

**REFLECTIE OP DE
NATIONALE
OMGEVINGSVISIE**

Input vanuit de
wetenschap

Reflectie op de Nationale Omgevingsvisie

VAN KABINETSPERSPECTIEF NAAR EEN ONTWERP – INPUT
VANUIT DE WETENSCHAP

DATUM	11 februari 2019
AUTEUR	Antoine Heideveld (Het Groene Brein)
STATUS	Definitieve versie
FOTO	Foto voorpagina door Ben den Engelsen via Unsplash

Inhoudsopgave

H1. INLEIDING	4
H2. ALGEMENE REFLECTIE VANUIT DE WETENSCHAP	6
H3. DE KWALITEIT VAN HET LANDSCHAP	9
H4. DE IMPACT VAN DE NIEUWE ECONOMIE OP DE LEEFOMGEVING	11
H5. CIRCULAIRE ECONOMIE	13
H6. GOVERNANCE	15
H7. SAMENVATTING: CONCRETE AANBEVELINGEN	18

H1. Inleiding

AANLEIDING

Medio 2015 heeft het Kabinet het startsein gegeven voor het ontwikkelen van een Nationale Omgevingsvisie (NOVI), een van de instrumenten binnen de Omgevingswet. Deze NOVI wordt de langetermijnvisie van het Rijk op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving. De NOVI voegt niet alleen verschillende visies samen, maar verbindt deze ook.

Met de in februari 2017 uitgebrachte startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' is de eerste stap gezet naar de NOVI. Hierin heeft het Rijk met hulp van veel deskundigen en organisaties de onderwerpen op een rij gezet waar de politiek beslissingen over moet nemen. In oktober 2018 is het kabinetsperspectief op de NOVI door het kabinet gepresenteerd. Hierin staat in hoofdlijnen de NOVI omschreven. Op basis van deze hoofdlijnen wordt tot begin 2019 gewerkt aan de ontwerp-NOVI. In dit ontwerp worden de uitgangspunten concreet vormgegeven, zodat de Nationale Omgevingsvisie gestalte krijgt.

Binnen dit proces van de NOVI heeft participatie een belangrijke rol. Zo is de eerste stap gemaakt dankzij de daad- en denkracht van zo'n 1.500 mensen en 500 maatschappelijke organisaties, waaronder bijdragen van gezamenlijke provincies, gemeenten en waterschappen. De dialoog met de samenleving heeft zijn waarde in de eerste stap van dit proces bewezen en wordt in de volgende stappen voortgezet.

Daarbij is ook het maatschappelijke debat met de wetenschap en kennisinstellingen van belang. In de wetenschap is zeer veel kennis aanwezig die relevant is voor de NOVI, bijvoorbeeld rondom *governance*, participatie, technische ontwikkelingen en regionale samenwerking.

OPDRACHTFORMULERING

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) heeft Het Groene Brein diverse wetenschappers van verschillende universiteiten en hogescholen geïnterviewd over de NOVI. Daarbij zijn vijf kernvragen gesteld:

Algemeen

1. **ALGEMENE REFLECTIE:** Wat is de indruk van de NOVI als geheel en het kabinetsperspectief in het bijzonder? Welke algemene aanbevelingen kun je doen voor de slag naar het ontwerp?

Specifiek

2. **KWALITEIT VAN LANDSCHAP:** De kwaliteit van het landschap is nu primair belegd bij de provincies. Hoe kunnen het College van Rijksadviseurs (CRA) en andere partijen helpen om richting te geven?
3. **IMPACT VAN DE NIEUWE ECONOMIE:** Wat is de impact van de nieuwe economie op de leefomgeving?
 - De focus ligt op de mainports van de oude economie, hoe nemen we de Brainport – die inmiddels over grenzen heen georganiseerd is – hierin mee?

- Wat is de impact van de nieuwe economie op verstedelijking en mobiliteit?
 - Welke kansen laat de overheid onbenut en wat voor regulering is er nodig op het gebied van digitalisering?
4. **CIRCULAIRE ECONOMIE:** Hoe bewerkstelligen we gesloten stofkringlopen in o.a. landbouw en de chemische industrie? Hoe moet de relatie tussen een *biobased economy* en kringlooplandbouw worden vormgegeven binnen de circulaire economie? En hoe komen we van veel pilots naar een opschaling (gerelateerd aan doelen)?
 5. **GOVERNANCE:** Hoe realiseer je een duurzame samenwerking met maatschappelijke partijen op NOVI-niveau? Hoe zorgen we voor handelingsperspectief voor maatschappelijke initiatieven en hoe vertalen we participatie in de Omgevingswet naar de NOVI? En hoe gaan we met dilemma's om, bijvoorbeeld duurzaamheid versus werkgelegenheid als het gaat om Schiphol?

In de interviews met de wetenschappers hebben we input verzameld op bovenstaande punten. De kerninzichten uit deze interviews geven we hieronder per vraag in een apart hoofdstuk weer.

