

PAS leert ons dat we strijdige belangen niet kunnen 'wegpolderen'

Verdaas, Co

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verdaas, C. (null). (2019). PAS leert ons dat we strijdige belangen niet kunnen 'wegpolderen'. Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/pas-leert-ons-dat-we-strijdige-belangen-niet-kunnen-wegpolderen/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

PAS leert ons dat we strijdige belangen niet kunnen ‘wegpolderen’



Door [Co Verdaas](#)

26 sep 2019 - Tien jaar geleden besloot de Tweede Kamer dat de stikstofuitstoot mocht stijgen als gelijktijdig natuurmaatregelen werden getroffen die later tot minder uitstoot zouden leiden. Diederik Samsom en Ger Koopmans hadden hiertoe een amendement ingediend. Met deze theoretische beleidswerkelijkheid namen ze onbedoeld een hypotheek op de toekomst, betoogt hoogleraar Gebiedsontwikkeling Co Verdaas. Als onderliggende belangen en waarden worden ‘weggepolderd’, betekent dit nog niet dat de strijd gestreden is. De keuzes waar ‘we’ voor staan, moeten alsnog gemaakt worden.

Op 7 november praat de leerstoel gebiedsontwikkeling samen met experts uit wetenschap en praktijk met u verder over de PAS en gebiedsontwikkeling op [het SKG Jaarcongres in Den Haag](#).

Na de uitspraak van de Raad van State over de programmatische aanpak stikstof (PAS) buitelen deskundigen en belangengroepen over elkaar heen met – mogelijke – oplossingen. Logisch, er staan veel en grote belangen op het spel en de onzekerheid is groot.

Op 26 september presenteerde de – door het kabinet ingestelde – commissie Remkes een advies. Dat bevat voorstellen voor de korte termijn en de aankondiging in mei 2020 met een vervolgadvisie te komen. Een advies is nog geen besluit. Hoewel de eerste reacties van coalitiepartijen positief zijn, is het nog wel even afwachten tot welke maatregelen het kabinet

gaat besluiten en wat de Tweede Kamer daarvan vindt. Nog later zal blijken of deze besluiten maatschappelijk en juridisch houdbaar zijn.

Wat tot op heden in de discussie ontbreekt is een meer verdiepende reflectie: hoe heeft het zover kunnen komen, wat kunnen we van de PAS leren en hoe komt het toch dat we zo verrast zijn? Ik zie drie hoofdoorzaken: 1. de PAS is de keerzijde van ons poldermodel; 2. een programmatische aanpak is iets anders dan uitvoeringskracht; en 3. een sectoraal stelsel is een recept gebleken voor onverenigbare ambities.

Keerzijde van het polderen

Nederland is wereldberoemd om zijn cultuur van polderen. Daar mogen we trots op zijn. In mijn rol als dijkgraaf ervaar ik vrijwel dagelijks de kracht van ons poldermodel. De bereidheid om met verschillende belangen rekening te houden en elkaar vast te houden. Bij het waterschap is het polderen ingebed in een eeuwenoude traditie van uitvoering, onderhoud en beheer. Kortom, het polderen is gericht op tastbare resultaten in de echte wereld.

“Als onderliggende belangen en waarden worden ‘weggepolderd’ in een theoretische aanpak betekent dit nog niet dat de strijd gestreden is. De keuzes waar ‘we’ voor staan, moeten alsnog gemaakt worden.”

Daar waar polderen een theoretische exercitie wordt, los van de uitvoeringspraktijk, kan de keerzijde van het mooie poldermodel zijn dat de daadwerkelijke confrontatie met de realiteit uit de weg wordt gegaan. Juist om het onderliggende potentiële conflict nog even te parkeren.

Voor wie het nog niet wisten of vergeten waren: de grondleggers van de PAS zijn Ger Koopmans en Diederik Samsom (beiden in hun rol als lid van de Tweede Kamer). In een amendement in 2009 hebben zij vastgelegd dat de stikstofuitstoot mocht stijgen onder één voorwaarde: dat er gelijktijdig natuurmaatregelen werden getroffen die later tot verminderde stikstofdepositie zouden leiden.

Ik ken beiden en hun bedoelingen waren oprecht en integer. Wel is door dit amendement de confrontatie met de immer weerbarstige werkelijkheid – onbedoeld – op de lange baan geschoven. Er is een theoretische beleidswerkelijkheid gecreëerd die 10 jaar later door de Raad van State als niet afdoende is gekwalificeerd. Ik schrijf dit niet om met de vinger te wijzen, wel om een belangrijke les te trekken. Als onderliggende belangen en waarden worden ‘weggepolderd’ in een theoretische aanpak betekent dit nog niet dat de strijd gestreden is. De keuzes waar ‘we’ voor staan, moeten alsnog gemaakt worden.

Ik ken Ger Koopmans en Diederik Samsom beiden en heb voor beiden veel waardering. Vakbekwame politici die weten waar ze het over hebben. Alleen wel met een verschillende blik op de wereld. Ik vermoed dat de PAS het enige onderwerp is waarop ze elkaar als lid van de Tweede Kamer ooit hebben gevonden. Dat illustreert mijn betoog dat onbedoeld een hypotheek op de toekomst is genomen.

