



Waard of niet

Peter Paul Witsen
bureau Westerlengte

vroed

Over omgevingskwaliteit in
veranderend Nederland en wat
de Rijksoverheid daarvoor kan
betekenen

2

o

Essay in opdracht van het
College van Rijksadviseurs

3

f n i e

Inhoud

Voorwoord: Twee keer lezen	7
Proloog: Waard of niet	9
1 Inleiding	10
2 Omgevingskwaliteit: van sterrenhemel tot ondergrond	12
3 Transformatie op regionale schaal	15
4 Doen waar je goed in bent	17
5 De Rijksoverheid als investeerder	20
6 De Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke	24
7 Vijf bewegingen	28



Twee keer lezen

Voorliggend essay markeert de start van een advies-traject dat het College van Rijksadviseurs volgt op weg naar een gevraagd advies van het Ministerie van IenM over de voorgenomen samenstelling van de nationale Omgevingsvisie. Kort gezegd verzoekt het departement het College om zijn visie te geven op de ruimtelijke ontwikkelingen en opgaven die een nationale inzet vergen en hoe in het verlengde daarvan het begrip omgevingskwaliteit handen en voeten kan krijgen. Het CRa vroeg daarop Peter Paul Witsen om zijn waarnemingen in het veld van de ruimtelijke ordening te beschrijven en van commentaar te voorzien. Witsen heeft zich grondig in de materie verdiept en komt tot een aantal belangrijke kanttekeningen bij een ruimtelijke plannings-, vormgevings- en uitvoeringspraktijk die de laatste jaren behoorlijk door elkaar is geschud. De herbezinning op de verantwoordelijkheden van de publieke sector, de snel emanciperende samenleving en de effecten van de economische crisis hebben de traditionele rolverdeling bij de ordening en de inrichting van de ruimte enorm – en waarschijnlijk onomkeerbaar – beïnvloed. De zoektocht naar een goede balans tussen economische groei en de bescherming van een leefbare omgeving kruist met een tweede zoektocht, namelijk die naar een goede balans tussen publiek regisseurschap en maatschappelijk improvisatietalent. Op dit kruispunt vinden in de ogen van het CRa momenteel evenveel bezienswaardige ontmoetingen als leerzame ongelukken plaats.

De auteur benoemt de opdracht aan het Rijk vanuit twee verantwoordelijkheden: als investeerder en als systeemverantwoordelijke. *Noblesse oblige*, is wat hij in feite zegt. Als grootste opdrachtgever in het openbare domein dien je expliciet te maken welke kwalitatieve criteria je verbindt aan je eigen investeringen en hoe je borgt dat de resultaten de toets der kritiek kunnen doorstaan. Als wet- en regelgever dien je andere relevante partijen aan te moedigen bij het opbouwen en naleven van omgangsvormen die tijdige maatschappelijke reflectie en integrale professionele oordeelsvorming over omgevingsplannen mogelijk maken.

Het essay van Peter Paul Witsen is een compacte synthese van een groot aantal relevante, actuele observaties. Om die reden zouden we u willen aanraden dit betoog niet één maar twee keer te lezen.

Het College van Rijksadviseurs,

Rients Dijkstra
Eric Luiten
Koen van Velsen

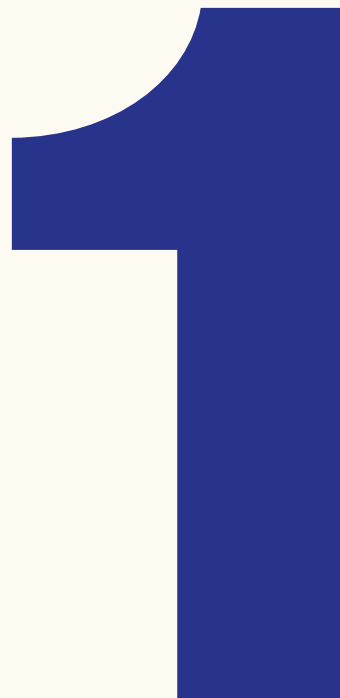
Waard of niet

Over omgevingskwaliteit in veranderend Nederland en wat de Rijksoverheid daarvoor kan betekenen

Enkele jaren geleden legde het kabinet de zorg voor stad en landschap bij decentrale overheden. De eigen bijdrage aan de ruimtelijke ordening werd nog slechts bepaald door internationale verplichtingen en eigen investeringen. De grenzen van die benadering zijn de afgelopen jaren zichtbaar geworden. Ruimtelijke ontwikkeling werd opportunistischer: snel en goedkoop, veilig binnen de normen en regels, in plaats van zoekend naar kwaliteit en samenhang. Inmiddels is er een nieuwe Omgevingswet in aantocht, die regelgeving voor ruimte, water en milieu combineert en de bestuurlijke verhoudingen opnieuw definieert.

De nieuwe wet maakt een omslag van ‘ruimtelijke kwaliteit’ naar ‘omgevingskwaliteit’. Dat is meer dan een woordenspel. De nieuwe wet en in samenhang daarmee de nationale omgevingsvisie die het kabinet in voorbereiding heeft genomen, bieden een eenmalige kans om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving structureel te verankeren in het optreden van de overheid, in het bijzonder in relatie tot het handelen van het Rijk. Dat begint bij een goed begrip van wat omgevingskwaliteit behelst en hoe die kan ontstaan.

Inleiding



In een uitspraak van 27.000 woorden, ongeveer zo veel als een boekenweekgeschenk, verwierp de Raad van State eerder dit jaar het plan voor de IJsseldelta-Zuid¹. Voorlopig geen Reevediep, de extra aftakking van de IJssel bij Kampen. Geen nieuwe natuur, geen nieuwe jachthavens. En de Raad van State kende al helemaal geen genade met het nieuwe dorp op de dijk, Reeve, dat 1300 woningen groot moest worden.

De IJsseldelta-Zuid geldt als een modelplan. De noodzaak van rivierverruiming staat onomstotelijk vast. Het plan verenigt dit nationale belang met lokale ambities. Het levert een voor iedereen toegankelijk en beleefbaar nieuw landschap op. Bovendien is er een beeldkwaliteitsplan met kwaliteitsteam dat de landschappelijke meerwaarde borgt.

Wat is hier aan de hand? Het verlies van 0,3 hectare broed- en leefgebied in De Enk, internationaal beschermd als 'Natura 2000-gebied', wordt gecompenseerd buiten het Natura 2000-gebied zelf. Dat is tegen de regels. De extra geluidsbelasting voor een aantal woningen door de aanpassing van een provinciale weg is onderschat. In de context van de gebiedsopgave zijn dat kleine problemen. Ernstiger is dat de regionale behoefte aan een dorp met 1300 woningen volgens de Raad van State niet is aangetoond. Dat levert de gemeente Kampen een miljoenentekort op en is niet zomaar op te lossen. Op tientallen andere punten werd het plan aangevochten, maar kreeg de projectorganisatie wel gelijk. De ontheffing volgens de Flora- en faunawet voor de modderkruiper, de bittervoorn en de waterspitsmuis is terecht verleend. Verkeersproblemen op de Buitendijkseweg zijn niet te verwachten. Een geluidsbelasting van 34 decibel heeft geen ernstige gevolgen voor de melkafgifte van vee. Enzovoort.

De gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid staat voor de bijzondere gebiedskwaliteiten die binnen bereik komen als nationale, regionale en lokale overheden met elkaar samenwerken. Maar ook voor de juridisering waar de ruimtelijke ontwikkeling aan ten prooi is gevallen, en voor de financieel-economische argumenten die nog wel eens op gespannen voet staan met de omgevingskwaliteit.

De nieuwe Omgevingswet is onder meer bedoeld om gebiedsontwikkelingen als deze eenvoudiger te maken. Meer snelheid, maar ook meer flexibiliteit. Afwijken van de generieke normen mag, zolang de oplossing binnen de strekking en het oogmerk van de rijksregels blijft. Kunnen we daar ook een hogere omgevingskwaliteit door verwachten? En wat mogen we op dat punt verwachten van de Rijksoverheid zelf?

