

NOVI-SPECIAL
2019

Rom

STIMTELIJKE ONTWIKKELING, INFRASTRUCTUUR & MILIEU

Diversiteit aan landschappelijke kwaliteiten

Cultuurhistorische landschapstypen

- Droogmakerijen
- Heuvelland
- Kustzone
- Laagveengebied
- Rivierengebied
- Veerkolonien
- Zandgebied
- Zeekeigebied
- Verstedelijkt gebied

Type terrein

- Boen
- Heide
- Zand
- Water

Landschapskarakterisering

NAVI Panorama Landschap - RCE Karakterisering Nederlands Landschap in 78 regio's

Bronnen: Cultuurhistorische Landschapstypen RCE, Topografie, Kadaster 2007, Panorama Landschap RCE.

Ontwerp-NOVI

DE VISIE IS GOED,
HOE NU VERDER?

Jaargang 37 speciale editie ontwerp-NOVI, september 2019

ROM biedt actuele informatie over ontwikkelingen in het beleid, beschrijft praktijkvoorbeelden in de uitvoering van dat beleid en biedt een platform voor opinies over ruimte, infrastructuur en milieu. Aan deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed: voor onvolledige/ onjuiste informatie aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor verbetering van onjuistheden houden zij zich aanbevolen.

Redactieadres

ELBAIREC, Paulus Borstraat 41,
3812 TA Amersfoort
marcel.bayer@romagazine.nl

Hoofdredacteur

Marcel Bayer

Deze speciale editie is tot stand gekomen in samenwerking met en dankzij steun van de Directie Nationale Omgevingsvisie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aan dit nummer werkten mee

Marcel Bayer, Kees de Graaf, Jan Jager,
Hans Bouwman (eindredactie), Kilian
Ildsinga, ELBAIREC (ontwerp)

Uitgever

Edgar van Eekelen

Beeld cover en achterkant

Vereniging Deltametropool in opdracht van
de NOVI.

Opgave en vragen over abonnementen:

www.bladenbox.nl voor abonneren of
www.aboland.nl voor adreswijzigingen en
opzeggingen. In België: www.bladenbox.be
voor abonneren of www.aboland.be voor
adreswijzigingen en opzeggingen.

ISSN 1571-0122

© ROM B.V.

Het is niet toegestaan om zonder voorafgaande toestemming van de uitgever artikelen, beeld of gedeelten daarvan over te nemen.

03 Sterke steden en regio's: een terechte prioriteit

Nergens is de urgentie om slagen te maken met de grote opgaven als woningbouw, energietransitie en ruimtelijke adaptatie zo hoog als in het stedelijke gebied. De ontwerp-NOVI benoemt de opgaven en de keuzes die voorliggen, maar veel zal afhangen van de uitvoeringskracht. De tijd dringt.

07 Gebiedsgericht, maar wel met duidelijke kaders Rijk

De grote vraag blijft of de gebiedsgerichte aanpak niet leidt tot nog meer praten en visies produceren. En wat kunnen de medeoverheden op al deze dossiers van het Rijk verwachten? Hoe kom je tot die mooi gedroomde werkelijkheid? Dat is in Nederland een structureel probleem.

10 'Grote werken verricht je niet met bezweringen'

Landschapsarchitect Adriaan Geuze is positief over de ambities van de ontwerp-NOVI, maar maakt zich ongerust over het gebrek aan sturing waar het gaat om de grote opgaven. 'De analyse ontbreekt van waar het momenteel fout gaat.'

12 Minister Kajsa Ollongren: 'We denken wel degelijk na over slimme financiering van gebiedsontwikkeling'

De woondeals zijn een goed voorbeeld van wat we kunnen verwachten van de regionale uitwerking van de ambities in de ontwerp-NOVI, zegt minister Ollongren.

16 'Uitvoeringskracht door meer samenwerking'

De Metropoolregio Eindhoven laat zien hoe je door solide regionale samenwerking vaart krijgt in de regionale ontwikkeling. Gemeenten moeten het samen doen, stelt wethouder Marinus Biemans, want alleen zijn ze te klein om de grote opgaven en ambities aan te pakken.'

18 'Proactieve overheid gevraagd'

De ontwerp-NOVI sluit goed aan bij de Gelderse omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland'. Er is in de loop der jaren veel afstemming over en weer geweest over de gestelde prioriteiten. Toch zouden de provincies wat meer doorzettingsmacht moeten krijgen en zelf meer ondernemerschap moeten tonen.

20 Van papier naar actie

Gemeenten moeten in hun kracht worden gezet om per initiatief te leren samenwerken met de lokale gemeenschap in plaats van te werken vanuit vaste kaders, en zo maatschappelijke doelen te realiseren.



AUTEUR KEES DE GRAAF

Sterke steden en regio's: een terechte prioriteit

Al vanaf de eerste versies van de Nationale Omgevingsvisie stonden sterke steden hoog op de prioriteitenlijst. Daar kwam de verbreding naar de regio bij, inclusief aandacht voor de gebieden waar groei minder vanzelfsprekend is. *ROM* vroeg NEPROM-voorzitter Desirée Uitzetter, de Groningse wethouder Roeland van der Schaaf en MVRDV-hoofd stedenbouw Enno Zuidema om hun eerste indrukken. Conclusie: de NOVI benoemt de goede vraagstukken maar veel zal afhangen van de uitvoeringskracht. De tijd dringt

Impressie van de transformatie Wilhelminawerf, onderdeel van van de Merwedekanaalzone, Utrecht. Beeld AM

Het Rijk heeft met de ontwerp-NOVI de lijnen uitgezet voor de verstedelijking in de komende periode. De vraag is dan vervolgens: hoe pakken de partijen die daar concreet invulling aan

moeten geven de handschoen op? Projectontwikkelaars, gemeenten, ontwerpers: wat vinden zij van de prioriteit 'sterke steden en sterke regio's'? De drie experts die in dit artikel aan het woord komen heb- »



ben alle drie ruime ervaring op dit terrein. De totstandkoming van de NOVI hebben ze met belangstelling gevolgd en in meer of mindere mate hebben ze mee kunnen denken en spreken over eerdere versies. Desirée Uitzetter, voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM) is blij dat de ontwerp-NOVI er nu eindelijk ligt en afgemaakt is. 'Er is nog het nodige op en aan

'HET IS MAATSCHAPPELIJK ONVERANTWOORD OM ALLES IN DE STAD TE WILLEN ONDERBRENGEN'

te merken maar het is goed dat het concept er is en dat we daarover met elkaar kunnen doorpraten. En vooral: tot uitvoering kunnen komen.' De urgentie van de stedelijke problematiek is alleen maar groter geworden in de tijd dat er aan is geschreven. Niet voor niets heeft de NEPROM zelf de nodige voorzetsen in de discussie gegeven, met name met het manifest *Thuis in de Toekomst*. Wanneer Uitzetter de inhoud hiervan vergelijkt met de ontwerp-NOVI, maakt de laatste voorzichtigere keuzes. 'Voor een deel begrijpelijk omdat wij met *Thuis in de Toekomst* de verstedelijking echt centraal hebben gesteld en de NOVI over meer thema's gaat, maar het had wat ons betreft steviger gemogen. Laat onverlet dat wel goede thema's aan de orde komen; naast het wonen ook zaken als mobiliteit, klimaatadaptatie en economische ontwikkeling. Die breedte onderschrijven we nadrukkelijk en we nemen als marktpartijen daar onze verantwoordelijkheid in.'