Uitvoeringskracht

Een belangrijk punt van kritiek van de Raad van State is dat de PAS niet doet wat ie belooft, namelijk uitvoering geven aan maatregelen die werken. In de bestuurskundige literatuur wordt dit ook wel aangeduid als de *implementation gap*: het onvermogen om beleid om te zetten in uitvoering en tastbaar resultaat. Uitvoeringskracht begint ook met bestuurlijke borging en verantwoordelijkheid. De afgelopen jaren is veel beleid dat raakt aan de leefomgeving gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Ik wil hier niet deze keuze betwisten, want ook daar waren legitieme redenen voor. Wél heeft de decentralisatie tot gevolg gehad dat een deel van de kennis, de borging en (dus) de uitvoeringskracht gefragmenteerd is geraakt. Niet omdat provincies of gemeenten niet van goede wil waren. Integendeel, maar het vraagt nu eenmaal tijd en aanpassing om nieuwe taken adequaat en slagvaardig uit te voeren.

De les die hier geleerd kan worden is dat velen erop hebben vertrouwd dat de PAS een prima instrument was om uitvoering te geven aan tal van projecten en programma's, maar dat de vraag wie de uitvoering ter hand moest nemen onbeantwoord bleef. Dus de PAS had kunnen werken, zoals ook door de Raad van State zelf is betoogd, mits de uitvoeringskracht op orde zou zijn gebracht. In mijn jaren als gedeputeerde kreeg ik na invoering van de PAS ook weleens te horen dat deze lastig te vertalen was in een bestemmingsplan voor het buitengebied. Als mijn geheugen me niet in de steek laat, is me zelfs ooit verteld dat het onmogelijk zou zijn om aan alle wettelijke vereisten in het bestemmingsplan te voldoen. Op mijn vraag hoe we wel aan de wettelijke verplichtingen zouden kunnen voldoen, heb ik nooit een sluitend antwoord gekregen. Dat brengt me op de derde les.

Een complex sectoraal stelsel

De afgelopen decennia hebben we talloze sectorale wetten en instrumenten ontworpen die alle raken aan de leefomgeving. Dat is gebeurd met de beste bedoelingen en heeft de leefomgeving ook veel goeds gebracht. De laatste jaren zijn we echter aan de grenzen geraakt van wat je met 26 sectorale wetten en bijbehorend instrumentarium nog kan sturen. Niet voor niets is de Omgevingswet breed omarmd door Eerste en Tweede Kamer en het maatschappelijk middenveld.

“Het sectorale denken maakt dat we lang weg kunnen blijven van de pijnlijke keuzes die soms gemaakt moeten worden. Ons land heeft een gegeven hoeveelheid ruimte waarin verschillende belangen nu eenmaal om voorrang strijden.”

Door elk belang zijn eigen sectorale wet te geven, is buiten beeld geraakt wat de afzonderlijke sectorale keuzes voor andere sectoren betekenen. De PAS maakt dit op dramatische wijze duidelijk. Het sectorale denken maakt dat we lang weg kunnen blijven van de pijnlijke keuzes die soms gemaakt moeten worden. Ons land heeft een gegeven hoeveelheid ruimte waarin verschillende belangen nu eenmaal om voorrang strijden.

Natuurlijk proberen we zoveel mogelijk te integreren en te combineren, bijvoorbeeld door zonnepanelen op daken te leggen en natuurvriendelijke akkerranden te maken. Veel is ook oplosbaar met creatieve stedenbouwkundige concepten en nieuwe, schonere technologische oplossingen. Maar dat neemt niet weg dat we uiteindelijk aan een grens raken van wat in

Nederland nog gecombineerd of ingepast kan worden. Ook op het vlak van de energietransitie komt die grens snel dichterbij.

In gebiedsontwikkeling, waarin doorgaans veel maatschappelijke waarde wordt gecreëerd door te verbinden, combineren en integreren, worden de grenzen van wat nog kan en mag uiterst concreet. Er zijn keuzes nodig. Aan de politiek, en dus aan ons allen, om die keuzes te maken. En laat dat zorgvuldige keuzes zijn. Dat wil zeggen: in dialoog met belanghebbenden, doorvoed met robuuste kennis, gericht op de lange termijn. Alleen dan kan de genoemde *implementation gap* worden gedicht en kunnen we onze leefomgeving internationaal vermaard houden.

Los van de onzekerheid en economische en maatschappelijke schade leert de PAS ons dus belangrijke lessen: het poldermodel is een prachtige werkwijze, mits we de soms tegenstrijdige belangen aan de voorkant op tafel leggen, we erkennen dat er grenzen zijn aan wat je in ons land aan functies kunt combineren, we zorgen dat wat wordt afgesproken ook wordt uitgevoerd (bestuurlijk borgen en monitoren). Als dit niet gebeurt, moeten er duidelijke consequenties aan verbonden zijn. Zoveel heeft de PAS wel duidelijk gemaakt.

Cover: Marc Blommaert

Verder lezen:

[26 sep 2019 Vernuftige oplossingen voor zelf gecreëerde problemen](#)

[19 jul 2019 Download hier de oratie van Co Verdaas](#)

[25 jun 2019 Co Verdaas: Gebiedsontwikkeling was nog nooit zo ingewikkeld \(én gaaf\) uitgelicht](#)

[21 feb 2019 Co Verdaas pleit voor ‘schizofrenie’ in gebiedsontwikkeling uitgelicht](#)

[3 mei 2019 Participatieplicht raakt iedereen uitgelicht](#)

Auteur



[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland