

# Ruimte voor samenspraak

## Een half jaar publiek debat over de ontwerp-NOVI

Eric Burgers en Vincent van Stipdonk

**Op 20 juni 2019 presenteerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens het kabinet de Ontwerp Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De strekking en inhoud van het ontwerp zijn vervolgens bediscussieerd en becommentarieerd tijdens diverse bijeenkomsten en in verschillende media. Ook was de ontwerp-NOVI onderwerp van overleg tussen leden van de Tweede Kamer en de minister voor Milieu en Wonen. Dit artikel geeft een impressie van een half jaar publiek debat over de ontwerp-NOVI.**

De ontwerp-NOVI is de uitkomst van een uitgebreid proces van overleg en kennisdeling tussen ministeries onderling en tussen het Rijk en andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Betrokkenheid van uiteenlopende belanghebbende partijen is voor het kabinet van fundamenteel belang voor de totstandkoming van een nationale, gedeelde omgevingsvisie. Daarom heeft het kabinet ruimte gegeven aan publiek debat over het ontwerp en initiatieven hiertoe nadrukkelijk aangemoedigd.

Hoe verliep dat debat? Hoe interpreteren verschillende sprekers het ontwerp en welke meningen houden ze erop na? Dit artikel geeft een indruk van wat er in het halfjaar na verschijning zoal over de ontwerp-NOVI is gezegd en geschreven. Het is een tussenstand in een continu proces van discussie en debat. Want ook als de eerste Nationale Omgevingsvisie later dit jaar een feit is, houdt de publieke gedachtevorming erover niet op.

Voor deze impressie is onder meer geput uit discussiebijeenkomsten, verslagen van ontmoetingen, artikelen, nieuwsbrieven, officiële documenten en gesprekken (zie het bronnenoverzicht). Uiteraard worden niet alle uitkomsten beschreven: daarvoor is de informatiedichtheid van het debat te groot. Hieronder staat op hoofdlijnen beschreven hoe de samenleving op de ontwerp-NOVI heeft gereageerd.

### Het ontwerp in de week leggen

Om de strekking en inhoud te toetsen aan de publieke opinie en om geïnteresseerden uit alle hoeken en lagen van de samenleving uit te nodigen tot een open gesprek over het ontwerp, organiseerde het ministerie van BZK in de periode waarin het document ter inzage heeft gelegen (van 20 augustus tot 30 september 2019) onder meer twaalf provinciale informatiebijeenkomsten. Zo'n zeshonderd belangstellenden – mensen die beroepsmatig bij omgevingsbeleid en ruimtelijke ontwikkeling zijn betrokken en geïnteresseerde burgers – bezochten deze informatiebijeenkomsten om vragen te stellen en hun mening te geven over de eerste versie van de Nationale Omgevingsvisie. Daarnaast is online en offline de nodige aandacht aan het ontwerp besteed en is er aandacht gegenereerd, onder meer via [www.denationaleomgevingsvisie.nl](http://www.denationaleomgevingsvisie.nl) en door middel van de regelmatige verspreiding van een nieuwsbrief, een LinkedIn-campagne via zogenoemde target-doelgroepen en een free publicity-campagne rond de informatiebijeenkomsten. De campagne leidde tot publiciteit in lokale media zoals (online)kranten, radio en televisie.

In de zomer en herfst van 2019 was de ontwerp-NOVI tijdens verschillende publieke bijeenkomsten onderwerp van gesprek, zoals het Cultura Nova-festival in Heerlen waar tijdens de eerste Stadmaakweek een voor iedereen gratis toegankelijk NOVI-debat plaats had over de andere

manieren van werken die de NOVI voorstaat. Hier konden bewoners aangeven wat zij belangrijk vinden voor hun leefomgeving. Dat leverde een spannend gesprek op met de aanwezige professionals waaruit onder meer duidelijk werd dat goede samenwerking in de eigen buurt tussen bewoners, ambtenaren en andere professionals niet altijd vanzelfsprekend is en dat het thema bewonersinitiatieven een nadrukkelijker plek verdient in de NOVI.

‘Het is zaak elkaars taal te leren spreken, dan kun je elkaar ook echt verstaan. Daar kun je de kunst van incasseren en improviseren goed bij gebruiken.’

*Jos Reinders, initiatiefnemer van de stadstuin Schinkel-Zuid in Heerlen*



*Debat in Heerlen tijdens Cultura Nova, augustus 2019, foto Pascal Moors*

*Alles over de NOVI* was in september de inzet van een voor iedereen toegankelijk debat in het Amsterdamse Pakhuis De Zwijger. Ceo's van havenbedrijven, directeuren van energieleveranciers en vertegenwoordigers uit de agrarische en vastgoedsectoren vertelden hoe de door de NOVI voorgespiegelde uitgangspunten voor de verdere inrichting van Nederland zich verhouden tot hun eigen perspectieven. Op Terschelling vond in diezelfde week het Springtij Forum plaats, waar beleidsmakers, wetenschappers en duurzaamheidsprofessionals met elkaar een inhoudelijk gesprek aangingen over de inrichting van de ruimte in Nederland.