Polycentrisch

De mogelijkheden die de stad biedt om alle gewenste functies op te nemen zijn volgens Uitzetter echter niet oneindig. Dat er naast binnenstedelijke transformatie wordt gekeken naar bouw mogelijkheden aan de stadsranden vindt zij daarom zeer terecht. 'Het is maatschappelijk onverantwoord om alles in de stad te willen onderbrengen. Het past niet, mensen accepteren het niet meer, het leidt nu al tot zeer hoge woningprijzen. We moeten zorgen dat er voldoende plekken worden aangewezen en ontsloten waar we al op korte termijn betaalbare nieuwe woningen kunnen bouwen'.

Ook wethouder Roeland van der Schaaf (PvdA) is content met de prioriteit die de steden krijgen in de NOVI. Dat zijn stad Groningen in het concept prominent naar voren komt – zowel bij de opgaven als in de



←.....
*Suikerunieterrein
 Groningen - situatie nu
 en in de toekomst - waar
 toekomstige stadsuitbrei-
 ding gaat plaatsvinden.
 Beeld Gemeente
 Groningen en Pandomo*



voorbeeldprojecten – stemt hem eveneens tevreden: ‘We staan er goed in. De bredere strategie, inclusief energietransitie, past goed bij onze plannen voor de stad. Er is erkenning voor onze opgaven. Daarbij is er terechte waardering voor de polycentrische structuur die ons land kent en waar ook onze kracht ligt. Overal in de wereld zie je centralisatie en enorme verstedelijking; daar moeten wij voor oppassen. Hier kun je als stadsbewoner nog snel buiten komen, dat moeten we behouden. Ik zie dus meer in het samenspel van verschillende stedelijke regio’s. Waarbij Groningen een magneetfunctie in het noorden kan vervullen. Die bredere betekenis lees ik duidelijk terug.’

Krimp

Uiteraard hadden voor Van der Schaaf bepaalde zaken scherper gemogen in de ontwerpversie: ‘Onze positie als energieprovincie had meer nadruk mogen krijgen, met bijvoorbeeld initiatieven rond waterstof

waar we mee bezig zijn. Daarnaast had onze positie tussen de Randstad enerzijds en Bremen/Hamburg anderzijds meer accent kunnen krijgen, onder meer met een goede spoorverbinding.’ Daar staat tegenover dat er oog is voor verkeer, ook op lagere schaalniveaus, ‘tot en met de capaciteit van ons fietsnetwerk aan toe’. Een ander belangrijk issue vindt hij de relatie met de regio: ‘De stad kan niet zonder het ommeland en andersom. Mede door de aardbevingen bevindt de regio zich hier in een negatieve spiraal, die moeten we omdraaien. Daarin heeft de stad een verantwoordelijkheid.’

Vooral dit onderwerp – de krimpende regio’s – had wat Enno Zuidema, hoofd stedenbouw bij bureau MVRDV – veel nadrukkelijker in de ontwerp-NOVI terug mogen komen. ‘Aan de randen van het land spelen grote vraagstukken die ook voor de rest van Nederland betekenis gaan krijgen. Die problematiek »

←.....
*Overzicht Merwedekanaal-
 zone, Utrecht
 Beeld Gemeente Utrecht*

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.'

Krimpregio's staan voor opgaven die elders niet of in veel mindere mate worden gevoeld. Mensen in krimpregio's hebben veel minder kans op goede zorg en goed onderwijs. De voorzieningen en ruim-

'TERECHE WAARDERING VOOR DE POLYCENTRISCHE STRUCTUUR... WAAR ONZE KRACHT LIGT'

telijke kwaliteit staan sterk onder druk, benadrukt Zuidema. 'Dat het Rijk daarbij naar gemeenten wijst als de partij die de problemen rondom bevolkingsdaling gaat oplossen, vind ik te gemakkelijk. Het Rijk schuift zijn verantwoordelijkheid hier te snel van zich af. In deze gebieden ontstaan veel creatieve oplossingen, maar geld is bij een aantal vraagstukken echt wel een vereiste. Helemaal omdat in het verleden wel budgetten beschikbaar waren voor dorps- en stadsvernieuwing, maar deze nu geheel ontbreken.'

Investeringsagenda

Het pleidooi dat de NOVI houdt voor economische structuurversterking in deze gebieden kan Zuidema onderstrepen: 'Met projecten als Places of Hope zijn daar goede voorstellen voor ontwikkeld, waarbij op regionaal niveau steden en de krimpgebieden eromheen worden verbonden. En waarbij thema's als decentrale energievoorziening, wonen en zorg aan bod komen. Ik zie die oogst – ook uit projecten als het Jaar van de Ruimte – te weinig terug.'

De samenhang der dingen is van groot belang, aldus Zuidema. 'Je kunt bijvoorbeeld wel inzetten – zoals in de Achterhoek gebeurt – op nieuwe maakindustrie, maar als er niet tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in toegankelijke jongerenhuisvesting komen projecten niet van de grond.' Wat Zuidema betreft worden groeiende steden medeverantwoordelijk gemaakt voor het welzijn van de krimpende gebieden eromheen. 'Daar staat tegenover dat deze gebieden ook moeten bijdragen aan de voorzieningen in de steden. Een goed voorbeeld is de aanpak in het Deense Aalborg, waarbij de regio meebetaalt aan het theater in deze stad. Nieuwe vormen van partnership zijn onontbeerlijk om deze wisselwerking goed vorm te geven.'

Waar het de komende tijd vooral op aan zal komen is de uitvoering. 'We willen een steviger sturing; het uitvoeringsprogramma is te voorzichtig', stelt Desirée Uitzetter. Ze geeft aan daar namens de NEPROM met de minister over in gesprek te zijn 'om te kijken hoe we van NOVI naar RIA kunnen komen: een Regionale Investeringsagenda. Dat doen we als NEPROM niet alleen maar in samenwerking met partners als openbaarvervoerpartijen, Staatsbosbeheer, gemeenten, bouwers, beleggers en andere betrokkenen. We moeten namelijk nog gericht gaan investeren, zowel publiek als privaat, om werk te maken van de verstedelijking. Alle middelen moeten op een rijtje komen en het Rijk heeft daarin een verantwoordelijkheid. Waarbij tijd nu echt de meest kritische factor is. We kunnen ons niet veroorloven daar net zo lang over te doen als bij de NOVI zelf. Kijk bijvoorbeeld naar de stedelijke bereikbaarheid: daar lopen we nu al in achter en investeren we – kijk naar de Vinex – traditioneel te laat in. Dat moet nu beter.'