Dit essay besluit met vijf aanbevelingen (paragraaf 7): bewegingen die het Rijk kan maken aan de vooravond van een nieuwe Omgevingswet en een nieuwe nationale Omgevingsvisie, met het oog op een hoge omgevingskwaliteit. Drie bewegingen in de rol van de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke (paragraaf 6), en twee in haar rol als investeerder (paragraaf 5). Dat gebeurt aan de hand van het adagium 'Doen waar je goed in bent' (paragraaf 4), een vruchtbaarder alternatief voor het voormalige 'Je gaat erover of niet', dat meer uitnodigt tot samenwerking. De opgave geeft daar aanleiding toe: de grootste transformaties zijn te verwachten op regionale schaal (paragraaf 3). Maar allereerst is het van belang om scherp te hebben wat 'omgevingskwaliteit' is of kan zijn, en hoe het zich verhoudt tot het bestaande, maar uitgeholde begrip 'ruimtelijke kwaliteit' (paragraaf 2).

Omgevings- kwaliteit: van sterrenhemel tot ondergrond



De komst van de Omgevingswet is hét moment om aan een eenduidig begrippenkader te werken. Daar heeft het de afgelopen tijd aan ontbroken. Het begrip 'omgevingskwaliteit' behoort de integrale kwaliteit van ruimtes te omvatten, niets uitsluitend.

Ingrepen in de fysieke omgeving kunnen een land, regio of stad concurrerende, leefbaarder, gezonder en veiliger maken. Nu en voor lange tijd. Als ze maar doelbewust worden uitgewerkt en ingezet. In de woorden van stedenbouwkundige Frits Palmboom vormt de fysieke omgeving 'een medium' voor de integratie van verschillende belangen, hoewel 'geen neutraal medium': een medium met een identiteit². Dat karakter van een medium, een 'middel om iets te bewerkstelligen', brengt met zich mee dat kwaliteitsverbetering van de omgeving geen absoluut beleidsdoel is waarvoor de 'waarom'-vraag niet meer gesteld hoeft te worden.

Dat is gebleken, de afgelopen vijftientig jaar. De ruimtelijke ordening liet zich van twee kanten zien. Er is een enorme prestatie geleverd met de uitvoering van het Vinex-beleid (de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, 1991). In razend tempo is een woningtekort ingelopen, met goede woningen op goede plekken, in suburbs en in de stad. Er is bijna honderdduizend hectare grond aangekocht voor de ecologische hoofdstructuur, zoveel als Westelijk en Oostelijk Flevoland samen. Maar het was ook het tijdperk waarin het woord 'verrommeling' ontstond. Zielloze nieuwbouw die als 'witte schimmel' aan dorpen kleefde, een overmaat aan potdichte bedrijventerreinen, landschappelijke nivellering door agrarische schaalvergroting. Vrijwel allemaal legaal, mogelijk gemaakt in streekplannen, bestemmingsplannen en welstandscommissies.

Voor zover ruimtelijk beleid tegenwicht probeerde te bieden, verzandde het in vertragende procedures. Daardoor kon het beeld postvatten dat onze economie door toedoen van de ruimtelijke ordening miljarden per jaar heeft misgelopen, in plaats van dat de ruimtelijke ordening geholpen heeft om het land duurzaam concurrerend, leefbaar, gezond en veilig te maken.

Al die tijd stonden de beleidsnota's en de vakdiscoursen bol van de 'ruimtelijke kwaliteit'. Iedereen had het erover. Iedereen leek zichzelf te begrijpen. Maar iedereen had zijn eigen associaties. De een bedoelde het holistisch: de 'gist in het brood', de centrale doelstelling van de ruimtelijke ordening. De ander had het over een vormgevingssaus over

ruimtelijke projecten, de 'kers op de taart', een toevoeging aan ruimtelijke ordening. Of het zat er ergens tussenin.

Hol en versleten verdween de notie van 'ruimtelijke kwaliteit' uit het rijksbeleid, bijna vijftientig jaar na de introductie. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011) bestempelde minister Schultz van Haegen leefbaarheid, concurrentiekracht, veiligheid en bereikbaarheid tot de doelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid. Zij deelde de verantwoordelijkheid voor landschappelijke en stedelijke kwaliteit toe aan provincies en gemeenten, onder het hardvochtige motto 'Je gaat erover of niet'. Ze deed

De omgeving van de mens is de medemens

De omslag naar het begrip 'omgeving' is niet zonder betekenis. Wellicht was het voor de wetgever vooral een pragmatische keuze. Hij bracht ruimtelijk beleid en milieubeleid samen in één wet, en 'omgeving' bleek een mooie overkoepelende term. Eerdere oefeningen met geïntegreerd ruimtelijk en milieubeleid, in de jaren negentig, kozen dezelfde uitweg. Maar de betekenis is net anders. Een 'ruimte' is autonoom. Voor 'milieu' geldt dat ook. Maar 'omgeving' veronderstelt iets of iemand in die ruimte, waar die ruimte een omgeving voor is, en die op de kwaliteit van de omgeving reageert. Het begrip stelt de mens (en het dier, de plant, het bedrijf) centraal. Dat nodigt uit om ook over de persoonlijke handelingsruimte na te denken: de wijze waarop iemand zijn persoonlijke omgeving kan beïnvloeden. 'De omgeving van de mens is de medemens', schreef Jules Deelder al.

Een omgevingsplan voor, pakweg, Den Haag, gaat niet over de omgeving van Den Haag, zelfs niet over 'Den Haag en omgeving'. Het gaat over de omgeving waarin bewoners, bezoekers, instellingen van Den Haag zich bevinden en om het leefgebied van planten en dieren. Zo gaat een nationaal omgevingsplan over de omgevingskwaliteit *in* Nederland, niet de omgevingskwaliteit *van* Nederland. Zoals we het ook over de sociale zekerheid *in* Nederland hebben, niet de sociale zekerheid *van* Nederland.

dat wel consequent: het staat decentrale overheden in principe vrij om helemaal geen stads- en landschapsbeleid te voeren. Uitgezonderd zijn landschappen die internationaal beschermd zijn: natuurgebieden die deel uitmaken van het Europese netwerk Natura 2000 en de Unesco-werelderfgoederen.

De spraakverwarring keert terug

Nu, in de ontwerp-Omgevingswet, duikt de term 'omgevingskwaliteit' op, als een van de centrale doelstellingen. We dienen daar volgens de toelichting niet veiligheid, gezondheid en functionaliteit onder te verstaan. Wel 'aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap'. Aanleidingen te over voor semantische discussies. Waar houdt architectuur op en begint functionaliteit? Kan een buurt stedenbouwkundig in orde zijn als deze niet veilig en gezond is? Onmogelijke en onnodige vragen. De spraakverwarring keert terug.

Een nieuwe wet, een nieuw idioom. De gelegenheid bij uitstek om nieuwe semantische afspraken te maken. Nu kunnen we met z'n allen bepalen: *omgevingskwaliteit duidt op de integrale kwaliteit van ruimtes*. Integraal, dus niets uitsluitend. De ondergrond noch de sterrenhemel. De lokale inbedding noch de internationale aansluiting. Schoonheid noch functionaliteit.

Juist omdat de fysieke omgeving geen neutraal medium is, heeft het zin om na te denken over de integrale kwaliteit ervan. Pogingen om de integrale omgevingskwaliteit te meten zijn daarentegen zinloos. Elementen van omgevingskwaliteit zijn meetbaar (zoals de luchtkwaliteit), andere zijn aanwijsbaar maar niet te meten (zoals erfgoedwaarde), en er zijn elementen van omgevingskwaliteit die je slechts kunt ervaren (zoals sfeer).

