

AUTEURS RENÉ BUCK, MARCEL MICHON

Een ruimtelijk-economische beoordeling van de NOVI

# Weinig bruikbare handvaten voor beleid

De langverwachte ontwerp-NOVI schetst een duurzaam langetermijnperspectief voor onze leefomgeving. Voor het eerst sinds jaren is er een integrale visie op de ruimtelijke ordening van Nederland. En dat werd ook tijd, want duurzaamheids-, bereikbaarheids-, verstedelijkings- en economische opgaven houden zich niet aan administratieve grenzen van provincies, metropoolregio's en gemeenten. Het ferme taalgebruik suggereert concrete keuzes, maar de fraai geformuleerde doelstellingen en wenkende 2050-perspectieven worden nauwelijks vertaald in bruikbare handvaten, die afweging tussen verschillende belangen richting geeft. De zogenaamde nieuwe aanpak – meer integraal, gebiedsgericht, meer samenwerking – is te veel oude wijn in nieuwe verpakking, aldus René Buck en Marcel Michon, die de ruimtelijk-economische aspecten bespreken.

René Buck en Marcel Michon zijn respectievelijk directeur en managing partner bij Buck Consultants International.

Van de twintig nationale belangen die de ontwerp-NOVI identificeert en waar het Rijk primair een rol heeft c.q. het kabinet politiek op aanspreekbaar is, zijn er vier ruimtelijk-economisch gekleurd:

- waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat (nationaal belang 16);
- realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie (nationaal belang 13);
- in stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit (nationaal belang 7);
- realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige digitale connectiviteit (nationaal belang 17).

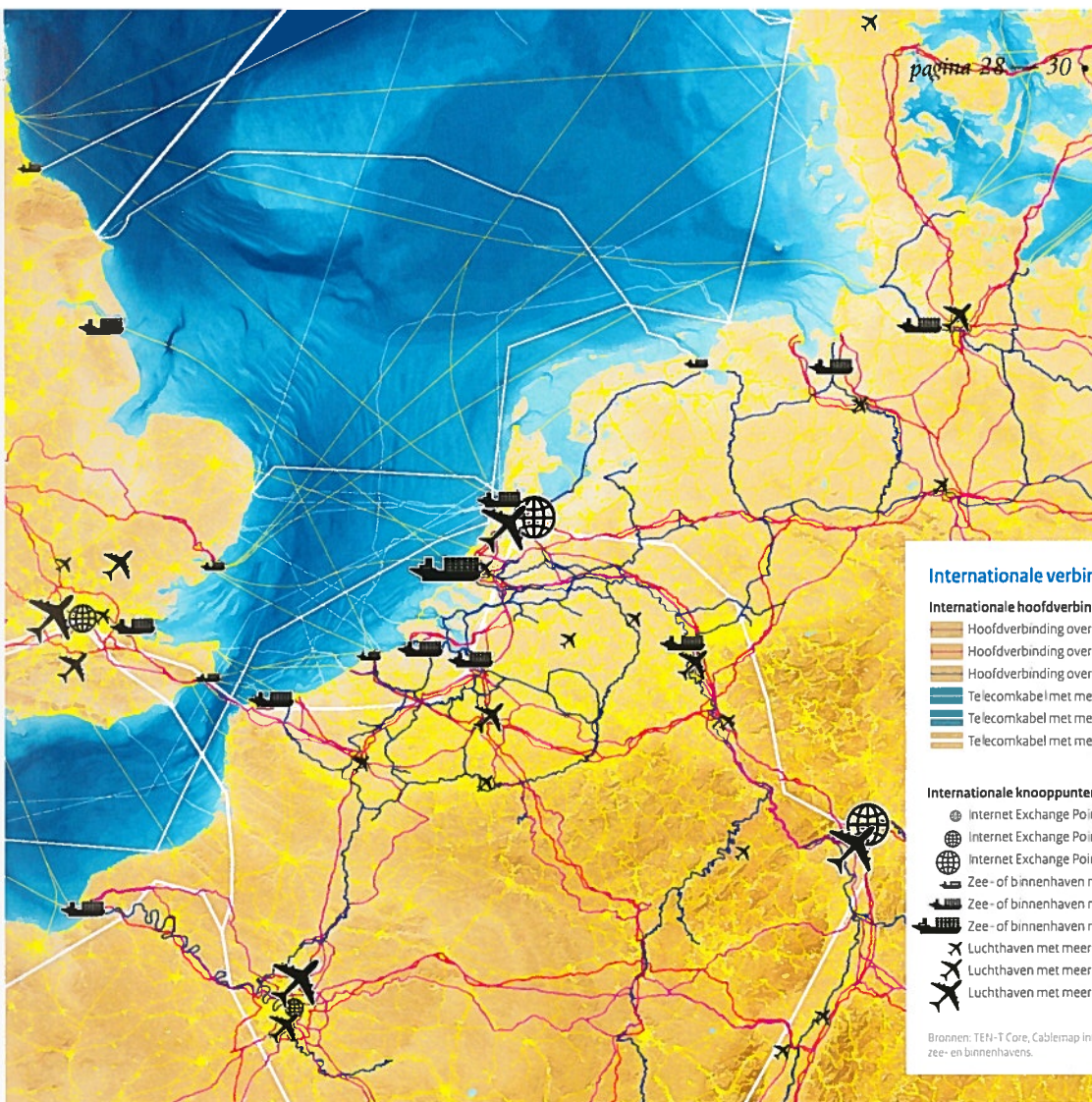
De NOVI bepleit een concurrerende, duurzame en circulaire econo-