Mede op initiatief van de Nationale Jeugdraad en de Jonge Klimaatbeweging onderzochten jongeren in november hoe de nationale omgevingsvisie hun leefwereld raakt. Hoewel het voor hen uitdagend was om zich in korte tijd te verdiepen in de – voor hen vaak nogal abstracte – NOVI, kwamen de jongeren met inspirerende ideeën over duurzaamheid, circulaire economie en natuur. Zij waardeerden dat hun visie belangrijk wordt gevonden voor de verdere ontwikkeling van de NOVI.

‘De meeste mensen zijn zich niet bewust van de impact die hun leven heeft op de toekomst van Nederland. Maar toen ik de NOVI las dacht ik: wow, er wordt door de overheid toch wel over het grote verhaal nagedacht.’

*Deelnemer NOVI-jongerenbijeenkomst NL Future Proof*

Behalve tijdens deze bijeenkomsten is er in de vakpers ruimschoots op de ontwerp-NOVI gereflecteerd en hebben verschillende belangenorganisaties reacties geformuleerd. Verder heeft het ministerie van BZK uiteenlopende organisaties (overheden, bedrijven, maatschappelijke partijen)

voor werksessies uitgenodigd om de ontwerp-NOVI te bespreken en meningen en suggesties in te brengen.

Naast dit informele traject zijn er tussen 20 augustus en 30 september, toen de ontwerp-NOVI ter inzage lag, 233 zienswijzen (met circa 1.800 deelvragen) op het document ingediend. Op 7 november 2019 is de door het kabinet gepresenteerde visie onderwerp van algemeen overleg (AO) tussen leden van de Tweede Kamer en de minister voor Milieu en Wonen. Daaruit wordt onder meer duidelijk dat de Kamerleden onderschrijven dat het Rijk in het omgevingsbeleid weer meer moet sturen, op proces en inhoud, maar lopen de meningen uiteen over hoe, wanneer en voor welke onderwerpen het Rijk dat zou moeten doen. Op sommige punten is actualisering aan de orde, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de omgang met stikstof. Kamerleden vragen zich af in hoeverre het voorgestelde instrumentarium begrijpelijk is voor iedereen die ermee te maken krijgt en of het ontbreken van bindende kaders wenselijk is. Een ander zorgpunt is de balans tussen verstedelijkingsvraagstukken en de toekomst van het landelijk gebied. Deze slaat nu door naar de eerste categorie, terwijl er een grote maatschappelijke behoefte bestaat aan visie op de tweede categorie. In het verlengde hiervan wordt meer aandacht gevraagd voor een visie op verkeers- en vervoersverbindingen ten behoeve van een betere ontsluiting van het landelijk gebied. Een vraag is of in de nadere uitwerking van de NOVI op decentraal niveau ‘zachte’ waarden zoals gezondheid, welzijn, natuur en ruimtelijke kwaliteit voldoende gaan meewegen, zodat ze daadwerkelijk onderdeel uitmaken van de besluitvorming.

‘De ontwerp-NOVI is op dit moment een visie waarin nog veel te kiezen valt en waaruit niet duidelijk blijkt op welke manier de keuzes gemaakt zullen worden, hoe deze afgedwongen kunnen worden en wat dit betekent voor de omgevingsvisies op provinciaal en gemeentelijk niveau, en voor de onderlinge verhoudingen: bottom-up en top-down.’

*Kelly Regterschot, lid Tweede Kamer (VVD)*

### **Groeiende aandacht**

Hoewel de ontwerp-NOVI ingaat op de onderwerpen die expliciet het toekomstig omgevingsbeleid aangaan, hebben de landelijke media nauwelijks aandacht besteed aan het ontwerp. Verschillende onderwerpen uit de NOVI, zoals de wildgroei van distributiecentra in het landschap en mogelijke oplossingen voor het woningtekort zijn weliswaar volop in het nieuws, maar worden nog niet met de NOVI in verband gebracht. Misschien is dit een gevolg van de hoge informatiedichtheid en complexe inhoud – de NOVI gaat op een hoog abstractieniveau over heel veel tegelijk. Een andere in het debat genoemde mogelijke reden hiervoor is dat het ontwerp te weinig scherpe keuzen bevat. De gevolgen van bepaalde keuzen voor de leefomgeving komen volgens velen onvoldoende in beeld.

‘Een visie heeft geen impact als het geen pijn doet.’

*Tessa Cramer, futurist, tijdens NOVI-debat in Pakhuis de Zwijger*

In de loop van de zomer 2019 laten verschillende sectoren van zich horen, zowel in de vorm van officiële reacties op de ontwerp-NOVI door (belangen)organisaties als in de vorm van opinies, beschouwingen en debat in de vakpers en online. Zo reageert de beroepsgroep van ruimtelijk ontwerpers en planologen enthousiast op het feit dat de Rijksoverheid uitgangspunten formuleert voor toekomstig omgevingsbeleid, prioriteiten benoemt, een afwegingskader voorstelt, en een integrale benadering van ruimtelijke functies propageert. Maar ook stakeholders uit andere sectoren verwelkomen een centrale visie op de inrichting van Nederland, zij het met de nodige kanttekeningen (zie hieronder de paragraaf *Stemmen van stakeholders*).