Tegelijk is dit hét moment om te stoppen met het ongreepbare 'ruimte' als abstractie. Een ruimte is een omgeving die ervaren wordt als een ruimte. Een plein, een straat, een weiland omzoomd door houtwallen. De zee, tot aan de horizon. Een autoweg inclusief het uitzicht over heidevelden, een heideveld inclusief het zicht op de autoweg.

Transformatie op regionale schaal



De ruimtelijke opgave in Nederland verandert. Veel nationale planologische programma's uit het verleden grepen in op de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. De komende jaren zijn daar geen fundamentele wijzigingen meer in te verwachten. Regionaal gebeurt er des te meer. Daar is de samenhang te bereiken die aan de basis staat van een hoge omgevingskwaliteit.

De rijke planningstraditie in Nederland levert een bron van kennis en ervaring op over de mogelijkheden van planning en ontwerp. Maar een lange, mooie traditie kan ook zand in de ogen strooien. Aan veel rijksprestaties uit het verleden is nu geen behoefte meer. De planologische arrangementen uit het verleden hadden allemaal te maken met grootschalige veranderingen in grondgebruik, zodanig dat de ruimtelijke structuur van Nederland erdoor wijzigde. Dat gold voor de groeikernen en de ruilverkavelingen in de jaren zestig en zeventig, en recenter voor de vinex-wijken en de ecologische hoofdstructuur.

Dat is allemaal veranderd. Actuele opgaven leiden niet zozeer tot een behoefte om in te grijpen in de ruimtelijke hoofdstructuur. De grote verstedelijkingsopgave is er niet meer en voor zover er wel woningen, stedelijke voorzieningen en kantoren nodig zijn, worden die bij voorkeur binnen de bestaande stadsgrenzen gebouwd. Bereikbaarheidsproblemen worden als het even kan opgelost zonder nieuwe infrastructuurlijnen toe te voegen. Krimp is als verschijnsel geaccepteerd; de opgave is om de leefbaarheid binnen krimpgebieden op peil te houden. De ecologische hoofdstructuur staat, al heet deze nu Nationaal Natuurnetwerk en wordt de voltooiing deels aan derden overgelaten.

Dat betekent geenszins dat Nederland een periode van ruimtelijke stabiliteit tegemoet gaat. Maar de grootste dynamiek bevindt zich op een lager schaalniveau. De landbouw, vanouds de belangrijkste 'producent' van het cultuurlandschap, staat voor nieuwe omslagen. De afschaffing van de melkquota leidt tot een nieuwe schaa sprong in de veehouderij. Nieuwe eisen aan het waterbeheer ('functie volgt peil') zullen de bedrijfsvoering beïnvloeden. De sector staat voor een fundamentele verduurzamingsopgave en veranderingen in het Europese landbouwbeleid werken door in het landschap. Voorheen had de Dienst Landelijk Gebied het initiatief bij dit soort omwentelingen, via ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten, maar deze rijksdienst is recent opgeheven.

Voor de stad geldt hetzelfde. Het verstedelijkingspatroon op de kaart van Nederland zal de komende 25 jaar aanmerkelijk minder veranderen dan de afgelopen 25 jaar. Maar steden zijn wel de kristallisatiepunten van economische concurrentiekracht en sociaal-cultureel leven. Om de stad leefbaar te houden, toegankelijk voor iedereen en tegelijk alle economische en culturele kansen te benutten, zijn ingrijpende structuurveranderingen onvermijdelijk.

Permanente verandering

'Urban Regions in the Delta', een onderzoeksprogramma onder leiding van de TU Delft, ging op zoek naar de transformatie in de Zuidwestelijke Delta. Het onderzoeksteam schetst een beeld van permanente verandering. Het omschrijft de regio als een 'complex adaptief systeem', een geografische bundeling van negen deelsystemen die hun eigen dynamiek en hun eigen ontwikkelingsritme kennen³, maar wel op elkaar inwerken. Een grote verandering in één systeem (bijvoorbeeld de voorgenomen doorlaat in de Brouwersdam om het ecologische systeem van het Grevelingenmeer te verbeteren) beïnvloedt andere systemen (de landbouw die verzilting vreest, de kans op de bouw van een getijdecentrale, enzovoort). Die andere systemen kennen ook weer hun eigen trends en ontwikkelingen. De wederzijdse invloeden zijn per definitie onzeker. Dat relativeert het idee van planning als controlemechanisme, stellen de onderzoekers. Zelfs kleine veranderingen kunnen grote onvoorziene veranderingen in het geheel losmaken.

Een samenhangende ontwikkeling van al deze deelsystemen legt de basis onder de omgevingskwaliteit. Dat is een opgave op regionaal niveau.

Doen waar je goed in bent



Het adagium ‘je gaat erover of niet’ ontmoedigt samenwerking. Terwijl juist de wisselwerking tussen lokale, regionale en nationale waarden de basis voor een hoge omgevingskwaliteit is. Een alternatief adagium is: ‘doen waar je goed in bent’. Het Rijk is goed in zijn rollen als systeemverantwoordelijke en investeerder. De kracht van regelgeving als sturingsmiddel voor het Rijk wordt nog wel eens overschat.

Ruimtes zijn complex. Verander iets, prik ergens in, en er treedt een reeks van vervolgeffecten op in de bodem, in de lucht, op de infrastructuur en in de identificatie bij omwonenden – niet alleen in die ruimte zelf, maar ook verderop, mogelijk tot over de landsgrenzen.

Vanuit die vaststelling is het verklaarbaar dat de rijksbescherming van waardevolle landschappen is gemarginaliseerd. Als er niet één enkele partij is die de kwaliteit van een landschap (als ruimte of verzameling ruimtes) kan beheersen, is bescherming van kernkwaliteiten per definitie geen *stand still*. Regelgeving, zeker op nationaal niveau, kan daar nooit afdoende op inspelen. Veenbodems dalen, boerenbedrijven vallen om of breiden uit, natuurgebieden verdrogen, of de hectares blijken ondanks alles nodig voor nieuwe bestemmingen in de waterbeheer, de energiewinning, de vrijetijdsbesteding. Alle subsystemen zijn voortdurend in beweging. Juist om het grote ruimtelijke kapitaal van deze landschappen in stand te houden, is dan een integratieslag nodig. Waarden behouden betekent soms de noodzaak om waarden naar de hand te zetten – zie het natuurgebiedje De Enk in de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid, waarvan 0,3 hectare gecompenseerd moet worden.

Om de regels heen

Al te vaak blijken planologische regels (zoals de rijksbescherming van nationale landschappen) geen duidelijkheid, dus bestuurlijke rust, op te leveren, maar juist bestuurlijke drukte. Partijen bewegen om de regels heen en gaan op zoek naar openingen. Ze weten dat iedere bestuursperiode nieuwe plannen en verordeningen, dus nieuwe kansen oplevert.

Binnenkort start bijvoorbeeld de bouw van de nieuwbouwwijk Hoef en Haag bij Vianen, 1800 woningen groot. Toen de eerste plannen hiervoor verschenen, rond 2005 in een gemeentelijke structuurvisie, lag dit gebied nog in het Nationaal Landschap Groene Hart en buiten de bebouwingscontouren die de provincie in haar structuurvisie had opgenomen. Onder druk van het regionale bestuur NV Utrecht, ging de provincie na een jarenlang politiek debat overstap. Het beleid voor het Groene Hart, dat de provincies ook na de decentra-

lisatie voortzetten, speelde geen rol van betekenis in de besluitvorming, concludeerde de Randstedelijke Rekenkamer in 2013⁴. De gemeente en het ontwikkelingsconsortium raadpleegden het Kwaliteitsteam Groene Hart pas toen het planproces al een eind op gang was. Dit team sprak zijn twijfels uit over de wenselijkheid van de nieuwe wijk, maar de tegenargumenten belandden in dorre aarde. Alleen over de stedenbouwkundige inrichting, in relatie tot het landschap, kon het Kwaliteitsteam nog zinvol adviseren.