mie die tot de mondiale top 5 van de meest dynamische en concurrerende kenniseconomieën in de wereld moet leiden, waarbij Nederland koploper wil zijn in de ontwikkeling, toepassing en export van slimme en duurzame producten, technologieën en diensten. Daarvoor is nodig: 'een uitstekend (inter)nationaal ruimtelijk economisch netwerk en vestigingsklimaat met ruimte voor ondernemen, innovatie, experimenten en kennisontwikkeling. Onderdeel van een excellent vestigingsklimaat is een op de vraag aansluitend aanbod van ruimte, inclusief aspecten in de fysieke leefomgeving zoals digitale connectiviteit, bedrijfslocaties, bereikbaarheid en kwaliteit van leefomgeving en natuur. Dit moet gecombineerd worden met een internationaal onderscheidende

aantrekkelijke, veilige en gezonde leefomgeving.'

## Groei mogelijk maken

De economische opgave is concreet gemaakt: het omgevingsbeleid faciliteert een duurzame groei van twee procent van het bruto binnenlands product (bbp) per jaar en handhaving in de top 5 van de meest concurrerende economieën van de wereld. In combinatie met het eerdergenoemde nationale belang van een goed functionerend mobiliteitssysteem (inclusief het waarborgen en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor ononderbroken vervoer van personen en goederen via wegen, spoorwegen, luchtruim, zee- en vaarwegen), lijkt de NOVI in eerste instantie vanuit ruimtelijk-economisch perspectief een goed startpunt te zijn. Maar al die andere



belangen kennen evenzeer mooie doelstellingen en opgaveformuleringen, variërend van goede leefomgevingskwaliteit, passende energievoorzieningen tot behouden en versterken van landschappelijke en natuurkwaliteiten.

Omdat de samenstellers zich ook wel realiseren dat die twintig, deels sectorale, nationale belangen (zelfs het Ministerie van Defensie heeft zijn oefenterreinen erin gekregen en ook de visserij is nu opeens nationaal belang) te veel van het goede is, zijn vier prioriteiten benoemd: ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie; duurzaam economisch groeipotentieel; sterke, gezonde steden en regio's; toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

### Teleurstellend

De vier prioriteiten zijn vertaald in 22 beleidskeuzes, die simpelweg geen keuzes zijn, maar vooral een

herhaling van doelstellingen. Twee letterlijke voorbeelden uit de concept-NOVI:

'We realiseren de opgave van duurzame energie met oog voor de kwaliteit van de omgeving en combineren deze zo veel mogelijk met andere functies. Voor de inpassing op land van de opgave voor duurzame energie worden regionale energiestrategieën opgesteld.'

'Ingezet wordt op een optimale (inter)nationale bereikbaarheid van steden en economische kerngebieden, die belangrijk zijn voor onze economie. Ingezet wordt op het wegnemen van ontbrekende schakels in de infrastructuur en het met elkaar verknopen van nationale infrastructuurselsels.'

De praktijk is echter dat al die nationale belangen en zogenaamde beleidskeuzes vaak met elkaar botsen in de regionale praktijk. Dat is niet nieuw want het is de bestaansgrond van ruimtelijke or-

dening en zelfs van planologie als academische discipline. Maar helpt de NOVI dan met afwegingsprincipes? Nee, hier stelt de concept-omgevingsvisie van de rijksoverheid echt teleur met de wel heel erg korte formulering van drie afwegingsprincipes: combinatie van functies gaan voor eenvoudige functie; kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; afwentelen wordt voorkomen. Een verdere uitbreiding en detaillering van afwegingsprincipes kan juist een bruikbare brug vormen tussen de inbreng van nationale belangen in regionale besluitvormingsprocessen.

### Samenwerking

Kritiek leveren op opgaven, belangen, doelstellingen en keuzerichtingen moet echter ook worden gezien in het perspectief van wat het Rijk echt kan en mag. De ruimtelijke ordening ligt in Nederland voor een groot deel in handen van »

▲ *Nederland in een Noordwest-Europees krachtenveld. Beeld Vereniging Deltametropool in opdracht van de NOVI.*

provincies en dat blijft ook zo. Van premier Rutte is de uitspraak 'je gaat erover of niet', maar dat principe is ingeruild voor multi-governance, samenwerken tussen schaalniveaus. De NOVI doet net alsof de uitgangspunten voor samenwerking ('we werken als één overheid', 'we stellen de opgaven centraal', 'we werken gebiedsgericht', 'we werken permanent en adaptief aan de opgaven') nieuw zijn, maar dat zijn ze allerminst.

Het Rijk zegt dat het gaat faciliteren en waar nodig sturen, maar het juridisch instrumentarium oogt mager. Stel bijvoorbeeld dat de Provincie Noord-Brabant in de regio Tilburg-Waalwijk meer logistieke locaties wil toelaten, die echter haaks staan op bijvoorbeeld nationale landschapsbelangen, wie maakt dan de uiteindelijke afweging? Het Rijk toch zeker niet, want de botsing van (nationale) belangen is dagelijkse kost in alle regio's van Nederland. Minister Ollongren kan toch niet Afwegingskampioen Nationale Belangen worden?

Dat dilemma van een magere instrumentenkist blijkt eens te meer nu ruimtelijke procedures de inrichting van onze leefomgeving steeds nadrukkelijker beïnvloeden. Denk aan het gelijk dat klimaatorganisatie Urgenda kreeg van de rechter waardoor het kabinet moet zorgen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25 procent. En nog recenter het Raad van State-verbod van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), dat vergunningen uitdeelt aan stikstof uitstotende bedrijven in de buurt van natuurgebieden, op basis van toekomstige besparing op stikstof. Het is navrant dat aangespannen juridische procedures de inrichting van Nederland méér bepalen dan het democratisch vastgestelde beleid van overheden.

### Gebiedsgericht

Belangen botsen in de regio's. In de NOVI worden vanuit ruimte-

lijk-economisch perspectief op vier plaatsen specifieke gebieden genoemd:

- **Beschikbaar maken van extra ruimte.** Voor de verdere ontwikkeling en omschakeling naar een duurzame, circulaire economie van de vijf energie-intensieve industrieclusters (Rijnmond, Noordzeekanaalgebied, Eemshaven/Delfzijl, Vlissingen/Terneuzen en Chemelot/Zuid-Limburg), de lucht- en overige zeehavens, Brainport Eindhoven, de greenports en de digitale (internationale) infrastructuur (inclusief datacenters).
- **Grote personen- en goederenvervoerknooppunten** zoals luchthavens en zeehavens.
- **Zoekgebieden voor grootschalige ontwikkellocaties** binnen de meest gespannen woningmarktregio's, namelijk de regio's Amsterdam, Utrecht, Rotterdam-Den Haag, Eindhoven en - opeens uit de lucht vallend - de stad Groningen.
- **NOVI- of tewel perspectiefgebieden**, dat wil zeggen gebieden die extra aandacht behoeven vanwege de complexiteit en omvang van de opgaven, en omdat het daar onvoldoende lukt om tot adequate en integrale oplossingen te komen. Op basis van deze bovengenoemde criteria denkt het Rijk aan de volgende NOVI-gebieden:
  - de havens van Rotterdam en Amsterdam, waar de transitie van de economie, de energievoorziening en transformatie van het ruimtegebruik speelt, inclusief woningbouw;
  - het Groene Hart, waar bodemdaling, ruimtelijke druk en verduurzaming van de agrarische sector spelen;
  - Oost-Brabant, in verband met de intensieve veehouderij en zijn integrale opgaven;
  - Zuid-Limburg vanwege onder meer uitdagingen gerelateerd

aan bevolkingsdaling en landsgrensoverschrijdende opgaven;

- Groningen als energyport en om het aardbevingsgebied een nieuwe toekomst te geven.

De (voorlopige) selectie van deze NOVI-gebieden oogt defensief. Een offensievere aanpak die meer uitgaat van kansen, zoals de uitbouw van de Brainportregio Eindhoven, maar bijvoorbeeld ook Arnhem/Nijmegen, hadden hierin niet misstaan.

### Conclusies

De Ontwerp-NOVI bevat een goed onderbouwde analyse en wenkend perspectief op de vraagstukken waar Nederland voor staat. Maar wie dit visiedocument leest om concrete afwegingen of inrichtingsplannen te vinden komt bedrogen uit. Daarbij moeten we ons realiseren dat de overheid niet zo is georganiseerd dat de nationale Wethouder Ruimtelijke Ordening in Den Haag zit.

De ruimtelijk-economisch belangen zijn helder geformuleerd. In hoeverre dit voldoende houvast biedt om 'in de strijd om de ruimte' niet het onderspit te delven, zal in de regionale praktijk moeten blijken. Er is werk aan de winkel voor het opstellen van ruimtelijk-economische visies, vertaald in concrete programma's, in de gebieden, die hierboven zijn onderscheiden.

Het door het Rijk in te zetten instrumentarium oogt in juridisch-afdwingbare zin mager. Dat geldt ook voor de financiering. Zorgvuldige ruimtelijke ordening gaat de Nederlands samenleving de komende decennia gewoon meer geld kosten (denk maar aan inpassing van energietransitie, uitbreiding openbaarvervoersystemen). Naast de nu op de agenda staande PlanMER is een financiële doorrekening van de 22 beleidskeuzes hard nodig om op nationaal én regionaal niveau de belangen zorgvuldig af te kunnen wegen. «