‘De poging om er op alle overheidsniveaus integraal naar te kijken is geslaagd en lovenswaardig. (...) Ik ben van mening dat je in een dichtbevolkt, klein land als Nederland enorme meerwaarde creëert door expliciete ruimtelijke ordening. We moeten die ruimtelijke ordening voor een aantal domeinen juist goed regelen.’

*Adriaan Geuze, partner West 8*

Lof is er onder meer voor de thematische breedte en voor de nadruk op de waarde van de polycentrische structuur die zo kenmerkend is voor Nederland. Vraagtekens worden met name geplaatst bij de nadere uitwerking en praktische gevolgen van de visie. Ook is niet voor iedereen duidelijk welke positie de centrale overheid gaat innemen ten aanzien van de decentraal te maken keuzen in omgevingsbeleid. De benadering wordt enkele malen getypeerd als ‘te sectoraal voor een integrale visie’. Verder wordt gewezen op (vermeende) tekortkomingen: waarom ontbreekt in deze integrale visie op de inrichting van Nederland bijvoorbeeld een degelijke visie op de ontwikkeling van de luchtvaart en op milieubeleid? Waarom is er zo weinig aandacht voor de toekomst van krimpgebieden? Heeft de NOVI het belang van een goede grondstoffenvoorziening – als voorwaarde voor woningbouw en aanleg van infrastructuur – wel in het vizier? Het debat geeft aan dat een ontwerp-NOVI letterlijk een ontwerp, een concept, is en dat zelfs een eerste “definitieve” Nationale Omgevingsvisie wellicht niet de ruimtelijke en thematische allesbinder wordt die sommige partijen graag zouden zien.

‘Gelukkig benadrukt de NOVI dat investeringen en afstemming voor een optimale mobiliteit noodzakelijk zijn bij woningbouw. Het Rijk neemt hierbij zelf een belangrijke verantwoordelijkheid; het is verantwoordelijk voor de investeringen in bereikbaarheid, die in veel gevallen gekoppeld zijn aan grootschalige gebiedsontwikkeling. Ik hoop dat dit in de definitieve NOVI blijft staan en dat het terugkomt in (toekomstig) rijksbeleid.’

*Jop Fackeldey, voorzitter van het programma Stedelijke Transformatie*

Opeenvolgende maatschappelijke ontwikkelingen en ‘crises’ in het najaar van 2019 onderstrepen de behoefte aan meer centrale sturing in het ruimtelijk domein. De stikstofcrisis en PFAS-problematiek en, in oktober, de demonstraties op het Haagse Malieveld door de agrarische sector en de bouwsector maken bestaande spanningen tussen verschillende vormen van ruimtegebruik concreet en plaatsen de noodzaak van afstemming van sectorale belangen en afweging van ruimtelijke functies hoog op de politieke agenda. In het rapport *Niet alles kan* van het Adviescollege Stikstofproblematiek dat in september verschijnt staat de Nationale Omgevingsvisie genoemd als instrument dat voorziet in de behoefte aan integrale maatregelen en gericht gebiedsbeleid. Voor noodzakelijke maar ingrijpende maatschappelijke transitie die scherpe ruimtelijke keuzes vergen, zoals op het gebied van energie en landbouw, lijkt een samenhangende langetermijnvisie sinds het najaar van 2019 onontbeerlijk.

‘Zou het niet zo moeten zijn dat er in de NOVI ook adequate instrumenten zitten voor de uitvoering van die hele transformatie van het platteland, zoals de veenweideopgave en de natuurinpassing?’

*William Moorlag, lid Tweede Kamer (PvdA)*

Daar komt bij dat in november zes natuurbeschermingsorganisaties een visie en een plan *Ruimte voor Levende Rivieren* publiceren, een langtermijnvisie op natuurontwikkeling in combinatie met landbouw, natuur, delfstoffenwinning en woningbouw. Een maand later presenteert Wageningen University & Research (WUR) ook een visiedocument, *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120*. Het betreft een toekomstbeeld waarin Nederland de grote maatschappelijke opgaven weet om te zetten in een duurzame ontwikkeling van de omgeving waarin voor de natuur een hoofdrol is weggelegd.



Het zich in sneltreinvaart ontwikkelende gevoel van urgentie van structurele en samenhangende oplossingen en de klaarblijkelijke maatschappelijke behoefte aan inspirerende integrale langetermijnvisies brengen de NOVI prominenter in beeld.