Ontwerpkracht

Roeland van der Schaaf onderschrijft dat de kwaliteit van de regiodeals zal uitmaken of het gaat lukken met de uitvoering van alle ambities. 'De financiële positie van gemeenten is buitengewoon beroerd, dus daar hebben we zeker ondersteuning in nodig. Zonder investeringskracht komen we niet ver.' Daarnaast houdt de Groningse wethouder een pleidooi voor de kracht van het ontwerp: 'Ook dat mag meer aandacht krijgen. In Nederland hebben we een traditie om onze omgeving hoogwaardig in te richten. Daar hoort een goede overheidsstrategie bij. De laatste jaren is de kwaliteit van het ruimtelijk ontwerp door de dominantie van de vrije markt onder druk komen te staan. In die zin vind ik het opheffen van het ministerie van VROM nog steeds een gemis. Gezien de uitdagingen waar we voor staan, moeten we die traditie nieuw leven inblazen. Een goed ontwerp kan bijdragen aan meer draagvlak, bijvoorbeeld bij de inrichting van energielandschappen.'

Enno Zuidema geeft aan dat zonder een sterk verhaal op de driehoek tussen inhoudelijke ambitie, uitvoeringsstrategie en governance c.q. opdrachtgeverschap de NOVI niet 'af' is: 'Dat complete pakket lees ik nu nog niet af aan de ontwerp-NOVI. Locaties als Havenstad in Amsterdam, Oostflank Rotterdam en bijvoorbeeld het Suikerunieterrein in Groningen zijn echt ingewikkeld en vragen een hoge mate van betrokkenheid, ook van het Rijk. Als je daar niet zwaar stuurt op de kwaliteit krijg je een slap aftreksel. De beleidsambities van iedereen zijn enorm. Alles moet duurzaam, inclusief, klimaatadaptief en betaalbaar, terwijl we dat gewoon nog nooit voor elkaar hebben gekregen op deze schaal. Koester die ambitie, lijst deze in en maak het waar door er vol voor te gaan en met elkaar te zorgen dat het gaat lukken. Niet alleen dromen, ook organiseren, ontwerpen en ontwikkelen.'

AUTEUR MARCEL BAYER



Veel mooie ambities voor het landelijke gebied

Gebiedsgericht, maar wel met duidelijke kaders Rijk

De Nederlandse landbouw als koploper in de duurzame kringlooplandbouw, en dat in een open landschap, met al z'n regionale karakteristieken, vitale, veilige steden en dorpen, en een robuuste natuur met veel biodiversiteit. In de kern is dat het perspectief dat de ontwerp-NOVI schetst voor het landelijke gebied. De grote vraag blijft of de gebiedsgerichte aanpak niet leidt tot nog meer praten en visies produceren. En wat kunnen de medeoverheden op al deze dossiers van het Rijk verwachten? Hoe kom je tot die mooi gedroomde werkelijkheid? Dat is in Nederland een structureel probleem.

▲ *Veenweidegebied krijgt extra aandacht in de ontwerp-NOVI. Het Groene Hart is zelfs NOVI-gebied. Dat betekent extra aandacht, maar komt er ook extra geld? Beeld Vincent Basler*

Het Groene Hart is bij uitstek een vrucht van het succesvolle Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid. Zonder het restrictieve beleid sinds de jaren vijftig was dit karakteristieke en open, overwegend agrarische gebied al lang dichter bebouwd geweest. In de ontwerp-NOVI blijft het Groene Hart met z'n openheid de 'contramal van de stedenring ... belangrijk voor de leefbaarheid en het vestigingsklimaat in het hele gebied van de Randstad.'

Groene Hart

Er komen nogal wat opgaven samen in het Groene Hart. In de eerste plaats de bodemdaling, met gevolgen voor zowel de agrarische activiteiten als voor de fundering in dorpen en steden. Daar komt de uitstoot van CO₂ bij, die groter is naarmate meer veen verdroogt en oxideert. De ontwerp-NOVI noemt peilverhoging voor sommige delen van het veenweidegebied noodzakelijk en nattere gewassen en functiewijzigingen, naar bijvoorbeeld natuur, als opties voor ander grondgebruik.

'DUIDELIJKER KADERS NODIG OM DE AMBITIEUZE TRANSITIES OP GANG TE BRENGEN'

Dan de verstedelijking, de toenemende druk op de woningmarkt, ook in de kleinere kernen, en de energietransitie. Voor dergelijke gebieden waar 'complexe, omvangrijke, urgente opgaven en verschillende nationale belangen samenkomen' zijn NOVI-gebieden bedacht. Daar is meerjarige aanpak nodig, met betrokkenheid van meerdere overheden en extra rijksinzet, lezen we. Stuurgroep Groene Hart, waarin bestuurders van provincies en ge-

meenten samenwerken en al eerder een visie voor het gebied in 2040 hebben geproduceerd, is blij met de 'hernieuwde aandacht', laat woordvoerder Marlies Feringa weten. 'Overigens niet alleen in de NOVI, maar ook in het beleid voor de energietransitie, de verstedelijking en de transitie naar een duurzame en circulaire landbouw.' Wat het precies gaat betekenen is nog niet duidelijk, 'maar het zal zeker helpen als het Rijk aanschuift bij wat wij als stuurgroep voor beleid uitstippelen', aldus Feringa. Stuurgroep Groene Hart gaat 'agenderen, aanjagen en verbinden' en daarvoor graag in gesprek met het Rijk, zo laat men weten.

Uit de hoek van de boeren klinkt alvast een stevig voorbehoud, ondersteund door recent onderzoek van DirectResearch, waaruit blijkt dat driekwart van de ondervraagden voor behoud van het open weidelandschap is. Koeien in de wei horen bij het Groene Hart, zo is de overheersende opinie. De rekening voor het oplossen van de veenweideproblematiek mag zeker niet bij bewoners en gebruikers komen te liggen. De overheid is primair verantwoordelijk, zo vinden ondervraagden in het onderzoek. Koepelorganisatie van de boeren LTO onderschrijft namens de veenweideboeren de gebiedsgerichte aanpak, waarbij de bewoners en gebruikers van het gebied zelf oplossingen en maatregelen kunnen aandragen. Hiermee wordt het draagvlak vergroot en is er oog voor de grote verschillen tussen de veenweidegebieden. Maar de oplossingen moeten wel 'boer-vriendelijk' zijn. 'Zonder een verdienmodel voor de boer is er geen oplossing voor het veenweidegebied. De boeren dragen het landschap daar.' En over de in de NOVI genoemde aquacultuur: 'Boeren zijn geen veehouder geworden om lisdodden te kweken.'

Testcase

De NOVI-gebieden, naast het Groene Hart ook Oost-Brabant, Zuid-Limburg en Groningen zullen als testcase gaan gelden voor de

effectiviteit van integraal werken en het optreden van de samenwerkende overheden. Voor het hele landelijke gebied geldt een vergelijkbare aanpak, met het grote verschil dat het Rijk er nog minder een actieve rol zal spelen. De opgaven zijn er niet minder complex en de ambities minstens zo groot, zoals behoud en versterking van karakteristieke landschappen, erfgoed, natuur en biodiversiteit. Ook hier moet de energietransitie gaan plaatsvinden, zullen delen de functie krijgen van échte energielandschappen en tegelijk zal de land- en tuinbouw en veeteelt een gedaantewisseling moeten ondergaan naar duurzaam en circulair. De klimaatverandering stelt de overheden in het landelijke gebied enerzijds voor de opgave om de waterveiligheid sterker te waarborgen en anderzijds om in te spelen op meer droogte en hitte. Tegelijkertijd hebben veel van deze gebieden te maken met krimp en vergrijzing en daardoor problemen op het gebied van voorzieningenniveau, bereikbaarheid, economische vitaliteit.

