Rijksoverheid

Nationale Omgevingsvisie

Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving



Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1. Over de Nationale Omgevingsvisie 9
1.1 De urgentie is hoog; perspectief voor Nederland 9
1.2 Nieuwe visie, nieuwe aanpak 10
1.3 Anders kijken, anders kiezen 11
1.4 Reikwijdte en positionering 12
1.5 Samenwerking en uitvoering 13
1.6 Totstandkoming 14
1.7 Opbouw van de NOVI 16

2. Toekomstperspectief 19
2.1 Een klimaatbestendige delta 22
2.2 Duurzaam, concurrerend en circulair 24
2.3 Kwaliteit van leven in stedelijke en landelijke regio's 27
2.4 Nabijheid en betrouwbare verbindingen 30
2.5 Veilig en gezond, herkenbaar en natuurlijk 33
2.6 Het vizier op 2050 37

3. Nationale belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving 45
3.1 Betekenis nationale belangen 45
3.2 Nationale belangen en opgaven 46
3.3 Nationale Hoofdstuctuur Leefomgeving 65
3.4 Van opgaven naar prioriteiten 68

4. Richting geven op prioriteiten 71
4.1 Omgevingsinclusief beleid: afwegingsprincipes 71
4.2 Van prioriteiten naar beleidskeuzes 76
4.2.1 Prioriteit 1 Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie 76
4.2.2 Prioriteit 2 Duurzaam economisch groeipotentieel 90
4.2.3 Prioriteit 3 Sterke en gezonde steden en regio's 108
4.2.4 Prioriteit 4 Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied 135

5. Samenwerking en uitvoering 159
5.1 Hoe werken we samen 159
5.2 Hoe gaan we de NOVI uitwerken en uitvoeren 162

Samenvatting

Voor u ligt de Nationale Omgevingsvisie, de NOVI, waarin het Rijk een langetermijnvisie geeft op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland.

In Nederland staan we voor een aantal urgente maatschappelijke opgaven, die zowel lokaal als regionaal, nationaal en internationaal spelen. Grote en complexe opgaven zoals klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie, bereikbaarheid en woningbouw zullen Nederland flink veranderen. We hebben een lange traditie van ons aanpassen. Deze opgaven benutten we om vooruit te komen en tegelijkertijd het mooie van Nederland te behouden voor de generaties na ons.

Met de NOVI bieden we een perspectief om deze grote opgaven aan te pakken, om samen ons land mooier en sterker te maken en daarbij voort te bouwen op het bestaande landschap en de (historische) steden. Omgevingskwaliteit is het kernbegrip: dat wil zeggen ruimtelijke kwaliteit én milieukwaliteit. Met inachtneming van maatschappelijke waarden en inhoudelijke normen voor bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid en milieu. In dat samenspel van normen, waarden en collectieve ambities, stuurt de NOVI op samenwerking tussen alle betrokken partijen.

De NOVI stelt een nieuwe aanpak voor: integraal, samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties, en met meer regie vanuit het Rijk. Met steeds een zorgvuldige afweging van belangen werken we aan onze prioriteiten: ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, een duurzaam en (circulair) economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's en een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Het duurzaam vernieuwen van Nederland is een proces van de lange adem. Tegelijkertijd doet de actualiteit een beroep op ons vermogen snel in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving. De COVID-19-pandemie, bijvoorbeeld, laat ons zien hoe kwetsbaar we zijn. Op dit moment werkt het kabinet aan een economisch herstelbeleid. Het is van belang dat dit herstelbeleid ook onze doelen op het terrein van leefomgevingsbeleid voor de langere termijn dient. Het oplossen van problemen op de korte termijn komt zo in lijn met de strategische visie zoals in de NOVI verwoord. Dat geeft mogelijkheden zogenoemde 'synergiekansen' te benutten. Bijvoorbeeld door te kiezen voor herstelmaatregelen die niet alleen bijdragen aan gezondheid, maar ook aan de verduurzaming en kwaliteit van de leefomgeving.

Voor de vier bovengenoemde NOVI-prioriteiten geldt steeds dat zowel voor de lange als de korte termijn maatregelen nodig zijn, die in de praktijk voortdurend op elkaar inspelen:

1. Zo kennen we in Nederland nu al langere periodes van droogte. Dit maakt het urgent dat we het watergebruik beter gaan afstemmen op het beschikbare water en dat we water langer vasthouden. Dit is een voorbeeld van de noodzakelijke keuzes die nu al nodig zijn en die een grote impact op de fysieke leefomgeving hebben. Functies die gebruik maken van de fysieke leefomgeving moeten meer worden afgestemd op de eigenschappen van het bodem-watersysteem. Deze keuzes dragen bij aan een klimaatbestendige inrichting in 2050, waarmee we Nederland voorbereiden op klimaatverandering en zeespiegelstijging. Neem ook de energietransitie: die vraagt nu al keuzes waarbij we rekening houden met effecten op de lange termijn. Op zee zoeken we ruimte voor windmolens. Het onlangs gesloten akkoord voor de Noordzee toont dat hierbij ook veel andere belangen spelen. Op land schiet de hoofdinfrastructuur voor transport en opslag van duurzame energie in gebieden soms nu al tekort. Naar 2050 toe neemt het aandeel duurzame energie alleen maar toe. Dan zijn veel meer aanpassingen aan de infrastructuur voor energie nodig. Ook de opgave voor ruimte voor de bronnen van duurzame energie zelf is groot. In de NOVI geven we daarom richtingen mee die bij inpassing van energieinfrastructuur aandacht vragen voor de kwaliteit van de leefomgeving.

