries, maar ook op andere schalen van overheidshandelen en dat een ontwikkelproces de meest meerwaarde heeft als het kennis en praktijken van de andere niveaus niet alleen als input ophaalt, maar er ook gewicht aan geeft en zich er dienstbaar aan betoont (de rijksoverheid in de rol van het faciliteren)
 - c. Bewustzijn van wat er in deze processen ontbreekt en wat juist geleverd kan worden op rijksniveau, waardoor de nationale omgevingsvisie waarde toevoegt ten opzichte van visies op andere schaalniveaus.
 - d. Bewustzijn hoe de positie van nationale visievorming in een doorgaande keten van visievorming en –uitvoering op andere schaalniveaus en in andere sectoren en domeinen.
- 3) Producten leveren die
- a. Enerzijds voldoen aan de interne behoefte aan profilering en ‘het verschil te willen maken’
 - b. Anderzijds als richtinggevend worden ervaren door anderen in de zin dat duidelijk wordt
 - i. ‘binnen welke lijnen gekleurd moet worden’
 - ii. ‘wat partijen die om integratieve en innovatieve redenen’ buiten de lijnen willen/gaan kleuren, moeten doen om daarvoor toestemming te krijgen (het recht op experiment en plicht om extra verantwoording te willen afleggen
 - iii. ‘welke ruimte de visie creëert voor andere partijen en op welke inzet ze mogen rekenen van ‘het rijk’.

Een wijze organisatie is in staat om in een en hetzelfde document, zowel een profilering te realiseren als richting te geven. De organisatie weet dan wat de eigen achterban wil en kan. Ook weet het wat de buitenwereld voor verlangens heeft en waarop partijen buiten kunnen worden aangesproken en getriggerd. Regelmatig, evenwel komt deze kennis niet verbonden is. Dan kan het helpen om de methode van de lerende organisatie toe te passen: geef een eigen document af en biedt dat aan met een omwisselbesluit: als anderen het beter weten mogen ze een concurrerende visie opstellen die met een stevige ontvankelijkheid (te organiseren via een ‘derde-ontvankelijke beoordeling’).

Een Quick Scan van de huidige stand van zaken levert de volgende indicaties op:

1. Aangaande de inhoudelijk innovatie:

- a. De aanpak stelt de inhoudelijke werkelijkheid van de rijksoverheid centraal, door deze te onderscheiden in drie fasen: nationale omgevingsagenda, omgevingsvisie en na de vaststelling van de omgevingsvisie. Dit is een reëel deel van de werkelijkheid, maar niet de hele werkelijkheid. Er zijn al vele provinciale en gemeentelijke visies, er zijn al private of particuliere visies of expertvisies. En deze krijgen geen eigen positie, maar worden (nog steeds) beschouwd als input voor de Rijksagenda. (-?)
- b. Nergens wordt de vraag gesteld wat de toegevoegde waarde is van de Rijksagenda voor andere agenda's. Wel wordt de vraag gesteld naar betekenisvolle verbindingen met andere beleidssectoren van het rijk, andere bestuurslagen en particulieren en private partijen, maar de invulling daarvan is nog niet af. Een betekenisvolle verbinding op weg naar integratie en innovatie vereist wederzijdse aanpassing. En juist op dat punt stelt het huidige proces nog niet gerust (+?)
- c. Van een expliciete gedegen inzicht in en empathie voor andere visies en een helder aanbod van wat een nationale visie toevoegt is nog geen sprake. Mogelijk is het nog niet mogelijk. Juist dan is het zaak om in de architectuur voorwaarden in te bouwen om de systeemverantwoordelijkheid van het rijk voor de Nederlandse 'omgeving' ook in te vullen in termen van inzicht en empathie. (-?)
- d. Het recht op en de ruimte tot initiatief is niet expliciet terug te vinden in de bestaande aanpak. Dit punt kan niet los gezien worden van het vorige punt. Een aanbod dat anderen aanzet tot het nemen van initiatief om de omgeving te ontwikkelen en beheren op een wijze die kwaliteit toevoegt en weinig kwaliteit vernietigt, vereist een expliciete toets door 'derden' of door de partijen op andere schaalniveaus (gebruikerspanel). (+/-)
- e. De plicht tot eigen initiatief wordt niet expliciet genoemd. Welke zelfbinding verbindt het ministerie en de andere rijkspartijen aan een omgevingsvisie? Wat gaat de rijksoverheid doen om naast het voorkomen van geschetste doembeelden, (een veelgebruikte aanpak van een regulerende overheid) partijen uit te nodigen om aan wensbeelden te werken en deze om te zetten in (niet iets meer) integratie tussen schalen, sectoren en domeinen (in termen van richting, eigen actie en eigen inzet).
- f. Een recht om af te wijken van de visie, juist omdat andere partijen het denken beter te weten en te kunnen, is nog niet verankerd in het voorliggende traject.
- g. Dat lijkt ook te gelden voor de plicht tot verantwoording.
- h. Dat lijkt ook te gelden voor een plicht tot ontvankelijkheid voor afwijkende visies.
- i. Juist door drie fasen te onderscheiden lijkt er eerder sprake van een statisch dan van een levend karakter van de nationale omgevingsvisie, waardoor er zowel ten aanzien van de feitelijke kennis over de toekomst, de wensbeelden en de manier om attractief te zijn jaarlijkse ontwikkeling kan plaats vinden.