Het beleid voor dit grootste deel van Nederland, dat vooral op het bordje ligt van provincies, gemeenten en waterschappen, zal gebiedsgericht zijn en in samenspraak met betrokken burgers en organisaties vorm moeten krijgen in omgevingsagenda's. In eerste instantie zullen die op landsdeelniveau worden voorbereid en vastgesteld. 'Het moet echt in een gebiedsproces vorm krijgen; helemaal mee eens', reageert Trienke Elshof, portefeuillehouder omgeving bij LTO Nederland en in die hoedanigheid nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de NOVI. 'Maar er zijn wel duidelijker kaders nodig om de ambitieuze transitie op gang te brengen. Ik lees grote woorden als 'kringlooplandbouw' en 'voldoen aan alle ruimtelijke en milieuvanvoorwaarden'. De overgrote meerderheid van de agrariërs ziet best dat de wereld verandert. Ze wonen in Nederland, ze willen hier blijven boeren en verduurza-



men. Houd het wel boer vriendelijk. Er is voldoende wet- en regelgeving die ervoor zorgt dat we niet meer onbeperkt kunnen groeien. Help ze vooral met consequent beleid, dat niet om de paar jaar verandert zoals we met de melkquota en daarna de fosfaatregels hebben gezien. Geef ze handvaten om dingen anders te kunnen doen en tegelijkertijd het hoofd boven water te houden. Het blijkt vrijwel onmogelijk om boerenbedrijven uit te plaatsen als je de stikstofbelasting in een kwetsbaar gebied naar beneden wilt krijgen en andere bedrijven juist ruimte wilt bieden om te verduurzamen.'

Synchroon

Elshof vindt dat de rijksoverheid de algemene kaders moet stellen, bijvoorbeeld door een vorm van ruilverkaveling te faciliteren. Anders ontwikkelt elke provincie zijn eigen grondbeleid en ben je bijvoorbeeld met uitplaatsing gebonden aan provinciale grenzen. Houd wel oog voor nuanceverschillen in de uit-

werking, doe het met kleine stappen, laat zien dat het kan, om zo steeds meer mensen mee te krijgen. Doe het in geen geval top-down, dan schieten boeren in de weerstand. En neem de tijd.'

Tsja, en dan het geld. 'De politiek wil dat het allemaal snel gaat, maar zo gaat het niet met landgebruik. Jonge boeren hikken aan tegen de hoge overnameprijzen en alle zaken die op de sector afkomen. Wil je dat landbouw aantrekkelijk blijft in Nederland, onderdeel blijft van het plaatje dat we nu hebben, dan zal de overheid de beurs moeten trekken of grondmobiliteit moeten faciliteren.'

Voor Matthijs Nijboer, directeur Milieu en Natuur Overijssel, is de essentie van een integrale aanpak van de uitdagingen in het landelijk gebied: gebiedsgericht aan het werk gaan en vanuit daar veel meer de koppeling vinden met de verschillende geldstromen die er zijn. 'Er zijn heel veel middelen die sturen in het landelijk gebied, alleen sturen ze niet in

dezelfde richting', stelt hij vast. 'Neem de Europese gelden voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, natuurontwikkeling en biodiversiteit. Ook met de regiodeals is best veel geld gemoed, maar de financieringsstromen en bijbehorende regelgeving lopen niet synchroon. Het ene potje zit bij dit ministerie, de andere financiële stroom loopt weer via dat ministerie; ook de regels op verschillende beleidsterreinen kunnen met elkaar in tegenspraak zijn. 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.'

Waarom daarmee niet juist beginnen rond de Natura2000-gebieden om twee vliegen in één klap te slaan, vraagt Nijboer zich af. 'Aan de ene kant help je daarmee de agrarische sector aan andere verdienmodellen, aan de andere kant ga je de stikstofproblematiek effectief te lijf. Die speelt immers op die plekken het sterkst.' Hij wijst salderen als op- >>

▲ *Intensieve landbouw en natuur gaan moeilijk samen, dat blijkt vooral bij PAS-gebieden.*
Beeld Vincent Basler

tie niet af. 'Het gaat er uiteindelijk om dat je de natuur niet langer benadeelt en tegelijk ruimte creëert voor duurzaam ondernemerschap. Er is al zoveel te winnen als de overheid bereid is te kijken naar de bemerkingen die worden veroorzaakt door de eigen regels. Vraag begrip van de omgeving, bekijk het van geval tot geval en beslis uiteindelijk wat het beste is voor het gebied als geheel. Met die ervaringen

krijg je vervolgens beter inzicht in hoe je de voedsel- en de energietransitie, en de klimaatadaptatie het best kunt aanpakken en combineren met bijvoorbeeld de biodiversiteit. Zo bied je de landbouw wél perspectief.'

Post-PAS

De transformatie van de agrarische sector, in relatie tot natuurbeheer en biodiversiteit, vormt onmisken-

baar de kern van het toekomstige beleid voor het landelijke gebied. Zeker nadat de Raad van State een streep heeft gehaald door het Programma Aanpak Stikstof (PAS) neemt de druk op de landbouw en veeteelt toe om het roer écht om te gooien. Directeur van Natuurmonumenten Marc van den Tweel is blij met de constatering daarover in de ontwerp-NOVI. 'Maatregelen die goed zijn voor klimaat of

AUTEUR MARCEL BAYER | BEELD MAAIKE ENGELS

Adriaan Geuze over de ontwerp-NOVI

'Grote werken verricht je niet met bezweringen'

'De ontwerp-NOVI is een heel consistente en degelijke analyse van wat er speelt en wat er moet gebeuren. Je kunt er niet tegen zijn.' Adriaan Geuze, bijzonder hoogleraar landschapsarchitectuur aan de WUR, en partner bij architectenbureau West 8, is er best van onder de indruk. **'Ook al zie je het ouderwetse sectorale er nog wel in, de poging om er op alle overheidsniveaus integraal naar te kijken is geslaagd en lovenswaardig.'**

Dezelfde constatering deed Geuze twee jaar geleden bij het verschijnen van de Startnotitie Nationale Omgevingsvisie (*'Koester de enorme planningstraditie die we hebben'*, ROM 5, mei 2017). En net als toen spreekt hij zijn bezorgdheid uit over de praktische uitwerking. 'Het al zo'n vijftien tot twintig jaar de bedoeling dat de ruimtelijke ordening op rijksniveau wordt afgeschaft en gedecentraliseerd. Deze NOVI is de geïnstitutionaliseerde uitwerking van dat managementmodel.

Veel vraagstukken in de ruimtelijke ordening spelen op lokale of regionale schaal. Het regionaal vervoer,

ecosystemen, werkgelegenheid, toerisme, zijn gebaat bij de nieuwe benadering. Maar het ligt anders voor de grote opgaves van de NOVI. Als je in de praktijk ziet wat er in regio's en bij gemeenten gebeurt, en daar zitten we met West 8 dagelijks middenin, dan kun je niet zo optimistisch zijn over de noodzakelijke slagkracht voor, en de integrale aanpak voor de grote opgaves.'