Op papier vormen provincies een adequaat bestuursniveau om het ruimtelijke kapitaal van de voormalige nationale landschappen te beheren. Zij zouden dat goed moeten kunnen, want ze kennen de waterstromen, de bodemstructuren, de cultuurhistorie en de maatschappelijke druk, of die nu vanuit de landbouw, de vrijetijdsbesteding of de energiehuishouding afkomstig is. Maar het argument voor de decentralisatie was niet dat het dynamische karakter van het landschapsbeheer om decentrale keuzes vraagt. Het argument was bestuurlijke vereenvoudiging. Het Rijk nam tamelijk abrupt afscheid van iedere verantwoordelijkheid voor het landschap.

De overdracht van bevoegdheden is daardoor niet gebeurd met het geduld en de zorgvuldigheid die verwacht hadden mogen worden. Er is niet gezocht

Rijksbufferzones: succesvol dankzij bescherming en ontwikkeling

De rijksbufferzones hebben vijftig jaar bestaan. Het Rijk beschermde open landschappen tussen stedelijke gebieden in, om te voorkomen dat steden aan elkaar zouden groeien. Dit beleid was effectief, maar niet puur als beschermingsregime. In de loop van vijftig jaar zijn geregeld grenzen aangepast. Bufferzones zijn verschoven en geslonken. Er zijn gaten in geslagen. De meest effectieve zones waren die waar de overheid ook in geïnvesteerd heeft, die zijn ontwikkeld en ontsloten als recreatiegebied of natuurgebied: ‘Het succes van de rijksbufferzones zit in de cruciale combinatie van de sterke planologische status en de grondaankopen door de Rijksoverheid’⁵. Programma’s als de Randstadgroenstructuur en de ecologische hoofdstructuur waren daarbij onmisbaar. Een bufferzone als die in de Westelijke Mijnstreek van Limburg, die buiten deze investeringsprogramma’s viel, heeft nauwelijks effect gesorteerd.

naar het beste van twee werelden. De status van ‘nationaal landschap’ gaf de gebieden namelijk wel een extra uitstraling. In de marketing was het een populair label. Beheerders van nationale landschappen gingen zich organiseren. Die maatschappelijke energie mag op het conto van het beëindigde rijksbeleid worden geschreven.

Beleid is meer dan regelgeving. Ook zonder rijksregels zijn waardevolle landschappen gebaat bij nationale betrokkenheid. Alleen al de erkenning van landschapskwaliteiten door de Rijksoverheid stimuleert. Unesco-werelderfgoederen drijven op datzelfde mechanisme. De dreiging om door de Unesco op de vingers getikt te worden of om de werelderfgoedstatus in het uiterste geval kwijt te raken, maakt maatschappelijke onrust los en zet de beheerder van het werelderfgoed aan tot actie.

De zwakste schakel

Samen met het restrictieve landschapsbeleid, zijn de integrale planconcepten en richtinggevende visies van het Rijk naar de geschiedenis verwezen. Dit waren bij uitstek de planologische instrumenten die de samenhang bewerkstelligden binnen het veelkoppige rijksbeleid en met het decentrale beleid. Het toetsingsmechanisme van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarbij hogere overheden lagere overheden konden corrigeren, borgde de samenhang. Het Rijk leverde via de planologische arrangementen boter bij de vis: ze gingen vergezeld van forse financiële bijdrages. Nu er geen boter meer wordt geserveerd, bedankt men ook voor de vis. Te snel misschien. Nog steeds staat Nederland voor ingrijpende transformaties, die vragen om een samenspel tussen nationaal, regionaal en lokaal beleid, en waar een toekomstvisie op nationaal niveau veel in kan betekenen.

Het uitgangspunt ‘Je gaat erover of niet’ is in de Omgevingswet losgelaten. Dat geeft lucht. Het kan het Rijk en andere overheden bevrijden van een voortdurende vraag naar de legitimiteit van het optreden. Onder invloed van die legitimiteitsvraag is de samenhang tussen de schaalniveaus de laatste jaren uitgegroeid tot de zwakste schakel in de hedendaagse planologie.

Op ieder overheidsniveau zoekt het openbaar bestuur naar een eigen samenhang. In de meest grove penseelstreken: het Rijk werkt aan samenhangende netwerken voor verkeer, energie en natuur in een internationale context, plus voor een solide watersysteem. Provincies zoeken samenhang tussen bodem, water, landschapshistorie en ruimtegebruik, en tussen de bouwprogramma’s van gemeenten. Op hun beurt zoeken gemeenten de samenhang binnen de stad

en met het sociale kapitaal, dus met initiatieven van particulieren en individuele ondernemers. Daar zit de kracht van de verschillende overheidsniveaus.

Om een hoogwaardige omgevingskwaliteit te bereiken, is het zaak om die verschillende competenties te benutten en te combineren. Omgevingskwaliteit is immers het overkoepelende begrip voor alles wat de kwaliteit van een ruimte bepaalt: van de aansluiting op internationale structuren tot de lokale inbedding, van riante lofts voor Zuid-Koreaanse kenniswerkers tot sociale huurflatjes in de eigen buurt voor starters op de woningmarkt. Nationale, regionale en lokale waarden laten zich ruimtelijk niet isoleren.

De meest inspirerende projecten van de laatste jaren blinken juist uit in een overtuigende verknoping van schaalniveaus. Denk aan het nieuwe station Rotterdam Centraal, als efficiënt draaiende overstapmachine berekend op een flinke groei van het aantal reizigers, ontvangen als een symbool voor de stad en bovendien ingebed in een bredere gebiedsontwikkeling die de economische en stedenbouwkundige structuur van het centrum van Rotterdam versterkt. Of denk aan Lent, waar rivierverruiming de veiligheid voor een wijde regio vergroot en tegelijk een prachtige nieuwe ruimte aan het water voor Nijmegen belooft. Of aan de boulevards van Scheveningen en Katwijk, die de kustverdediging versterken en tegelijk een impuls geven aan de economische toekomst van de beide badplaatsen.

Al deze projecten zijn te danken aan goedlopende coalities van Rijk, decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Partijen die elkaar (met moeite, soms) vonden in een gedeeld toekomstperspectief waar iedereen op vooruitging. Waarschijnlijk ook coalities van personen die op dezelfde golfengte zaten en goed met elkaar overweg konden, onder aanvoering van een of meer bezielde opdrachtgevers of ontwerpers.

Als er behoefte zou bestaan aan een alternatief motto, zou het kunnen luiden: ‘je doet waar je goed in bent’. Onder erkenning van de noodzaak tot samenwerking, kan dat de integratie van waarden op verschillende schaalniveaus bevorderen. Overdagige regelgeving leidt al gauw tot bestuurlijke drukte en grootschalige planologische arrangementen behoren tot de verleden tijd, maar een van de rollen waar het Rijk nog steeds goed in is, is investeren. Jaarlijks investeert het Rijk zo’n acht miljard euro in de ruimtelijke inrichting⁶, voornamelijk in infrastructuur en waterwerken. Daar komen allerlei subsidieregelingen bovenop, bijvoorbeeld voor monumentenzorg en duurzame energie.

De Rijksoverheid als investeerder



Investerings in de fysieke omgeving kunnen een keten van vervolgeffecten in gang zetten. Daarmee bezit het Rijk een krachtig sturingsinstrument voor het bereiken van een hoge omgevingskwaliteit.

De Rijksoverheid bezit bijna tien procent van de grond in Nederland en alle grote wateren⁷. Alleen al daarom behoudt zij, alle decentralisaties ten spijt, een hoofdrol in het realiseren en handhaven van omgevingskwaliteit. Veel van de grond is in gebruik voor infrastructuur (spoorlijnen, rijkswegen), omgevingen op zichzelf met een verstrekkende invloed op het ruimtelijk kapitaal elders – ten goede en ten kwade. Een klein deel is in gebruik bij Defensie of in bezit van het Koninklijk Huis. Daar bovenop komt het bezit van Staatsbosbeheer, zes procent van het landoppervlak, indirect ook rijkseigendom.