H2. Algemene reflectie vanuit wetenschappers

Op het algemene vlak zijn vier hoofdpunten naar voren gekomen.

1. ALGEMEEN: POSITIEVE INDRUK

De principes die nu in de conceptversie van de NOVI staan, zoals multifunctioneel gebruik en regionale invulling, zijn goed gekozen. Positief is ook dat de thematieken zoals milieu, circulaire economie, biodiversiteit en energie in de NOVI staan. De afstemming tussen verschillende partijen en het feit dat er een zekere mate van flexibiliteit in de uitvoering is ingebouwd wordt door de geïnterviewde wetenschappers als positief ervaren. Integrale aanpak is echter een vereiste.

2. ADRESSEER MOGELIJK GEVOLGEN VAN VRIJHEIDSGRADEN

Het belangrijkste punt van aandacht volgens de geïnterviewde wetenschappers is de grote hoeveelheid vrijheidsgraden in de huidige aanpak. *The devil is in the details*. Vrijheidsgraden zijn op zich terecht, want we leven niet in een tijdperk waarin we alles van bovenaf opleggen. Maar het effect ervan hangt sterk af van de (lokale) invulling. Dat kan lastige situaties opleveren. Twee voorbeelden:

1. **ZONNEPANELEN:** Er is nu nog geen duidelijke visie voor gemeenten op het vlak van land en water voor zonneparken. Er is geen strakke hiërarchie aangegeven van invulling, zoals eerst op dak, dan aan de gevel en tot slot pas op land. Zonder aansturing kan de inrichting van de openbare ruimte verrommelen.
2. **DUURZAME MOBILITEIT:** Stel, in de ene gemeente wordt ingezet op verbod op auto's met benzine en in de andere op een koppeling met de steeds strenger worden uitstoot-normen. Dan mag je in de ene gemeente nog wel, en in de andere niet meer rijden met een door fossiele brandstof aangedreven auto. Verschillende (lokale) regels pakken in dit geval voor de automobilist niet goed uit. Van belang daarbij is dit integraler aan te pakken en de regionale context niet uit het oog te verliezen (dus soms toch verschillende oplossingen).

Dit levert een dilemma op tussen veel vrijheidsgraden aan de ene kant en eenduidigheid en het realiseren van doelstellingen aan de andere. Het is zaak om scherp te zijn op dit dilemma en steeds te kijken welke sturing passend is. Bijvoorbeeld rondom de zonnepanelen is het heel wel mogelijk om een gemeenschappelijke aanpak in Nederland te kiezen, vooral omdat veel partijen het eens zijn over de hiërarchie uit bovenstaande voorbeeld. Dit is een zogenaamde *no regret* optie, waardoor op dit punt kan worden besloten tot een sterkere sturing. Een ander onderwerp waar dit mogelijk is, is bijvoorbeeld de plaatsing van windmolens (eerst op zee en op land op basis van wind). Bij andere voorbeelden is deze *no regret* optie er niet altijd. In dat geval kan besloten worden tot het toelaten van meer vrijheidsgraden, waarbij op het moment dat de ontwikkelingen verder zijn, besloten kan worden tot strakkere sturing. Kortom, in het omgaan met dit dilemma helpt het om per onderwerp steeds onderscheid te maken in de mate van vrijheidsgraden die gezien het onderwerp nodig zijn.

3. STUUR OP DOELEN EN INVESTEER IN MONITORING

Ruimte geven aan regio's en initiatieven van onderop zijn mooie, aansprekende uitgangspunten. Echter, als alles *bottom-up* wordt aangepakt is het niet waarschijnlijk dat doelen gehaald worden. Enige sturing van boven af is gewenst als we doelen willen halen; zie bijvoorbeeld ook het vorige punt.

Dit is te realiseren door vanuit heldere kaders een (zeer) degelijke monitoring op te zetten, waarbij ook bepaald is wat er gebeurt als doelen uit het zicht raken. Als we bijvoorbeeld kijken naar de diverse nota's ruimtelijke ordening, dan heeft Nederland een goede naam op het vlak van visievorming (denk aan het Groene Hart). Echter bij de uitvoering is veel en vaak geschoven en zijn doelen toch anders ingevuld. Als we dat ook doen bij energietransitie, dan halen we doelen niet. Ga dus niet marchanderen met doelstellingen. Deze doelstellingen dienen strak gesteld te worden en vormen zo een belangrijk deel van het kader voor monitoring. Calculeer ook tegenvallers in.

Sluit bij de monitoring ook aan bij het rapport Verkenning Monitor Landschap¹ (rapport geschreven vanuit Wageningen UR, CRA en andere). Dit rapport doet een voorstel voor monitoring vanuit de observatie dat huidige monitoring onvoldoende is. De kern bij effectieve monitoring is om expliciet te maken welke keuzes worden gemaakt en wat de integrale effecten van die keuzes zijn. Houd hiermee ook rekening met tegenvallers bij maatregelen.