*'Er zijn wel duidelijker kaders nodig om de ambitieuze transitie op gang te brengen. (...) Wil je dat landbouw aantrekkelijk blijft in Nederland, dan zal de overheid de beurs moeten trekken of grondmobiliteit moeten faciliteren.'*

*Trienke Elshof, Portefeuillehouder gezonde omgeving LTO Nederland*

Een belangrijk en concreet resultaat van het debat is de vorming van een NOVI-Alliantie, op initiatief van de NEPROM, de gemeenten Nijmegen, Tilburg en Heerhugowaard, Rover, Staatsbosbeheer en de Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. Zij zien dat er gebiedsgericht aan verstedelijking moet worden gewerkt vanuit een publiek-privaat perspectief. De Alliantie stelt voor om te werken met integrale regionale investeringsagenda's (RIA) waarmee geldstromen worden gebundeld en investeringen vervolgens kunnen worden gekoppeld aan de uitvoering van maatregelen. De vorming van de Alliantie geeft aan dat verschillende partijen beseffen dat ze zelf een rol spelen in het handen en voeten geven aan de NOVI en de vragen 'wat kost het?' en 'wie gaat dat betalen?' zelf adresseren, ook zonder dat het Rijk aan tafel zit. De NOVI-Alliantie pleit er ook voor de woningbouwimpuls van het Rijk (2 miljard euro) aan de NOVI te koppelen. De vorming van een op verstedelijkingsvraagstukken gerichte alliantie roept de vraag op of niet ook voor het landelijk gebied een dergelijk samenwerkingsverband zou kunnen worden gevormd. Bijvoorbeeld om de ruimtevraag voor duurzame energie te koppelen aan vragen over ruimtelijke kwaliteit, natuurbehoud- en bescherming en de transitie van de landbouw.

*'Het idee van de RIA sluit goed aan bij de NOVI zelf, we moeten die nationale visie regionaal inkleuren.'*

*Desirée Uitzetter, voorzitter NEPROM*



*Alles over de NOVI, september 2019*

### **Hoe wordt de NOVI gezien?**

In het kader van de nog in te voeren Omgevingswet formuleren gemeenten, provincies en het Rijk elk een eigen langetermijnvisie op de verwachte én gewenste inrichting van het grondgebied: een omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een strategisch document waarmee samenhang in de ontwikkeling van uiteenlopende vormen van ruimtegebruik wordt nagestreefd. In de Nationale

Omgevingsvisie (NOVI) benoemt het kabinet nationale belangen en prioriteiten en maakt het nationale afwegingen uitgaand van een toekomstbeeld voor 2050. Alleen de opsteller van de omgevingsvisie is wettelijk gebonden aan de inhoud, maar gezien de schaal van een nationale omgevingsvisie fungeert ze vanzelfsprekend als een kader en een toetssteen voor omgevingsbeleid- en besluitvorming op lagere schaalniveaus.

‘Ik zie de NOVI en alle provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies als familie, met alle onderlinge verschillen die daarbij horen.’

*Mario Jacobs, wethouder Tilburg*

De ontwerp-NOVI wordt door verschillende partijen beschouwd als een nieuw hoofdstuk in de Nederlandse planningstraditie. Herhaaldelijk komt de vraag naar voren in hoeverre een nationale omgevingsvisie lijkt – of zou moeten lijken – op de nota’s ruimtelijke ordening waarmee vanaf de jaren zestig tot begin jaren negentig van de vorige eeuw de inrichting van Nederland centraal werd aangestuurd. De NOVI is echter geen terugkeer naar de ruimtelijke ordening van weleer. Integendeel, ze geeft juist invulling aan de verdere ontwikkeling en instrumentatie van decentraal omgevingsbeleid die met de Omgevingswet wordt beoogd. De NOVI is een product van de ontwikkeling die het Rijk doormaakt van directieve naar co-creatieve overheid (zie kader).

Met de NOVI sorteert het Rijk voor op de vorming van decentraal omgevingsbeleid door nationale prioriteiten te benoemen, nationale afwegingen te maken en instrumenten te bieden. Feit blijft dat de NOVI alleen voor het Rijk bindend is en dat nationale belangen, prioriteiten en afwegingen niet vanzelfsprekend ten grondslag liggen aan de vorming van omgevingsvisies, omgevingsbeleid en ruimtelijke plannen op regionale schaal. Dit blijkt in het debat een punt van zorg.

#### **Van schepper van ruimtelijke orde naar partner in ruimtelijke ontwikkeling**

Met de Nota Ruimte (2004) heeft het Rijk decentralisering van omgevingsbeleid ingezet. Nadien zijn geen nieuwe nationale kaders voor ruimtelijke ontwikkeling gesteld. Wel is de rijksoverheid volop actief gebleven in het ruimtelijk domein en stuurt ze ruimtelijke ontwikkeling op diverse manieren aan. Als eigenaar respectievelijk beheerder van gronden, wateren, vastgoed en infrastructuur is het Rijk initiator van of partner in projecten waarmee ze een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland nastreeft. Veel van deze projecten zijn gebundeld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De Rijksoverheid is beleid en instrumenten blijven ontwikkelen ter behartiging van nationale belangen in het ruimtelijk domein, zoals het Deltaprogramma, gericht op waterbeheer én klimaatadaptatie, het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie en het Rijksbrede programma Circulaire Economie. Ze maakt hiertoe ook afspraken over samenwerking met sectorale of regionale partners, zoals de Green Deals, de Woondeals en de Regiodeals.