2. In het kielzog van de COVID-19-pandemie werken we hard om de gevolgen voor onze economie zoveel als mogelijk te beperken. Dat vraagt op de korte termijn om ongekende overheidsingrepen en investeringen. De kunst is om interventies en investeringen ook ten goede te laten komen aan onze ambitie voor de lange termijn: het duurzaam en circulair maken van onze economie en energievoorziening en het versterken van de kwaliteit van onze leefomgeving. Bij de locaties van kantoren, bedrijventerreinen, grootschalige logistieke functies en datacentra houden we naast de vraag van bedrijven en economische vitaliteit, de aansluiting op het verkeers en vervoersnetwerk, het elektriciteitsnetwerk rekening met de aantrekkelijkheid en kwaliteit van stad en land. We zetten daarbij in op actieve clustering van (grootschalige) logistieke functies op logistieke knooppunten langs (inter)nationale corridors.

3. Met de NOVI bouwen we aan sterke, aantrekkelijke en gezonde steden. We werken aan de verdere ontwikkeling van het Stedelijk Netwerk Nederland. Daar willen we naartoe groeien en een goed bereikbaar netwerk van steden en regio's realiseren. De grote actuele woningbehoefte vraagt tegelijkertijd om oplossingen op korte termijn. Het kabinet heeft voor de korte termijn daarom een pakket aan maatregelen voorgesteld om de woningbouw een nieuwe, stevige impuls te geven. De locaties bevinden zich in het Stedelijk Netwerk Nederland. De ontwikkeling vindt plaats in lijn met de ambities van de integrale verstedelijkingsstrategie, zo veel mogelijk in bestaand stedelijk gebied, klimaatbestendig en natuurinclusief. Grote open ruimten tussen de steden houden hun groene karakter. Het aanbod en de kwaliteit van het groen in de stad worden versterkt en de aansluiting op het groene gebied buiten de stad wordt verbeterd. De COVID-19 crisis onderstreept extra het grote belang van een goede inrichting van de openbare ruimte.

4. De stikstofproblematiek raakt zowel het landelijk gebied als diverse economische sectoren zwaar. De waarde van onze natuur, het landschap én de toekomst van de landbouw staan onder druk. Daarbij is verbetering van de biodiversiteit niet alleen een ecologische, maar nadrukkelijk ook een economische uitdaging, die op de korte termijn om een doortastende aanpak vraagt. Houdbare oplossingen vragen echter tijd. Voor de lange termijn werken we daarom aan geleidelijke en zorgvuldige herindeling van het landelijk gebied, onder meer gericht op kringlooplandbouw in goed evenwicht met natuur en landschap. Dit draagt bij aan een landelijk gebied waar het prettig wonen, werken en recreëren is en waarin ruimte is en blijft voor economisch vitale landbouw als belangrijke drager van het platteland.

Kortom, we pakken opgaven aan en blijven strategisch werken aan de opgaven voor de langere termijn.

Met al onze ambities vragen we veel van onze leefomgeving. Een scala van belangen en claims moet een plek vinden op de ruim 41.000 vierkante kilometer oppervlakte van Nederland. Niet alles kan en niet alles kan overal. Dat kan soms knellen. De vraag is hoe we kansen verzilveren en eventuele bedreigingen het hoofd willen bieden: wat is nodig om onze ambities te verwezenlijken? Het Rijk moet en wil in dit proces het voortouw nemen. Schaarste betekent dat we moeten kiezen. Vanuit de NOVI geeft het Rijk kaders en richting voor zowel nationale als decentrale keuzes. Let wel: het Rijk eigent zich geen centraliserende rol toe. Integendeel, de verantwoordelijkheid ligt bij alle partijen gezamenlijk. Vanuit het Rijk streven we naar regie op het samenspel en regie bij het bewaken van onze nationale belangen. Dilemma's gaan we niet uit de weg. We creëren kansen, juist door samen met ambitie aan de slag te gaan. Kansen om de kwaliteit van onze leefomgeving te verbeteren. En zo ook kansen om sociale samenhang en economisch herstel te bevorderen en kansen om schone, veilige en duurzame technieken – die bijdragen aan de beoogde transitie naar een duurzame en circulaire samenleving – stevig te verankeren in onze manier van leven en werken.