Kortom: organiseer de monitoring heel strak, waarbij op doelstelling niveau wordt gemonitord, zodat tijdig in maatregelen bijgestuurd kan worden. Als er vanuit de ruimte die geboden wordt blijkt dat de doelen niet gehaald worden, dan moet er de durf zijn om tijdig bij te sturen en mogelijk directief te zijn.

4. STEL DOELEN VER WEG: 2050

Bij veel trajecten die nu lopen, zoals de klimaattafels, worden eerst doelen gesteld voor 2050 en daarna tussendoelen voor 2030. Dat is op zich een terechte stap. De discussie concentreert zich vervolgens op de vraag hoe we de kloof dichtten tussen *business as usual* en de gestelde tussendoelen van 2030. Hier kunnen echter problemen ontstaan. Een focus op de doelen van 2030 levert ook oplossingen op die tot 2030 effect sorteren. Dat zijn niet altijd de beste oplossingen voor het einddoel van 2050. Bijvoorbeeld een biobased brug levert op korte termijn resultaat op, maar is veelal niet circulair (herbruikbaar).

Daar komt bij dat op weg naar een tussendoel zoals 2030 vaak veel maatregelen niet (of later dan gepland) doorgaan. Als je met een pakket maatregelen precies je doel *zou kunnen* realiseren, dan gaat het door uitstel of afstel van onderdelen vrijwel zeker niet lukken. Op deze manier werken geeft geen garantie op het realiseren van het doel in 2050.

Een voorbeeld van de klimaattafels. We kunnen een eind komen in het realiseren van de CO₂-doelen voor 2030 met oplossingen rond schonere vormen van fossiele brandstoffen. Maar mogelijk missen we kansen omdat een lange-termijnoplossing, zoals bijvoorbeeld waterstof, niet in scope is geweest bij het realiseren van de

¹ Verkenning Monitor Landschap. A. Koolen, W. Nieuwenhuizen en B. Pedroli. WUR

doelen voor 2030. Terwijl het bij een discussie over de doelen voor 2050 wel in beeld had kunnen zijn.

Doe daarom altijd een expliciete check: alles wat je doet tot 2030 moet ook bijdragen aan de realisatie van de doelstelling in 2050. Concreet betekent dit dat bij het ontwikkelen van maatregelen om bepaalde doelstellingen te realiseren de volgende vraag gesteld dient te worden: “Passen (combinaties van) maatregelen in een scenario waarbij men tot 2050 kijkt?” Dit levert een scan op rondom de mate waarin maatregelen passen binnen en bijdragen aan het langetermijnplaatje.

H3. De kwaliteit van het landschap

Op het vlak van landschap zijn drie cruciale punten naar voren gekomen, waarbij de wetenschappers zich richten op twee van de meest urgente aanpalende onderwerpen: biodiversiteit en energie.

1. COMBINEER LANDSCHAP MET BIODIVERSITEIT

Naast vele andere thema's is landschap een essentieel onderwerp in de NOVI. De wetenschappers zijn gevraagd expliciet naar dit thema te kijken. Door de recente alarmerende inzichten over de staat van biodiversiteit in Nederland² benadrukken de geïnterviewde wetenschappers het belang om het Deltaplan Biodiversiteitsherstel³ dat nu gevormd wordt te betrekken (publicatie 19 december 2018).

Het Deltaplan Biodiversiteitsherstel heeft als doel om de teruggang van biodiversiteit om te buigen en stelt hiervoor doelen en middelen voor. Dit Deltaplan gaat over 90 procent van het landgebruik in Nederland. In het Deltaplan is inmiddels een zeer brede coalitie ontstaan die samen vijf kritische succesfactoren hebben ontwikkeld:

- Draagvlak;
- Nieuwe verdienmodellen voor grondeigenaren;
- Coherentie stimulerende regelgeving;
- Innovatie;
- Een gebieds-gebonden aanpak.

De wetenschappers wijzen op de uitwerking van deze vijf succesfactoren in het Deltaplan. Denk bijvoorbeeld bij nieuwe verdienmodellen aan de rol van banken (het hanteren van een lagere rente op leningen), natuurorganisaties (het berekenen van lagere pacht prijzen) en overheden (het soepeler verstrekken van vergunningen, fiscale instrumenten en subsidies). Bij stimulerende regelgeving worden kernbegrippen gehanteerd die ook elders in deze reflectie nadrukkelijk terugkomen: doelgerichtheid (in plaats van maatregelengericht), integraliteit (over ministeries en kabinetten heen) en samenhang (de ene overheid ondersteunt de ander, en de ene maatregel grijpt logisch in op de andere).