Een Rijksoverheid die voorzichtig het voortouw neemt wordt verwelkomd en de geschetste uitgangspunten worden omarmd. Zeker aangezien er aan de uitvoering van de NOVI vooralsnog geen geldstromen gekoppeld zijn, is het voor verschillende partijen echter de vraag of de beoogde (regionale) uitwerking van de uitgangspunten gaat plaatsvinden. Namelijk via een Uitvoeringsagenda die wordt vertaald naar vijf Omgevingsagenda’s (per landsdeel worden de nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies geïntegreerd). En via de aanwijzing van gebieden die extra aandacht vergen (NOVI-gebieden). Het belang van een koppeling tussen uitvoering en geldstromen, al dan niet in de vorm van regionale investeringsagenda’s, is door dit debat scherper in beeld gekomen.

‘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.’

*Paul van Eijk, Programmamanager Omgevingswet bij Waterschap Vallei & Veluwe*

Doordat de NOVI als richtingaanwijzer fungeert, lijkt bij sommige partijen de indruk te ontstaan dat er helemaal geen echte keuzen worden gemaakt. Die worden wel degelijk gemaakt, bijvoorbeeld een voorkeursaanpak voor de vestiging van nieuwe bedrijventerreinen in bestaand stedelijk gebied, maar kennelijk komt dit onvoldoende in beeld. Overigens haalde het College van Rijksadviseurs (CRa) met zijn adviesrapport *(X)XL verdozing* wel de landelijke media. Meer in het algemeen lijkt het debat aan te geven dat de NOVI onderdeel uitmaakt van een cultuuromslag waarin nieuwe evenwichten tussen ruimtelijke functies en belanghebbende partijen moeten worden gevonden. In zekere zin is het Rijk 'terug van weggeweest' als medespeler in het omgevingsbeleid. Niet zozeer top-down sturend als wel in een horizontale verhouding tot andere partijen, en dat is voor iedereen even wennen.

'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.'

*Co Verdaas, dijkgraaf waterschap Rivierenland en hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft*

Tegelijkertijd maakt de actualiteit meer dan duidelijk hoezeer fundamentele, ruimtelijk verweven vraagstukken op het gebied van klimaatverandering, energieproductie, landbouw, woningbouw, mobiliteit, natuur en biodiversiteit alleen in samenspraak tussen alle belanghebbenden kunnen worden aangepakt. De voor de grote transities en opgaven benodigde overgang naar een andere manier van denken over en werken aan (duurzame) ontwikkeling van de omgeving, mede gefaciliteerd en aangestuurd door de Omgevingswet, behelst onder meer een zoektocht naar een nieuw sturingsmodel om sectoraal beleid in voldoende mate te kunnen integreren en nationale belangen, prioriteiten en afwegingen te kunnen borgen op een lager schaalniveau. Zou er bijvoorbeeld niet een centraal afwegingskader moeten komen voor conflicterende claims van partijen die op regionaal niveau Nederland inrichten?

'De NOVI biedt bij uitstek mogelijkheden om slimme functiecombinaties en win-winkansen te realiseren. (...) Zonder de juiste prikkels en noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving blijven zonneparken op landbouwgrond echter de aantrekkelijkste optie voor ontwikkelaars. In deze vormen van "harde" sturing voorziet de NOVI niet.'

*Marc van Tweel, directeur Natuurmonumenten*

In het licht van deze dynamiek is het geen verrassing dat het debat ook een behoefte blootlegt aan meer scherpte in de (sturende) rol van het Rijk ten aanzien van de agendavorming op regionaal niveau, bijvoorbeeld om te voorkomen dat natuur- en landschapswaarden te weinig aandacht krijgen. Op welke onderwerpen neemt het Rijk stelling en brengt ze haar mening in? Met welke instrumenten? Kan het Rijk voor de aanpak van bepaalde vraagstukken wellicht een regisserende rol hebben, zonder directe verantwoordelijkheid te dragen? Zoals in het Kustpact, dat in het debat door verschillende partijen wordt aangehaald als een geslaagd voorbeeld van een horizontale samenwerkingsvorm die functies en belangen op verschillende schalen integreert. Hierover moet de NOVI duidelijker zijn, volgens verschillende stemmen uit het debat.

'De NOVI heeft nu nog onvoldoende verwerkt wat er nodig is om de energietransitie te realiseren, binnen de gekozen CO<sub>2</sub>-doelstellingen. Dat moet wel gebeuren want met de huidige planologische regels krijgen de netbeheerders niet voldoende ruimte om op tijd de nieuwe infrastructuur aan te leggen.'

*Robert van Tuinen, Manager Strategy & Business Development bij Groningen Seaports*

## Inhoudelijke accenten

Tijdens het debat zijn verschillende inhoudelijke kanttekeningen en inhoudelijke accenten geplaatst die aandacht verdienen in de uitwerking van het ontwerp in een definitieve NOVI. Een terugkerende vraag is of het Rijk in zijn omgevingsvisie niet meer sturend zou moeten zijn in het realiseren van aantallen woningen.