Keten van effecten

In de rol van grondeigenaar, maakt de Rijksoverheid mee wat iedere grondeigenaar beleeft. Zij is niet vrij te doen en te laten wat zij ermee wil. Als de minister van Verkeer haar bezit beter wil benutten, bijvoorbeeld door op dezelfde breedte vier in plaats van drie rijstroken te installeren, heeft dat direct repercussies voor andere ruimtes. Geluid, fijnstof, maar ook de drukte op de wegen en in de parkeergarages van de stad waar de snelweg naartoe voert – andersom de concurrentiekracht van die stad die baat heeft bij een betere bereikbaarheid: er treedt een keten van effecten op, die niet volledig te voorspellen is. Tegelijk biedt juist zo'n kettingreactie kansen om de omgevingskwaliteit (en daarmee het maatschappelijke rendement) van de rijksinvesteringen te vergroten.

Nieuwbouw voor woningen en bedrijven staat nog vaak op plekken die alleen per auto goed bereikbaar zijn, concludeerde het Planbureau voor de Leefomgeving in 2014⁸. Daardoor 'worden beleidsambities rondom ruimte, mobiliteit en bereikbaarheid niet gehaald en is het rendement op investeringen beperkt'. Het PBL bepleit een betere afstemming tussen verstedelijkingsbeleid en mobiliteitsbeleid, hetgeen in de praktijk neerkomt op een betere afstemming tussen Rijk, provincie en gemeente. Wat dat kan opleveren, blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek 'Maak Plaats!' van de provincie Noord-Holland en de Vereniging Deltametropool⁹. Hieruit kwam naar voren dat 55 procent van de nieuw te bouwen woningen tot 2040 rond knooppunten van openbaar vervoer gebouwd kan worden – ook als de verdeling van de vraag over verschillende types woonmilieu in acht wordt genomen. Dat vraagt om partnerschap, is daarom niet

de eenvoudigste weg, maar is de extra inspanning wel waard: het vergroot de kwaliteit van de stationsomgeving én de landelijke omgeving die een nieuwe buitenwijk en nieuwe verkeersstromen bespaard blijft, en zorgt voor een beter rendement van investeringen in infrastructuur (al dan niet uit het verleden).

Rijksvastgoed in de verkoop

Tegenover investeren staat verkopen. Daarmee kan het Rijk een soortgelijke kettingreactie losmaken als met zijn investeringen. Het monumentale Fort Everdingen bij Culemborg is bijvoorbeeld verkocht aan een bierbrouwerij. Volgens de verkopende Dienst Landelijk Gebied dienden de ondernemers een 'robuust plan voor een robuust fort' in. Als proeverij, ook van andere streekproducten, wordt het fort onderdeel van de toeristisch-recreatieve infrastructuur langs de Nieuwe Hollandse Waterlinie en langs de Lek. De betekenis voor de kwaliteit van de omgeving was een belangrijke factor in de selectie van een koper.

De Rijksoverheid bezit behalve grond ook vastgoed. Veel daarvan heeft zij niet meer nodig. Het Rijksvastgoedbedrijf staat voor de taak om 2,8 miljoen vierkante meter vloeroppervlak aan gebouwen te verkopen: gevangenissen, belastingkantoren, rechtbanken, enzovoort. Ook die verkoop brengt vervolgeffecten op gang, die de kwaliteit van de omgeving ten goede of ten kwade kunnen beïnvloeden. Het gaat in veel gevallen om beeldbepalende en omvangrijke panden, die een katalysator kunnen zijn voor een meer integrale gebiedsontwikkeling, meestal na transformatie of herbestemming. Dat vraagt om samenwerking: met de gemeenten Den Haag, Lelystad en Arnhem zijn intussen samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Het Rijksvastgoedbedrijf verlangt wel 'een reële prijs': het wil niet dat maatschappelijk rendement ten koste gaat van de financiële opbrengst¹⁰.

Bij Fort Everdingen was die reële prijs overigens van meet af aan duidelijk. Het is van de hand gedaan voor één euro.

Ontwerpend regionaal onderzoek

Met zijn investeringen in infrastructuur en waterwerken, beschikt het Rijk nog steeds over een krachtig sturingsinstrument met directe ruimtelijke effecten. Hoe de ruimtebehoefte in de regio Amsterdam neer zal slaan, de grootste groeiregio van Nederland, hangt sterk samen met infrastructuurkeuzes. Hoe bereikbaar blijft de binnenstad? De mobiliteit kan wel eens de bottleneck blijken voor een voortgezet succes van de stad: alle auto's die van de verbrede snelwegen afkomen, de smalle fietspaden en de beperkte stallingsruimte, het snel toenemende toeristische bezoek. Zal de Noord/Zuidlijn verlengd worden, en in welke richting: Schiphol of Zaandam? Komt de lightrail tussen IJburg en Almere ooit weer in beeld?

Het maakt veel verschil of de prioriteiten in de filebestrijding en investeringen in openbaar vervoer alleen worden bepaald op grond van de verkeersdruk, of ook op grond van een idee hoe belangrijk een betrouwbare bereikbaarheid voor de verschillende topsectoren is, en daarmee voor de verschillende regio's. Maar om zulke regionale factoren mee te laten tellen, is een visie op de regionale ontwikkeling in Nederland onontbeerlijk. De nieuwe nationale Omgevingsvisie leent zich daar bij uitstek voor.

Het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) is het instrument waarmee de Rijksoverheid infrastructuurprojecten afstemt met ruimtelijke ontwikkeling op verschillende schaalniveaus. Maar 'in het huidige MIRT speelt afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur nog een bijrol bij de verdeling van gelden', stelt het PBL¹¹. 'De analyse van problemen en opgaven is vaak al integraal en gericht op afstemming. Toch worden uit het MIRT vooral projecten voor lijninfrastructuur bekostigd.' Dat heeft te maken met de herkomst van de gelden. Meer dan 80 procent daarvan is afkomstig uit het Infrastructuurfonds. Het restant komt grotendeels uit het Deltafonds en voor een klein gedeelte, zo'n drie procent van het totaal, van Economische Zaken (waar het natuurbeleid onder valt).

Het MIRT heeft in de loop der jaren aan betekenis en reikwijdte gewonnen. Het begon als MIT, een systeem waarmee het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn eigen investeringen programmeerde en volgde, deel van de begrotingscyclus. Die oorsprong is nog herkenbaar. Projecten staan centraal. De systematiek en de lichte bestuurlijke procedure lenen zich er niet voor om strategische keuzes over de regionale ontwikkeling te maken.

Het voorbeeld van de Zuidwestelijke Delta laat zien dat daar wel behoefte aan is. De onderzoekers van Urban Regions in the Delta noemden deze regio vanwege de staat van permanente verandering een 'complex adaptief systeem'. Zo'n systeem met een actuele relevantie, nodigt uit om doelgerichte oplossingen te zoeken, langs ontwerpende weg, niet langs programmerende weg. De Delta-onderzoekers stellen een nieuw planfiguur voor, het 'Robuust Adaptief Raamwerk', om nationale investeringen en doelstellingen voor de lange termijn te verbinden met ontwikkelingen op lokale schaal en voor de korte termijn.

Het IJsselmeergebied in relatie tot de regio Schiphol-Amsterdam is ook zo'n complex dat bepalend zal zijn voor de toekomst van een groot deel van Nederland, waar de opgave de eigen regio overstijgt. Hetzelfde geldt voor de regio Eindhoven als brainport en het aardbevingsgebied van Groningen.