Er is een transitie nodig om naar een ander, duurzamer gebruik van het land te gaan. Daarbij dient ook naar de 'kracht' van de bodem gekeken te worden. Daar horen kritische KPI's op basis van leidende principes met een bijpassend *governance*-model, waarin KPI's worden gemeten, gemonitord en waarop wordt gestuurd. De KPI's worden in 2019 en 2020 gezamenlijk vastgesteld, waarbij de vijf kritische succesfactoren als leidende principes gelden. Dit geheel wordt vormgegeven in samenwerking met de ministeries van LNV, IenW en EZK, alsook RWS en vele anderen. Hierbij wordt een poging gedaan om zowel te sturen over ministeries heen als te sturen over kabinetten heen. Deze aanpak van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, waarbij ook op lange termijn wordt gestuurd, zou een integraal onderdeel van de NOVI moeten zijn.

² Zie Deltaplan Biodiversiteitsherstel (2018, p4)

³ Zie: <http://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/>

2. COMBINEER LANDSCHAP MET DE ENERGIETRANSITIE

Ook de energietransitie is een van de grote transitie van deze tijd die een nauwe samenhang kent met het landschap. Bewaak en versterk deze samenhang, zeggen de wetenschappers. Dit kan onder meer door een heldere hiërarchie te maken voor de plaatsing van zonnepanelen⁴. Deze hiërarchie kan voor het platteland (waar meer ruimte is en minder daken) een andere zijn dan in steden. Bijvoorbeeld:

1. Leg eerst de daken vol met zonnepanelen;
2. Benut daarnaast ook façades van gebouwen;
3. Pas daarna inpassen op land

En sluit bij dit laatste aan bij burgerinitiatieven, zodat de investeringen en opbrengsten ook zoveel mogelijk lokaal blijven. Verken ook de mogelijkheden om zonnepanelenparken te combineren met landbouw. Bijvoorbeeld door schapenweides of schaduwgewassen onder zonnepanelen aan te brengen.

3. HOUD DE SAMENHANG TUSSEN ZONNEPARKEN EN BIODIVERSITEIT IN GEDACHTEN

De studies zijn op dit vlak niet helder⁵: zijn zonnepanelen op land beter of slechter voor biodiversiteit? Dit is nog geen uitgemaakte zaak. De eerste resultaten wijzen erop dat de impact van zonneparken op de biodiversiteit af lijkt te hangen van de specifieke locatie en de constructie van zonneparken. Meer studie is nodig, bijvoorbeeld door onderzoek naar bestaande parken in Nederland en Duitsland.

Een mogelijke oplossing is om te pleiten voor een MER voor zonneparken op land. Het is te makkelijk om te zeggen: we hebben land, we hebben energievraag, dus er komt een zonnepark. Dat is te centraal gedacht en te weinig vanuit het principe van multifunctioneel gebruik. Naar multifunctioneel ruimtegebruik in relatie tot zonne-energie is meer studie nodig.

⁴ Zie bijvoorbeeld de zonne-panelenladder van Stichting Natuur en Milieu:
<https://www.natuurenmilieuoverijssel.nl/de-ladder-van-zon/>

⁵ Zie bijvoorbeeld de studie van het Louis Bolk Instituut.
<http://www.louisbolk.org/downloads/3270.pdf>

H4. De impact van de nieuwe economie op de leefomgeving

De reflectie van de wetenschappers concentreert zich op het beheersen van de vele onzekerheden die bestaan.

1. BEHEERS ONZEKERHEDEN

De nieuwe economie kan zich nog op vele verschillende manieren ontwikkelen en manifesteren. Neem als voorbeeld een ideaalbeeld dat opkomt bij de wetenschappers: elke regio bedruipt zichzelf op het vlak van energie. Voor grotere industrieën kan dan de energie komen vanuit windparken op zee. In steden zou veel meer energie opgewekt moeten worden. Niet alles in grote gebieden dus, maar decentraal, met als uitgangsprincipe: wek je eigen energie op in je eigen regio. Daarbij is wel een (meervoudige) economische afweging van effectiviteit en efficiëntie van belang (de traditionele regionale economische kennis heeft ook nog zijn waarde). Je zult dan per context tot verschillende oplossingen (kunnen) komen.

Dit heeft grote consequenties voor ruimtelijke inrichting van regio's. Maar welke impact is nog heel onzeker, aangezien veel onderwerpen nog niet zijn uitgekristalliseerd. We geven drie voorbeelden van onzekerheden:

1. **HERNIEUWBARE BRANDSTOFFEN:** Bij de energietransitie is van belang dat benzine en diesel verdwijnen. Dan zijn er opties als waterstof en hernieuwbare elektriciteit. Het hangt af van internationale ontwikkelingen en prijsstelling welke hiervan mainstream wordt (worden)⁶;
2. **ZELFRIJDENDE AUTO'S:** De ontwikkeling rondom de automatische voertuigen is nog onzeker. Als iedereen automatisch (zelfsturend) rijdt, dan kunnen we in de stad afgezet worden en de auto buiten de stad laten parkeren. Maar we weten niet of en wanneer die ontwikkeling doorzet. Daarnaast speelt bijvoorbeeld bij zelfrijdende openbaar vervoer, wat voor effect dat heeft op de werkgelegenheid;
3. **SOCIALE INNOVATIES:** En ook meer sociale innovaties zijn onzeker. Zo is het doorzetten van de deeleconomie nog onzeker⁷. Als dat wel doorzet, dan zijn er bijvoorbeeld veel minder auto's nodig. Het doorzetten van dit soort trends hangt ook erg af van beleid. Als wij nog meer gaan inbreiden in de steden en we geven daar geen ruim baan aan auto's, dan stimuleren we ook het delen van auto's. Datzelfde geldt voor welzijn- en zorgnetwerken. Bij al dit soort netwerken speelt bovendien de privacy en veiligheid van data.