We benoemen wel duidelijk de nationale belangen, maken nationale keuzes, geven richting aan decentrale afwegingen én we werken gebiedsgericht. Met de NOVI willen we in concrete gebieden tot keuzes komen. We willen doen wat goed is voor heel Nederland en wat tegelijkertijd recht doet aan de eigenheid van de regio's. Want heel Nederland doet ertoe.

Bovenstaande vergt een goed samenspel tussen Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten, maar ook tussen overheden en bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers. Vanuit al deze partijen is daarom al intensief meegedacht bij de totstandkoming van de NOVI. Bij de uitvoering van de NOVI, bijvoorbeeld in de Omgevingsagenda's en de Regionale Investeringsagenda's, zetten we de samenwerking voort.

Centraal bij de afweging van belangen staat een evenwichtig gebruik van de fysieke leefomgeving, zowel van de boven- als van de ondergrond. We spreken hier over 'omgevingsinclusief' beleid. De NOVI onderscheidt daarbij drie afwegingsprincipes: 1) Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, en 3) Afwentelen wordt voorkomen. Het Rijk zal bij de uitvoering van de NOVI zichtbaar maken hoe de omgevingsinclusieve benadering vorm krijgt en de afwegingsprincipes benut worden.

Regie betekent ook dat we richting meegeven aan afwegingen door andere overheden, met zogenaamde voorkeursvolgorden. Concreet voorbeeld: onze voorkeur gaat uit naar de plaatsing van zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen, maar lukt dat niet, dan komen onbenutte stukken grond binnen de bebouwde omgeving in aanmerking. Wanneer ook dat geen optie is, richten we onze blik op het landelijke gebied. Met de NOVI geeft de Rijksoverheid zo richting aan een toekomstbestendige ontwikkeling van onze leefomgeving zonder een blauwdruk op te leggen. Met alle partners gezamenlijk zullen we steeds weer moeten kijken hoe we het beste kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen: de NOVI is een cyclisch en adaptief proces. Vandaar de monitoring die is gekoppeld aan dit visiedocument.

De NOVI gaat vergezeld van een Uitvoeringsagenda, waarin staat aangegeven hoe het Rijk invulling geeft aan zijn rol bij de uitvoering van de NOVI. In de Uitvoeringsagenda vindt u onder andere een overzicht van instrumenten en (gebiedsgerichte) programma's op de verschillende beleidsterreinen. De Uitvoeringsagenda zal, indien nodig, jaarlijks worden geactualiseerd.

Transport, industrie, woningbouw, mobiliteit, detailhandel en agrarische bedrijvigheid: klimaatadaptatie, de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en de stikstofproblematiek raken ons allemaal en overal in Nederland. Ondergronds en bovengronds, land en zee, stad en landelijk gebied zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De nieuwe werkwijze van de NOVI is in feite een oproep tot cultuurverandering; om te komen tot een samenhangende en inspirerende kijk op onze leefomgeving.

Onderweg naar 2050 gaat Nederland functioneren als een netwerk van onderling goed met elkaar verbonden steden en regio's, gedragen door een snel, duurzaam en comfortabel mobiliteits- en transportsysteem. Tegelijkertijd zullen in steden en dorpen wonen, werken, natuur, landschap en voorzieningen gaandeweg veel meer met elkaar verweven raken. We wonen dichter bij ons werk en kunnen meer thuis werken, er is meer groen in onze directe woonomgeving en we lopen en fietsen meer. Vraagstukken rondom digitalisering en mobiliteit/ bereikbaarheid zijn hiermee nauw verbonden.

Waar we ook in Nederland wonen, onze belangen zijn nauw met elkaar verbonden en overstijgen vaak het lokale domein. Tegelijkertijd bepaalt de kwaliteit van onze dagelijkse leefomgeving onze kijk op de grote vraagstukken van onze tijd.

Met de NOVI presenteert het Rijk een integrale, op samenwerking gerichte aanpak. Een gebiedsgericht afwegingskader en sturende visie in één, waarbinnen we gezamenlijk optimaal kunnen werken aan het behoud van een gezond, leefbaar en economische sterk Nederland.



1. Over de Nationale Omgevingsvisie

Nederland staat voor grote uitdagingen die van invloed zijn op onze fysieke leefomgeving. Complexe opgaven, zoals verstedelijking, verduurzaming en klimaatadaptatie, die ook nog eens nauw met elkaar verweven zijn. Dat vraagt een nieuwe, integrale manier van werken waarmee we keuzes voor onze leefomgeving sneller en beter kunnen maken. Het Rijk neemt het voortouw in deze gezamenlijke opgave, door het geven van richting op grote opgaven en regie op goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) komen we tot een gezamenlijke aanpak die leidt tot een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Dit is nodig om onze doelen te halen en is een zaak van overheid en samenleving.

