

‘Rijk moet nog heldere keuzes maken’

De Nationale Omgevingsvisie

Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) heeft de rijksoverheid weer een samenhangende visie gepresenteerd op nationaal niveau. Een goede stap, vindt David Hamers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), maar er worden nog veel keuzes opengelaten. Met het PBL-rapport ‘Grote opgaven in een beperkte ruimte’ wordt hier alsnog een voorzet voor gedaan. Decentrale overheden kunnen hier hun voordeel mee doen.

‘Nederland kent een rijke geschiedenis van nationale ruimtelijke planvorming’, zegt David Hamers, senior onderzoeker stedelijk gebied bij het PBL. ‘De afgelopen tien jaar, waarin nationaal ruimtelijk beleid goeddeels werd afgeschaft, vormt een dissonant in deze geschiedenis. Maar met de voorbereidingen op de Omgevingswet en de vorig jaar gepubliceerde Nationale Omgevingsvisie die hieruit voortvloeit is nationaal ruimtelijk beleid weer terug van weggeweest.’

MET ZEVENMIJLSLAARZEN DOOR DE GESCHIEDENIS

De Franse filosoof René Descartes zei het al in de zeventiende eeuw: ‘God schiep de wereld, behalve Nederland want dat werd door de Nederlanders geschapen.’ De fysieke kenmerken en de geschiedenis maken dit land bij uitstek tot een plek waar bovenlokale ruimtelijke planvorming handig en nodig is. Als we even met zevenmijlslaarzen door de geschiedenis lopen, dan zie je al in de Romeinse tijd bovenlokale plannen voor wegen en verdedigingslijnes - de grens van het Romeinse Rijk liep lange tijd dwars door Nederland. In de loop van de middeleeuwen ontstond het besef dat samen waterwerken aanleggen veel voordeel opleverde. Dat werd versterkt doorgezet in de eeuwen erna met

talrijke droogmakerijen. In de napoleontische tijd werd de nationale samenhang verder versterkt, onder meer door de oprichting van het kadaster en Rijkswaterstaat. Een andere belangrijke mijlpaal is de Woningwet uit 1901, waarmee woningbouw een nationale dimensie kreeg. En nationale ruimtelijke ordening krijgt na de Tweede Wereldoorlog gestalte met het uitbrengen van rijksnota's, waarvan ‘De ontwikkeling van het Westen des Lands’ in 1958 het startpunt vormt. Bij al deze markante ontwikkelingen zie je een groeiend besef van nut en noodzaak van nationale planvorming, ondersteund door wat er technisch en organisatorisch mogelijk is.



Opgravingen bij Valkenburg [Zuid-Holland] van de ‘limes’ uit de Romeinse tijd. Dit is het oudste voorbeeld van bovenlokale planning in ons land. [foto: www.romeinen.nl]



Grote opgaven

De hernieuwde aandacht komt volgens Hamers - en dat is geen toeval - op een moment dat er grote opgaven met ruimtelijke relevantie op ons afkomen, zoals het land bestendig maken tegen klimaatverandering, hervorming van de landbouw en de energietransitie. Ook bij de kabinetsformatie die op dit moment gaande is komen deze opgaven prominent aan bod. 'Dat is geen "business as usual", nee, het gaat om systemische veranderingen die een samenhangende visie als onderlegger nodig hebben.'

Met de NOVI wordt hiertoe een aanzet gegeven. Maar daarmee is het verhaal voor het PBL niet af en dat is ook de reden geweest voor het uitbrengen van 'Grote opgaven in een beperkte ruimte'. Hamers: 'In de NOVI worden de opgaven netjes opgesomd maar ontbreekt het veel-

'Fricties tussen functies en belangen komen niet genoeg in beeld, laat staan hoe je daar keuzes in maakt'

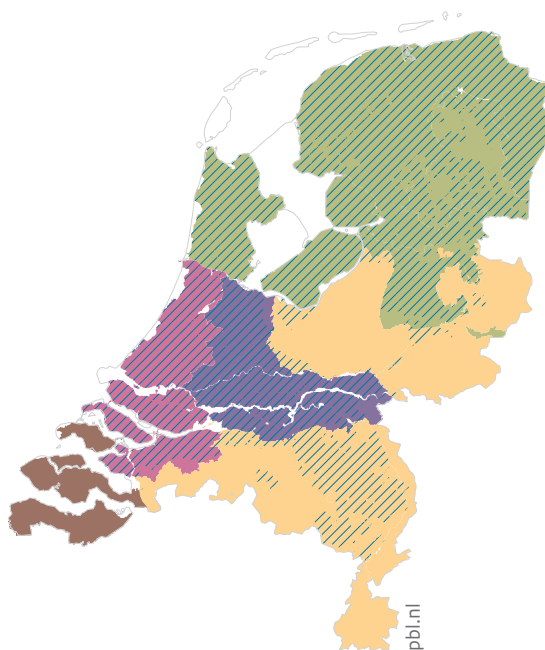
al aan heldere keuzes. Fricties tussen functies en belangen komen niet genoeg in beeld, laat staan hoe je daar keuzes in maakt. Om een voorbeeld te geven rond de energietransitie: enerzijds is er het belang van de energiesector die ijvert voor een zo efficiënt mogelijke opwekking: zoveel mogelijk duurzame energie voor zo min mogelijk geld. Anderzijds is er een maatschappelijk belang voor goede

landschappelijke inpassing, wat ten koste kan gaan van de efficiency. Het Rijk zou moeten aangeven wat vóór gaat en zou een kader moeten bieden voor hoe je tot afwegingen komt.'