Beleid kan een richtinggevende rol spelen rondom deze onzekerheden. Onzekerheid vereist een bepaalde flexibiliteit in je ontwerp zodat bij veranderende zekerheden daar ook eenvoudig op ingespeeld kan worden. Doe dat dan ook, beargumenteren de wetenschappers. Leg bijvoorbeeld niet alles vast in het MIRT. Nu is tot 2030 alles al dichtgetimmerd. Ruimte voor bestedingen voor de komende twaalf jaar ligt vast. Dit zou anders moeten. Een ander voorbeeld: maak nieuwbouwtrajecten flexibel (ruimtelijk adaptief plannen), zodat nieuwe inzichten en innovaties inpasbaar zijn. Dus bijvoorbeeld geen losse parkeerplekken, maar parkeerplekken bij elkaar. Als er minder parkeerplekken nodig zijn, dan kun je daar weer huizen bouwen.

⁶ Zie bijvoorbeeld de Nationale Energie Verkenning 2017 van ECN.

⁷ Zie bijvoorbeeld Deeleconomie onder 1 noemer. Koen Frenken, Universiteit Utrecht.

Kortom, maak plannen en bereid zaken goed voor, maar leg niet al te lang van tevoren vast waar geld naartoe gaat. Dit om meer flexibel in te spelen op nu nog onzekere ontwikkelingen.

H5. Circulaire economie

Ook de ontwikkeling van de circulaire economie kent nog vele onzekere factoren. Ook hier zijn strakke kaders nodig. Daarnaast is er al beleid te voeren op het lokaal sluiten van grondstoffenstromen.

1. FORMULEER STRAKKERE KADERS

De circulaire economie is in opkomst. Overal ontstaan voorbeelden van partijen die grondstoffen opnieuw benutten: van sinaasappelschillen tot windmolenwieken, van *refurbished* producten tot het gebruik van koffiedrab voor de kweek van oesterzwammen. Er is een transitieagenda⁸ gemaakt om een systeemaanpak te maken rondom de verschillende initiatieven. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat de aanpak nu nog redelijk vrijblijvend is. Het is nu aan ondernemers en consumenten om nieuwe producten en diensten op de markt te brengen en te gebruiken. Daarbij stelt de overheid wel subsidies beschikbaar, maar er zijn weinig kaders waarin meer verplichtend wordt gesteld dat een bepaald percentage secundaire grondstoffen moet worden toegepast. Op dit moment zijn er dan ook vele initiatieven en voorbeelden, maar lijken de doelstellingen van de overheid nog niet haalbaar⁹. De suggestie is om het minder vrijblijvend te maken¹⁰. Dit kan bijvoorbeeld door jaarlijks oplopende percentages secundaire grondstoffen te eisen in de bouw. Of door een oplopend percentage van secundaire grondstoffen te eisen bij plastic verpakkingsmateriaal. Het bepalen van de percentages en de stijging ervan over de jaren heen kan in overleg met de verschillende branches worden bepaald.

2. VOER BELEID OP LOKALE GRONDSTOFFENSTROMEN

De ruimtelijke consequenties van de circulaire economie zijn nog onduidelijk¹¹. Als er bijvoorbeeld meer dienstverlening komt in plaats van verkoop, dan verandert de logistiek. In zo'n scenario neemt het aantal kleinere bewegingen van kleine vrachtwagens toe. Anderzijds zullen er minder vrachtwagens gaan rijden voor het leveren van spullen. Hoe dit precies uitpakt is nog onduidelijk.

De consequenties zullen per thema en per grondstof variëren. De gedachte is dat met name de bouw meer regionaal opgezet zal worden. Reststromen vanuit de sloop van gebouwen kunnen worden ingezet in de bouw in dezelfde regio. Ook in de voedsel en biomassa zal een deel meer regionaal plaatsvinden. Bijvoorbeeld met het hergebruik van sinaasappelschillen. Maar een ander deel blijft internationaal en grootschalig zoals bijvoorbeeld rondom textiel. Hoe het uitpakt voor het ruimtegebruik, transportbewegingen et cetera blijft vooralsnog erg onduidelijk.