1.1 De urgentie is hoog; perspectief voor Nederland

De grote ontwikkelingen en opgaven die voor ons liggen, vragen om een nieuw perspectief voor Nederland. Zij leggen druk op de leefomgeving en de beschikbare ruimte en vragen om nieuwe afwegingen van verschillende belangen met oog voor de lange termijn.

Duurzaam & gezond
Uitdagingen liggen er niet alleen op de lange termijn, maar ook al in de komende jaren. We vragen veel van onze leefomgeving. We willen duurzaam met onze planeet omgaan. We willen een schone, gezonde, herkenbare en veilige omgeving en tegelijkertijd een bloeiende economie. De COVID-pandemie en de gevolgen daarvan tonen de behoefte hieraan des te meer aan.

We hebben ruimte nodig om te wonen, werken, produceren, (ver)bouwen en ons te verplaatsen. We willen leren, spelen, recreëren, ontspannen, bewegen en sporten. We willen de bereikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. We willen zorgen voor veiligheid tegen overstromingen, bescherming tegen gevaren van risicovolle productie en activiteiten. We willen ruimte bieden aan natuur, landschap en water en werken aan gezonde woon-, werk- en leefomstandigheden.

Hoe stemmen we al die wensen op elkaar af? Hoe kunnen we de kwaliteit van onze leefomgeving verder versterken? Hoe maken we ruimtelijke keuzes die ons niet alleen voor nu helpen maar ook houdbaar zijn op de langere termijn? Hoe zorgen we dat we een Nederland houden, waarin we ook in 2050 graag willen wonen en werken? Belangrijke vragen die ons allemaal raken.

Sterke traditie
Onze kennis, ervaring en ambitie geven ons het vertrouwen en de energie om de nieuwe uitdagingen met verve op te pakken. Met het inrichten van de leefomgeving heeft Nederland een sterke traditie. We zijn van oudsher gewend ons aan te passen aan de omstandigheden, vaak met technische ingrepen. Steeds meer komen we erachter dat hier grenzen aan zijn en dat het met het oog op de toekomst zinvol is om ‘mee te bewegen’ met de natuurlijke processen. Met de NOVI zetten we deze traditie voort, met gebruik van nieuwe inzichten en bouwen we door aan een mooi, duurzaam en sterk Nederland, dat klaar is voor de toekomst. Met volle aandacht voor gezondheid, milieu, duurzaamheid, economische kracht en kwaliteit van leven en leefomgeving.

We zijn realistisch: met deze visie geeft het Rijk de hoofdlijnen van de gewenste kwaliteit van de leefomgeving, de voorgenomen ontwikkeling en het te voeren beleid. Waar we nu verstandig richting kunnen bepalen, doet het Rijk dat. Veel keuzes vragen om nadere afwegingen in regio’s, soms op een

later moment. Waar nodig zal het Rijk de regie voeren en de richting bepalen. De NOVI is dan ook geen statische beleidsnota, maar eerder een plan van aanpak voor de komende jaren, dat we gedurende het proces steeds kunnen aanpassen, aanvullen en versterken.

1.2 Nieuwe visie, nieuwe aanpak

Geïntegreerd
De NOVI staat voor een nieuwe aanpak van vraagstukken in de fysieke leefomgeving. De opgaven zijn groot, veelzijdig en veelal met elkaar verweven. Sectorale doelen zijn in veel situaties niet meer haalbaar met een sectorale aanpak. Dit vraagt om het vinden van oplossingen, waarbij ruimte voor economische ontwikkeling, mobiliteit, reductie van stikstofemissies, wonen en herstel van biodiversiteit zoveel mogelijk hand in hand gaan, én waarbij ook onder ogen moet worden gezien dat niet alles kan in ons land, zonder dat dit beperkingen voor iets of iemand oplevert.

Dit maakt een nieuwe, meer geïntegreerde werkwijze noodzakelijk. Daarbij spelen een aantal uitgangspunten een belangrijke rol. We benutten heel Nederland, bezien de boven- en ondergrond in samenhang en hanteren de dubbeldoelstelling van ontwikkelen én beschermen. De aanpak van de NOVI gaat uit van de nationale belangen die in de leefomgeving aan de orde zijn, en de opgaven die daaruit zijn afgeleid. Zo adviseert het Adviescollege Stikstofproblematiek[1] bij het vinden van oplossingen uit te gaan van de grote transities om te zorgen voor een meer integrale afweging. Waar op deze opgaven een geïntegreerde aanpak noodzakelijk is, geeft de NOVI richting. Op andere onderwerpen wordt naar sectoraal beleid verwezen. Dit onderscheid is niet altijd makkelijk te maken en kan door de tijd heen bovendien wijzigen. Daarom is de NOVI continu aanpasbaar.

