

Auteur

Igno
Pröpfer

Praktische aanpak om ruimtelijke plannen vlot te trekken

Met opgaven- gestuurd werken de complexiteit te lijf

Igno Pröpfer is:
grondlegger van
opgavengestuurd
werken en oprichter van
bestuurskundig bureau
Partners+Pröpfer en
mede-oprichter van
VNO-NCW Co-creatie
die zich inzet voor een
duurzame economie op
bedrijventerreinen

We lopen overal vast met ruimtelijke opgaven. Waar we geen antwoord hebben, vluchten we in gezwollen beleidsambities of transities: voor de landbouw, de energiesector en de economie. Ook de roep om het met elkaar heel anders aan te pakken, klinkt al een tijdje; dat we dat integrerend en samen moeten doen, en vooral door over de grenzen van ieders directe belang heen te kijken, door keuzes te maken. Over hoe we dat precies kunnen doen heeft Igno Pröpfer een duidelijk idee.

In 1984 waarschuwt de Commissie Geelhoed al voor de overvloed aan goedbedoelde beleidsplannen en -regels: hoe meer regels en interventies des te geringer de effectiviteit en hoe hoger de kosten. Het blijkt ijdele hoop dat deze wijze woorden effect sorteren. De beleids- en regelzucht is hardnekkig en neemt epidemische vormen aan. Het voorstel voor de Omgevingswet is een nieuwe poging om hieraan het hoofd te bieden. De Memorie van Toelichting van de Omgevingswet uit 2013 bevat een heldere analyse en een warm pleidooi voor

een geheel andere benadering: ruimte voor ontwikkeling in plaats van verstikkende sectorale wetten en beleidskaders. Daarvoor is dan wel een radicale verandering in cultuur, kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers nodig. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving vraagt wat van deze mensen en hun onderlinge samenwerking, en kan niet alleen worden overgelaten aan wet- en regelgeving. In 2023 zijn we nog niet veel opgeschoten. We zijn heel goed in het maken van steeds meer plannen en visies, maar het concreet

realiseren van de opgaven waarvoor we staan is hieraan omgekeerd evenredig. Friso de Zeeuw verwoordt dit treffend in zijn column Sectorale beleidsorgie is geen ruimtelijke regie (ROm, maart 2023). De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) uit 2020 zoekt deze ruimtelijke regie in een sterkere rol van het rijk. Op het NOVI-congres in mei gaf minister Hugo de Jonge aan dat deze visie 'best wel een mooi stuk is, maar dat er een hoofdstuk ontbreekt, namelijk: Hoe dan?'. Het wachten is nu op de nieuwe Nota ruimtelijke ordening.



Karakteristiek beeld in het Groene Hart. Beeld Shutterstock

Een opgave legt onmiddellijk verband met realiseren

Opgave en doel

Met opgavengestuurd werken bieden we een antwoord op deze hoe-vraag. Opgavengestuurd werken biedt een fundamenteel andere manier van kijken én daarmee een fundamenteel andere manier van doen.

De term opgave is in zwang en wordt te pas en te onpas gebruikt. Vaak is er dan geen verschil met een doel. Een opgave is echter wezenlijk anders. Een doel alleen staat voor vrijblijvendheid: 'Het doel is om het doel te halen', zo gaf premier Mark Rutte aan toen de rechter de staat op de vingers tikte over het niet behalen van de klimaatdoelstellingen. Een 'opgave' legt onmiddellijk verband met realiseren, dus dat je iets moet doen. Een opgave bestaat er uit alles te doen wat nodig is om van de huidige naar de gewenste situatie te komen.

Op verschillende bedrijventerreinen in Noord-Brabant formeren we vanuit VNO-NCW Co-creatie samenwerking tussen bedrijven, overheden en instellingen. We brengen op en rond een bedrijventerrein partijen bij elkaar om concreet aan de slag te gaan met een gezamenlijke opgave 'duurzame economie'. Deze opgave biedt een vlag om samen te werken aan gezamenlijke doelen als een 'welvarende economie' en 'betaalbare energie via duurzame bronnen'. Deze gezamenlijke opgave biedt de ruimte en het 'vehicle' om bij te dragen aan individuele doelen. Voor een bedrijf is dit een goede werkomgeving voor hun werknemers en een sterke positie op de arbeidsmarkt. Voor een gemeente en de provincie zijn dat 'klimaatadaptatie' en biodiversiteit, voor het waterschap is dat waterberging.