De wetenschappers hebben een tweetal suggesties gedaan om de ontwikkelingen te sturen. Allereerst, als publieke partijen plannen hebben om lokaal kringlopen te

⁸ Zie voor de vijf transitie-agenda's:

<https://www.circulaireeconomienederland.nl/transitieagendas/default.aspx>

⁹ Zie recent onderzoek van PBL uit 2019. <https://www.pbl.nl/onderwerpen/circulaire-economie/publicaties/circulaire-economie-in-kaart>

¹⁰ Zie onder meer onderzoeken van PBL: <https://www.pbl.nl/publicaties/circulaire-economie-opties-voor-beleid>

¹¹ Zie onder meer het rapport Rijk en Wijk. <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/rapport/2018/02/06/rijk-en-wijk---over-morgen>

sluiten, maak daar dan ruimte voor. En schat dat realistisch in. Bijvoorbeeld rondom de organisaties van circulaire bouwhubs.

Ten tweede, denk na over welke bedrijven fysiek bij elkaar worden gezet. Waarbij je industriële ecologie kunt versterken. Als er ergens een fabriek staat met veel afval X, kijk dan of je een bedrijf kunt vestigen die met X als grondstof wat kan. Er ontstaan nu al voorbeelden rondom bijvoorbeeld sinaasappelschillen, hergebruik van tomatenreststromen bij de fabriek van Heinz en vooral veel rondom het hergebruik van industriële restwarmte. Waarbij productie van warmte bij de ene fabriek een restproduct is, die bij een andere fabriek gebruikt kan worden in het proces ¹².

Nu ontstaan deze combinaties vaak toevallig of achteraf. Echter, je kunt hier als overheid of grondeigenaar ook op sturen. Zo heeft onder meer de haven van Amsterdam een actief vestigingsbeleid voor het stimuleren van circulaire economie ¹³. Hierdoor wordt er concreet gestuurd om rondom bestaande reststromen partijen aan te trekken die deze reststromen omzetten tot een concreet product.

Het verdient aanbeveling om zowel op regionaal als op landelijk niveau het vestigingsbeleid in te zetten om de circulaire economie te realiseren.

Van belang is naast richting en beleid te kijken naar de realisatiemogelijkheden. Bijvoorbeeld voor nul-op-de-meter moeten er 50.000 woningen per jaar omgebouwd worden, terwijl de huidige installatiebranche maar in staat is om er 15.000 per jaar te realiseren. Daarnaast spelen ook systeemaspecten bijvoorbeeld inzake de capaciteit van de infrastructuur (leidingnet voor stroomdistributie). De relatie naar de langere termijn opties wordt dan veel actueler.

¹² Zie bijvoorbeeld <https://www.smartdeltaresources.com/nl/business-case/restwarmte-project-lamb-weston-meijer-wiskerke-onions>

¹³ Zie: <https://www.portofamsterdam.com/nl/business/vestigen/vestigingsklimaat>

H6. Governance

Het punt van *governance* omvat vele complexe vragen. Wie besluit zaken? Wie is verantwoordelijk? Hoe sturen we samen? Hoe betrekken we burgers en buurtinitiatieven?

De geïnterviewde wetenschappers verwachten een grotere rol voor burgers en buurtinitiatieven. Zij zien een trend dat participatie ‘het nieuwe normaal’ wordt, in plaats van de bestaande sturing die toch vooral een *top down*-accent heeft¹⁴. Daarbij is een faciliterende overheid nodig, die er is als het nodig is en faciliteert wat van onderaf komt. Dit vraagt ook een nieuwe organisatiestructuur van overheden, en nieuwe competenties van ambtenaren. Onder meer rondom het versterken van netwerken. Vanuit de bestuurs-academie Nederland zijn tien competenties beschreven die hier concrete handvatten kunnen bieden¹⁵. Binnen de (lokale en provinciale) overheid is veelal beleid georganiseerd in gescheiden afdelingen (bijvoorbeeld rondom de aanpak van circulaire economie en de energietransitie) en bovendien zijn de financiën gescheiden georganiseerd. Dit werkt contraproductief.

De rolverschuiving van de overheid zal nog vele vragen oproepen. Eén dilemma dat al eerder is geobserveerd gaat over de mate van flexibiliteit in beleid. Sommige mensen willen dat alles precies wordt vastgelegd, ook ‘het hoe’ van de uitvoering. Dan is beleid immers goed door te rekenen. Anderzijds zijn er mensen die meer flexibiliteit willen en niet alles willen dichttimmeren. Binnen de contouren is er meer ruimte voor innovatie. De geïnterviewde wetenschappers hebben er begrip voor dat in de NOVI gekozen is voor flexibiliteit, maar zij geven nog wel twee suggesties.

1. GEEF GEEN GEDETAILEERDE STURING OVER ‘HET HOE’

De transitie blijkt veelal op ‘het hoe’ te stokken. De facilitering van ‘het hoe’ is dus essentieel voor de transitie. Het is van belang dat bij innovaties dynamiek in het systeem zit. Concreet betekent dit: schrijf geen technieken voor. Geef geen gedetailleerde sturing op hoe doelen gerealiseerd moeten worden. Maar: zet open en sterke richtlijnen op, samen met regionale partners, en laat die dynamisch meegroeien.

Een voorbeeld: in het thema circulaire economie hebben we al de mogelijkheid benoemd van een doel op het gebruik van secundaire grondstoffen. Denk aan een percentage secundaire grondstoffen dat gebruikt wordt in de bouw. Maak deze doelstelling dynamisch en flexibel en pas het percentage elke zoveel tijd aan (*moving targets*). Hiermee worden de kaders richtinggevend en flexibel. Laat in ‘het hoe’ (de uitvoering van projecten en de inzet van technieken) veel over aan gemeenten en provincies. Dat wordt gedragen door de bevolking.

Een tweede voorbeeld: bij de bouw van nieuwe gebouwen kun je als overheid bepalen dat alle gebouwen die gerealiseerd of verbouwd worden binnen een bepaald gebied energieleverend moeten zijn. Dus dat tijdens de bouw en de hele gebruikperiode er meer energie wordt opgewekt dan dat er wordt verbruikt. Dit is

¹⁴ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport “Governance for the Circular Economy”. C&A Foundation, 2018

¹⁵ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2014/1/10-onmisbare-vaardigheden.pdf>

reeds meerdere keren in Scandinavische landen toegepast. Met welke technieken die dan wordt gerealiseerd is dan aan de markt. Inmiddels is er op dit vlak overigens ook Europese regelgeving waaraan Nederland zich dient te houden.¹⁶

2. GA NIET ALLEEN MAAR POLDEREN

Voorkom het ouderwetse poldermodel, maar kijk waar één en één tot drie optelt. Dus kijk hierbij ook anders naar succesfactoren, en kijk hoe die vanuit het verdienmodel echt anders kunnen. Dus niet een akkoord dat onderhandeld is en bezegeld wordt met handtekeningen. Maar een brede beweging die doelen stelt en dynamisch werkt in de uitvoering.

Deze aanpak is open en toegankelijk voor iedereen. De aanpak is echter niet vrijblijvend. Er dienen wel heldere afspraken gemaakt te worden over doelen en monitoring. Voorbeelden van transitie die op deze manier zijn ingestoken zijn onder meer de transitie circulaire economie en het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Wel veel overleg, geen traditioneel compromissen sluiten. Bij de transitieagenda's circulaire economie zijn op hoofdthema's teams samengesteld vanuit diverse partijen (experts, bedrijven, overheden, NGO). Deze teams hebben veel sessies georganiseerd die open stonden van iedereen die mee wilde denken. Op basis van deze input zijn de plannen gemaakt, die vervolgens door negen partijen (rijksoverheid, koepel van bedrijven, provincies, gemeenten, waterschappen, vakbonden en NGO's) zijn ontvangen. Die samen hebben besproken welke plannen tot uitvoering kunnen worden gebracht. Inmiddels zijn deze agenda's tot uitvoering gebracht. Een proces waar vanuit de inhoud agenda's zijn gemaakt die vervolgens zijn voorgedragen voor besluitvorming. Een proces dat redelijk werkt, met heldere doelen en heldere acties.

Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van de totstandkoming van de energievisie van de stad Utrecht. In Utrecht zijn zogenaamde stadsgesprekken gevoerd met ruim 200 willekeurig gekozen burgers om samen met gemeente en diverse adviesbureaus en kennisinstellingen de energietoekomst van de stad te verkennen en een plan daarvoor te ontwikkelen. Ook dit is te interpreteren als een nieuwe vorm van polderen.

Zoals uit de voorbeelden blijkt heeft het vormen van een brede beweging veel consequenties voor de aanpak en de vorm van het gesprek. Het is niet zozeer een aanpak met koepelorganisaties en vertegenwoordigende instanties, die veelal voor hun eigen belangen opkomen. Maar het zijn gesprekken met vele en diverse partijen. Van bedrijven tot burgerinitiatieven. Van overheden tot NGO's. Dichtbij en concreet. Waarbij belangen als integraal onderdeel van het proces mee worden genomen. En daarnaast ook flexibiliteit wordt meegenomen waarbij bij verschuiving van belangen of oplossingsrichtingen snel tot een heroriëntatie gekomen kan worden.

¹⁶ De European Performance of Buildings Directive van 2010, die eind 2016 is aangescherpt en recent is bekrachtigd door Europees Parlement geldt hier. Hierbij moeten alle nieuwe gebouwen 'near-zero energy' zijn. De aanscherping gaat nu ook over renovaties. De overheid is niet meer vrij in het bepalen dat ge/verbouwen energieneutraal of niet moet zijn, het is Europees al vastgelegd.

Er zijn nog geen algemeen erkende spelregels voor deze nieuwe manier van overleg, maar er zijn wel methoden¹⁷ en handboeken¹⁸ gemaakt die kunnen helpen.

¹⁷ Bijvoorbeeld: Theory U. Leading from the future as it emerges. Otto Scharmer. 2016.