Lobbycircuits

Geuze mist in de ontwerp-NOVI vooral de analyse van de planningsproblematiek in de praktijk van de

economie, maar ten koste gaan van natuur en landschap zijn geen optie meer.'

Het blijft echter onzeker hoe natuur- en landschapswaarden uiteindelijk zullen worden meegewogen in de grote transitieopgaven waar we als Nederland voor staan. Afwegingskader en harde sturing ontbreken, aldus Van den Tweel. Hij noemt de plannen voor duurza-

me energie als voorbeeld. 'De NOVI biedt bij uitstek mogelijkheden om slimme functiecombinaties en win-winkansen te realiseren. We moeten bouwen aan nieuwe energielandschappen waar kringlooplandbouw, omgevingskwaliteit en duurzame energie samenkomen. Zonder de juiste prikkels en noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving blijven zonneparken op landbouwgrond echter de aan-

trekkelijkste optie voor ontwikkelaars. In deze vormen van 'harde' sturing voorziet de NOVI niet. Wat de NOVI schetst als richting voor ons landschap is te mooi en te belangrijk om een dode letter te worden. Beschermen is meer dan beschrijven! We hopen dat die daadwerkelijke bescherming in het vervolgtraject duidelijk vorm krijgt.' «

rare en ingewikkelde besluitvorming. 'We leggen de verantwoordelijkheid bij de regio's. Die moeten het maar doen. Maar die regio's zijn er nog niet op berekend – bestuurlijk niet, institutioneel niet en al helemaal niet wat betreft ervaren vakmensen voor planning en pragmatisch implementeren van de complexe thema's die de NOVI heeft helpen formuleren. Hoe moet dat op een democratische manier?'

De ruimtelijke ordening vandaag de dag is een open proces, is de observatie van de landschapsarchitect. 'Vanwege de complexe opgaven en veel verschillende belangen resulteert dat in procedurele labyrinten en politieke bezwingelingen en net zo lang overleggen tot we eruit zijn. Het zijn altijd dezelfde partijen die erbij betrokken zijn: de vervoerders, de ontwikkelaars, bouwondernemers, land- en tuinbouworganisaties, de natuur- en milieuorganisaties, grote bedrijven een aantal steden en regio's die hun belangen goed weten te behartigen. In die lobbyprocessen hebben oud-politici met hun netwerken in de mobieltjes een spilfunctie in de besturen, overlegorganen en adviescommissies. In toenemende mate zie je bij mensen daar weerstand tegen komen, vanuit het gevoel dat hun mening er niet toe doet. Belangrijker nog is dat het niet leidt tot de grote veranderingen die nodig zijn. Het systeem is erop gericht de status quo te behouden.'

Expliciet

Maar hoe kan het dan beter? Geuze: 'Ik ben van mening dat je in een dichtbevolkt, klein land als Nederland, tegelijkertijd supervitaal en ondernemend, enorme meerwaarde creëert door expliciete ruimtelijke ordening. We moeten die ruimtelijke ordening voor een aantal domeinen juist goed regelen.' Dat is namelijk nodig om van beleid naar uitvoering te komen, zo stelt hij, zeker waar het de grote opgaven betreft. Geuze noemt de verduurzaming en het circulair maken van de landbouw als voorbeeld. 'Dat is een megaproject voor dit land, vergelijkbaar met de landbouwmodernisatie in de jaren 50 en 60. Je moet de wetenschap, het bedrijfsleven, het onderwijs er nauw bij betrekken. Dan moet je gaan experimenteren met proefprojecten en langzaam gaan opschalen waar het lukt. Maar dat vraagt een infrastructuur, nationale investeringen en betrokkenheid gedurende meerdere generaties. Dan zou de rijksoverheid daar een instituut voor kunnen oprichten met regionale vertakkingen, studie- en opleidingsprogramma's, pilots en experimenten. Dat alles in gebiedsgerichte processen waar ondernemers en burgers zich dan mee kunnen identificeren. En gedurende het hele proces pragmatische keuzes maken; sober, doelmatig en zeker democratisch. Zo'n benadering is in de wereld van het water heel vanzelfsprekend en zou heel goed als opmaat kunnen dienen voor nationale agenda's van de NOVI.' «



Minister Kajsa Ollongren:

'We denken wel degelijk na over slimme financiering van gebiedsontwikkeling'

De ontwerp-NOVI is een veelomvattende visie geworden met veel en hoge ambities, juist in een tijd dat er heel veel verandert: het klimaat, de energievoorziening, de economie. De overheid wil heel veel ballen in de lucht houden: duurzaamheid, circulariteit, leefkwaliteit, concurrentiepositie, biodiversiteit, sociaal inclusief. Dat heeft het risico dat we onvoldoende snel stappen maken waar het echt moet, bijvoorbeeld bij de woningbouw en de energietransitie. Daarover, over de mogelijkheid om écht integraal als één overheid te werken en de praktische uitwerking van de ontwerpvisie spraken we met minister van BZK Kajsa Ollongren.

Vanwaar deze brede strategie?

‘Er komt veel en veel tegelijk op ons af, u noemt een aantal grote opgaven. Omdat al die dingen met elkaar samenhangen is een brede visie en strategie noodzakelijk. Je kunt keuzes niet alleen per sector maken. Neem bijvoorbeeld de energietransitie. Als je meer windmolens in zee wilt, dan heeft dat gevolgen voor de visserij. Als je windmolens op het land plaatst, dan raakt dat de landbouw en de natuur. Als je zoiets als de fileproblematiek zuiver sectoraal aanpakt, dan zou dat ertoe kunnen leiden dat je bijvoorbeeld de hoeveelheid fijnstof verergert. Daarom moet je al die vraagstukken in samenhang bezien. Daarvoor is de NOVI bedoeld en gebruiken we de afwegingsprincipes uit de NOVI.’

Verrassend volgens velen is de compleetheid van de visie, met de economische belangen opmerkelijk genoeg duidelijk behandeld als een van de aspecten die er toe doen bij de inrichting van de fysieke ruimte, en zeker niet leidend. Klopt dat beeld volgens u? Waar is economie dan nog wel leidend?

‘De essentie van goed omgevingsbeleid is het bezien van de samenhang en de onderkenning dat er meerdere belangen zijn. Economische belangen zijn integraal onderdeel van wonen en werken in de stad, van wat er gebeurt in veenweidegebieden en van de energietransitie.

Als we met die bril naar de stad, dan wel de omliggende gebieden kijken, dan is het logisch dat je economische belangen niet overal op dezelfde manier wilt wegen. Zo ligt het voor de hand dat je in de Rotterdamse haven economische belangen zwaarder laat wegen dan bijvoorbeeld midden op de Veluwe. We verabsoluteren belangen niet, maar – indien nodig – moeten we in specifieke gebieden en gevallen wel durven kiezen.’

Investeringsplannen

Wat ziet u zelf als de meest relevante onderdelen van de ontwerpvisie waar de rijksoverheid daadwerkelijk mede in de lead is en waarom?