*'Wonen, of beter gezegd volkshuisvesting, moet als topprioriteit in de NOVI een plekje worden gegeven.'*  
*Erik Ronnes, lid Tweede Kamer (CDA)*

Er zijn veel zorgen geuit over de toekomst van het landelijk gebied. Die betreffen niet alleen de kwaliteit van het landschap, maar zeker ook de bereikbaarheid van locaties en het niveau van voorzieningen. De ontwerp-NOVI bevat een verstedelijkingsstrategie die aangeeft hoe met bevolkingsgroei om te gaan maar bevat geen gelijkwaardige visie op krimpgebieden. Het ligt voor de hand een krimpstrategie te formuleren, gekoppeld aan een scherper toekomstperspectief voor het landelijk gebied. Uit het debat komt namelijk ook een grote maatschappelijke behoefte aan herverdeling van functies naar voren. Is er geen actieve grondpolitiek nodig om de landbouw te verduurzamen in samenhang met prangende kwesties zoals bodemdaling, verlies van biodiversiteit en de teloorgang van waardevolle landschappen? En als er doelstellingen zijn voor economische groei, waarom dan niet voor herstel van natuurwaarden, luchtkwaliteit en biodiversiteit?

*'Aan de randen van het land spelen grote vraagstukken die ook voor de rest van Nederland betekenis gaan krijgen. Die problematiek wordt nu op één pagina afgedaan. Dat doet weinig recht aan het feit dat zes provincies met krimpgebieden te maken hebben en in 2040 de helft van alle gemeenten hiermee kampt.'*  
*Enno Zuidema, hoofd stedenbouw MVRDV*

De NOVI kan volgens verschillende partijen concreter zijn over het vormgeven van een circulaire economie, bijvoorbeeld waar het gaat om het instrumentarium voor en het ruimtebeslag van grondstoffen(terug)winning. Hoewel de ontwikkeling van de luchtvaart onderwerp is van een nieuwe Luchtvaartnota kan de NOVI meer zeggen over de effecten van luchtvaart op de omgeving en de relatie met andere sectoren. Het debat geeft aan dat uitspraken over dit onderwerp, maar net zo goed over de ontwikkeling van hoogwaardige railinfrastructuur en de impact hiervan op de leefomgeving, zeer wenselijk zijn.

## Stemmen van stakeholders

De reacties op de ontwerp-NOVI verschillen uiteraard al naargelang de belangen van de spreker. Verschillende belanghebbende partijen zijn in meer of minder mate aanwezig in het debat. *Energieproducenten en netbeheerders* zijn nauw betrokken bij de discussie over het vormgeven van de energietransitie en de bijbehorende hoofdinfrastructuur. Op dit punt heeft het debat geen nieuwe onderwerpen opgeleverd ten opzichte van wat er in de ontwerp-NOVI staat. *Agrariërs* maken zich zorgen over de toekomst en het voortbestaan van hun bedrijven. Die zorgen zijn tijdens het debat sterk gerelateerd aan de actualiteit van de stikstofcrisis. LTO Nederland onderschrijft de gebiedsgerichte aanpak die de NOVI voorstaat en dan wel op een manier die boeren in staat stelt zelf te verduurzamen. Aan de discussie over kringlooplandbouw zijn geen nieuwe aspecten toegevoegd.

*'Het is belangrijk dat er ruimte komt voor veel verschillende soorten landbouw: grote en kleine boeren, akkerbouw, melkveehouderij en gemengd, multifunctioneel, intensief en extensief. Hoe dat eruitziet kan per gebied verschillen.'*  
*Evelien Verbij, directeur BoerenNatuur*

Door de bank genomen kunnen (*industriële*) *bedrijven* zich vinden in de NOVI, maar VNO-NCW, dat spreekt namens veel (industriële) bedrijven, is kritisch met name over de beperkte regie door het Rijk



die in de NOVI doorklinkt. VNO-NCW pleit voor het benoemen van de ruimte die nodig is voor innovatie en de omslag naar duurzame bedrijvigheid en een circulaire economie. Waar de NOVI zegt dat ruimte in haven- en industriegebieden moet worden behouden, maken bedrijven de kanttekening dat het om fysieke én milieuruimte gaat. De havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam tonen zich zeer betrokken. *Projectontwikkelaars en bouwers* zijn heel actief in het debat en fungeren vaak als ambassadeur van de NOVI. De beroepsvereniging (NEPROM) pleit voor scherpere keuzes in het verstedelijkingsvraagstuk en neemt, zoals aangegeven, het initiatief tot een NOVI-Alliantie. Zowel de beroepsverenigingen (BNA en BNSP) als individuele *ruimtelijk ontwerpers en planologen* zijn nauw betrokken en reflecteren veelvuldig op de NOVI. Ook zij fungeren vaak als ambassadeur en ondersteunen de visievorming onder meer met de ontwerpstudies *Stad van de toekomst* en *Regio van de toekomst*. De Vereniging Deltametropool ontsluit online enkele kaarten die zij voor de ontwerp-NOVI maakte, wat leidt tot reacties van stakeholders uit uiteenlopende hoeken op uiteenlopende thema's waaronder ov-bereikbaarheid, Natura 2000, windgebieden en stedelijkheid.

