

Vergaderjaar 2017–2018

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2018

Mede namens de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Medische Zorg en Sport informeer ik u over de wijze waarop en de richting waarin de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt opgesteld. De NOVI wordt de langetermijnvisie op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkeling naar een duurzame fysieke leefomgeving.

Van startnota naar keuzes

In februari 2017 zijn in de startnota «De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie»¹ de trends en ontwikkelingen, de sectorale opgaven en de vier strategische opgaven voor de fysieke leefomgeving geagendeerd:

1. Naar een duurzame en concurrerende economie;
2. Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving;
3. Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;
4. Naar een waardevolle leefomgeving.

De afgelopen periode zijn beleidsopties voor deze vier strategische opgaven, inclusief thema's die deze opgaven overstijgen, ambtelijk verkend. Het kabinet bepaalt mede in het licht van het regeerakkoord in de huidige fase stapsgewijs, en samen met de medeoverheden, de ambities waarmee aan de opgaven zal worden gewerkt. Deze keuzes worden uitgewerkt tot de ontwerp NOVI. Deze stuur ik eind 2018 aan uw Kamer. Daaraan voorafgaand zal ik u rond de zomer de hoofdlijnen schetsen. Zodoende kan de impact van het Klimaatakkoord goed worden geduïd. De NOVI zal in 2019 worden vastgesteld.

¹ Kamerstuk 34 682, nr. 1.

Een nationale visie

Het kabinet vindt het essentieel dat de NOVI een nationale visie wordt en niet alleen een visie van de rijksoverheid. De Nationale Omgevingsvisie is op basis van de Omgevingswet zelfbindend voor het Rijk. Directe betrokkenheid van en interactie met vele partijen is echter noodzakelijk, omdat belangrijke opgaven waar we in Nederland voor staan niet door één partij kunnen worden aangepakt. Deze prioritaire opgaven, waarover later meer, vragen om coalities van overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Ze vragen ook om een benadering die heel ons land omvat. De NOVI richt zich dan ook op heel Nederland met erkenning van de diversiteit en eigen waarde van alle regio's. Daarbij bezien we Nederland vanuit een internationaal perspectief, inclusief de sustainable development goals waaraan ook Nederland zich gecommitteerd heeft. Alle bestuurslagen zullen als uitvloeisel van de Omgevingswet een Omgevingsvisie opstellen. Parallel aan het Rijk zijn veel gemeenten en provincies daar dan ook al mee bezig, het proces van de NOVI zal daarmee worden verbonden.

De Nationale Omgevingsvisie is pas echt effectief als hij inspireert, verbindt en aanzet tot actie. En vooral: als we keuzes durven maken. Uitgangspunt is dat we deze keuzes gezamenlijk maken. Dit zal de daadwerkelijke uitvoering ten goede komen. Het opstellen van de Nationale Omgevingsvisie is een complex en omvangrijk proces waarbij wordt gekeken naar de opgaven voor de fysieke leefomgeving op de lange termijn, maar ook naar keuzes die op korte termijn moeten worden gemaakt. In het gedecentraliseerde stelsel van het omgevingsbeleid pakt het Rijk weer een actieve rol. Geen ingreep in de afgesproken verdeling van verantwoordelijkheden, maar wel een nadrukkelijke inzet van het Rijk om in samenwerking doelen te halen.

De Nationale Omgevingsvisie komt tot stand via een open werkwijze. Bij de totstandkoming van de NOVI wordt intensief ambtelijk en bestuurlijk (via het Bestuurlijk Overleg fysieke omgeving) samengewerkt door alle betrokken departementen, met gemeenten, provincies en waterschappen. Tevens worden adviesraden, kennisinstellingen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers betrokken. Zo wordt de participatie bij het opstellen van de NOVI ingericht, zoals bedoeld in de Omgevingswet. Over participatie in het bredere kader van de Omgevingswet zal ik u separaat informeren. Met uw Kamer wil ik graag het gesprek voeren over de keuzes die de koers en inhoud van de Omgevingsvisie zullen bepalen.