De principes

Opgavengestuurd werken betekent samenwerken aan een gezamenlijke opgave, in plaats dat iedereen met zijn eigen puntje bezig is. Dat laatste kennen de bedrijven op het bedrijventerrein. Ze worden door alle kanten sectoraal belaagd door overheden: om meer te doen aan ener-

giebesparing, of om automobilititeit terug te dringen, of om bij te dragen aan een gezonde werkomgeving. Dit leidt tot veel praten en weinig doen en op zijn best tot individuele maatregelen voor één bedrijf. Opgavengestuurd werken daarentegen betekent meteen concreet worden. In dit geval door meteen aan de slag te gaan met collectieve oplossingen die tegelijkertijd bijdragen aan diverse doelen van diverse partijen. Denk aan:

- Het realiseren van een lokaal energienet in combinatie met het opwekken van duurzame energie, via windmolens en zonnepanelen op dak (zo mogelijk in combinatie met groene daken), in combinatie met gezamenlijke laadpunten voor elektrische auto's en gezamenlijke energieopslag in innovatieve batterijen.
- Het winnen van ruimte door collectieve parkeergarages, het reduceren van autoverkeer, ruilverkaveling en shared services en het beter benutten van ruimte voor doorgaande groenstroken, fiets- en wandelpaden, waterberging en bedrijfsuitbreiding.

Opgavengestuurd werken verloopt via drie algemene principes.

1 Focussen op het realiseren van opgaven: ►

het gaat om het resultaat of de bedoeling, maar juist daarom doen wat nodig is om de klus klaren.

2 Bouwen en samenwerken: met elkaar iets maken en ontwerpen waarbij het resultaat in beeld is. Samenwerken staat voor meer realiseren door krachten te bundelen voor concrete gezamenlijke actie.

3 Vereenvoudigen en gemeenschappelijk maken: eenvoudig en samenhang aanbrengen door zaken en relaties goed te doorgronden, nodeloze complexiteit te slechten en telkens weer de klokken expliciet gelijk te zetten.

Bouwstenen aanpak Groene Hart

Ik ondersteun het Coördinatiebureau Groene Hart om met behulp van opgavengestuurd werken invulling te geven aan het NOVEX-programma.

De uitdaging is om op een innovatieve manier de samenwerking tussen alle betrokken partijen te verbeteren met als motto 'meer realiseren en minder beleid

produceren'. In dit gebied zijn drie provincies, ruim dertig gemeenten, vijf waterschappen, meerdere departementen, een groot aantal samenwerkingsverbanden én heel veel private partijen actief.

De benodigde nieuwe werkwijze moet vorm krijgen in een aantal cruciale bouwstenen.

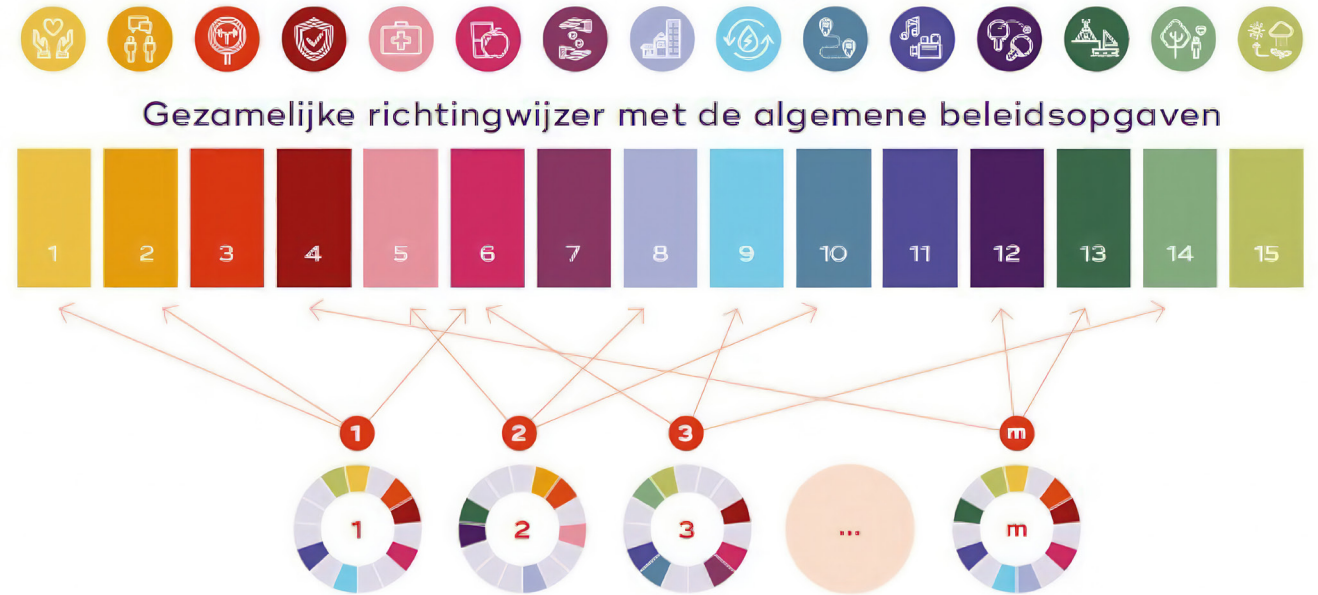
Ten eerste, een ingrijpende beleids- en complexiteitsreductie. Dit kan met behulp van gemeenschappelijke taal en een gemeenschappelijke richtingwijzer voor alle partijen. Hiervoor biedt opgavengestuurd werken vijftien elementaire doelen die voor ieder mens en elke samenleving uitdrukken wat wezenlijk is en wat van waarde is. Dit zijn uiteraard algemene zaken. Denk aan wonen, energie en grondstoffen, buitenruimte, natuur, milieu en economie. We concretiseren deze in doelbomen en evaluatiecriteria. Al het beleid, in alle talige veelvormigheid en methodische rommeligheid aan doel- middel- en probleemformuleringen, kan tot deze vijftien doelen worden teruggebracht; naar analogie van

het periodiek systeem (zie afbeelding ...). Dit is bijvoorbeeld al goed gelukt voor de Regionale Omgevingsagenda 2040 van de regio Holland Rijnland en die van de Lopikerwaard.

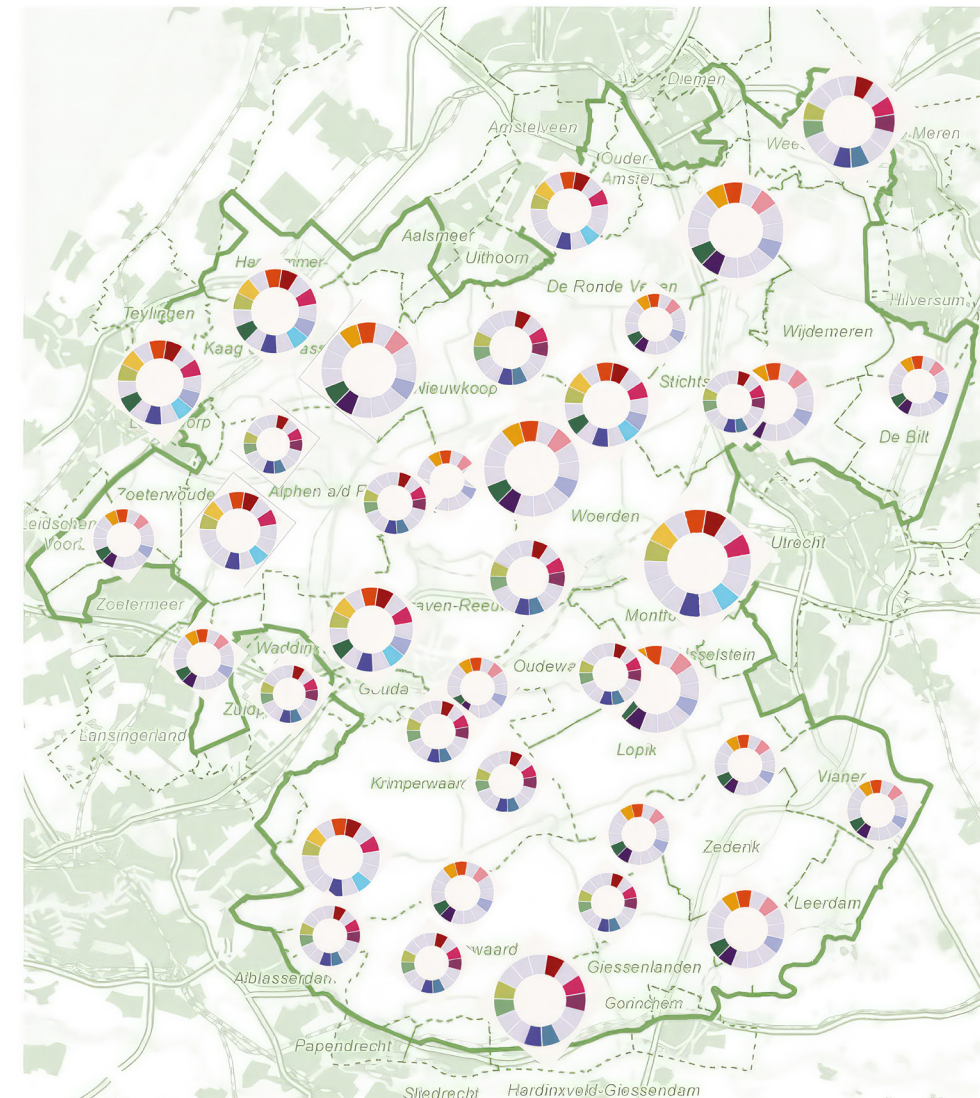
Ten tweede, een hard onderscheid tussen algemene beleidsopgaven om te richten en concrete opgaven om aan te werken. De algemene beleidsopgaven zijn voor iedereen in beeld, plus de voorgang en de realisatie daarvan. De crux is om vervolgens af te zien van sectorale uitvoering daarvan. Deze vormt immers de bron van verspilling en hinder.