‘Omgevingsbeleid is er vooral voor mensen: hoe kunnen de inwoners van Nederland, ieder voor zich én

samen, zo aantrekkelijk mogelijk wonen, werken en leven? Dat aantrekkelijk wonen, werken en leven kun je afzonderlijk meten en regelen: veiligheid, gezondheid, natuur, cultuur, bereikbaarheid, betaalbaarheid. Tegelijkertijd kun je al die afzonderlijke kwaliteitsaspecten niet eenvoudigweg optellen of tegen elkaar

‘DE WOONDEALS STAAN ALS WERKWIJZE MODEL VOOR DE NOVI-AANPAK’

wegstrepen. Daarom hanteren we in de NOVI drie afwegingsprincipes: 1. functies combineren, 2. uitgaan van de eigenheid van gebieden, en 3. niet afwentelen op anderen of uitstellen tot later.

Het komt er in feite op neer dat de NOVI slaagt als bijvoorbeeld met verstedelijking ook de biodiversiteit in steden toeneemt, als je in 2050 over het platteland fietst je nog steeds kunt genieten van het landschap en als je in 2050 in de stad nog steeds betaalbaar kunt wonen dicht bij belangrijke ov-knooppunten.’

Hoe denkt u de brug te kunnen slaan van beleid naar investeringen in gebiedsontwikkeling. Zou u voelen voor het nadrukkelijk steunen van regionale investeringsplannen (RIA), met betrokkenheid van andere overheids- en private investeerders?

‘Noodzakelijke investeringen voor gebiedsontwikkeling komen makkelijker van de grond als potentiële investeerders elkaar vinden en aanvullen. Dat gebeurt niet vanzelf. Wat daarvoor nodig en mogelijk is, verschilt per gebied. Het kabinet denkt daarom na over alternatieve manieren van bekostiging van gebiedsontwikkeling. Regionale investeringsplannen, waaraan meerdere partijen bijdragen, zouden een manier kunnen zijn. De uitvoering van de NOVI krijgt voor »

een belangrijk deel vorm door een gebiedsgerichte aanpak, niet met extra uitvoeringsbudgetten, maar met slim op elkaar afgestemde investeringen.'

Woondeals

Waarom ziet de NOVI verstedelijking in het landelijk gebied nog steeds per definitie als afwenteling? Met gebiedsontwikkeling, een goed ontwerp en de uitgekende bekostiging kan dat toch juist meerwaarde aan landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit leveren?

'We zien dat niet per definitie als afwenteling. Maar het landelijk gebied is natuurlijk niet het eerste waar je aan denkt bij verstedelijking. De woningvraag is daar ook niet het hoogste. We kennen nu al de motivatieplicht via de Ladder voor duurzame verstedelijking. Ook provincies en gemeenten zelf hebben een voorkeur voor het benutten van binnenstedelijke mogelijkheden. In de NOVI zetten we in op binnenstedelijk bouwen als eerste optie en altijd in combinatie met verbetering van de omgevingskwaliteit. Landelijk gebied kan zo zoveel mogelijk opgehouden worden. Soms schieten binnenstedelijke mogelijkheden tekort of kan de identiteit en kwaliteit van die gebieden baat hebben bij ontwikkeling of verbetering. We sluiten verstedelijking buiten de bestaande bebouwde gebieden daarom niet uit.'

In hoeverre is de aanpak bij de woondeals nu exemplarisch voor de NOVI? Wordt dit de nieuwe werkwijze voor de regionale uitwerking?

'De NOVI is de strategische langetermijnvisie voor de leefomgeving in heel Nederland. De woondeals zijn voor de korte termijn en doen iets aan de woningtekorten in vijf regio's. Wat wel tot voorbeeld strekt, is dat je met regionale partijen tot prima afspraken kunt komen. De woondeals zijn daarom als werkwijze een goed voorbeeld van hoe het ook kan gaan werken met de NOVI. En de woondeals werken ook inhoudelijk door in de NOVI: de locaties uit de woondeals staan daarin genoemd als ontwikkelingsgebieden voor verstedelijking. Als we straks aan de slag gaan met NOVI-gebieden kunnen de opgedane ervaringen en het inhoudelijke voorwerk van de woondeals ons goed van pas komen.'

Hoe haalt u uw collega's van Infrastructuur en Milieu en Financiën over om prioritair gelden naar stedelijke infra te schuiven, gezien het belang van verstedelijking rond ov-knooppunten in de ontwerp-NOVI?

'In de ontwerp-NOVI heeft het kabinet gesteld dat binnen groeiende stedelijke gebieden structureel meer geïnvesteerd zal moeten worden in stedelijke bereikbaarheid. Tegelijkertijd zullen we ook de kwaliteit van verbindingen tussen stedelijke regio's moeten verbeteren en waar nodig uitbreiden. De NOVI gaat niet vergezeld van extra budgetten. En u begrijpt dat toegezegde investeringen niet zomaar verschoven kunnen worden omdat er prioriteiten bijkomen. Maar

'DE VISIE DIE WE GEZAMENLIJK
GEMAAKT HEBBEN, OOK
GEZAMENLIJK UITVOEREN'

we denken in Den Haag wel degelijk na over slimme manieren om gebiedsontwikkeling te financieren.'

Fundament

De NOVI houdt vast aan het concept van het Groene Hart. Waarom? Iedereen ziet toch dat dit een amorf en gedateerd concept is, waarvan grote delen totaal geen 'groene' kwaliteit meer hebben. Waarom worden energie en investeringen niet geconcentreerd op deelgebieden waar de groene en blauwe kwaliteit kunnen worden verbeterd?

'In wat andere bewoordingen zegt de NOVI eigenlijk wat u vraagt. Het is mogelijk het gebied in te delen in verschillende zones. Het streven is afspraken te



maken over zoning, waarbij ruimte is voor verschillende soorten ontwikkelingen en daarmee meer diversiteit, ook biodiversiteit, en flexibiliteit te brengen in het beleid voor en de inrichting van het Groene Hart. Duurzame kringlooplandbouw zorgt in agrarische gebieden voor meer biodiversiteit. Door de manier van bouwen en het grondgebruik aan te passen aan het waterpeil, ontstaan kansen voor nieuwe functionaliteit en kwaliteit: natte teelten zoals cranberryteelt kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan het duurzaam behoud van het historische veenweidelandschap.'

Wat voegt de NOVI eigenlijk toe aan het beleid voor het landelijk gebied en de transformatie van de landbouw dat LNV, de provincies en de gemeenten al voor het landelijk gebied uitstippelen?

'Veel! Want het landelijk gebied beslaat het grootste deel van de oppervlakte van ons land, is zeer divers ingericht en kent een divers gebruik. Dit belangrijke gebied kent tal van andere uitdagingen en opgaven dan de landbouw alleen. Zojuist noemde ik al waardevol landschap en verstedelijkingsvragen, maar landelijke gebieden hebben ook te maken met de energietransitie. Daarover spreekt de NOVI zich uit: de voorkeur gaat bijvoorbeeld uit naar concentratie van

wind op land, daar waar dat landschappelijk past. Geen confetti van allemaal losse molens. En zonnepanelen worden bij voorkeur aangebracht op daken en gevels.'

Waar bent u het meest trots op als u kijkt naar de totstandkoming van deze ontwerp-NOVI en waar wilt u dat we hiermee over een jaar staan?