Afstemming van nationale en regionale projecten gebeurt nu per landsdeel, in zogenaamde gebiedsagenda's die verbonden zijn aan het MIRT. Maar de bovengenoemde regio's zijn relevanter voor het ruimtelijk beleid dan de administratieve afbakeningen van deze gebiedsagenda's. Ontwerpend onderzoek op dat niveau, door coalities van centrale en decentrale overheden en eventueel maatschappelijke organisaties, kan helpen om gezamenlijke prioriteiten te bepalen en de synergie tussen afzonderlijke investeringen te versterken. Ook dat ligt op de weg van de toekomstige nationale Omgevingsvisie, of een uitvoeringsprogramma daarbij. Zo'n aanpak is steviger en inzichtelijker dan de relatief onzichtbare gebiedsagenda's van het MIRT, dat zich in deze constellatie weer kan toeleggen op zijn oorspronkelijke kracht als investeringsschema.

Packagedeals buiten het ruimtelijk domein

Projecten voor integrale gebiedsontwikkeling draaien om een verknoping van ruimtelijke systemen op verschillende schaalniveaus. In de toekomst zal die beperking tot het ruimtelijke steeds vaker wegvallen. Het zal gaan om de verknoping van regionale ruimtelijke systemen met bredere nationale vraagstukken, ook buiten het ruimtelijke domein.

Een voorbeeld is de regionale economie. Innovatiecontracten tussen bedrijfsleven, wetenschap en overheid vormen de kern van het nationale topsectorenbeleid. Onderzoek, onderwijs en de fiscus zijn de belangrijkste media waarmee het kabinet de internationale concurrentiekracht bevordert.

Het medium van de fysieke omgeving is amper in beeld, hoewel de negen topsectoren wel degelijk hun geografische zwaartepunten kennen. De vele 'ports' (mainports, greenports, brainports) en 'valleys' (food valley, energy valley, maintenance valley, enzovoort) getuigen daarvan. Welke behoefte er is aan gespecialiseerde campussen of herstructureringen van bestaande bedrijfslocaties, welke wensen er leven voor woonmilieus, voorzieningen en regionale infrastructuur, en hoe die aansluiten bij het ruimtelijke kapitaal in de regio – die vragen liggen bij uitstek op regionaal niveau, in de *triple helix* van overheid, wetenschap en bedrijfsleven.

Gezonde voeding, armoedebestrijding en energievoorziening zijn voorbeelden van actuele, urgente opgaven waar de Rijksoverheid hoofdzakelijk via andere wegen aan werkt dan het medium van de fysieke omgeving, maar die op lokaal of regionaal niveau wel degelijk ruimtelijke transities met zich meebrengen. De fysieke omgeving kan zelfs een kritieke factor blijken. Als dat pas bij de uitvoering aan het licht komt, zoals min of meer het geval is rond de energieopgave, kan dat fnuikend zijn voor de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden.

Dit wijst op de wenselijkheid van *package-deals*: niet-ruimtelijk beleid van het Rijk gekoppeld aan decentraal ruimtelijk beleid. De ruimtelijke mogelijkheden en implicaties op decentraal niveau horen in zo'n packagedeal van meet af aan in beeld gebracht te worden: onderzoekend, ontwerpend, monitorend.

De Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke



Of mensen en organisaties zich geroepen voelen om werk te maken van een hoge omgevingskwaliteit, is deels een kwestie van cultuur en belangstelling, maar deels ook van het planningsstelsel. Nodigt dat uit tot hoge kwaliteitsambities of juist niet?

Als 'de ruimte van Nederland' een ongrijpbare abstractie is, als er niet eens een woord voor nodig is, dan is er ook geen beleid voor nodig. Maar voor al die ruimtes in Nederland, van de droogmakerijen in het Groene Hart tot de brinken in Drenthe en het chemische-industrie-complex in Zuid-Limburg, daar is wel beleid voor nodig. Stuk voor stuk vertegenwoordigen ze een mix van specifieke waarden. Altemaal zijn ze onderhevig aan een maatschappelijke of natuurlijke dynamiek. Dat die dynamiek ten koste gaat van aanwezige waarden, wordt maatschappelijk nauwelijks geaccepteerd. Het onderstreept de stelling van Palmboom dat de fysieke omgeving een medium is, maar 'geen neutraal medium'. Een ruimte kan voldoen aan de eisen van een bestemming die haar wordt opgelegd, en toch opzichtig teruggaan in kwaliteit, doordat ze eigenheid verliest.

Ruimtelijke transformaties die het voorgaande ruimtegebruik uitwissen, raken uit de gratie; als het even kan worden nieuwe waarden geïntegreerd in de oude. De praktijk van herbesteding levert tal van voorbeelden. Als een gebouw zijn functie verliest, wordt als het even kan geen keuze gemaakt voor sloop (verlies van erfgoedwaarde) of ongewijzigd behoud (verlies van economische of sociale waarde). Goede herbestedingen combineren het aanwezige erfgoed met een nieuw sociaal of economisch gebruik. Zo integreert het Havenbedrijf van Rotterdam ecologische en recreatieve waarden in het haven- en industrie-complex zelf, waar tot in de jaren negentig een ruimtelijke scheiding gebruikelijk was. Het Havenbedrijf werkt samen met het Wereld Natuur Fonds Nederland, hetzelfde WNF dat in Friesland experimenteert met het subsidieloos combineren van agrarische productie en veenweidenatuur.

Voor de omgevingskwaliteit in Nederland is dat pure winst. Maar het maakt het werken aan omgevingskwaliteit er niet eenvoudiger op. Het Rijk kan als investeerder betrokken zijn, maar de rol als systeemverantwoordelijke is in dit opzicht nog veel belangrijker. In die rol staat de Rijksoverheid voor de taak om de condities te scheppen waaronder zichzelf en anderen een hoge omgevingskwaliteit kunnen bewerkstelligen: de juiste prikkels, voldoende

checks & balances en een effectief juridisch kader om uitwassen tegen te gaan.

Uitgestelde integratie

Maatschappelijk neemt het belang van een geïntegreerde omgevingskwaliteit alleen maar toe. Simpelweg een politieke of planologische afwijking wat de voorkeur verdient, tussen algemeen of particulier belang, volstaat niet. Het nieuwe moet, zonder waardeverlies, integreren in wat er al is. Maar die integratie kan niet anders dan op lokaal niveau plaatsvinden, zit achter in het planproces en voltrekt zich zeker bij kleinere projecten buiten het zicht. Soms is dat te laat.

Dat maakt zenuwachtig. Mensen die zich binnen overheden of andere organisaties verantwoordelijk voelen voor een deelbelang, van archeologie tot verkeersveiligheid, zoeken zekerheid over de waarden waar zij voor staan. Gebrek aan deskundigheid bij de uitwerking of een, in hun ogen, verkeerde prioriteitstelling leidt tot ongelukken. Daarom zorgen archeologen voor hun eigen beschermingszones en -regimes, en ijveren verkeersveiligheidsexperts voor brede wegprofielen, rotondes zonder doorzicht op tegemoetkomend verkeer en strepen en kleuren op het asfalt die de weggebruiker met zachte hand tot veilig verkeersgedrag dwingen. Ook in droogmakerijen die hun landschapskwaliteit ontlenen aan lange, rechte lijnen. Om dezelfde reden spreken regeringen in EU-verband af dat er normen nodig zijn voor luchtkwaliteit, natuur, waterkwaliteit, enzovoort.

Het logische gevolg is juridisering. Normen en regels stellen, afwachten hoe er lokaal aan wordt voldaan en achteraf het gelijk halen, desnoods bij de Raad van State. Dat werkt fragmentatie in de hand. Fragmentatie versterkt zichzelf. Het maakt ruimtelijke interventies willekeuriger, vatbaarder voor opportunistische argumenten. En, zeker als investeringsmiddelen schaars zijn en een hoog ontwikkelingstempo belangrijk is, liggen die opportunistische argumenten voor het oprapen.