Regie
De oplopende druk op de fysieke leefomgeving vraagt om scherpe en fundamentele keuzes. Ook vraagt zij om meer regie vanuit het Rijk om richting te geven aan de toekomstige fysieke leefomgeving van Nederland. Zo kunnen we in ons land in de toekomst een gezonde en veilige leefomgeving én ruimte voor verdere groei van onze welvaart realiseren. In een blijvend goede balans tussen economie en natuurlijke waarden. Meer regie vanuit het Rijk betekent niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden; wel het geven van richting op grote opgaven en regie op goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Kortom: Het Rijk neemt het voortouw in deze gezamenlijke opgave. Het betekent ook kiezen voor samenwerking tussen overheden, anders gezegd: het werken als één overheid (vanuit het stelsel van de Omgevingswet).

Samenwerking
Samenwerking bij het maken van de keuzes is dus cruciaal. Nederland is als open economie sterk ingebed in Noordwest-Europa en de rest van de wereld. Als het om grensoverschrijdende opgaven gaat, werken we samen met onze internationale partners, zowel met onze directe buren als met andere landen in Europa en over de wereld. Binnen de landsgrenzen werkt de Rijksoverheid samen met medeoverheden, maatschappelijke organisaties en burgers. Het proces van de NOVI brengt samenhang in de aanpak op (inter)nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Gebiedsgericht
In toenemende mate komen opgaven in de regio samen en worden daar concrete keuzes gevraagd. Opgaven kunnen beter worden vervuld naarmate de gezamenlijke overheden (Rijk, provincie, waterschappen, gemeenten) meer gebiedsgericht werken en daarin meer als één overheid opereren, en samen optrekken met bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en de inwoners van dit land. We verbreden daarom de bestaande Gebiedsagenda's tot Omgevingsagenda's en leggen daarin de gebiedsgerichte opgaven landsdekkend vast over de volle breedte van de NOVI. Zo komen we tot een breed gedragen aanpak, die de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies aan de NOVI koppelt.

[1] Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan*. Amersfoort, 2019.

In een aantal gebieden met grote opgaven en complexe problematiek bieden de (institutionele) kaders onvoldoende ruimte voor goede oplossingen. Daarom zijn acht voorlopige NOVI-gebieden benoemd (zie hoofdstuk 5). In goede afstemming met lopende trajecten kijken Rijk en regio gezamenlijk naar mogelijke oplossingen voor deze gebieden, die de huidige kaders ter discussie durven te stellen.

1.3 Anders kijken, anders kiezen

Kenmerken en identiteit
De druk op de fysieke leefomgeving in Nederland is zo groot, dat botsende belangen veelal niet los van elkaar kunnen worden opgelost. De onderlinge afhankelijkheden zijn daarvoor te groot. Het streven is combinaties te maken en belangen waar mogelijk te koppelen (win-win). Dit kan niet altijd en overal, er zijn soms ook scherpe keuzes nodig. Hierbij kijken we niet zozeer naar de functies, en hoe we die stuk voor stuk in het land 'kwijt' moeten, maar naar de specifieke kenmerken, identiteit en ontstaansgeschiedenis van gebieden. Wat zijn de economische pijlers van een gebied en wat is de huidige leefomgevingskwaliteit (waaronder natuur, cultureel erfgoed, milieu, landschappelijke schoonheid)? Hoe staat het met bodem, water en lucht? Wat is de huidige inrichting? Waar wordt gewoond, gerecreëerd en gewerkt, hoe verplaatsen mensen zich? Hoe zijn bewoners georganiseerd en welke maatschappelijke initiatieven leven er? Het gaat bij het zoeken naar oplossingen en het maken van keuzes om de eigen kracht en uitgangspunten van gebieden te versterken.

Veel nationale belangen en opgaven grijpen in of maken gebruik van de eigenschappen van het bodem-watersysteem en het daarin aanwezige natuurlijke kapitaal in de vorm van draagkracht, grondwater, bouwgrondstoffen en mijnbouwdelfstoffen. Het efficiënt, veilig en duurzaam gebruik van het bodem-watersysteem is noodzakelijk om alle nationale belangen in voldoende mate te kunnen bedienen en werkt in die nationale belangen ook door. Meer dan voorheen worden functies dáár neergelegd waar ze passen bij de natuurlijke eigenschappen en karakteristieken van het bodem-watersysteem.

Anders kijken, anders kiezen



Afwegen
Bij afweging van belangen kijken we naar maatschappelijke waarden, waaronder kosten en baten. De uitdaging is de leefomgeving zo in te richten, dat functies elkaar waar mogelijk versterken, zich kunnen ontwikkelen en elkaar zo min mogelijk in de weg zitten en voldoende tot hun recht komen. Zo kunnen we met elkaar een goede leefomgevingskwaliteit realiseren, zonder onnodige en onverantwoorde afwenteling naar andere gebieden of toekomstige generaties. Voor overheden geldt dat kosten en investeringen ingepast zullen moeten worden binnen de budgetten, die daar op het moment van besluitvorming voor zijn.