'Uiteindelijk ben ik het meest trots op het proces dat we de afgelopen jaren hebben doorlopen. Samen met provincies, gemeenten, ministeries, waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en betrokken inwoners van ons land hebben we uitgebreid gediscussieerd, nagedacht, geschreven en getoetst. Dankzij de inspanning van iedereen is het ontwerp van de NOVI er gekomen. Hiermee hebben we een stevig fundament gelegd dat naar ik hoop – en na de vaststelling – een breed, diep en stabiel maatschappelijk en politiek draagvlak biedt. Zo kunnen we de visie die we gezamenlijk gemaakt hebben, ook gezamenlijk uitvoeren. Zo houden we een Nederland waarin we ook in 2050 graag willen wonen, werken en leven. Daarvoor is nog heel veel werk te doen en zijn nog heel veel besluiten te nemen. Ik hoop dat we over een jaar tegen elkaar kunnen zeggen dat we daarmee een goed begin hebben gemaakt.'

«

Metropoolregio Eindhoven

'Uitvoeringskracht door meer samenwerking'

Wethouder economie en ruimtelijke ordening Marinus Biemans van de Gemeente Deurne heeft zich als vicevoorzitter Transitie Landelijk Gebied van de Metropoolregio Eindhoven (MRE) met de totstandkoming van de ontwerp-NOVI beziggehouden. 'Wat wij nodig hebben is heel veel uitvoeringskracht. Dat je als het ware als één overheid naar buiten toe treedt.' In zijn rol als portefeuillehouder voor de MRE is Biemans verantwoordelijk voor het landelijk gebied: een economische factor van belang in Zuidoost-Brabant. Hij constateert dat overheden te veel over elkaar heen buitelen met regelgevende kaders. 'Het lukt onvoldoende om uitdagingen op te pakken doordat er te weinig afstemming is over en weer, ook tussen gemeenten.'

De High Tech Campus Eindhoven illustreert de economische wederopstanding van Eindhoven, die een product is van samenwerking tussen overheden, de universiteit en het bedrijfsleven. Daar is later Brainport uit voortgekomen. Sindsdien start elk verhaal in de Brainport-regio met economie. Beeld Brainport Eindhoven

Biemans vindt dat het schaalniveau van gemeenten zich onvoldoende verhoudt tot de opgaven en ambities uit de ontwerp-NOVI, die hij onderschrijft. Hij is een groot voorstander van samenwerking in regionaal verband, zoals in de MRE waar Deurne deel van uitmaakt. Wat Biemans betreft vergroot de nationale overheid de uitvoeringskracht van de regio's. Een eerste stap is al gezet. Biemans heeft er samen met de aangrenzende regio's voor geijverd dat de regio Oost-Brabant, waar de MRE deel van uitmaakt, een van de acht focusgebieden in de ontwerp-NOVI wordt. 'Wij zitten tussen Brainport Eindhoven en Greenport Venlo. We zijn een economische topregio en zitten

midden in de transitie van het landelijk gebied. Opgaven komen in ons gebied samen.' Twee jaar geleden wees de rijksoverheid Brainport Eindhoven bovendien

nager bij de MRE Joan van Dijk. 'In de jaren tachtig maakten we een economische moeilijke periode door. Overheden, de universiteit en het bedrijfsleven sloegen de

'DE TRIPLE HELIX IS HIER UITGEVONDEN. SAMENWERKING IS HET DEVIES'

aan als een van de drie mainports in Nederland met een Brainport Nationale Actieagenda waar ook financiering tegenover kwam te staan.

'De regionale samenwerking in de MRE-regio is economisch ingegeven', vervolgt ambtelijk procesma-

handen ineen. De triple helix is hier uitgevonden. Daar is later Brainport uit voortgekomen. Sindsdien start elk verhaal hier met economie. Inmiddels spreken we van een *multi helix*, want de samenleving doet ook mee. Samenwerking is het devies.'

Duurzaam economisch groeipotentieel handen en voeten geven

Anders dan de VINEX formuleert de ontwerp-NOVI prioriteiten en afwegingsprincipes en roept ze bovenal op tot méér samenwerken: met en tussen gebiedsstakeholders én tussen bestuurslagen onderling.

De decentrale overheden moeten het grotendeels gaan doen. In de Metropoolregio Eindhoven en de provincie Gelderland gingen we op zoek naar antwoorden op de vragen hoe en met wie dat moet gaan gebeuren als het gaat om de opgaven voor klimaatadaptatie, energietransitie en duurzaam economisch groeipotentieel.

Inspelen op het veranderende klimaat is een beleidslijn die door de hele visie heenloopt, net als duurzaamheid, een gezonde leefomgeving en erkenning van de waarde van natuur en landschap. Nederland moet in 2050 klimaatbestendig en robuust zijn ingericht, wat betekent dat we moeten inspelen op hogere rivierafvoeren, stijging van de zeespiegel, langere periodes van droogte. In de steden betekent dat meer groen en water en ruimte om hemelwater te bufferen. Kortom: water en groen worden sterker leidend bij alle facetten van de inrichting van de fysieke leefomgeving.

Een andere prioriteit in de ontwerp-NOVI gaat over duurzaam economisch groeipotentieel. Nederland moet tot de top 5 meest concurrerende landen blijven behoren, open en verbonden zijn en tegelijk duurzaam en geheel circulair en CO₂-neutraal in 2050. Dit is alleen mogelijk als het combineren van functies altijd vóór enkelvoudig ruimtegebruik gaat, een van de uitgangspunten of 'afwegingsprincipes' die in de ontwerp-NOVI worden benoemd.

Verknopen

Belangrijke dossiers die moeten worden opgepakt om de regio economisch te kunnen blijven laten floreren, zijn internationale bereikbaarheid, het maken van gezonde ecosystemen waar bedrijven en werknemers willen zitten, maar ook quality of life, juist ook met het zicht op de internationale kenniswerker. Het zijn onderwerpen die in de ontwerp-NOVI veel aandacht krijgen. Van Dijk gelooft dat de in de ontwerp-NOVI gestelde ambities haalbaar zijn, zolang je er maar voor zorgt dat doelstellingen in elkaars verlengde liggen. In het landelijk gebied moet de veestapel worden teruggebracht als onderdeel van de landbouwtransitie. Daarbij komt ruimte vrij. 'Het gaat om vijftig procent van de opper-

vakte die nu in gebruik is voor intensieve veeteelt. Wat als je die vijftig procent inzet om duurzame energie op te wekken? Dat bedoel ik met verknopen.'

Rond de in de ontwerp-NOVI genoemde energieambities ziet Van Dijk het in zijn regio knellen. 'Het lijkt onwaarschijnlijk dat we met windmolens in onze elektriciteitsbehoefte kunnen voorzien.' Hij lijkt wat dat betreft op zijn wenken te worden bediend. Wind op land wordt in de ontwerp-NOVI bijna controversieel verklaard, evenals zonnevelden in agrarisch productiegebied.

Exportproduct

Bestuurder Biemans hamert op meer onderlinge samenwerking tussen de overheden om het doel

te realiseren. 'We acteren als overheden nog te veel afzonderlijk om een vergelijkbare opgave te realiseren.' Hij vindt wel dat de rijksoverheid meer moet bijdragen als de regio transitieopgaven oppakt, zeker waar ze medeverantwoordelijk is voor de grote problemen van vandaag de dag, zoals door het landbouwintensiveringsbeleid.