Bij nationale investeringsprojecten kunnen de directe doelstellingen van het Rijk als opdrachtgever (bereikbaarheid, concurrentiekracht) te zeer domineren boven integratie met lokale waarden (leefbaarheid). Een adagium als 'sober en doelmatig' wijst daarop: 'doelmatig' gaat in de praktijk over de projectdoelen en 'sober' over de integratie in de omgeving. Bij lokale investeringsprojecten winnen plaatselijke voorkeuren (snel meer woningen) soms te gemakkelijk van landelijke doelstellingen (stedelijke intensivering), omdat

het lokale bestuur de maatschappelijke druk voelt, omdat het plaatselijke bouwbedrijf een gewaardeerde sponsor van evenementen is of omdat de gemeente eindelijk haar probleemgronden te gelde kan maken.

Bouwen in een weiland naast de stad is bovendien domweg goedkoper. In Noord-Holland levert de gemiddelde nieuwbouwwoning buiten de stad een rendement op van 7000 euro, terwijl een

Fragmentatie versterkt zichzelf

Al in 1958 wezen rijksplanologen Oost-IJsselmonde aan als bufferstrook tussen Rotterdam en Dordrecht. Ze waren er vroeg bij, want de bebouwing van Rotterdam-Zuid en de Drechtsteden was nog ver weg. In het krek- en polderlandschap tussen de Noord en de Oude Maas herkenden zij veelbelovende kwaliteiten. Voor bewoners van de Rijnmond, niet rijkelijk met groen bedeeld, zou dit wel eens een bijzonder waardevol gebied kunnen blijken. Bij het beëindigen van het nationale bufferzonebeleid, ontviel Deltapoort (zoals het gebied inmiddels is gaan heten) deze nationale status. Ondanks vijftig jaar bescherming, is de belofte niet uitgekomen. Intercitysporen, Betuweroute en hogesnelheidslijn doorkruisen het gebied. Snelwegen zijn verbreed. Glastuinbouw rukte op. Ridderkerk, Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht en Barendrecht bouwden tot aan de planologische grens; Heerjansdam en Rijsoord groeiden erbinnen. Er is geïnvesteerd in nieuw groen, maar het zijn losse projecten gebleven, zonder samenhang of inbedding in een routenetwerk.

De afgelopen jaren is volop gestudeerd op dit gebied, ook door ontwerpers¹². Kansen liggen er nog steeds. De krek- en landweggetjes zijn er nog, er is nieuw en oud groen en Kinderdijk is vlakbij. De vervoersstromen uit de haven en de tientallen sporen van het rangeerterrain Kijfhoek roepen hun eigen fascinatie op. Maar het komt er niet van. Administratieve grenzen en zoneringen krioelen door elkaar heen, verbindingen met het omliggende gebied zijn te matig en het gebied ligt ingeklemd tussen bebouwing die het aan alle kanten de rug toekeert.

nieuwbouwwoning binnen de stad gemiddeld een tekort kent van 16.000 euro (exclusief subsidies)¹³. Dan kan het ruimtelijk wel mogelijk zijn om 55% van de nieuwbouw bij knooppunten van openbaar vervoer te bouwen, zoals de provincie Noord-Holland en de Vereniging Deltametropool vaststelden, maar zolang er financieel-economisch niets verandert ligt dat percentage ver buiten bereik.

Een snelle en goedkope manier van ontwikkelen krijgt dan gemakkelijk de overhand; veilig binnen de comfortzone van de normen, regels en grondexploitaties. Die trend was voor de crisis onmiskenbaar aanwezig. Gemiddeld 12% van de gemeentelijke inkomsten was afkomstig van het grondbedrijf. Dat schiep een financiële afhankelijkheid die niet goed uitpakte voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het ging ten koste van de zorgvuldigheid; van de bijdrage aan het ruimtelijk kapitaal en daarmee ook van de concurrentiekracht en de leefbaarheid. Snel en goedkoop zal niet snel en goedkoop blijken: zo'n aanpak heeft een kortere houdbaarheidsdatum en roept al snel nieuwe opgaven op.

Er ontstond bovendien een groot overschot aan bouwgrond, dat nog steeds als een donkere schaduw boven de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling hangt. Gemeenten hebben gezamenlijk drie tot vier miljard euro afgeboekt op hun bouwgrond¹⁴, maar welke gemeente zal de verleiding kunnen weerstaan om deze gronden alsnog te verzilveren zodra de marktkansen zich weer aandienen?

Kwetsbare kwaliteitsteams

In het huidige planningssysteem zorgen kwaliteitssteams voor de checks & balances op het punt van de integrale omgevingskwaliteit, in aanvulling op of in het verlengde van de gemeentelijke welstandscommissies. Het is een licht systeem: overheden en opdrachtgevers die daarvoor kiezen, kunnen zich laten adviseren door een kwaliteitsteam. Er gelden geen eisen voor bijvoorbeeld de samenstelling en de werkwijze. De constructie past bij de vaststelling dat de omgevingskwaliteit niet voor honderd procent objectiveerbaar is. Borging van een hoge omgevingskwaliteit moet om die reden meer in een zorgvuldig werkproces worden gezocht, dan in vooraf geformuleerde normen. Er lijkt een aanpassing in de Omgevingswet aan te komen die deze kant op wijst: de verbreding van de verplichte gemeentelijke monumentencommissie uit de ontwerpversie van de wet tot een bredere gemeentelijke adviescommissie¹⁵.

Soms zet de constructie van een kwaliteitsteam zoden aan de dijk, soms niet. Het Kwaliteits-

team Groene Hart had niet de gelegenheid of niet de informatie om tijdig en met gezag te adviseren over de wenselijkheid van de Vianense nieuwbouwwijk Hoef en Haag. Het Kwaliteitsteam Zeeland is met een enkele pennenstreek bij een bestuurswisseling in 2011 opgeheven, zonder enige ophef.

De praktijk van kwaliteitsteams is op zijn best ondoorzichtig, bleek uit het enige onderzoek dat er tot dusverre naar is gedaan¹⁶. Kwaliteitsteams zijn vaak niet aanwezig op internet, doen hun werk in stilte en opereren in meerderheid niet onafhankelijk. Hun optreden is vaak niet controleerbaar: ze kunnen ook in stilte disfunctioneren. Hoe groter hun onzichtbaarheid, des te meer zijn ze onderworpen aan de luimen van een enkele bestuurder. Dat maakt hun werk kwetsbaar. Om de onafhankelijkheid en de status te vergroten, is het wenselijk om de teams directe toegang te geven tot de democratische controle van de macht: de gemeenteraden, Provinciale Staten, het parlement. Maar zelfs dan kan een kwaliteitsteam niet goed functioneren als het moet adviseren over plannen die voortkomen uit financieel opportunisme, of die eenzijdig zijn gemaakt vanuit het verouderde idee van planning als 'controlemechanisme'.

Uit de crisis

We komen langzamerhand uit de crisis. De druk op de ruimte was de afgelopen periode relatief licht. Dat tij keert, de verstedelijkingsdruk zal in delen van het land weer toenemen, de verkeersdruk op de infrastructuur eveneens. Grondprijzen stijgen weer en de bouwproductie trekt aan. Er zal weer nieuwe maatschappelijke druk ontstaan om tempo te maken.

De flexibiliteit en de opening voor innovatieve oplossingen biedt de ontwerp-Omgevingswet welkome verbeteringen voor opdrachtgevers die met hun project een hoge omgevingskwaliteit nastreven. Maar zonder voldoende checks & balances zijn het evengoed openingen voor opdrachtgevers die met grote stappen snel thuis willen zijn. Omgevingskwaliteit is geborgd in normen en meetbare criteria, niet in een zorgvuldig werkproces. Zodra de markt weer omslaat in een aanbodmarkt, zal de minimum-kwaliteit die de overheid eist maatgevend blijken. Lage kosten en voldoen aan de wettelijke normen kunnen voldoende zijn om een project over de streep trekken. Al het andere lijkt luxe, moet worden afgedwongen en leidt op z'n minst tot vragen wie het gaat betalen.