1.4 Reikwijdte en positionering

Instrument van Omgevingswet
De NOVI is een instrument van de nieuwe Omgevingswet en loopt vooruit op de inwerkingtreding van die wet. De NOVI komt als structuurvisie uit onder de bestaande Wet ruimtelijke ordening (WRO). Het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4, 2001) en de Rijksnatuurvisie 2014 gaan op in en worden vervangen door de NOVI en het bijbehorende Nationaal Milieubeleidskader. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vervalt geheel, behalve paragraaf 4.9 Caribisch Nederland en Caribische Exclusieve Economische Zone. De NOVI geldt verder als wijziging van enkele onderdelen van het Nationaal Waterplan 2016-2021 (NWP) op grond van de Waterwet. Zodra de Omgevingswet in werking is getreden, zal deze structuurvisie gelden als een omgevingsvisie, zoals in de nieuwe wet bedoeld.

De Omgevingswet geeft aan de NOVI mee dat deze 'met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht is op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit[2] en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'.[3]

Fysieke leefomgeving
De NOVI is de eerste integrale nationale beleidsvisie conform de Omgevingswet en hanteert dan ook dezelfde brede opvatting van het begrip fysieke leefomgeving: de natuurlijke omgeving met grote wateren en natuurlandschappen, agrarische cultuurlandschappen, de gebouwde omgeving met steden, dorpen, bedrijventerreinen, netwerken en infrastructuur voor het verkeer van personen, goederen, data, stoffen en energie, en het cultureel erfgoed. De ontwikkeling van de leefomgeving moet zo veel als mogelijk in balans zijn met bescherming van waarden als gezondheid, veiligheid, landschap, natuur, cultureel erfgoed, leefomgevingskwaliteit en milieukwaliteit. De fysieke leefomgeving is verweven met de sociale leefomgeving. Naast de ruimtelijk-functionele indeling van de leefomgeving gaat het ook om de activiteiten die een effect hebben op de leefomgeving in brede zin, waaronder het milieu, water, bodem, lucht en het natuurlijk kapitaal. Boven- en ondergrond zijn daarbij onlosmakelijk met elkaar verbonden. De opgaven vragen om een aanpak op korte, middellange en lange termijn. Voor de ontwikkelingen en aanpak proberen we vooruit te kijken naar 2050. Daarbij maken we gebruik van de (sectorale) doelen die al eerder door het kabinet voor het jaar 2050 zijn neergezet.[4] Waarbij duidelijk is dat veel doelen op de lange termijn al in de komende jaren vragen om handelen. Echter, we willen voorkomen dat met het stellen van tussentijdse doelen de langetermijnambities verwateren. Alles wat we doen op de korte en middellange termijn, moet ook bijdragen aan de realisatie van de doelen voor 2050.

Nationaal en internationaal
De NOVI is gericht op de nationale schaal, waarbij het conform de Omgevingswet gaat om Europees Nederland inclusief de territoriale wateren, exclusief het Caribisch deel van ons Koninkrijk. Inhoudelijk beperkt de visie zich niet tot Nederland. We vertalen in de NOVI en daaraan gerelateerde programma's, de relevante internationale regels en afspraken. Veel vraagstukken vragen een grensoverschrijdende aanpak. Afspraken over vliegen en varen maken we bijvoorbeeld al langer in EU-verband en wereldwijd aan internationale tafels (ICAO[5], IMO[6]). Ook over riviermanagement maken we al langer afspraken met België, Frankrijk, Zwitserland, Duitsland en Luxemburg voor bijvoorbeeld het gehele stroomgebied van de Rijn of de Maas.

Op diverse andere terreinen vraagt direct grensoverschrijdende samenwerking om inzet. Woning- en arbeidsmarkten laten zich niet beperken door administratieve grenzen. De samenhang met Vlaanderen

[2] In de NOVI gebruiken we het bredere begrip leefomgevingskwaliteit.
[3] *Omgevingswet*, Den Haag 2016.
[4] Zie TK 34682, nr. 1; TK 34682 nr. 3; TK 34682, nr. 6.
[5] International Civil Aviation Organization (ICAO).
[6] International Maritime Organization (IMO).

is op deze terreinen steeds groter. De toenemende woon-werkstromen tussen Nederland en Vlaanderen, maar ook het samengaan van de havens van Vlissingen en Terneuzen met die van Gent, laten dit zien. Ook met de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen nemen de relaties toe. Het uitbouwen daarvan is essentieel voor de grensoverschrijdende mogelijkheden van onze inwoners en het functioneren van ons land.

1.5 Samenwerking en uitvoering

De NOVI-aanpak is gebaseerd op brede maatschappelijke betrokkenheid en inzet van overheden, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Partners in de samenleving dragen actief bij aan het verbeteren van de leefomgeving en het verduurzamen van de manier waarop we wonen, werken en recreëren. Dit vraagt een Rijksoverheid die samenwerkt en faciliteert waar wenselijk en nodig, en regisseert en richting geeft waar het moet.