Urgentie: keuzes zijn nodig

In de NOVI worden nationale belangen aangewezen. Dat zijn belangen waar niet per definitie alleen het Rijk «eigenaar» van is, een groot aandeel in heeft, of zelf alle uitvoerende taken heeft. Het bestaande Kustpact laat bijvoorbeeld goed zien hoe gebiedsspecifieke ontwikkelingen en kwaliteiten van nationaal belang kunnen worden geborgd zonder dat het Rijk daarin de eerste verantwoordelijkheid heeft. Het sturingsmodel voor het Kustpact is een goed voorbeeld voor de manier waarop in de NOVI mogelijk op vergelijkbare wijze andere nationale belangen geborgd kunnen worden en opgaven in gezamenlijkheid kunnen worden opgepakt.

De situatie is urgent. We zien veel op Nederland afkomen, er zijn zoveel wensen in de fysieke ontwikkeling van ons land, dat ons land verre van groot genoeg is om voor alles plek te kunnen maken. We kunnen nooit overal en tegelijkertijd alle belangen 100% bedienen. Soms kunnen we combinaties maken, maar ook dat kan lang niet altijd en overal: keuzes zijn noodzakelijk. De druk op de leefomgeving vraagt voortdurend om

afweging van verschillende belangen die, vooral rond urgente en grote opgaven, kunnen botsen. We moeten scherpe keuzes maken op onderwerpen waar de opgaven en belangen dermate in elkaar grijpen, dat we over de sectoren heen moeten werken om onze gestelde doelen te kunnen halen, ook waar deze doelen alleen sectoraal geformuleerd zijn. Dit doen we vanuit de kracht van Nederland: onze leefomgeving is onderdeel van onze identiteit. Het is daarom van belang oog te hebben voor bestaande kwaliteiten (of gebrek daaraan) en nieuwe kwaliteit toe te voegen door nieuwe ontwikkelingen en transities goed in te passen.

Op de vier inhoudelijke strategische opgaven wordt in de startnota nog geen richting gekozen. Om een eerste stap te maken in het bepalen van de richting vertalen we, op basis van urgentie en het regeerakkoord, deze in de volgende prioriteiten voor de NOVI:

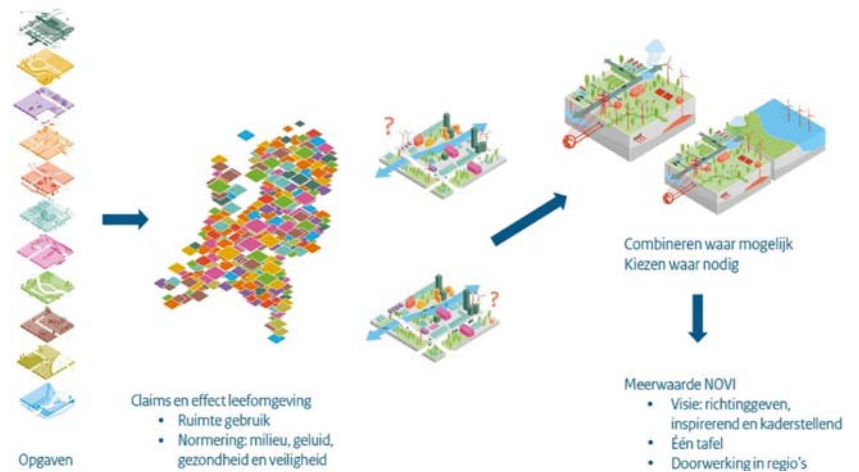
1. Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland. Vanuit onze sterke internationale positie moeten we werk maken van een nieuw (duurzaam) economisch verdienmodel. Grote ontwikkelingen ten behoeve van een duurzaam en concurrerend vestigingsklimaat vragen om focus op de volgende punten:
 - transities van haven- en industriegebieden;
 - transformatie van productieprocessen (naar een circulaire economie);
 - versterking van industrieclusters;
 - (internationale) bereikbaarheid van economische kerngebieden;
 - leefbaarheid en aantrekkelijkheid van steden en economische kerngebieden;
 - versterking van de stedelijke economie in heel Nederland (toplocaties kenniseconomie én onze main-, brain-, green- en energyports);
 - mogelijkheden en effecten van nieuwe technologische ontwikkelingen (robotisering, digitalisering).
2. Ruimte voor de klimaat- en energietransitie. Dit vraagt om afwegingen en vergaande keuzes in de inrichting van onze fysieke leefomgeving (zowel boven- als ondergronds). Klimaat en energie hebben niet eerder zoveel gevraagd van onze fysieke leefomgeving. De transities moeten worden ingepast, terwijl er ook grote druk is vanuit andere opgaven en belangen. De afspraken uit het Klimaatakkoord vormen hiervoor belangrijke input. De focus ligt onder andere op:
 - verduurzaming bestaande gebouwde omgeving;
 - duurzame warmteopties en bijbehorende infrastructuur (geothermie, warmtepompen, ruimte voor warmtenetten in stedelijke regio's);
 - duurzame elektriciteit (ruimte voor zowel kavels voor windenergie op zee, zonnedaken en -weides alsook wind op land);
 - energienetwerken (aanlanding en doorvoer van wind op zee, transport en opslag);
 - nieuw vestigingsbeleid voor grote energievragers (zoveel mogelijk bij aanlandpunten van energie vanaf zee);
 - CO₂-afvang, opslag en gebruik;
 - verduurzaming mobiliteit, onder meer binnen de stad en op de logistieke corridors vanaf zeehavens en economische knooppunten (inclusief planning laadinfrastructuur);
 - Noordzee (ruimte voor energietransitie in relatie tot andere functies).
3. Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen. Het voorzien in een betaalbare en bij de behoefte passende woning en woonomgeving voor iedereen vraagt om keuzes vanuit een brede afweging: samenhang met bereikbaarheid, gezondheid en veiligheid, klimaatadaptatie, versterking en instandhouding van culturele waarden en verduurzaming van de gebouwde omgeving. Verbetering en verduurzaming van

de mobiliteit vraagt, naast het op orde hebben van de basis, onder meer om vernieuwing (bijvoorbeeld smart mobility) en gerichte keuzes tussen de modaliteiten. Gezondheid en veiligheid vraagt om een specifieke benadering, breder dan alleen gericht op industrie en transport. De inrichting van de stad doet ertoe, om voor mensen een prettiger leefklimaat te realiseren. Verbetering van gezondheid en veiligheid is dan ook meer dan het op orde hebben van de basiskwaliteit van de woon- en werkomgeving, namelijk de ontwikkeling van gezonde en veilige toepassingen en een bijbehorende inrichting van gebieden. De focus ligt op:

- kwalitatief hoogwaardige locaties voor verstedelijking gekoppeld aan de woonbehoefte en afgestemd met mobiliteit. In eerste aanleg binnenstedelijk (inclusief transformatie) en waar nodig ook aan de randen van reeds bebouwd gebied;
 - klimaatadaptieve inrichting (rekening houdend met waterveiligheid, voldoende waterbergingsmogelijkheden en voorkomen van hittestress);
 - natuurinclusieve en gezondheidsbeschermende en -bevorderende planvorming (meer groen, meer bewegen);
 - het direct meenemen van de verduurzaming van de gebouwde omgeving (aardgasvrije wijken);
 - het benoemen van ingrepen die bijdragen aan het creëren van een aantrekkelijke leefomgeving om te wonen, werken en verblijven ter verbetering van het vestigingsklimaat;
 - vraagstukken in krimpgebieden rondom sloop en herstructurering en het bereikbaar houden van voorzieningen;
 - zorgen voor een schone, veilige en gezonde woon- en werk omgeving, ook bij de inrichting van de leefomgeving.
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Zowel ontwikkelingen in de landbouw, het onder druk staan van de kwaliteit van de leefomgeving en natuur als de krimpproblematiek in bepaalde regio's vragen om een nieuwe visie. Voor de kwaliteit van de leefomgeving is het van belang om van meet af aan te sturen op de ontwikkeling van veilige, gezonde en schone toepassingen en bijbehorende inrichting van gebieden. Dit alles vraagt om (nieuw) veiligheidsbewustzijn. Ontwikkeling en bescherming strijden hier om aandacht en vragen om synergie en waar nodig keuzes. De focus ligt op:
- natuurinclusieve en circulaire land- en tuinbouw;
 - het beperken van de gezondheidseffecten van intensieve veeteelt;
 - waterveiligheid, milieu- en waterkwaliteit en klimaatadaptatie;
 - transitie van landbouw en natuur om bij te dragen aan het terugdringen van broeikasgassen;
 - vrijkomende landbouwgronden en agrarische bebouwing (inclusief daaraan verbonden leefbaarheidsproblematiek);
 - natuur (-netwerk Nederland) en cultuurhistorie;
 - open ruimtes (onder andere het Groene Hart, de Veluwe, De Waddenzee, de kust en andere grote wateren);
 - bodemdalingsproblematiek (inclusief oxidatie veenweide);
 - borgen van bereikbaarheid (bijvoorbeeld vraaggestuurd).

Deze vier prioriteiten kunnen alleen in samenhang verder worden gebracht, met aandacht voor thema's die hier dwars doorheen lopen, zoals omgevingskwaliteit, gezondheid, cultuurhistorie, klimaatadaptatie, water, bodem, (nationale) veiligheid en milieukwaliteit. Daarbij moeten we de confrontatie tussen verschillende (deel)belangen niet uit de weg gaan, maar deze juist opzoeken. Op verschillende punten schuren de belangen namelijk. Dit biedt naast spanning ook kansen. Dat onderkennen en zichtbaar maken moet uiteindelijk helpen betere keuzes te maken (synergie, maar ook uitruil). Van belang is dat keuzes worden gemaakt die vanuit een breed welvaart- en veiligheidsperspectief effectief en efficiënt

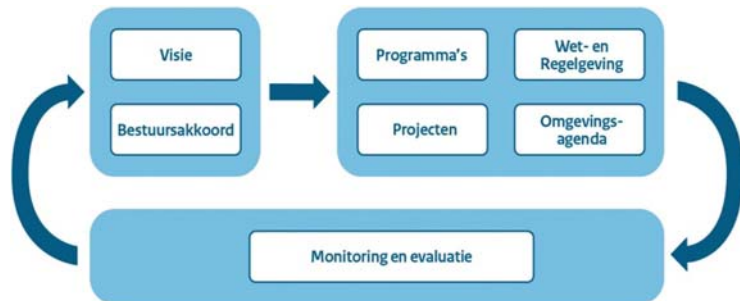
zijn en bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. De NOVI vormt een centrale tafel waar genoemde spanningsvelden en opgaven aan de orde komen en verder worden gebracht (zie het figuur hieronder). Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten op bestaande structuren en overleggen, zoals de MIRT-aanpak.



Een werkend stelsel

De NOVI wordt geen blauwdruk. De NOVI gaat werken als we selectief zijn en als we het toekomstperspectief concreet in het hier en nu gestalte geven. Deze selectiviteit in doelen en prioriteiten sluit aan bij de eerder verkregen adviezen van onder meer de Rli en het PBL.

Een visie alleen is nooit genoeg, cruciaal is dat de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in lijn met de visie plaatsvindt. Daarom wordt toegewerkt naar een werkend stelsel. De instrumenten van dat stelsel verschillen in intentie en effect. Er wordt komende tijd verder onderzocht wat effectief kan zijn bij de verschillende opgaven waar we voor staan in de NOVI.



De uitvoering in lijn met de NOVI krijgt meer vorm en inhoud in programma's en wet- en regelgeving, zoals kaderstelling in een van de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet, om de doelen die worden gesteld in de visie te bereiken. De programma's, een instrument uit de Omgevingswet, kunnen sectoraal, integraal en/of gebiedsgericht zijn. De eerste verantwoordelijkheid voor de programma's ligt bij de betreffende vakdepartementen, maar deze horen met elkaar te functioneren in een werkend stelsel en aan te sluiten bij de in de NOVI gestelde ambities. Daar waar het stelsel al vorm en inhoud heeft, zoals in

het MIRT, wordt geen overlap gecreëerd en maken we waar dat effectiever is gebruik van de bestaande structuren en instrumenten.

Om de opgaven gezamenlijk daadkrachtig op te pakken is het van belang dat de inzet van het Rijk en de medeoverheden op elkaar aansluiten, zoals dat ook in de op 14 februari jl. ondertekende Programmastart interbestuurlijk programma (IBP) is afgesproken². Dat programma agendeert in het fysieke domein vier maatschappelijke opgaven: samen aan de slag voor het klimaat, toekomstbestendig wonen, regionale economie als versneller en naar een vitaal platteland. De inhoud van deze interbestuurlijke opgaven sluit aan bij de prioriteiten voor de NOVI. De NOVI zal in samenhang met het IBP worden uitgewerkt.

Om de samenwerking te bekrachtigen, is in het startdocument IBP afgesproken om aan de NOVI een concreet bestuursakkoord te koppelen. De kern daarvan is interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking. Daarvoor worden actiegerichte afspraken gemaakt over de realisatie van de opgaven en de aansluiting tussen NOVI, Provinciale Omgevingsvisies (POVI) en Gemeentelijke Omgevingsvisies (GOVI). Het bestuursakkoord wordt gekoppeld aan de ontwerp NOVI en zal na het verschijnen daarvan worden gesloten. Zodoende geeft het bestuursakkoord invulling aan de verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerkingsafspraken zoals deze staan beschreven in de Omgevingswet.

Om de visie door te laten werken in de regio werken we het in het startdocument IBP opgenomen voorstel voor omgevingsagenda's uit. Die agenda's kunnen een actualisatie en verbreding zijn van de bestaande gebiedsagenda's zoals die nu een rol spelen bij de bestuurlijke overleggen in het kader van het MIRT. De aansluiting van regionaal en nationaal beleid moet zorgvuldig worden opgepakt. De visie vormt de basis, voor de vertaling naar gebieden kunnen deze omgevingsagenda's een belangrijke rol gaan spelen. In de omgevingsagenda's worden de nationale doelen uit de NOVI en de regionale doelen uit provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies concreet op elkaar aangesloten. Dit leidt tot gezamenlijke definiëring van de opgaven en gewenste aanpak in dat gebied. Op basis daarvan kunnen vervolgens afspraken worden gemaakt en uitgevoerd, waar van toepassing in bestaande structuren en overleggen. In de omgevingsagenda's kan verder vooruit worden gekeken, ook voorbij de huidige planningshorizon (van het MIRT en andere rijksprogramma's). In aanloop naar het opstellen van omgevingsagenda's loopt een eerste pilot met Gelderland en Overijssel. Onderdeel van deze pilot is vast te stellen of, hoe en op welk schaalniveau/gebiedsgrootte omgevingsagenda's voorzien in een behoefte.

Bepaalde gebieden kunnen exemplarisch zijn voor hoe er in lijn met de NOVI geopereerd moet worden. Dit zijn plekken in Nederland waar meerdere van de prioriteiten samen komen, waarbij een integrale en gezamenlijke aanpak tot betere resultaten kan leiden en waar meerdere overheden en maatschappelijke partijen urgentie voelen om tot keuzes te komen. Deze gebieden worden door het kabinet aangeduid als perspectiefgebieden (als onderdeel van de omgevingsagenda's). De bedoeling is met de regionale partners in deze gebieden tot een gezamenlijk toekomstperspectief te komen, met oplossingen voor klemmende vraagstukken in onze leefomgeving. Met deze gebiedsgerichte werkwijze wordt bijvoorbeeld met de Bereikbaarheidsprogramma's in het kader van het MIRT al ervaring opgedaan.

De gebieden kunnen onderling verschillen in omvang en «opdracht», afhankelijk van de opgaven die er spelen. De perspectiefgebieden kunnen

² Kamerstuk 29 362, nr. 266.

als inspiratiebron dienen voor andere gebieden. Zoals voor de gehele NOVI geldt wordt uitgegaan van de bestaande verdeling van bevoegdheden en middelen.

De in de NOVI gestelde doelen en ambities zullen niet in één keer worden gerealiseerd. Daarbij zullen opgaven in de tijd veranderen. Daarom wordt een cyclische aanpak gehanteerd. Er wordt daarvoor een monitoring- en evaluatiesysteem uitgewerkt om het doelbereik in beeld te brengen. De monitor van de NOVI wordt ook beschouwd als de monitor van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet³.

Stappen naar de visie

Ik bereid de Nationale Omgevingsvisie voor op grond van de eisen van huidige wetgeving en de eisen en geest van de Omgevingswet. Zodoende kan de visie al worden vastgesteld voordat de Omgevingswet in werking treedt. Dit is van belang, omdat de urgentie groot is en door medeoverheden en maatschappelijke partijen aan het Rijk wordt gevraagd positie in te nemen. Ik geef bij het vaststellen aan welke delen van huidige structuurvisies en andere beleidsnota's door deze visie worden vervangen. Zodoende krijgt de NOVI al haar werking. In de Invoeringswet Omgevingswet is opgenomen dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de NOVI wordt aangemerkt als Omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet (artikel 11.9, lid 3).

Voor de Nationale Omgevingsvisie wordt een planMER opgesteld. Dit voorjaar zal ik daarvoor een kennisgeving op grond van artikel 7.9 van de Wet milieubeheer uitdoen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

³ Kamerstuk 33 118, nr. 35.