Tegenwicht zoeken tegen juridische macht en het grote geld, is vechten tegen bierkaaien. En een stelsel van bierkaaien is het laatste waar Nederland op zit te wachten.

Vijf bewegingen



Wie wil, kan in Nederland prachtige ruimtes realiseren. Het vraagt doorzettingsvermogen en verbindende capaciteiten, maar de bewijzen liggen er. De Omgevingswet zal het hun eenvoudiger maken.

Het ontwerp van de Omgevingswet biedt openingen voor maatwerk dat van de standaardregels afwijkt, maar stelt daar uiteraard wel grenzen aan. Maatwerkvoorschriften en -regels moeten 'blijven binnen het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels waarop ze gebaseerd zijn'¹⁷. De Omgevingswet introduceert doelstellingsbepalingen: maatstaf is het resultaat, niet de manier waarop dat bereikt wordt. Maar omdat de ontwerp-Omgevingswet zelf het resultaat formuleert in meetbare 'omgevingswaarden', is dat niet alleen maar een uitnodiging tot creatieve oplossingen. Alleen de 'bescherming van stedenbouwkundige en landschappelijke waarden' staat expliciet genoemd in de ontwerp-Omgevingswet¹⁸, hoewel stedenbouw en landschap juist voortdurend in ontwikkeling zijn. Aan het maatwerk zijn geen procesvereisten gekoppeld die aandacht voor de integratie van kwaliteiten vereisen.

Omwille van de leefbaarheid, concurrentiekracht, veiligheid en gezondheid van het land, nu en in de verre toekomst, is het raadzaam dat het Rijk vijf bewegingen maakt op zijn weg naar een doeltreffende Omgevingswet, een perspectiefrijke nationale Omgevingsvisie en een daadkrachtig omgevingskwaliteitsbeleid. Twee in zijn rol als investeerder en drie in de rol als systeemverantwoordelijke.

In de rol van systeemverantwoordelijke:

- Benut de nieuwe Omgevingswet om partijen die actief zijn in de ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren tot een meer integrale aanpak. Sluit het begrippenkader daarop aan. Definieer 'omgevingskwaliteit' als de integrale kwaliteit van ruimtes, al dan niet meetbaar, dus inclusief functionaliteit, veiligheid en gezondheid. Beperk de 'omgevingswaarden' niet tot 'behoud' van 'stedenbouwkundige waarden' en 'landschappelijke waarden' (waarden waarin de integraliteit besloten ligt), maar omschrijf ze in termen van 'behoud of verbetering'. Naar de aard van deze waarden kan 'verbetering' niet juridisch afgevinkt worden, maar er kunnen wel procesvoorwaarden aan gekoppeld worden.
- Zorg voor checks & balances op decentraal niveau, ten minste in de vorm van lokale kwaliteitsborging, om opportunistisch handelen en de daaruit voortkomende fragmentatie tegen te gaan. De meest voor de hand liggende vorm is die van gemeentelijke, regionale of projectgebonden Adviescommissies

Omgevingskwaliteit, bestaande uit onafhankelijke deskundigen, vergelijkbaar met de Kwaliteitsteams die nu actief zijn en met het College van Rijksadviseurs op rijksniveau. De recente wijziging in de ontwerp-Omgevingswet op dit punt is een betekenisvolle stap vooruit. Geef deze commissies meer positie, onder meer door ze een directe relatie te geven met de controleurs van de macht: de gemeenteraden en Provinciale Staten.

- Onderzoek de mogelijkheden om contraproductieve financieel-economische prikkels uit te schakelen bij de bron. Dit betreft de prikkels die gemeenten en ontwikkelaars verleiden tot snel en goedkoop bouwen, zonder dat de maatschappelijke behoefte dat noodzakelijk maakt. Een aanpak aan de bron (het relatief hoge financiële rendement) is effectiever dan een juridisch-planologisch stelsel van bouwrestricties en uitzonderingen.

In de rol van investeerder:

- Identificeer in de Omgevingsvisie de nationale opgaven waar het Rijk zelf aan werkt en zijn verantwoordelijkheden daarin, óók als de rijksinbreng niet-ruimtelijk van aard is, en koppel die via package deals aan decentraal ruimtelijk beleid met expliciete ambities voor de omgevingskwaliteit.
- Vervang de gebiedsagenda's van het MIRT door regionale programma's, gebaseerd op ontwerpend onderzoek door coalities van centrale en decentrale overheden en eventueel maatschappelijke organisaties. Stem de afbakening van deze regionale programma's af op de systemen die op dat moment aandacht vragen, zoals nu de Zuidwestelijke Delta en het Markermeer/IJsselmeer in relatie tot de Metropoolregio Amsterdam. Verbind deze niet één op één aan het MIRT, maar benader ze als gezamenlijke uitwerkingen door Rijk en regio van de toekomstige nationale Omgevingsvisie. Ontwerpend onderzoek op dat niveau kan helpen om gezamenlijke prioriteiten te bepalen en de synergie tussen centrale en decentrale overheidsinvesteringen te versterken. Goed voorbeeld doet volgen: een overtuigend optreden van het Rijk kan provincies stimuleren om ook hun regionale en landschappelijke opgaven vanuit een gezamenlijke, ontwerpende houding te benaderen.

- ¹ Uitspraak 201401736/1/R6, 11-2-2015
- ² Making Projects #3: 'En wat heeft dat nou opgeleverd?', Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2014. Interview met Frits Palmboom, blz 19.
- ³ *Urban Regions in the Delta*; Nieuwe perspectieven voor een verstedelijkte delta, Must Publishers 2014. De onderscheiden subsystemen zijn ecologie, bodem & water, waterwerken, stedelijke patronen, havens & industrie, recreatie, landbouw & visserij, energienetwerk en transportnetwerken (blz 52).
- ⁴ Grip op het Groene Hart (vervolgonderzoek), Randstedelijke Rekenkamer 2013.
- ⁵ Planbureau voor de Leefomgeving, De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015, NAI010 Uitgevers, te verschijnen juni 2015
- ⁶ http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/R/Ruimtelijke_inrichting/Geldstromen
- ⁷ 'Van wie is Nederland?', Elsevier 7-1-2012
- ⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, Kiezen èn delen, strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur, Planbureau voor de Leefomgeving 2014
- ⁹ Provincie Noord-Holland en Vereniging Deltametropool, Maak plaats! - werken aan knooppunt ontwikkeling in Noord-Holland, 2013
- ¹⁰ Kamerbrief 13-3-2015
- ¹¹ Planbureau voor de Leefomgeving, Kiezen èn delen, strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur, Planbureau voor de Leefomgeving 2014
- ¹² Zo was de regio onderwerp van de Eo Wijers-prijsvraag voor regionaal ontwerp in 2008.
- ¹³ Decisio/EIB, Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland, i.o.v. provincie Noord-Holland, 2013
- ¹⁴ Monitor Gemeentefinanciën 2014, Deloitte Real Estate 2015
- ¹⁵ Tweede Kamer 33962-13 (Nota van Wijziging Omgevingswet), 2015.
- ¹⁶ Sandra van Assen en José van Campen, Q-factor – Ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland, uitgeverij Blauwdruk 2014
- ¹⁷ Tweede Kamer 33962-12, blz 96, 2015.
- ¹⁸ Artikel 2.1.3



College van Rijksadviseurs

essay in opdracht van het College van Rijksadviseurs

Tekst: Peter Paul Witsen, bureau Westerlengte
Ontwerp: Van Lennep, Amsterdam

www.collegevanrijksadviseurs.nl
juni 2015

W

CRa

College van Rijksadviseurs