Verantwoordelijkheid
Het beleid in de leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. De NOVI geeft aan waar het Rijk zich op nationale schaal aan bindt, waar het regie voert richting medeoverheden of waar het juist aan de medeoverheden is om keuzes te maken. Provincies en (samenwerkende) gemeenten zullen in hun omgevingsvisies uiting geven aan hun eigen verantwoordelijkheid en keuzes in de fysieke leefomgeving. Medeoverheden, burgers en bedrijven, zijn niet direct juridisch aan de visie in de NOVI gebonden, maar wel aan de daaruit volgende regels en normen. Het is belangrijk dat de omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten waar nodig op elkaar aansluiten. Het draagt bij aan de onderbouwing van keuzes die de overheid maakt, als de bestuurslagen oog hebben voor elkaars wensen en doelen.

Goed bestuur
De sturingsfilosofie van de Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen, waarbij gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving van groot belang is voor het opstellen van een omgevingsvisie. Goed bestuur betekent dat medeoverheden rekening houden met de NOVI en dat het Rijk bij het opstellen van de NOVI rekening houdt met het beleid van medeoverheden. In de uitvoering moet ook duidelijk worden welke verantwoordelijkheid bedrijven, burgers en maatschappelijke partijen willen en kunnen hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving. Om de samenwerking met de medeoverheden te bekrachtigen, wordt op basis van de vastgestelde NOVI toegewerkt naar Samenwerkingsafspraken.

Omgevingsrecht
De NOVI is één van de instrumenten van het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht. De visie vormt één geheel met andere instrumenten, zoals de algemene regels, de programma's en de omgevingsvergunning. Deze instrumenten kunnen niet los gezien worden van andere (sectorale) beleidsinstrumenten om de gestelde doelen richting 2050 te realiseren. Keuzes die in de NOVI worden gemaakt, zullen vervolgens worden doorvertaald in investeringsbeslissingen, programma's en waar nodig in regelgeving. Deze NOVI is de eerste visie vanuit het gedachtegoed van de toekomstige Omgevingswet. De visie is daarmee nadrukkelijk breder dan eerdere beleidsplannen en (structuur)visies, die veelal primair een facet (bijvoorbeeld ruimte, bodem of milieu) of een sector (bijvoorbeeld landbouw of mobiliteit) bestreken.

Strategisch verbinden
We markeren met deze eerste integrale NOVI het begin van een groeitraject. Het verschijnen van de NOVI betekent niet het einde van andere nota's en visies die de fysieke leefomgeving betreffen. Waar deze beleidskaders naast een sectorale, ook om een integrale benadering vragen, zullen deze worden gekoppeld aan het doorgaande NOVI-proces. Vanwege de omvang en breedte van de fysieke leefomgeving kunnen niet alle onderwerpen volledig worden uitgediept. Bestaande nota's en beleidsterreinen worden in de NOVI op strategisch niveau verbonden. Op dat niveau geeft het Rijk richting, maar in veel gevallen is nog gebiedsgerichte en/of programmatische uitwerking nodig. De NOVI biedt daarvoor het kader.

Zo benoemt het kabinet in het aan de NOVI gerelateerde Nationaal Milieubeleidskader[7] een aantal bouwstenen die nodig zijn om de ambities op het gebied van milieu nader vorm te geven en uit te werken. De NOVI blijft daarbij in ontwikkeling en kan worden aangepast als de omstandigheden daarom vragen.

Uitvoeringsagenda
Samen met de NOVI wordt een Uitvoeringsagenda uitgebracht. Daarin wordt inzichtelijk gemaakt hoe we uitwerking geven aan de NOVI, welke inzet Rijk en regio nu al plegen en welke (gezamenlijke) acties de NOVI daaraan toevoegt.

1.6 Totstandkoming

Maatschappelijke betrokkenheid
We hebben in de opstartfase van de NOVI vele werkplaatsen georganiseerd om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, ervaringen en ambities op te halen. In de fasen daarna hebben we verdiepingssessies met experts en gebiedsdialogen in het land gehouden. Om het burgerperspectief boven tafel te krijgen, hebben we onder meer een publieksonderzoek uitgevoerd, waarbij naast een online enquête, ook op verschillende plekken in Nederland focusgroepen zijn georganiseerd. Ook hebben we de opvattingen van kinderen en jongeren gepeild.[8,9] In de realisatiefase om tot de ontwerp-NOVI te komen, hebben we met bestuurlijke en maatschappelijke partijen diverse 'botsproeven' georganiseerd, om te bezien waar de ingeslagen richting en nationale belangen kunnen conflicteren en welke oplossingen hiervoor mogelijk zijn. Na de publicatie van de ontwerp-NOVI vond op verschillende manieren maatschappelijk debat plaats. Uit de ingediende zienswijzen op het ontwerp bleek grote maatschappelijke betrokkenheid. In elke provincie werd samen met de medeoverheden een informatiebijeenkomst georganiseerd over de ontwerp-NOVI. Ook volgde een debatreeks over de NOVI en de wijze waarop we daar verder uitvoering aan geven.