Belangrijk voor decentrale overheden

Heldere keuzes op rijksniveau zijn van groot belang voor decentrale overheden,

Opgaven in relatie tot droogte en klimaatverandering



- IJsselmeergebied:
 - neerslagtekort, peil IJsselmeer
- Benedenrivierengebied:
 - neerslagtekort, verzilting
- Bovenrivierengebied:
 - neerslagtekort, afvoer
- Hoge zandgronden:
 - neerslagtekort, grondwaterstand, beperkte afvoer
- Zuidwestelijke Delta:
 - verzilting, geen aanvoer
- Wateraanvoergebied

- Alle regio's:
- extreme regen, hagel en storm
 - hitte en droogte in de stad
 - effecten buiten Nederland

Bron: Mens et al. 2020,
Deltares rapport 11205271-005.

‘Kijk niet alleen naar woningbouw maar naar alle aspecten die een plek in de plannen verdienen’

benadrukt Hamers. ‘Je moet bijvoorbeeld weten wat het Rijk op lange termijn gaat doen om goede investeringsbeslissingen te nemen. Heel concreet: hoe lang is er nog fossiele energie beschikbaar om de warmtenetten te voeden? Ontstaat er geen “gat” totdat het wordt opgevuld door levering van voldoende duurzame energie? Dat maakt nogal uit voor investeringsbeslissingen op decentraal niveau.’

Heldere keuzes op rijksniveau zijn dus belangrijk voor lokale en regionale beslissingen. Maar het gaat om de kaders, benadrukt Hamers. Voor concrete keuzes op lokaal niveau is juist meebeslissen op dat niveau cruciaal. ‘Participatie van burgers en lokale politici “aan de voorkant” van het proces is heel belangrijk. Want dat is het moment dat er echt nog invloed op het resultaat kan worden uitgeoefend. Bij een dichtgetimmerd plan gaat het hooguit nog om wat accentverschuivingen. Ik vind de ontwikkelingen rond de RES’en (Regionale Energiestrategieën) in dit verband heel interessant. De randvoorwaarden zijn door het Rijk meegegeven - 35 terawattuur duurzame energieopwekking voor het hele land in 2030 - maar hoe dat te realiseren is aan de regio’s. Ze hebben echt hun beste beentje voorgezet: op papier hebben de regio’s nu zelfs meer opwekking dan de doelstelling. Maar er is natuurlijk nog veel werk te zetten om de stap van papier naar realiteit

te maken. In het maatschappelijk debat wordt daar soms met enig ongeduld naar gekeken en pleiten sommigen ervoor dat het Rijk het overneemt van de regio’s. Ik zou dat geen goede zaak vinden. Gun de regio’s wat tijd voor deze nieuwe opgave, draai niet een prille praktijk de nek om.’

Integrale benadering

Een ander punt van aandacht voor Hamers is een integrale benadering van de opgaven. In de NOVI wordt hiervoor nadrukkelijk gepleit, maar sectoraal denken ligt er voortdurend op de loer, vindt de onderzoeker. ‘Je ziet dat bijvoorbeeld bij de gedachten over woningbouw. De discussie spitst zich toe op binnenstedelijk of buitenstedelijk bouwen, maar ik zou zeggen: kijk niet alleen naar woningbouw maar naar alle aspecten die een plek in de plannen verdienen. Waar gaan die nieuwe bewoners bijvoorbeeld werken? In de buurt of op afstand met meer files tot gevolg? Is er voldoende groen in de buurt? En hoe ga je om met klimaatadaptatie? Of neem het stikstofdossier; er wordt nu gedacht in de richting van uitkoop van bedrijven met veel uitstoot in de buurt van waardevolle natuur. Prima, maar neem bij die regeling dan ook gelijk de waterhuishouding van het gebied mee. Want ook dat is een grote opgave; als je die samen neemt kunnen er nieuwe oplossingen ontstaan.’

Integraal werken gaat wat Hamers betreft ook over de verschillende planfasen en disciplines die bij plannen zijn betrokken. ‘Beheer wordt nog te vaak als losstaand onderdeel van de plannen gezien, met een apart budget. Maar we weten dat beheer van grote invloed kan zijn op het succes van een plek en dat daar al tijdens de planfase de voorwaarden voor worden geschapen. Dus ook hier weer: neem het mee aan de voorkant van het proces. Het kost misschien wat meer tijd, maar je verdient het later zeker terug in termen van kwaliteit en draagvlak. Ik ben ook een voorstander van geïntegreerde contractvormen die dat mogelijk maken, zoals Design, Build, Finance & Maintain (DBFM). Een andere geschikte manier om alles samen te laten komen is het voor ogen houden van de doelstellingen op lange termijn. Dan komt bijvoorbeeld beheer automatisch in beeld, want je wil niet alleen dat een nieuw plan bij oplevering geslaagd is, maar ook in de decennia daarna. Zo zie je dat langetermijndenken en concreet aan de slag gaan geen tegengestelden zijn, maar juist in elkaars verlengde liggen.’ 

Het Rapport ‘Grote opgaven in een beperkte ruimte; Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving’ is te downloaden via www.pbl.nl/publicaties/grote-opgaven-in-een-beperkte-ruimte.