Over de vraag of de andere ambities uit de ontwerp-NOVI haalbaar zijn, is Biemans redelijk positief. 'Aan onze inzet en kennis zal het niet liggen. We hebben als Nederland een rijke geschiedenis met ruimtelijke ordening. Onze omgang met water is een exportproduct. Ik vind dat we voorop moeten blijven lopen. Dat kan alleen door heel goed samen te werken en continu op zoek te gaan naar win-wins.' <<

Provincie Gelderland

'Proactieve overheid gevraagd'

In de Gelderse omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland', die het provinciebestuur in november 2018 vaststelde, zijn zeven ambities opgenomen: klimaatadaptatie, energietransitie, circulaire economie, biodiversiteit, vestigingsklimaat, woon- en leefomgeving en bereikbaarheid. 'Inhoudelijk sluit het Gelderse omgevingsbeleid daarmee goed aan bij de prioriteiten in de ontwerp-NOVI', zegt Henk Buis, die als adviseur en communicatiestrategus bij de totstandkoming van de Gelderse visie betrokken was. 'Maar je kan net zo goed zeggen dat de ontwerp-NOVI goed aansluit bij de Gelderse beleidslijn. Er is in de loop der jaren veel afstemming over en weer geweest over de gestelde prioriteiten. In grote lijnen komen die overeen.'

De in mei aangetreden coalitie van VVD, CDA, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP heeft de ambities uit de omgevingsvisie omarmd. Nu is een begin gemaakt met de uitvoering. 'Een ambtelijk team stelt de omgevingsverordening op die het mogelijk maakt de ambities te realiseren. Die verordening is geen wetboek met regeltjes wat waar wel en niet mag, maar biedt juist een raamwerk om op gebiedsniveau tot oplossingen te komen waarbij een balans tussen verschillende belangen vooropstaat.'

Daarmee sluit de Gelderse werkwijze aan bij een ander afwegingsprincipe uit de ontwerp-NOVI: een gebiedsgerichte aanpak. Vervolgens komen de ruimtelijke programma's, subsidie-instrumenten en ander instrumentaria die de ambities in praktijk verder moeten brengen en waarbij telkens verschillende belangen tegelijk moeten worden afgewogen. 'Het gaat bijvoorbeeld over de vraag hoe we bedrijventerreinen toekomstbestendig houden, zo-

wel economisch, ecologisch, energetisch als klimaatadaptatief. We zitten met verschillende afdelingen binnen de provincie bij elkaar en in tweede instantie ook met stakeholders daarbuiten zoals Staatsbosbeheer, landschapsorganisaties, werkgeversorganisaties en natuurlijk gemeenten.'

Afstemming

Als het om gebiedsontwikkeling en herstructurering gaat, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, dan ligt de bal uiteindelijk bij de gemeenten. Daar zit nog wel een uitdaging voor de provincie. Buis: 'Uiteindelijk ben je afhankelijk

gebleken dat individuele grondbelangen van gemeenten in sommige gevallen profileerden boven collectieve belangen, met overaanbod tot gevolg. Goede onderlinge afstemming is essentieel. De provincie heeft hier een grote verantwoordelijkheid om die afstemming te organiseren.'

Er zijn doelstellingen die in de praktijk gewoon clashen, benadrukt Buis. Zo heeft de provincie de ambities om de 'Gelderse Corridor' – de A15-zone die de Rotterdamse haven met het Ruhrgebied verbindt – verder uit te bouwen als logistieke corridor,

'DE UITDAGINGEN EN AMBITIES REIKEN OVER GEMEENTEGRENSZEN HEEN'

van de goede wil van gemeenten. Zij gaan over gronduitgifte en grondgebruik. In het verleden is

compleet met bijbehorende distributiecentra (DC's). 'De vraag is in hoeverre je bereid bent land-



schapswaarden op te offeren voor economische belangen. Het lijkt me voor de hand liggen dat je hier concessies doet. Maar je zult wel moeten nadenken over een bijdrage aan bijvoorbeeld energiedoelstellingen, door de daken van de DC's te beleggen met zonnepanelen.'

Natuurinclusief boeren

Een ander knelpunt noemt Buis de hoge ambities voor natuurinclusieve landbouw en veeteelt. In de pluimveesector in de Gelderse Vallei is daarvoor nog een lange weg te gaan. In de Achterhoek is de balans tussen landbouw en landschapswaarden van nature


meer in evenwicht door het coulisselandschap met zijn houtwallen. Buis: 'Hier ligt een functiecombinatie met natuur en recreatie veel meer voor de hand.' Hij vreest dat de vaak confessioneel conservatieve gemeenten in de Gelderse vallei niet zo snel zullen zwichten voor een natuurinclusief narratief. 'Dat staat nog los van de enorme belangen die met de intensieve pluimvee gepaard gaan.'

Net als MRE-bestuurder Biemans wil Buis graag dat provincies meer doorzettingsmacht krijgen en tegelijk zelf meer ondernemerschap tonen. 'De uitdagingen

en ambities reiken over gemeentegrenzen heen. De verwezenlijking van de ambities vergt een veel pro-actievare opstelling van provincieambtenaren, als verbindende schakel tussen verschillende belanghebbende partijen. De provincie speelt een intermediaire rol. Het vergt soms een omkering van het proces. Zo kun je bij de bouw van een ziekenhuis vragen wat het minimale is dat je moet doen rond natuurinclusief bouwen. Maar eigenlijk zou je de bouwer liever willen prikkelen om na te denken hoe deze zo natuurinclusief mogelijk kan bouwen. Zo'n proces kunnen we als provincie faciliteren.'

▲ *De DRU cultuurfabriek illustreert zowel de oude als nieuwe economie in de Achterhoek. Als voormalige ijzergieterij legde ze de basis van de moderne maakindustrie die de Achterhoek rijk is. Tegelijk is de DRU een belangrijke culturele trekker die met een gevarieerd programma mensen van heinde en verre naar de Achterhoek trekt en daarmee bijdraagt aan economische verbreding in het landbouwgebied. Beeld Gemeente Oude IJsselstreek*

◀



Doorwerking van de NOVI

Van papier naar actie

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

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

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

Democratisch knelpunt

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



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

Eisen aan gemeenten

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

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

Juiste urgenties

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

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

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

◀.....

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



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

Systeemverandering

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

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

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

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

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

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

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

Nederland niet 'af'

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



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

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

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





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

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



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

Gebieden met een potentieel kwetsbare bodem en met een hoge milieubelasting

Gebieden met potentieel kwetsbare bodem

-  Verziltingsgevoelig gebied
-  Geen aanvoer zoetwater en uitzakkende grondwaterstanden
-  Beperkte aanvoer zoetwater en uitzakkende grondwaterstanden
-  Gebied waar bodemdaling optreedt

Gebieden met hoge milieubelasting

-  Hoge (> 15 µg/m³) ammoniakconcentratie
Ammoniakconcentratie is een van de indicatoren voor luchtkwaliteit. In deze kaart wordt specifiek de ammoniakconcentratie getoond vanwege de sterke relatie tot landbouw (standaard verhouding).
-  Chemische kwaliteit waterlichaam niet op orde (> twee stoffen voldoen niet aan de norm) (Stroomgebiedbeheerplannen 2015)

Bronnen: Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nationaal Waterplan, Bodemdalingkaart, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