Verschillende *niet-gouvernementele organisaties (ngo's)* waaronder vooral natuur- en milieuorganisaties, hebben input geleverd tijdens de twee door het ministerie van BZK in dit half jaar georganiseerde werksessies. Zij zijn overwegend positief over het ontwerp maar zien graag beter uitgewerkt hoe natuur en landschap worden beschermd en hoe biodiversiteit wordt bevorderd. Zij vinden het belangrijk dat de maatregelen uit het Klimaatakkoord worden gekoppeld aan de NOVI. Zes natuurbeschermingsorganisaties publiceren tijdens het debat een eigen toekomstvisie *Ruimte voor Levende Rivieren*. Urgenda heeft in 2019 een eigen toekomstvisie gepubliceerd, het (herziene) rapport *Nederland 100% duurzame energie in 2030. Het kan als je het wilt*.

'Er zijn heel veel middelen die sturen in het landelijk gebied, alleen sturen ze niet in dezelfde richting. [...] Ik ben ervan overtuigd dat het rendement veel hoger is als het Rijk de geldstromen bij elkaar kan brengen en de regelgeving kan stroomlijnen, gericht op de regio's.'

*Matthijs Nijboer, directeur Milieu en Natuur Overijssel*

Individuele bestuurders van *decentrale overheden* spreken zich regelmatig uit over de NOVI en reageren in het algemeen positief. De waterschappen en de UvW stellen zich constructief op. De VNG en het IPO spreken zich na de presentatie van de ontwerp-NOVI niet nader uit ten opzichte van eerdere standpunten over de NOVI. In verschillende constellaties, zoals allerlei Community's of Practice, trekken gemeenten wel samen op met andere partijen om grote maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden. De G40 heeft zich aangesloten bij de NOVI-Alliantie.

'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.'

*Flip ten Cate, directeur Federatie Ruimtelijke Kwaliteit*

'De financiële positie van gemeenten is buitengewoon beroerd. Zonder investeringskracht komen we er niet.'

*Roland Van der Schaaf, wethouder Groningen*

Input van *individuele burgers* is (deels al tijdens het ontwikkelen van de NOVI) onder meer opgehaald door middel van onderzoeken naar burgerschaps- en jongerenperspectieven en een aantal focusgroepen in vier regio's. De burgers die de provinciale informatiebijeenkomsten en publieke bijeenkomsten bezoeken, kaarten vooral de voor hen belangrijke onderwerpen aan. De NOVI lijkt voor hen een te complexe, moeilijk grijpbare visie. Zij krijgen met de inhoud van de NOVI te maken

wanneer thema's en onderwerpen op een lager schaalniveau concreet worden in lokale ruimtelijke vraagstukken.



NL Future Proof, november 2019

Zoals hiervoor al is beschreven, nemen vijftig jongeren – allen op een of andere wijze betrokken bij vraagstukken die de toekomst van Nederland aangaan – in november deel aan een jongerendebat. Zij geven aan dat door het wat abstracte karakter onduidelijk is welke concrete keuzen worden gemaakt, waardoor de NOVI de meeste jongeren niet direct aanspreekt: 'Het moet je aangaan wil je er voor of tegen opstaan'. Toch komen zij met inspirerende ideeën over duurzaamheid, circulaire economie en natuur. Er wordt breed onderschreven dat de overheid moet sturen, vooral op proces. Daarbij benadrukken de jongeren het belang van samenwerking tussen overheid, inwoners en markt bij het in goede banen leiden van de ontwikkeling van Nederland. En daar werken zij graag aan mee!

'De overheid is niet meer dominant, niemand is meer 'de' baas. De overheid kan wel regels stellen, maar moet de markt vervolgens de oplossingen laten bedenken en maken.'

*Deelnemer NOVI-jongerenbijeenkomst NL Future Proof*

### Tot slot

In één document (de NOVI) een toekomstperspectief op Nederland bieden dat bijna alle ruimtelijke functies omvat is ambitieus. Dat geldt ook voor het in één artikel weergeven van alle reacties op en meningen over de eerste versie van dat document. Niettemin zijn, door de oogharen kijkend, enkele rode draden zichtbaar.

De ruimtelijke ontwikkeling wordt gekenmerkt door een hoge mate van maatschappelijke dynamiek. De actualiteit maakt duidelijk dat fundamentele, ruimtelijk verweven vraagstukken rond klimaatverandering, energieproductie, landbouw, woningbouw, mobiliteit, natuur en biodiversiteit in samenspraak tussen alle belanghebbenden moeten worden aangepakt. Er is een *toenemend gevoel van urgentie en een groeiende behoefte aan samenhangende oplossingen*. Daarmee groeit ook de behoefte aan inspirerende integrale langetermijnvisies. Sommige partijen zitten echter niet stil, maar nemen zelf het initiatief tot constructief overleg en samenwerking om tot oplossingen te komen voor grote opgaven.

‘Je hebt voor de klei van Flevoland een andere aanpak nodig dan voor de zandgronden. Elk gebied is weer anders. In zo’n gebied gaan partijen samen aan de gang. We meten hoe een bepaald grondgebruik leidt tot herstel van biodiversiteit. Onze aanpak is er een van: doen-leren-beter doen.’