¹⁸ Bijvoorbeeld: Transition Management: New Mode of Governance for Sustainable Development. Derk Loorbach. 2007.

H7. Samenvatting: concrete aanbevelingen

Op basis van de interviews met wetenschappers en de inzichten die hierboven zijn beschreven komen wij tot vijf aanbevelingen aan het ministerie van BZK bij de verdere ontwikkeling van de NOVI.

1. ALGEMEEN: ZORG VOOR EEN STRAKKE, INTEGRALE MONITORING

Gebruik daarbij de wetenschap uit verschillende disciplines. Zet de monitoring goed op en zorg voor goede financiering. Houd hierbij rekening met het feit dat er geen blauwdruk is. Geef daar ook ruimte in, maar maak in ieder geval expliciet:

- Wie gaat wanneer monitoren?
- Wie gaat wat doen en welke keuzes worden gemaakt?
- Hoe rekenen (korte termijn) maatregelen door naar 2050?

Idee hierbij is om eerst de vijf tot zes grote visies die nu ontstaan (circulaire economie, energie, klimaat, biodiversiteit, landbouw, landschap) naast elkaar te leggen en te bekijken waar die visies elkaar versterken en afbreuk doen aan elkaar. Zorg, op basis van de doelen uit de transities, voor integrale sturing en meting. Sluit bij de monitoring aan bij het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en ook bij het rapport verkenning monitor landschap. In gevallen dat doelen dreigen niet gehaald te worden, moet ingegrepen worden.

2. LANDSCHAP: KOPPEL AAN ANDERE TRANSITIES

Zorg voor zeer actieve aansluiting met de verschillende transities die nu in gang zijn gezet, zoals de transitie rondom circulaire economie en het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Kijk hierbij ook naar koppeling met de regiodeals.

3. NIEUWE ECONOMIE: BEHEERS ONZEKERHEDEN

Niet alleen rondom de nieuwe economie, maar rondom bijna alle thema's hebben we te maken met een grote mate van onzekerheid. Zowel rondom de mate waarin bepaalde transities vorm krijgen als in de effecten van die transities. Aanbeveling hierbij is om hier aan de ene kant ruimte te geven (dus niet alles vast te leggen in bijvoorbeeld een MIRT), maar via een sterke monitoring controle te houden op de uitkomsten van het proces en te kunnen sturen op het realiseren van impact. En daarnaast ook flexibiliteit in het ontwerp wordt meegenomen waarbij bij verschuiving van belangen of oplossingsrichtingen snel tot een heroriëntatie gekomen kan worden.

4. CIRCULAIRE ECONOMIE: CREËER KADERS EN MAAK BELEID OP LOKALE KRINGLOPEN

Geef strakke kaders mee. De suggestie is om het minder vrijblijvend te maken. Bijvoorbeeld door een oplopend percentage secundaire grondstoffen te eisen in de bouw. Dit percentage wordt vervolgens elk jaar verhoogd.

Maak verder beleid op het lokaal sluiten van kringlopen. Als er plannen zijn om lokaal kringlopen te sluiten, maak daar dan fysieke ruimte voor. Denk aan circulaire bouwhubs. Voer verder actief beleid op welke bedrijven in elkaars nabijheid vestigen. Voer actief vestigingsbeleid voor circulaire economie.

Ten slotte is de mogelijkheid van opschaling, gerealiseerd aan het zichtbaar maken van de te realiseren doelen, essentieel.

5. GOVERNANCE: LAAT RUIMTE VOOR DYNAMIEK

Om innovatie ademruimte te geven is dynamiek in het systeem essentieel. Concreet betekent dit: schrijf geen technieken voor. Geef geen gedetailleerde sturing in hoe doelen gerealiseerd moeten worden. Ga tot slot niet ouderwets polderen. Maar stel heldere doelen samen met allerlei partijen vast en investeer in monitoring. Dus faciliteer de transitie (randvoorwaarden) en participeer zelf ook in deze transitie.

Bijlage 1. Betrokken wetenschappers

De volgende wetenschappers zijn bij dit onderzoek betrokken geweest.

Prof. Dr. Louise Vet, hoogleraar ecologie en directeur van het NIOO

Prof. Dr. Bert van Wee, hoogleraar transportbeleid, Technische Universiteit Delft

Prof. Dr. Wilfried van Sark, hoogleraar Integratie van Fotovoltaïsche systemen, Universiteit Utrecht

Dr. Jan Jurriens, lector Circulaire businessmodellen, Avans Hogeschool

Douwe Frits Broens, programmamanager Biobased Economy, Avans Hogeschool

Dr. Aldert Hanemaaijer, Planbureau voor de Leefomgeving

Prof. Dr. David Kleijn, hoogleraar plantenecologie, WUR

Het onderzoek is uitgevoerd door:

Antoine Heideveld, directeur Het Groene Brein

Mark Beumer, programmamanager Het Groene Brein