2. Aangaande de procesinnovatie:

- a. Het bewustzijn dat er al veel processen lopen is duidelijk. Veel moeilijker blijkt het om de meerwaarde van het proces waar de nationale omgevingsvisie centraal staat voor de andere processen. Veeleer lijkt de opvatting te domineren dat de andere processen toeleveren aan het proces van de nationale omgevingsvisie en dat na de vaststelling van deze visie nieuwe processen starten gericht op uitvoering van de visie. De wil om de meerwaarde van het eigen proces voor andere processen te expliciteren, vergroot de kans of een attractieve nationale visie.
- b. Deze attractiviteit dient zich te uiten in de manier waarop het nationale proces andere processen ondersteunt (de facilitaire rijksoverheid), aanjaagt en op een hoger niveau brengt (de interveniërende overheid) en aanzet tot gezamenlijke opties (de coproducerende overheid/ de vier bestuurslagen als elkaar versterkende delen van 'de overheid)
- c. Omdat de andere processen nog niet erg centraal staan is er ook nog weinig analyse gemaakt van wat er in deze processen ontbreekt en wat nog niet geleverd wordt in de regio maar met een aanjaagactie wel geleverd kan worden. Met dit soort aanjaag-acties voegt de overheid waarde toe aan de nationale omgevingsvisie ten opzichte van visies op andere schaalniveaus.
- d. Het expliciet analyseren en doordenken van de positie van nationale visievorming in een doorgaande keten van visievorming en –uitvoering op andere schaalniveaus en in andere sectoren en domeinen staat nog in de kinderschoenen. Wel biedt de huidige omgevingsvisie hiertoe aanzienlijk meer kansen dan eerder nationale visies, die meer rijks-centristisch waren.

3. Aangaande de productinnovatie:

- a. De voorstellen die er nu liggen zouden de combinatie kunnen maken om enerzijds te voldoen aan de interne behoefte aan profilering en 'het verschil te willen maken'
- b. En anderzijds als richtinggevend te worden ervaren door anderen. De waarborgen voor dit externe richting geven, zijn evenwel nog niet sterk ontwikkeld. Duidelijk dient te zijn waar de regionale partijen een gebrek aan richting hebben en ervaren en welke aard van nationale richting-geven als behulpzaam wordt ervaren.
- c. Klassiek formuleert het rijk vaak 'binnen welke lijnen gekleurd moet worden'. Tegelijkertijd weten we dat het trekken van logische en houdbare contouren en grenzen, die tot een speelveld leiden, dat als redelijk en billijk wordt ervaren niet goed mogelijk is. Vaak probeert een overheid tot en detail grenzen te stellen, juist omdat het een gevoel van houvast geeft. In de dynamiek van regionale ontwikkeling blijken detailleringen vaak knellend te werken. In het advies 'Vernieuwing omgevingsrecht' brengt de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur de idee van een balansanalyse in. Er zijn dan geen gedetailleerde regels van wat allemaal niet mag. Wel wordt het principe gehanteerd dat de som van effecten duidelijk positief moet zijn, zowel aan de kans van behoud van kwaliteit als aan de kans van het toevoegen van nieuwe kwaliteit.
- d. Het expliciet mogelijk maken dat 'partijen om integratieve en innovatieve redenen buiten de lijnen willen/gaan kleuren, is in intentie aanwezig, maar nog niet als een gewenste reactie op rijksbeleid gepresenteerd. Daarvoor is het belangrijk om duidelijk te maken hoe regionale partijen, toestemming kunnen krijgen voor zo'n belangrijke innovatie en daarmee extra aandacht en de wil om extra verantwoording af te willen leggen De rijksoverheid bevat dan niet zelf de productinnovatie, maar de

soort van innovatie die gewenst wordt en een attractieve ontvankelijkheid voor partijen die zich hier dan hard voor gaan maken.

- e. De omgevingsvisie zou kunnen eindigen met een expliciete ruimte voor andere partijen om 'innovatief af te wijken en een expliciete toezegging over op welke inzet ze dan mogen rekenen van 'het rijk'. Dit maakt de visie meer proactief en dynamischer.

Op weg naar beter

Het traject van omgevingswet en –visie is een mooi voorbeeld van een transitie binnen de overheid passend bij de veranderende opgave en omstandigheden. Er worden stappen gemaakt. Tegelijkertijd is de match tussen de wens van het rijk en het ministerie om 'het verschil te willen maken' (wat lovenswaardig is) en 'het creëren van toegevoegde waarde naar de andere bestuurslagen' nog onvoldoende gemaakt. Hier liggen de komende jaren nog uitdagingen. Als de omgevingsagenda straks een aantal mooie samengestelde vraagstukken bevat, kan vervolgens nadere invulling gegeven worden aan bovenstaande vereisten.