*Louise Vet, voorzitter Deltaplan Biodiversiteitsherstel en directeur NIOO-KNAW (t/m 2019)*

Er is *breed maatschappelijk en politiek/bestuurlijk draagvlak voor een richtinggevende Rijksoverheid* in het ruimtelijk domein. Over het algemeen juicht men het toe dat het Rijk zich via de NOVI uitspreekt, een bepaalde mate van regie neemt en keuzen maakt. Die sturing is deels inhoudelijk, maar is vooral procesmatig: het zorgdragen voor een goede samenwerking zowel tussen overheden onderling als met relevante (gebieds)partners. Met andere woorden: sturen op een goede ‘governance’. Kanttekening hierbij is dat nog niet helder is hoe en op welke vlakken die sturing/regie door het Rijk dan moet plaatsvinden.

In het debat overheerst het ‘samenwerkingsdiscours’: *vrijwel iedereen wil de dialoog aangaan en zoekt naar balans*. Bijna niemand kan of durft te zeggen dat zijn belang moet prevaleren. Zelfs als niet iedereen altijd oprecht is, zal deze neiging tot samenwerking wel helpen in de uitwerking van een Nationale Omgevingsvisie.

‘Het Rijk moet niet willen voorschrijven hoe het moet, maar het zou wel een volwaardige gesprekspartner moeten zijn die nationale strategieën ontwikkelt. Een wethouder kan zich dan daarop baseren en daarnaar terugverwijzen bij het opstellen van een omgevingsvisie of onderhandelingen met derde partijen.’

*Floris Alkemade, Rijksbouwmeester*

Er was nauwelijks discussie over de thematische inrichting van de NOVI. De *gehanteerde thematische indeling biedt kennelijk voldoende houvast* voor het debat over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland.

De NOVI is *een stolling maar ook een proces*. Het is de stolling van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, waarvan sommige zich in hoog tempo voltrekken, die de inrichting van Nederland aangaan. De NOVI brengt rust op een zeer dynamisch speelveld en biedt de verschillende spelers houvast. Tegelijkertijd fungeert de NOVI als een schakel in een continu proces van ontwikkeling en verandering dat van alle partijen vraagt te leren omgaan met onzekerheid en onderweg te (willen) blijven leren. Daarom zijn monitoring en periodieke herijking inherent aan de NOVI.

‘We hebben meermaals uitgesproken dat het benutten niet steeds de overhand zou moeten krijgen boven het beschermen van onze kwetsbare waarden. Als dat bijvoorbeeld in de definitieve NOVI veel duidelijker kan worden vastgelegd, dan zouden wij daar blij mee zijn.’

*Jessica van Eijs, lid Tweede Kamer (D66)*

Tot slot: *het schuurt en wringt nu nog niet*. De ontwerp-NOVI biedt een vergezicht maar velen zien te weinig directe gevolgen en het wordt zodoende als een tamelijk abstract beleidsinstrument ervaren. De echt lastige keuzen volgen in de uitwerking (‘the proof of the pudding...’). Dan worden de inherente spanningen (maatwerk versus uniform, lange termijn versus actueel, sturen versus de teugels vieren) expliciet. Zoals Emiel Reiding (directeur NOVI bij BZK) zei tijdens de jongerenbijeenkomst Future Proof: ‘Over de grote vragen zijn we het sneller eens dan over de kleine praktische’. Maar er staan *veel seinen op groen* voor de nu noodzakelijke (gebiedsgerichte) uitwerking.

## Belangrijkste bronnen

- Algemeen Overleg tussen leden van de Tweede Kamer en de minister voor Milieu en Wonen, 7 november 2019
- Alles over de NOVI, publiek debat, Amsterdam, 24 september 2019
- Binnenlandsbestuur.nl, diverse artikelen
- BZK, verslagen werksessies met stakeholders
- BZK, Evaluatie Informatiebijeenkomsten, september 2019
- BZK/Vereniging Deltametropool: Overzicht reacties op kaarten via social media
- BZK, conceptartikel: 'Wat is de visie van jongeren op de toekomst van Nederland' (verschijnt in NOVI-nieuwsbrief, januari 2020)
- Cobouw.nl, diverse artikelen
- Cultura Nova, Stadmaakweek, Heerlen, augustus 2019
- DeNationaleOmgevingsVisie.nl (diverse blogs en forumbijdragen)
- De stad van de toekomst (BNA), 2019
- Gebiedsontwikkeling.nu, diverse artikelen
- NOVI-jongerenbijeenkomst NL Future Proof, Utrecht, november 2019
- P+, Het Nederland van straks, Marktboek 3, nummer 2, 2019
- Publiek Denken, Panorama Nederland, nr. 18, 2019
- Publiekdenken.nl, special Omgevingswet, november 2019
- Regio van de toekomst – Schetsen voor de Nationale Omgevingsvisie (BNSP/NVTL), 2019
- ROMagazine.nl, diverse artikelen
- ROMagazine NOVI-special 2019, september 2019
- Ruimte + Wonen, Cultiveer het ongemak, november 2019
- Ruimte + Wonen, De NOVI in historisch perspectief, december 2019
- Springtij Forum, september 2019
- Stadszaken.nl, diverse artikelen