



Planbureau voor de Leefomgeving

NAAR EEN SAMENHANGENDE **NATIONALE OMGEVINGSVISIE**

Het Kabinetsperspectief NOVI en de Omgevingswet

Policy Brief

Rienk Kuiper

met medewerking van:

Jan Ritsema van Eck

David Evers

Olav-Jan van Gerwen

Hans van Grinsven

Bart Rijken

19 december 2018

PBL

Colofon

Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2018

PBL-publicatienummer: 2626

Contact

rienk.kuiper@pbl.nl

Auteurs

Rienk Kuiper, met medewerking van David Evers, Jan Ritsema van Eck, Hans van Grinsven, Bart Rijken, Olav-Jan van Gerwen

Iconen

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kuiper, R. (2018), Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie. Het Kabinetsperspectief NOVI en de Omgevingswet, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting **4**

Inleiding **6**

Aanleiding

Omgevingsvisies volgens de Omgevingswet

Vier aandachtspunten voor de verdere uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie **8**

1. Investeer in samenhangende en richtinggevende visievorming
2. Bied meer ruimte voor hoe daarbij om te gaan met onzekerheden
3. Werk samen met alle overheidslagen en betrek relevante actoren
4. Zet ook sectorale instrumenten in, en hervorm die waar nodig naar integrale instrumenten

Literatuur **13**

Bijlage **14**

Samenvatting

Zowel het klimaat- als het landbouwbeleid is in een beslissende fase terechtgekomen, zo concludeerde het Planbureau voor de Leefomgeving in september in de Balans van de Leefomgeving 2018. Rondom de grote thema's, met name op het vlak van de energietransitie, de systeemverandering in de landbouw, het circulair maken van de economie en de verdere verstedelijking, zijn bepalende beleidskaders in de maak (PBL 2018b).

De opgaven voor de leefomgeving blijven daarbij groot: Nederland heeft een te hoge uitstoot van broeikasgassen om aan de klimaatdoelstellingen te kunnen voldoen, delen van de landbouw lopen hard tegen maatschappelijke en ecologische grenzen aan en de biodiversiteit staat sterk onder druk. Er is nú beleid nodig om stráks de doelen te kunnen halen (PBL 2016a). Daarvoor is een *samenhangend* en *pragmatisch* toekomstbeeld op de ontwikkeling van Nederland nodig. Deze krijgt conform de Omgevingswet vorm in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), waar al enkele jaren aan wordt gewerkt, en die in 2019 het licht moet zien.

Samenhangend is van belang omdat de verschillende opgaven niet los van elkaar kunnen worden gezien. *Pragmatisch* is belangrijk omdat verbindingen tussen die opgaven ook feitelijk moeten leiden tot het samenstel van gewenste veranderingen – van de manier van wonen, tot aan het vervoeren en verwarmen toe.

Het PBL heeft in de *Verkenning omgevingsopgaven voor de NOVI* (2016b) benadrukt dat het van groot belang is dat de Nederlandse overheid houvast biedt door in de Nationale Omgevingsvisie een duidelijke langetermijnambitie te formuleren, in nauwe samenwerking met de samenleving. Zo'n gedeelde ambitie helpt om de energieke samenleving te mobiliseren; ze geeft decentrale overheden en maatschappelijke partijen richting en houvast bij de grote onzekerheid van bijvoorbeeld de energietransitie en de ontwikkeling naar een duurzame, circulaire economie en samenleving. 'Richting geven, ruimte maken', zo heette het bij de Balans van de Leefomgeving 2016.

In 2018 publiceerde het kabinet zijn uitgangspunten voor de Nationale Omgevingsvisie in het *Kabinetperspectief NOVI* (Ministerie BZK 2018). Dit perspectief lijkt de NOVI neer te zetten als een voornamelijk ruimtelijke visie, waarin de hoofdlijnen van sectorale beleidsnota's op het gebied van energie, landbouw, natuur en mobiliteit worden samengebracht. Op elk van de deelterreinen worden zinvolle algemene ordeningsprincipes aangereikt, zoals voor de plaatsing van hernieuwbare energie, voor de regionale woningopgave, het tegengaan van verdere bodemdaling. Met deze 'sectorale' insteek dreigt wel spanning te ontstaan met de filosofie van de Omgevingswet (Tweede Kamer 2014b). De Omgevingswet ziet een omgevingsvisie namelijk expliciet als een samenhangende visie, en niet louter als 'de optelsom' van sectorale opgaven. Juist de Rijksoverheid zou de NOVI daarom op moeten stellen vanuit deze integrale intentie. Niet alleen omdat het Rijk een voorbeeldfunctie heeft, maar vooral ook om zo voldoende handreikingen te bieden aan provincies, gemeenten en andere maatschappelijke actoren over de gewenste samenhang tussen de nationale en regionale ontwikkelrichtingen. In de wijken is bijvoorbeeld afstemming noodzakelijk tussen het inzetten van hernieuwbare energiebronnen, het bepalen van momenten van woningonderhoud, bestand maken tegen klimaatverandering en vernieuwing van de riolering. Maar die afstemming is niet vanzelfsprekend, en afhankelijk van wat zich vanuit de bredere omgeving ook in de loop der tijd aan volhoudbare warmtebronnen aandient. Een samenhangende Omgevingsvisie is ook van belang voor industriële clusters

die op zoek zijn naar de aansluiting met de nationale overgang naar een fossielarme productiesector en -infrastructuur. Die productie en infrastructuur moeten daarvoor overstappen op bronnen van hernieuwbare energie en principes van een circulaire economie. Verticale en horizontale coördinatie grijpen in elkaar, zowel op het nationale als op het regionale schaalniveau.

Het kabinet staat voor de taak aan te geven hoe het de nationaal-regionale en sectoraal-integrale samenhang tussen omgevingsopgaven ziet, zowel in de ruimte als in de tijd, en welke betekenis het wil toekennen aan omgevingskwaliteit in het veranderende Nederland van nu en in de toekomst. Juist ook omwille van draagvlak en betrokkenheid. Om te komen tot die samenhangende visie heeft het PBL in dit stadium van de beleidsontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie vier aanbevelingen voor het kabinet:

1. investeer in samenhangende en richtinggevende visievorming;
2. bied meer ruimte voor hoe daarbij om te gaan met onzekerheden;
3. werk samen met alle overheidslagen en betrek relevante actoren;
4. zet ook sectorale instrumenten in, en hervorm die waar nodig.

Inleiding

Aanleiding

Het (toenmalig) ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het PBL in januari 2015 gevraagd een ex-ante evaluatie op te stellen van de Nationale Omgevingsvisie. Deze *Policy Brief* is een tussenproduct op weg naar die ex-ante evaluatie, waarin we een reflectie geven op het Kabinetperspectief. De feitelijke ex-ante evaluatie vindt later plaats, namelijk op het moment dat het kabinet de ontwerp-NOVI aan de Tweede Kamer heeft toegezonden.

Het kabinet zet met dit perspectief de eerste stap richting de NOVI. De tweede stap wordt het ontwerp van de NOVI, dat begin 2019 zal worden opgeleverd. De derde stap is het gebiedsgericht uitwerken in omgevingsagenda's en zogeheten perspectiefgebieden.

Omgevingsvisies volgens de Omgevingswet

De Memorie van Toelichting voor de Omgevingswet (Tweede Kamer 2014a) benadrukt de noodzaak van een omgevingsvisie als één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn:

*'Een omgevingsvisie gaat onder meer in op de **samenhang** tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De gedachte van de regering is dat een **duurzame ontwikkeling** van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van **één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn**. Daarvoor is de omgevingsvisie.'*



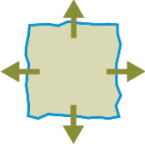

Daarnaast geven de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting nog een groot aantal randvoorwaarden aan voor omgevingsvisies. Uit die randvoorwaarden heeft het PBL criteria afgeleid voor het evalueren van omgevingsvisies (tabel 1). Het PBL zal de ontwerp-NOVI in 2019 evalueren aan de hand van deze criteria. In de voorliggende Policy Brief gebruiken we deze criteria ook om het Kabinetperspectief NOVI aan te spiegelen, om zo aanbevelingen te doen voor de verdere uitwerking van de NOVI (zie ook Bijlage 1).

De vier hoofdcriteria zijn:

1. Samenhang en visie
2. Volledigheid
3. Participatie en samenwerking
4. Doelgerichtheid en duidelijkheid

Tabel 1

Evaluatiecriteria voor omgevingsvisies op basis van de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting

	<p>1. Samenhang en visie</p> <ul style="list-style-type: none">a. integrale, richtinggevende langetermijnvisie, gericht op duurzaamheidb. inspelen op onzekerhedenc. benoemen van strijdigheden en meekoppelende ontwikkelingen
	<p>2. Volledigheid</p> <ul style="list-style-type: none">a. de relevante omgevingsopgavenb. zowel ontwikkeling als gebruik, beheer, behoudc. beginselen: voorzorg, preventief handelen, bronaanpak, de vervuiler betaalt
	<p>3. Participatie en samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none">a. integrale verkenning en vroegtijdige participatieb. afstemming internationaal en met decentrale overhedenc. afstemming met parallelle beleidstrajecten
	<p>4. Doelgerichtheid en duidelijkheid</p> <ul style="list-style-type: none">a. duidelijkheid rollen Rijksoverheid en andere actorenb. onderbouwing en samenhangende structuur van doelen en maatregelenc. randvoorwaarden aan verdere uitwerkingen, inzet en aanpassing instrumenten

Vier aandachtspunten

voor de verdere uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie

1. Investeer in samenhangende en richtinggevende visievorming

Het Kabinetperspectief Nationale Omgevingsvisie onderschrijft de meerwaarde van een integrale benadering gericht op duurzaamheid, een aspect waaraan de Omgevingswet een groot belang toekent. Er zijn forse ruimteclaims, en de ruimte in Nederland is schaars. Ook is er de noodzaak tot verandering van de leefomgeving op een manier die geen negatieve effecten heeft op onder andere natuur, landschap en steden:

‘Verandering van onze leefomgeving is niet alleen onontkoombaar maar ook noodzakelijk. We moeten voorkomen dat onder andere onze natuur, ons landschap en onze steden verrommelen. We hebben een unieke kans om onze toekomst duurzaam, leefbaar en economisch sterk in te vullen’.

Het Kabinetperspectief herbevestigt de vier prioritaire thema’s uit de Startnota NOVI:

1. Duurzaam economische groeipotentieel voor Nederland;
2. Ruimte voor de klimaatverandering en energietransitie;
3. Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio’s met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen;
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Vervolgens focust het Kabinetperspectief op drie (multi)sectorale urgente onderwerpen:

- Klimaatverandering en energietransitie;
- Verstedelijking;
- Landbouw en landelijk gebied.

Deze keuze komt sterk overeen met de vier strategische opgaven uit de startnota van de NOVI (Ministerie IenM 2017). De circulaire economie, die wel degelijk consequenties zal hebben voor de vormgeving van de leefomgeving (bijvoorbeeld in de infrastructuur voor de tijdelijke en nabije opslag en het vervoer van stoffenstromen) is als enige van de vier prioritaire thema’s opvallend afwezig.

De focus op de drie urgente onderwerpen vertaalt zich in het Kabinetperspectief vooral in het overnemen van de hoofdlijnen uit het bestaande klimaat- en energiebeleid, de Woonagenda en de Landbouwvisie. Een structurele analyse van de samenhang tussen deze en andere relevante opgaven in de fysieke leefomgeving heeft nog niet plaatsgevonden. Ook de samenhang tussen Nederland en de rest van de wereld is een opvallend afwezige, terwijl het internationale aspect toch cruciaal is voor een open economie als de Nederlandse, en Nederland ook internationale verantwoordelijkheden en belangen heeft, zoals in verband met de energietransitie, natuurdoelen, maar bijvoorbeeld ook met de *Sustainable Development Goals*.

Een omgevingsvisie moet ook tegenstrijdige of juist meekoppelende belangen identificeren. Dat heeft nog niet plaatsgevonden. Het PBL heeft in 2016 in zijn *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie* een analysekader geschetst, waarmee deze samenhang gestructureerd in beeld kan worden gebracht.

De Rijksoverheid zou in de NOVI vervolgens, bij strijdigheden tussen ruimteclaims, duidelijke keuzes kunnen maken tussen de strijdige belangen, en voorwaarden kunnen stellen aan de ruimtelijke inrichting. Waar deze keuzes volgens de NOVI elders of later gemaakt moeten worden, verdient het aanbeveling dat de overheid in de NOVI afwegingskaders stelt, en duidelijk is over het proces van verdere besluitvorming. Een actueel voorbeeld is het gewicht dat het kabinet geeft aan het afwegingsproces dat nu plaatsvindt in het omgevingsbeleid van provincies en gemeenten bij het opstellen van de Regionale Energiestrategieën (klimaatakkoord) en de richting die de Rijksoverheid daarbij voorstaat.

Door het ontbreken van samenhang dreigt spanning te ontstaan met de Omgevingswet, die een omgevingsvisie expliciet als een integrale visie benoemt, en niet als 'de optelsom' van sectorale visies. Een voorbeeld van de effecten van onvoldoende samenhang is het Kustpact. In het Kustpact hebben overheden en maatschappelijke organisaties in 2017 afspraken gemaakt om de waarden van de kust te beschermen en te komen tot een goede balans tussen bescherming en ontwikkeling van de Nederlandse kust. Het Kustpact beperkt zich echter tot de (smalle) kustzone, en legt geen relatie met aangrenzende regio's. Inmiddels komen er steeds meer plannen voor recreatieve bebouwing langs de Deltawateren, letterlijk naast het Kustpact gelegen, met alle gevolgen van dien voor natuur en open ruimte.

Een meer samenhangende visie hoeft niet gelijk een alomvattend universum te bieden. Er is geen behoefte aan een blauwdrukvisie; die zou onvoldoende ruimte laten voor dynamiek, flexibiliteit, diversiteit en betrokkenheid. Maar ook alleen een meer samenhangend beeld van de leefomgeving als geheel lijkt voor de NOVI nog een stap te ver (PBL 2017). Voor een aantal vraagstukken geeft het Kabinetperspectief al een duidelijke richting, maar dit zijn vooral sectorale perspectieven, bijvoorbeeld bij zonne-energie die – in het verlengde van een Kamermotie – vooral op daken zou moeten worden gerealiseerd, en windenergie met een voorkeur voor wind op zee. Een meer samenhangende benadering ontbreekt vaak bij vraagstukken. Denk aan de haven van Rotterdam waarbij de opgaven en oplossingen zich uitstrekken ver buiten het havengebied of de energietransitie, of bij de veenweidegebiedenproblematiek, die meer omvat dan het waterpeil en zich op meerdere plaatsen in Nederland voordoet, voorbij de regionale schaal. Wordt dat louter een kwestie van de regio's zelf of is er aanvullende nationaal instrumentarium nodig?

De keuze in het Kabinetperspectief voor een verdere gebiedsgerichte uitwerking lijkt een goede. Maar niet alle keuzes lenen zich ervoor om louter op gebiedsniveau gemaakt te worden. Er zijn ook duidelijk nationale vraagstukken, waar meerdere aspecten spelen en die daarom op nationaal niveau ook in samenhang moeten worden bekeken. Kader 1 geeft een aantal voorbeelden.

Als het kabinet met de NOVI een eerste stap wil zetten naar het in samenhang bekijken van dit soort vraagstukken, dan is het nodig dat het de samenhang in keuzes en richting laat zien. De Rijksoverheid heeft daar ten slotte ook een voorbeeldfunctie in en kan andere overheden helpen, door enerzijds waar mogelijk zekerheden en een samenhangend toekomstbeeld te bieden en anderzijds voldoende afwegingsruimte. Hierbij past nog de kanttekening dat door een concentratie op de opgaven in de fysieke leefomgeving kan worden vergeten dat omgevingsbeleid ook een maatschappelijke opgave is. De maatschappelijke, politieke en bestuurlijke context is doorslaggevend voor het slagen van beleid (PBL 2017).

Kader 1

Enkele vragen waarop een Nationale Omgevingsvisie antwoord zou kunnen geven

De komende jaren doemen voor het leefomgevingsbeleid vragen op waar een nationale richtinggevende langetermijnvisie antwoord op kan geven. We noemen – in willekeurige volgorde, op verschillend abstractieniveau, en zeker niet limitatief bedoeld – enkele mogelijke vragen, waarvoor op dit moment nog geen nationaal beleid bestaat dat kan helpen bij de beantwoording ervan.

- Hoeveel ruimte in Nederland is nodig voor verstedelijking en infrastructuur, welke dichtheden zijn daarbij wenselijk? Heeft daarbij spreiding of concentratie de voorkeur? Is verdichting altijd te prefereren boven 'uitleg'?
- Hoe ziet een klimaatbestendige ruimtelijke ontwikkeling voor Nederland er uit? Welke opties zijn er, in combinatie met de mogelijke sectorale inspanningen? Welke sturingsmogelijkheden zijn kansrijk op welke schaal?
- Welke herordening van de financiële middelen voor bereikbaarheid is nodig, gegeven de ambities op het gebied van woningbouw en klimaat? Hoe verhouden de NOVI en het Mobiliteitsfonds zich tot elkaar?
- Waar ligt de precieze balans tussen het sterker maken van regio's en sectoren die al sterk zijn, en het streven naar een basiskwaliteit en basisvoorzieningen in andere gebieden?
- Welke relaties (zoals op het gebied van infrastructuur, landbouw, natuur, water) zijn van belang in Noordwest-Europees verband en verdienen versterking? Welke Nederlandse regio's zouden bij voorrang op internationale infrastructuur moeten worden aangesloten?

2. Bied meer ruimte voor hoe daarbij om te gaan met onzekerheden

Het is volgens de Memorie van Toelichting de bedoeling van de Omgevingswet dat omgevingsvisies werken met verschillende scenario's. Een scenario-aanpak moet het volgens de Memorie van Toelichting mogelijk maken om planmatig en flexibel in te spelen op onzekerheden.

Belangrijke onzekerheden bij de NOVI zijn bijvoorbeeld de bevolkingsontwikkeling, de woningvraag, klimaatverandering en de aard en snelheid van technologische ontwikkelingen die een ruimtelijke doorwerking kunnen hebben.

Het Kabinetsperspectief gaat vooralsnog voorbij aan deze onzekerheden. Zo stelt het kabinet simpelweg dat er 1 miljoen extra woningen nodig zijn in 2030. Dat kan wringen met de toekomstige woningvraag die qua omvang en locatie omgeven is door grote onzekerheden (CPB & PBL 2015).

Het doordenken van scenario's heeft nog niet plaatsgevonden, evenmin als het analyseren van onzekerheden en het op basis daarvan uitwerken van robuuste beleidsstrategieën. Het ligt voor de hand om voor het ontwikkelen van scenario's gebruik te maken van de studie Welvaart en Leefomgeving (CPB & PBL 2015). Deze bevat twee scenario's over het ruimtegebruik in Nederland, uitgaande van een hoge en van een lage economische en bevolkingsgroei.

3. Werk samen met alle overheidslagen en betrek relevante actoren

De gezamenlijke overheden constateren dat de maatschappelijke opgaven van nu zich manifesteren op lokaal, regionaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau. Vaak spelen ze op meerdere schaalniveaus tegelijk en liggen oplossingen niet in het bereik van één overheid (slaag). Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als één overheid samenwerken, en bovendien ook met het bedrijfsleven en maatschappelijke partners.

Klimaatverandering vraagt bijvoorbeeld om aanpassing van het vervoer, landgebruik, waterbeheer en energieconsumptie in de woon- en werkomgeving (Overhedenoverleg 2018). Provincies, waterschappen, gemeenten, Rijksoverheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zijn op elkaar aangewezen en kunnen op dit terrein gezamenlijk meer bereiken dan individueel. Dat gaat niet vanzelf. Het kabinet kan in de NOVI een belangrijke aanzet geven voor een geslaagde integrale wijkaanpak om de energietransitie te combineren met andere opgaven zoals klimaatadaptatie, verdichting, vergroening, vervanging van de verouderde riolering en mobiliteitsopgaven (Klimaatberaad 2018). Zie ook kader 2.

Kader 2

Energietransitie staat of valt bij een gecoördineerde wijkaanpak

Gemeenten staan voor de belangrijke taak om een groot aantal opgaven te coördineren. Zo kan het voor de energietransitie nodig zijn om een wijk van aardgas los te maken en een warmtenet aan te leggen. Tegelijk staat de sociale woningbouw in de komende jaren grootschalig onderhoud te wachten. Ook ligt er een opgave vanuit de klimaatverandering; om de wijk voor te bereiden op de opvang van clusterbuien, en om zwoele zomernachten wat dragelijker te maken. Ten slotte is over (bijvoorbeeld) vijftien jaar een vervanging van de al lang afgeschreven riolering gepland.

Twee keer de weg open leggen betekent wel een heel hoge kostenpost, nog afgezien van alle overlast voor de bewoners.

Hoe kunnen gemeenten de uitvoering van al deze taken het beste plannen? Moet de gemeente nu vijftien jaar wachten met de aanleg van het warmtenet? Dat is lastig. De gemeente staat voor de klimaatopgave, en bovendien vormt dit warmtenet onderdeel van een regionale voorziening waar je niet zomaar een schakel uit kunt halen. Maar op dit moment is het rioolfonds nog onvoldoende gevuld. De gemeente kan natuurlijk de rioolheffing verhogen. Maar zo'n verhoging van de lokale lasten dreigt het lokale draagvlak voor de energietransitie te ondermijnen.

Wat kan nu de rol voor de Rijksoverheid zijn? De notie van het hierboven beschreven gemeentelijke coördinatieprobleem ontbreekt nog in het klimaatakkoord.

Op het inhoudelijke vlak kan de NOVI bijvoorbeeld de onzekerheden voor gemeenten verkleinen door een duidelijke visie neer te leggen, op basis waarvan gemeenten onderbouwde keuzes kunnen maken. Dan weten gemeenten bijvoorbeeld hoe lang fossiele restwarmte voor hun warmtenet beschikbaar blijft. De beheerder daarvan kan dan tijdig overstappen op hernieuwbare bronnen zoals aardwarmte (geothermie) of warmte uit oppervlaktewater (aquathermie). Dat voorkomt dat de aanleg van een warmtenet tot een lock in-situatie leidt, waarbij een kolencentrale in de lucht moet blijven om het warmtenet van warmte te kunnen blijven voorzien. De NOVI kan ook agenderen dat de Rijksoverheid de gemeenten van de nodige instrumenten voorziet. De Rijksoverheid kan bijvoorbeeld een revolverend fonds oprichten. Dat stelt gemeenten in staat om zonder forse lokale lastenverhoging de investering in het rioolnet in de tijd naar voren te halen (Kuiper 2018).

Betrokkenheid van andere partijen vormt een punt van aandacht voor de NOVI. Het kabinet geeft aan dat op regionaal niveau in omgevingsagenda's nationale, provinciale en gemeentelijke visies op elkaar worden aangesloten. Daarbij zullen 'gezamenlijke afwegingen' worden gemaakt.

Dit roept wel de vraag op of het kabinet voorbij gaat aan afstemming van de NOVI zelf met het beleid van andere overheden. Het kabinet moet de NOVI conform de Omgevingswet afstemmen met de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies.

Het verdient aanbeveling dat de NOVI helder is over de rollen van de verschillende overheden bij de verdere uitwerking. Duidelijk benoemde en goed beredeneerde nationale belangen laten zien wat de inhoudelijke rol van de Rijksoverheid zelf is. Het Kabinetsperspectief ziet een belangrijke rol weggelegd voor gebiedsgerichte uitwerkingen; zowel voor landsdekkende gebiedsagenda's, als voor een aantal 'perspectiefgebieden'; specifieke gebieden met zeer complexe opgaven.

De NOVI zou vooral ook helderheid kunnen bieden over de (nieuwe) rijksrol hierbij. De criteria in het Kabinetstandpunt lijken onvoldoende basis te bieden voor een bestuursakkoord over perspectiefgebieden. Het kabinet zal helder moeten maken welke inhoudelijke en procesdoelen het hier nastreeft, en hoe het zijn grotere rol dan thans in deze gebieden praktisch wil vormgeven.

4. Zet ook sectorale instrumenten in, en hervorm die waar nodig naar integrale instrumenten

Voor het halen van de doelen van de aanstaande NOVI, zijn de instrumenten van de Omgevingswet niet toereikend. Veel andere instrumenten zijn van minstens zo groot belang. Denk aan het beïnvloeden van consumentengedrag en daarmee van de vraag naar producten (bijvoorbeeld via fiscale instrumenten), aan financiële instrumenten als investeringsfondsen.

Een voorbeeld betreft de hiervoor genoemde wijkaanpak, zoals het klimaatakkoord die voorstaat. De Rijksoverheid heeft daar de rol om andere overheden van geschikte instrumenten te voorzien (de zogenoemde 'systeemverantwoordelijkheid') om zijn eigen doelen op het gebied van onder andere de energietransitie te kunnen halen.

Op dit moment dragen deze instrumenten lang niet altijd bij aan het realiseren van de doelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Denk aan directe subsidies en fiscale tegemoetkomingen op het gebruik van fossiele energiebronnen. Een ander voorbeeld ligt bij de kabinetsambitie voor de bouw van 1 miljoen woningen voor 2030. Woningbouw van een dergelijke omvang vergt tegelijkertijd de nodige mobiliteitsinvesteringen van de Rijksoverheid. Maar het kabinetstandpunt signaleert dat die middelen tot 2030 vrijwel geheel zijn vastgelegd: 'in de uitwerking van plannen per regio zal moeten blijken wat de (financiële) (on)mogelijkheden zijn binnen de huidige kaders' (Ministerie BZK 2018). In de praktijk blijkt het niet goed mogelijk om op regionaal niveau al in het MIRT vastgelegde investeringen ter discussie te stellen. Daarom verdient het aanbeveling de NOVI te koppelen aan het MIRT en andere relevante programma's.

Samenvattend: de NOVI zal moeten laten zien waar leefomgevingsopgaven samenkomen en deze pragmatisch vertalen naar een gebiedsgerichte aanpak. Nederland staat voor langetermijnopgaven waarvoor nú beleid nodig is om stráks de doelen te kunnen halen. Doet de overheid dat niet, dan mist Nederland kansen en zullen diverse opgaven met elkaar in botsing komen. De NOVI moet laten zien waar de onzekerheden zijn. Tegelijk moet de Rijksoverheid alle benodigde instrumenten inzetten om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Daartoe zullen alle overheden moeten samenwerken en ook andere relevante actoren betrekken.

Literatuur

- CPB & PBL (2015), Toekomstverkenning welvaart en leefomgeving, Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gaalen, F. van et al. (2015), Waterkwaliteit nu en in de toekomst, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuiper, R. (2018), Perspectiefgebieden, 'Mits goed gekozen en uitvoeringsgericht'. ROM 36(2018)9: 41-44.
- Ministerie BZK (2018), Kabinetperspectief NOVI, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie IenM (2017), De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, Den Haag: Ministerie IenM.
- PBL (2011a), Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Overhedenoverleg (2018), Programmastart Interbestuurlijk Programma, Den Haag; Overhedenoverleg.
- PBL (2011b), De concurrentiepositie van Nederlandse regio's, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2015), Aanpassen aan klimaatverandering. Kwetsbaarheden zien, kansen grijpen, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016a), Balans van de Leefomgeving 2016, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016b), Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2017), Omgevingsbeleid op een tweesprong, De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018a), Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018b), Balans van de Leefomgeving 2018, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018c), Monitor Infrastructuur en Ruimte, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rli (2015), Circulaire economie, Van wens naar uitvoering, Den Haag: Rli.
- Tweede Kamer (2014a), Memorie van Toelichting Omgevingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/14, 33 962, nr. 3.
- Tweede Kamer (2014b), Wetsvoorstel Omgevingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/14, Kamerstuk 33 962, nr.1/2.

Bijlage

Deze bijlage geeft een uitgebreidere spiegeling van het Kabinetsperspectief aan de set evaluatiecriteria voor omgevingsvisies (tabel 1), om daarmee aanbevelingen te geven voor de verdere uitwerking van de NOVI. De hoofdtekst in deze policy brief is opgesteld op basis van deze bijlage. Elk blok begint met een citaat uit de Omgevingswet of Memorie van Toelichting, waaruit de criteria zijn afgeleid.

Het doel is niet om het perspectief te beoordelen op basis van de criteria; daarvoor leent Het Kabinetsperspectief, dat een stuk op hoofdlijnen is, zich nog niet. Het kabinet voorziet publicatie van de ontwerp-NOVI in het begin van 2019. Dan zal het PBL de ontwerp-NOVI evalueren op basis van deze criteria.



1. Samenhang en visie

Integrale, richtinggevende langetermijnvisie, gericht op duurzaamheid

De Memorie van Toelichting (MvT) stelt dat 'de omgevingsvisie bij uitstek een instrument is binnen de Omgevingswet, waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede lid van artikel 2.1 van de Omgevingswet: bij het vaststellen houdt het bestuursorgaan rekening met de samenhang van alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen.'

'Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn. De visie focust niet op één sector of één aspect, maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid.'

'De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn.'

Het Kabinetsperspectief duidt de NOVI als zeer richtinggevend: 'de NOVI vormt een centraal punt waar opgaven en dilemma's bij elkaar komen en waar noodzakelijke richting wordt bepaald en keuzen worden gemaakt'. Verdere uitwerking in de NOVI moet deze duiding nog kracht bijzetten.

Het Kabinetsperspectief schetst nog geen contouren van een integrale langetermijnvisie. Het sluit aan bij de drie urgente onderwerpen die centraal zijn gesteld. Deze zijn nog niet onderling en met andere voor de Nationale Omgevingsvisie relevante dossiers verbonden. De langetermijnvraagstukken zijn nog niet verbonden met voor de kortere termijn beleefde urgenties, en met kortetermijnacties.

Het aspect van de duurzaamheid krijgt in het Kabinetsperspectief veel aandacht. Het Kabinetsperspectief noemt 'verandering van onze leefomgeving niet alleen onontkoombaar maar ook

noodzakelijk. We moeten voorkomen dat onder andere onze natuur, ons landschap en onze steden verrommelen. We hebben een unieke kans om onze toekomst duurzaam, leefbaar en economisch sterk in te vullen’.

Inspelen op onzekerheden

De Omgevingsvisie beschrijft beelden van de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving. Daarin worden ontwikkelingen, trends en gewenste ontwikkelingen op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer in diverse scenario’s met elkaar in verband gebracht. Het doel is om planmatig en flexibel te kunnen inspelen op onzekerheden die eigen zijn aan deze beelden.

De fysieke ruimte staat voor grote transitie; op het gebied van energie, circulaire economie, mobiliteit, landbouw en voedsel. Transitie vragen om richtinggevende keuzes en een koersvast beleid, maar ook om flexibiliteit. Beide zijn nodig, maar variëren afhankelijk van de fase waarin de transitie zich bevindt. Zo heeft klimaatbeleid op dit moment richtinggevende kaders nodig om investeerders meer zekerheid te geven, maar is er bij de transitie naar een circulaire economie juist meer behoefte aan een flexibel, adaptief beleid, omdat de transitie nog minder geoperationaliseerd is en er nog volop geëxperimenteerd wordt (PBL 2018b).

Maar ook bij de meer traditionele beleidsdomeinen is het goed rekening houden met onzekerheden en is het voeren van een adaptief beleid gewenst. CPB en PBL (2015) hebben de onzekerheden, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de woningvraag, in beeld gebracht in de WLO-scenario’s. De toekomstige woningbehoefte blijkt enorm uiteen te kunnen lopen, en loopt ook per regio sterk uiteen. In de *Ruimtelijke Verkenningen 2019* gaat het PBL verder in op de onzekerheden in verstedelijking en mobiliteit.

Onzekerheden spelen nog geen rol in het Kabinetsperspectief. Het verdient aanbeveling dat de NOVI vanuit de bedoeling van de Omgevingswet rekening houdt met onzekerheid in ontwikkelingen, bijvoorbeeld in woningbouw in zowel omvang als locatie. Het doordenken van scenario’s, het analyseren van onzekerheden en het op basis daarvan uitwerken van robuuste beleidsstrategieën zal in de verdere uitwerking van de NOVI nog veel aandacht vragen. Een meer adaptief beleid voor verstedelijking kan bijvoorbeeld vorm krijgen door al wel ruimte te reserveren voor het geval de vraag naar woningen heel groot mocht uitvallen, maar de daadwerkelijke investeringen voor zo’n grote vraag uit te stellen tot er meer zekerheid over staat.

Benoemen van strijdigheden en meekoppelende ontwikkelingen

Bij het opstellen van een visie worden de uitgangspunten en wensen voor de fysieke leefomgeving vanuit de verschillende thema’s in beeld gebracht. Daarmee kunnen tegengestelde of juist meekoppelende belangen vroegtijdig worden geïdentificeerd en worden gebruikt voor een wenkend ontwikkelingsbeeld.

Het Kabinetsstandpunt schetst de nodige strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen. Het stelt bijvoorbeeld terecht dat concentratie van wonen, werken en voorzieningen nabij knooppunten in het mobiliteitsnetwerk bestemmingen dicht bij elkaar brengt. Een grotere nabijheid van wonen en werken zal in principe bijdragen aan een optimale benutting van schaarse ruimte, betere bereikbaarheid en de kwaliteit en openheid van het buitengebied. Het Kabinetsstandpunt signaleert ook dat binnenstedelijk bouwen (aanmerkelijk) goedkoper kan zijn dan buitenstedelijke uitleg, als het gaat om investeringen in rijksinfrastructuur. In het Kabinetsperspectief blijven ook veel tegengestelde en meekoppelende belangen onbenoemd (Kader 3).

Kader 3

Expliciete belangenafweging gewenst

De NOVI zal ten opzichte van het Kabinetperspectief nog veel belangenafwegingen expliciet moeten maken. Bij wijze van voorbeeld het volgende.

Het mobiliteits- en bereikbaarheidsbeleid kan niet los worden gezien van het klimaatbeleid. Wat betreft luchtvaart beperkt het Kabinetperspectief zich tot de stelling dat 'geluid, milieueisen maar ook (externe) veiligheid als gevolg van het vliegverkeer een continu vraagstuk zijn in relatie tot bestaande en nieuwe woningbouw. Het is de opgave om zowel aan de vraag naar woningen te voldoen als de ontwikkeling van de luchtvaart/luchthavens te realiseren'. Dit roept de vraag op waarom het vraagstuk van vliegverkeer in relatie tot bestaande woningbouw onbenoemd blijft, evenals de relatie tussen luchtvaart en klimaatdoelstellingen.

Een tweede voorbeeld waar nadere analyse nodig lijkt, is de uitspraak dat grootverbruikers van energie zich bij voorkeur zouden moeten concentreren aan de kust, waar de op zee opgewekte elektriciteit aanlandt.

Dit roept de vraag op naar de wenselijkheid van een breder bedrijfslocatiebeleid, dat ook rekening houdt met de geschiktheid van locaties voor bedrijven uit een oogpunt van bijvoorbeeld ook circulaire economie, bereikbaarheid en natuur en landschap. Dat kan wel afhankelijk zijn van technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld waar het erom gaat een deel van de elektriciteit op zee om te zetten in waterstof. In dat geval zal het transport en daarmee te locatie van bedrijven minder een aandachtspunt zijn.

Ook verdient het aanbeveling om in de NOVI niet alleen te sturen op de locatie van functies ten opzichte van infrastructuur (zoals het Kabinetperspectief bijvoorbeeld aangeeft: concentreren van verstedelijking rondom bestaande en nieuwe knooppunten), maar ook op de stromen zelf (bijvoorbeeld via anders beprijzen van mobiliteit).



2. Volledigheid

De relevante omgevingsopgaven

Memorie van Toelichting: 'De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in de Omgevingswet. Hoofdpijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken ook deel uit van de omgevingsvisie. Tot het begrip «grondgebied» behoort ook de onder- en bovengrond op verschillende niveaus en het water. Het kan, zoals aangegeven, ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is.

Voor de nationale omgevingsvisie geldt dat onder «grondgebied» ook het gebied dat niet bestuurlijk is ingedeeld – de territoriale zee en de exclusieve economische zone – moet worden begrepen.'

Het Kabinetsstandpunt herbevestigt de vier prioritaire thema's uit de Startnota NOVI. Vervolgens richt het zich op drie urgente onderwerpen. (Circulaire) economie is als enige van de vier prioritaire thema's de opvallend afwezige in het rijtje van urgente onderwerpen. Wel is 'versterking van de economie een essentieel onderdeel van de keuzes die in NOVI zullen worden gemaakt', en is aangegeven dat ook klimaatverandering en energietransitie vragen om vernieuwing van de economie.

Bij de verdere uitwerking van de NOVI verdient het aanbeveling om het zicht niet kwijt te raken op aspecten die in het Kabinetsperspectief niet aan de orde komen.

Het Kabinetsperspectief staat een circulaire en natuurinclusieve landbouw voor. De link naar een voedselsysteem benadering mist nog. Hierdoor blijven de rol en oplossingsrichtingen van consumentengedrag, industrie en retail buiten beeld. Wat ook nog ontbreekt, is aandacht voor biodiversiteit, zowel nationaal als voor Nederland in internationaal perspectief.

Ook thema's als de planning voor de ondergrond en water, zowel thematisch (waterveiligheid, ruimtelijke adaptatie aan klimaatverandering), als gebiedsgericht (Noordzee, de Waddenzee, de kust en de grote wateren) verdienen in de NOVI de nodige aandacht.

Ten slotte is er weinig aandacht voor kwaliteit en voor gezondheid, aspecten die in de Omgevingswet een belangrijke rol spelen. Het kwaliteitsaspect komt aan bod als landschapskwaliteit; een aspect als cultuurhistorie ontbreekt nog.

Identiteit, gemeenschap en ruimtelijke selectiviteit verdienen meer aandacht in het omgevingsbeleid, dat nu wordt gedomineerd door langetermijnopgaven op het gebied van de economie en het klimaat. De verhouding tussen het economisch kerngebied van Nederland en de meer perifere gebieden is er niet bij gebaat als in 'de periferie' vooral het idee ontstaat dat ze de lasten van de groei en de duurzaamheid toegeschoven krijgt: van windmolenparken en het wegtrekken van jongeren tot asielzoekerscentra en in Groningen ook nog de bodemdaling door de aardgaswinning. Dat geldt ook op een lager schaalniveau: de lasten van de immigratie zijn niet gelijk over het stedelijk gebied verspreid (PBL 2017).

Zowel ontwikkeling als gebruik, beheer, behoud

'De omgevingsvisie gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.'

Het Kabinetsstandpunt bevat vooral uitspraken over de ontwikkeling van functies, en in mindere mate over gebruik, beheer, bescherming en behoud. Gebruik komt bijvoorbeeld aan de orde als het gaat om gebruik van restructuur in infrastructuur bij de bepaling van woningbouwlocaties. Bescherming en behoud worden genoemd in relatie tot landschap. Beheer komt in het geheel niet aan de orde.

Het verdient aanbeveling om in de NOVI niet alleen richtinggevende uitspraken op te nemen over ontwikkelingen, maar conform de Omgevingswet ook over gebruik, beheer, bescherming en behoud. Bijvoorbeeld over het achterstallige onderhoud in rijksinfrastructuur.

Beginselen: voorzorg, preventief handelen, bronaanpak, de vervuiler betaalt

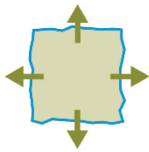
De Omgevingswet stelt in Artikel 3.3 (doorwerking beginselen) dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Het Kabinetsperspectief bevat drie inrichtingsprincipes, die moeten helpen om de weging tussen de nationale belangen te maken in een specifieke casus of een specifiek gebied. Het zijn:

- ‘combineren boven enkelvoudig’,
- ‘kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal’ en
- ‘afwentelen voorkomen’.

Deze drie inrichtingsprincipes behoeven nadere uitwerking. Neem bijvoorbeeld woningbouw, waarbij het door verdichting en verharding vaak moeilijk/onmogelijk is om afwenteling te voorkomen (zoals het ontstaan van wateroverlast of hitte-eilanden).

De vier beginselen uit de Omgevingswet komen niet voor in het Kabinetsperspectief. Het is niet duidelijk hoe de drie inrichtingsprincipes uit het Kabinetsperspectief zich verhouden tot de vier beginselen uit de Omgevingswet. De NOVI zou dit moeten verduidelijken.



3. Samenwerking

Integrale verkenning en vroegtijdige participatie

De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet geeft aan: ‘Een integrale verkenning en vroegtijdige participatie (de «sneller en beter»-aanpak) brengen de diverse belangen vroeg in beeld. De kans op evenwichtige besluitvorming, waarin alle relevante aspecten van duurzaamheid aan bod komen, wordt daarmee groter.’

De NOVI kent een uitgebreid voortraject. Een eerste stap was de Startnota NOVI. Deze startnota zou men kunnen zien als de ‘integrale verkenning’ vanuit de Omgevingswet. Ook heeft er veel overleg plaatsgevonden.

Het verdient aanbeveling om bij de NOVI aan te geven in hoeverre vroegtijdige participatie heeft plaatsgevonden, en op welke wijze de resultaten daarvan in de NOVI zijn terechtgekomen.

Afstemming internationaal, decentrale overheden

‘De Omgevingswet bepaalt in artikel 2.2 dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor een goede afstemming ligt bij het visievaststellend bestuursorgaan.’

‘Om duurzaam te kunnen handelen is het nodig oog te hebben voor de inhoudelijke samenhang tussen de diverse deelterreinen van de fysieke leefomgeving. Daarom moet er voldoende samenhang zijn tussen het beleid van de verschillende overheden.’

‘De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om een gezamenlijke omgevingsvisie of een gezamenlijk programma vast te stellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag of uit verschillende bestuurslagen.’

Betrokkenheid van andere partijen vormt een punt van aandacht voor de NOVI. Het kabinet geeft aan dat op regionaal niveau in omgevingsagenda’s nationale, provinciale en gemeentelijke visies op elkaar worden aangesloten. Dit roept de vraag op of het kabinet de afstemming van de NOVI met het beleid van andere overheden wil doorschuiven naar een latere fase en naar het regionale niveau.

De Omgevingswet biedt overigens expliciet de mogelijkheid aan overheden om een gezamenlijke omgevingsvisie vast te stellen. Heeft het kabinet overwogen om als overheden een gezamenlijke Nationale Omgevingsvisie vast te stellen?

Afstemming met parallelle beleidstrajecten

De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet geeft aan dat visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed in de Omgevingsvisie niet alleen wordt samengevoegd, maar ook met elkaar wordt verbonden. Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen.

De focus op de drie urgente onderwerpen vertaalt zich in het Kabinetperspectief vooral in het overnemen van de hoofdlijnen uit het bestaande klimaat- en energiebeleid, de Woonagenda en de Landbouwvisie. De te maken keuzes over verstedelijking in relatie tot luchtvaart zouden volgens het kabinet in de Luchtvaartnota gemaakt moeten worden.

Het Kabinetperspectief suggereert daarmee dat de NOVI sectoraal beleid overneemt en ruimtelijk faciliteert. Daarmee bestaat er spanning met de Omgevingswet. Het is immers expliciet niet de bedoeling dat een omgevingsvisie 'de optelsom' is van sectorale visies. Ook is het de vraag hoe de participatieve geest van de Omgevingswet en de soms veel centralere insteek van sommige andere beleidstrajecten zich tot elkaar verhouden.



4. Doelgerichtheid en duidelijkheid

Duidelijkheid rollen Rijksoverheid en andere actoren

'De omgevingsvisie gaat in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen.'

'De aanwezigheid van een nationaal belang kan voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan het Rijk toegekende taken en internationale verplichtingen. Het Rijk kan ook andere onderwerpen aanmerken als van nationaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om instructieregels of instructies te geven.'

Het Kabinetperspectief is nog niet helder over de rollen van de Rijksoverheid en medeoverheden. Het somt bijvoorbeeld in een vrij willekeurig ogende volgorde zo'n vijftien nationale belangen op. Het is niet duidelijk hoe deze opsomming zich verhoudt tot de rest van de tekst. Ook over de rol van de Rijksoverheid op terreinen die niet direct onder de nationale belangen kunnen worden geschaard, biedt het Kabinetperspectief nog onvoldoende duidelijkheid. In kader 4 staan enkele voorbeelden van thema's waarvan het aanbeveling verdient dat de NOVI meer helderheid over de rollen biedt.

Het Kabinetperspectief ziet een belangrijke rol weggelegd voor gebiedsgerichte uitwerkingen. Het verdient aanbeveling dat de NOVI helderheid biedt over de (nieuwe) rijksrol hierbij.

Kader 4

Helderheid gewenst over nieuwe rijksrol, met name bij gebiedsgerichte uitwerkingen

Bij verstedelijking geeft het Kabinetsperspectief enerzijds aan dat *'gemeenten, provincies en Rijk en regio mogelijke locaties aan de randen van de stad in beeld brengen, inclusief de consequenties voor landschap, bereikbaarheid en milieu'*. Anderzijds *'wordt de uiteindelijke afweging door gemeenten en provincies gemaakt in hun omgevingsvisies en omgevingsplannen'*. Bedoelt het kabinet hier dat de Rijksoverheid zich actiever gaat opstellen in regionale planvorming, maar zich niet zal bemoeien met de beleidsmatige uitwerking? Hoe verhoudt zich dat bijvoorbeeld tot het waarborgen van nationale belangen die bij regionale uitwerkingen kunnen spelen?

De landbouwtransitie vormt een ander voorbeeld. Het Kabinetsperspectief stelt dat hierbij wordt aangesloten bij lopende processen van het natuurbeleid, het klimaatakkoord en de afspraken in het Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland. Het Kabinetsstandpunt benoemt ook dat het voor de relatie tussen landbouw en natuur van belang is dat in de randgebieden rondom Natura2000-gebieden bekeken wordt of agrarisch natuurbeheer een bijdrage kan leveren aan de klimaatopgave en natuurherstel door minder intensief landgebruik. Ruimtelijke differentiatie biedt inderdaad een kans om meer te bereiken dan met het huidige beleid, dat alleen op emissies is gericht. Dat maakt een doelmatige inzet van de beschikbare middelen mogelijk, zodat zich in ieder geval in de voor Nederland kenmerkende natuurgebieden een hoge natuurkwaliteit kan ontwikkelen (PBL 2011a; Van Gaalen et al. 2015). Het kabinet maakt nog niet duidelijk of deze ruimtelijke differentiatie slechts een suggestie is die het meegeeft aan provincies, of dat het hierover actiever dan de laatste jaren wil meedenken of zelfs -sturen.

Ten slotte is er het voorbeeld van de regionale energiestrategieën (RES). Deze verbinden alle sectortafels van het klimaatakkoord omdat veel maatregelen in de regio gaan plaatsvinden. Op veel punten rond de RES bestaat echter nog institutionele onduidelijkheid. Om deze te doorbreken is verheldering nodig, bijvoorbeeld over hoe de ruimtelijke plannen in de RES zich verhouden tot de Omgevingsvisies van de overheden, waarin verschillende belangen rond ruimte en milieu van allerlei opgaven worden afgewogen. Klimaat heeft dan niet per se voorrang. En wat is nodig als de inspanningen van de regio's niet optellen tot het gewenste totaal. Regio's met meer fysieke mogelijkheden zullen dit niet zomaar voor de andere oplossen (PBL 2018a).

Samenhangende basis voor inzet van instrumenten

'Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. De visie focust niet op één sector of één aspect, maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid.'

Eerder is al geconstateerd dat er nog een forse stap nodig is om tot een integrale visie te komen. De NOVI vereist keuzes. Waar dat elders of later kan gebeuren, verdient het aanbeveling dat de NOVI waar nodig afwegingskaders stelt, en duidelijk is over plaats en tijd van verdere besluitvorming. Een voorbeeld van een afwegingskader vormen ordenende principes zoals de Ladder voor duurzame verstedelijking. Dit instrument blijkt in de praktijk goed te werken; na een aanloop is de toepassing nu goed ingeburgerd bij gemeenten (PBL 2018b). De Tweede Kamer heeft onlangs ook gevraagd om een 'Zonneladder' op te stellen voor een goede ruimtelijke inpassing van zonnepanelen. De voorkeur die het Kabinetsperspectief uitspreekt voor zonne-energie op daken in plaats van zonneweides sluit daar al goed op aan. Het verdient aan-

beveling dat de NOVI niet voor elke ontwikkeling met een apart afwegingskader komt, die onderling strijdig zouden kunnen zijn. Wat dat betreft verdient het de voorkeur om een beperkt aantal heldere afwegingskaders te bieden, die het mogelijk maken ontwikkelingen in samenhang te bezien.

Op verzoek van het ministerie van BZK heeft het PBL toegezegd om de bestaande Monitor Infrastructuur en Ruimte 2018 om te zullen bouwen naar een Monitor Nationale Omgevingsvisie (MoNOVI). Voor monitoringsdoeleinden is het wenselijk dat de NOVI een duidelijke doelstructuur kent, met hoofddoelen en daarmee samenhangende subdoelen en maatregelen.

Uitwerkingen en instrumenten

'In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd of tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht. Daarnaast kan in de omgevingsvisie worden opgenomen welke sturingsinstrumenten (economisch, financieel, juridisch, beleidsmatig, communicatief) een bestuursorgaan wil inzetten.'

'Het is de bedoeling dat het strategische beleid voor langere tijd wordt vastgelegd en niet met alle winden meewaait. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn de uitvoering flexibel in te richten zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. Zo kan een evenwicht worden gevonden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. De omgevingsvisie voor de lange termijn voorziet in het eerste, de (multi)sectorale programma's leggen het accent op het tweede.'

'Dit wil uitdrukkelijk niet zeggen dat een sectoraal programma geen strategische elementen en een omgevingsvisie geen uitvoeringsgerichte elementen kan bevatten. Wel ligt het voor de hand dat een programma bijdraagt aan het in de omgevingsvisie opgenomen integrale ontwikkelingsperspectief.'

Het Kabinetsperspectief geeft aan dat de volgende stap bestaat uit het uitwerken van de ontwerp-NOVI in de volle breedte. Het kabinet trekt nog geen consequenties voor de vele instrumenten buiten de Omgevingswet, die van minstens zoveel belang zijn voor het realiseren van de doelen van een NOVI.

Een voorbeeld vormen de ambities uit het kabinetsperspectief om de bodemdaling in het veenweidegebied en daarmee de CO₂-uitstoot te verminderen. Op dit moment kan dit nog niet uit CO₂-reductiemiddelen worden gefinancierd.

Specifieke aandacht verdienen ook de vele instrumenten die doelen van het omgevingsbeleid in de weg staan (Kader 5).

Het Kabinetsperspectief voorziet bij de verdere uitwerking van de NOVI een belangrijke rol voor omgevingsagenda's en in specifieke gebieden met zeer complexe opgaven: de zogeheten perspectiefgebieden. Het kabinet wil met de decentrale overheden in deze perspectiefgebieden samenwerken, en met hen in de loop van 2019 een bestuursakkoord sluiten over de verdere gebiedsgerichte uitwerking van de NOVI.

Specifiek voor de perspectiefgebieden noemt het Kabinetsstandpunt een aantal criteria. Deze lijken onvoldoende basis te bieden voor een bestuursakkoord. Het is nog niet duidelijk welke proces- en inhoudelijke doelen het kabinet wil nastreven in de perspectiefgebieden, en hoe het zijn grotere rol in deze gebieden praktisch wil vormgeven (menschkracht, financiën). Ook roept het de vraag op, hoe het kabinet de rol van de Rijksoverheid ziet in alle overige gebieden.

Kader 5

Hervorming instrumenten buiten Omgevingswet

Instrumenten en maatregelen van buiten het omgevingsbeleid hebben een groot effect op de fysieke leefomgeving. Een aantal van deze instrumenten en maatregelen heeft in de loop der tijd onbedoelde en onverwachte effecten gekregen op de fysieke leefomgeving; denk bijvoorbeeld aan het fiscale regime dat leegstand van kantoren bestendigt. Om doelen van het omgevingsbeleid te kunnen halen, is hervorming van deze instrumenten cruciaal. Dit is een systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, die soms ook een internationale aanpak vergt. Dat vereist niet alleen samenwerking tussen de 'fysieke' departementen en achterliggende belangen, maar ook betrokkenheid van niet-fysieke departementen bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

Voorbeelden van instrumenten met onbedoelde en onverwachte effecten zijn (in willekeurige volgorde en niet-limitatief):

- De financiering van gemeenten: de geringe rol van lokale belastingen leidt tot extra financieel belang bij opbrengsten uit gebiedsontwikkeling binnen de gemeentegrenzen als een manier om inkomsten te genereren.
- De vastgoedmarkt: beleggen in commercieel vastgoed is fiscaal gezien aantrekkelijk, terwijl onttrekkingen aan de vastgoedvoorraad dat voor een deel niet zijn. Onttrekkingen door middel van transformatie (al dan niet door sloop-nieuwbouw) in de woningbouw zijn door de btw-systematiek en de overdrachtsbelasting kostbaarder dan herstructureringen waarbij de winkel- of kantoorfunctie blijft behouden (PBL & ASRE 2013).
- Bereikbaarheid als resultante van mobiliteit én nabijheid van wonen en werken: het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is opgezet om te investeren in zowel infrastructuur als ruimte. In de praktijk echter worden vooral infrastructuurprojecten gefinancierd, ook omdat het MIRT voor een belangrijk gedeelte wordt gevuld uit het Infrastructuurfonds, dat is geormerkt voor investeringen in infrastructuur (PBL 2014d).
- De vervoersmarkt: geen btw en brandstofaccijns in de luchtvaart en wel energiebelasting op internationaal treinverkeer (Kolkman 2010), fiscale vrijstelling voor woon-werkverkeer.
- De energiemarkt: niet alle uitstoot van CO₂ valt onder het Europese emissiehandelssysteem ETS, de CO₂-prijs is laag (Hanemaaijer & Kruitwagen 2015), de energiebelasting op elektriciteit is hoger dan die op aardgas (Rooijers & Schepers 2015), de elektriciteitsmarkt is niet toegesneden op de lage variabele kosten van hernieuwbare stroom (PBL 2016b).

Naast de landsdelen met hun omgevingsagenda's, de perspectiefgebieden en de RES'en, werken overheden al in tal van andere gebiedsverbanden samen. Is het de bedoeling dat er nieuwe samenwerking op gang komt, vaak weer in andere gebiedsverbanden? Soms pleit de inhoud voor een bepaalde gebiedsbegrenzing; denk aan pendelstromen die logisch samenhangende gebieden afbakenen als het gaat om wonen, werken en mobiliteit. Wanneer het om wateraspecten gaat, is een indeling op basis van stroomgebieden voor de hand liggend.

Het is voor de gezamenlijke overheden een belangrijk aandachtspunt om de gebiedsindeling van hun samenwerkingsverbanden in het licht van de NOVI opnieuw te bezien.