De crux is om af te zien van sectorale uitvoering

Van betrokken partijen vragen we maximale energie en aandacht voor de realisatie via concrete opgaven. In de ruimtelijke omgeving zijn dat dus gebiedsopgaven,



Realiseren via concrete gebiedsopgaven: bijvoorbeeld in het Groene Hart



ELEMENTAIRE DOELEN
Voor mens & samenleving

<p>Economie Mensen hebben werk en inkomen en leven welvarend in een welvarende economie voor iedereen</p>	<p>Wonen Mensen hebben een goede woning en woonomgeving en er zijn voldoende, goede en betaalbare woningen</p>	<p>Energie en grondstoffen Voldoende en betaalbare energie en grondstoffen voor individueel gebruik en voor maatschappelijke functies</p>
<p>Geluk Gelukkige mensen en een gelukkige samenleving</p>	<p>Participatie en samenleving Mensen participeren en zijn met elkaar verbonden in een goed functionerende samenleving</p>	<p>Ontwikkeling en opleiding Mensen ontwikkelen en ontplooiën zichzelf naar vermogen en talent en er is een goed opgeleide samenleving</p>
<p>Mobiliteit Mensen zijn mobiel en de maatschappelijk gewenste plaatsen van bestemming zijn goed bereikbaar</p>	<p>Cultuur en media Mensen worden geraakt door en zijn rijk voorzien van kunst en cultuur. Zij hebben toegang tot goed functionerende media</p>	<p>Sport en spel Mensen doen mee aan sporten, spelen en/of bewegen, iedereen op zijn eigen manier</p>
<p>Veiligheid Mensen zijn en voelen zich veilig en zij leven in een veilige en vredige samenleving</p>	<p>Gezondheid Gezonde mensen met een gezonde levensstijl in een gezonde leefomgeving</p>	<p>Voedsel en drinkwater Mensen hebben voldoende te eten en te drinken en iedereen is voorzien</p>
<p>Recreatie en toerisme Mensen ervaren voldoende rust, ontspanning en avontuur en er zijn voldoende mogelijkheden voor recreanten en toeristen</p>	<p>Buitenruimte Fijne, fraaie en functionele buitenruimte waar mensen graag in verblijven</p>	<p>Natuur en milieu Mensen leven in een goede (en dus ook gezonde) fysieke leefomgeving met een rijke en gezonde natuur</p>



maar het kan gaan om concrete personen of groepen. De lakmoesproef voor concreet is dat je 'postcode, rugnummers en tijd' kan benoemen. Waar precies: welk gebied, buurt of straat? Met naam en toenaam: met wie en voor wie? Wanneer precies: tijdstip of periode? Dit vraagt een ingrijpende verschuiving van de inzet van strategen en beleidsmensen naar de frontlijn om mee te werken aan gebiedsopgaven.

Realiseerbaar rendement

Ten derde, concrete gebiedsopgaven hebben dubbele betekenis en krijgen dubbele aandacht. Om te beginnen voor de mensen en betrokken partijen die in dit gebied wonen of een direct belang hebben. De inzet voor iedere concrete opgave is vooral om zo veel mogelijk bij te dragen aan de algemene beleidsopgaven. Plannen maken en het organiseren van realisatiekracht gaan hier hand in hand. Prioriteitsstelling vindt plaats op basis van het te verwachten realiseerbare rendement, in plaats van wensdenken.

Een voorbeeld van een concrete opgave is de 'Drechtdoorsteek'. Deze opgave is enige jaren geleden gestart om een nieuwe vaarverbinding tussen de Westeinderplassen en de Drecht te realiseren. In het kader van het Groene Hart NOVEX-traject wordt deze gebiedsopgave verder uitgewerkt zodat deze kan bijdragen aan diverse algemene beleidsopgaven, zoals recreatie en toerisme, natuur en milieu, economie – in dit geval vooral landbouw –, mobiliteit, buitenruimte, energie en grondstoffen.

Een groot aantal partijen is betrokken of is in beeld om mee te doen. Deze opgave

kan in potentie bijdragen aan de individuele doelen van een groot aantal partijen. Het proces van formeren van de opgave loopt momenteel. De zoektocht is om toe te werken naar concrete oplossingen waarvan de realisatie haalbaar is doordat voldoende partijen meewerken en meebetalen aan deze concrete opgave; juist omdat deze partijen daarmee ook bijdragen aan hun eigen agenda.

Plannen maken en het organiseren van realisatie kracht gaan hand in hand

Ten vierde, samenwerken in en voor het Groene Hart, en breder op (inter)nationale schaal, om concrete gebiedsopgaven de wind in de zeilen te geven met faciliterende opgaven. Dat kan zijn: het aanreiken van relevante gebiedskennis in het kader van bijvoorbeeld 'water en bodem sturend', het ontschotten van financiën om realisatie van integrale gebiedsopgaven te versnellen en het delen van kennis over slimme oplossingen om tegelijkertijd bij te dragen aan meerdere doelen.

Gezamenlijke investeringsagenda

Ten vijfde, mogelijk maken van gedeelde regie door alle betrokken partijen overzicht te bieden over alle concrete gebiedsopgaven. Per concrete gebiedsopgave is in beeld, wat de inzet is, de concrete bijdrage aan de algemene beleidsopgaven, wie betrokken zijn, wat zij bijdragen,

en wat de voortgang en de resultaten zijn. Ten zesde, het organiseren van een 'Bestuurlijke tafel' waarbij alle betrokken overheden 'een goed gesprek' kunnen voeren over politiek-bestuurlijke keuzes die nodig zijn vanuit de samenhang tussen meerdere concrete gebiedsopgaven. Denk aan een 'as om wonen te versterken' en een ecologische verbindingzone. Dit gaat over verdeelkwesties – om noodzakelijke zaken te realiseren die op veel plekken toch niet welkom zijn, zoals windmolens. En wat te doen als bepaalde algemene beleidsopgaven achterblijven en deze telkens weer in een concrete gebiedsopgave van de kaart vallen? Voor het Groene Hart is hiervoor een bestuursovereenkomst opgesteld om samen te werken 'met behoud van het huis van Thorbecke'.

In het Groene Hart zijn eerste stappen gezet. We horen van betrokkenen terug dat het werkt. Het is nu zaak om op de ingeslagen weg door te gaan. De inzet is om te komen tot een gezamenlijke investeringsagenda. Niet één om te bedelen om subsidie, maar een investeringsagenda die vorm krijgt in een arena om politiek-bestuurlijke keuzes te maken; en een markt om tot zaken te komen. De gebiedsopgaven met het meeste maatschappelijke rendement krijgen 'gewicht door coproductie' (inzet, tijd, geld en expertise) om zodoende te landen in gebiedsgerichte realisatie.

De reflex om toch weer eerst alles beleidsmatig te doorgronden en te beheersen is sterk. Beleidsmatig puzzelen geeft geen duidelijkheid en regie. Het houdt ons af van wat nu echt nodig is: met zoveel mogelijk energie maatschappelijke impact realiseren.



Congres
5 oktober 2023 | Provinciehuis Utrecht
www.vvm.info/dagvandeomgevingswet

vvm netwerk van milieuprofessionals

Dag van de Omgevingswet 2023