Publicaties
In februari 2017 is de Startnota[10] Opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) verschenen. Daarin is de reikwijdte aangegeven en zijn vanuit verschillende sectorale opgaven vervolgens strategische opgaven voor de leefomgeving geformuleerd. In april 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd[11] over de wijze waarop en de richting waarin de NOVI werd opgesteld en zijn de strategische opgaven op basis van urgentie en het regeerakkoord verscherpt tot vier prioriteiten. In oktober 2018 is het kabinetsperspectief Nationale Omgevingsvisie aan de Tweede Kamer gestuurd[12]. Dit perspectief gaf een opening voor het maatschappelijk debat door politieke richting van het kabinet te geven op drie urgente onderwerpen die volop in discussie zijn. In juli 2019 is de ontwerp-NOVI[13] naar de Tweede Kamer gestuurd op basis waarvan de terinzagelegging begon. In april 2020 is de brief 'Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI)'[14] aan de Tweede Kamer verstuurd. Daarin staan belangrijke wijzigingen voor de definitieve NOVI ten opzichte van het ontwerp, met name op het terrein van stedelijke ontwikkeling, het landelijk gebied en waterbeheer.

---

7 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *'Een schone taak'. Bouwstenen voor een gezond, veilig en schoon leefmilieu*, Den Haag, te verschijnen.
8 Motivaction International BV, *Burgerperspectieven voor de NOVI & Burgerdialogen, input voor de NOVI, augustus 2018 respectievelijk.* januari 2019.
9 Het Groene Brein, *Combineren, Concentreren & Concurreren – Een jongerenperspectief op de Nationale Omgevingsvisie*, juni 2018.
10 TK 34 682, nr. 1.
11 TK 34 682, nr. 3.
12 TK 34 682, nr. 6.
13 TK 34 682, nr. 48.
14 TK 34 682, nr. 27.

Open proces
Vanaf het begin van de ontwikkeling van de NOVI is gewerkt in een open proces. Op rijksniveau werken de betrokken ministeries intensief samen. Interbestuurlijk gebeurt dat met gemeenten, provincies en waterschappen. Tevens zijn adviesraden, kennisinstellingen, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers op verschillende manieren betrokken. Ook de resultaten van de ex ante evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn betrokken bij het opstellen van de NOVI. Net als het ontwerp is ook de definitieve NOVI in een open proces ontwikkeld en zijn de keuzes uit het ontwerp in samenspraak verder aangescherpt. Gegeven inbreng is zo goed mogelijk verwerkt. Ook de uitwerking van de NOVI zal in samenwerking met vele partijen plaatsvinden. Het blijft een open proces, ook in de verdere (regionale) uitwerking, waarvan participatie een wezenlijk onderdeel uitmaakt.

PlanMER
Bij de ontwerp-NOVI verscheen een PlanMER. Dit rapport beschrijft kansen en risico's voor de fysieke leefomgeving van de in de NOVI gemaakte beleidskeuzes. Het rapport gaat in op milieueffecten en brengt ook andere omgevingseffecten in beeld. Tijdens het opstellen van de ontwerp-NOVI zijn tussentijdse resultaten van het PlanMERproces benut als inbreng voor de visie. Het beeld van het PlanMER was dat er meer kansen dan risico's voor de leefomgeving waren. Omdat het PlanMER voor milieukwaliteit, gezondheid, biodiversiteit en welzijn wel meer risico's dan kansen constateerde, werden in de beleidskeuzes met oog op deze onderwerpen in de ontwerp-NOVI aanscherpingen doorgevoerd.

Het PlanMER geeft aan dat in de fysieke leefomgeving verschillende opgaven bij elkaar komen, op elkaar in werken en wedijveren om de (milieu)ruimte. Dat komt ook doordat de NOVI een visie is op hoofdlijnen met strategische nationale beleidskeuzes voor vier prioriteiten waarvoor een samenhangende, geïntegreerde aanpak op nationale schaal nodig is, over de sectoren heen. Het PlanMER geeft zich er rekenschap van dat er naast de NOVI voor sommige meer specifieke nationale belangen keuzes zijn en worden vastgelegd in verschillende structuurvisies, nota's, andere beleidsstukken en bestuurlijke afspraken.

Het PlanMER bracht kansen en risico's van de beleidskeuzes in de ontwerp-NOVI in beeld. Geconstateerd werd dat een aantal risico's om aanvullende maatregelen vragen. Daarvoor kan gedacht worden aan nationale beleidskeuzes, -visies en uitvoeringsmaatregelen voor specifieke beleidsterreinen (zoals milieu, mobiliteit, luchtvaart, natuur, gezondheid) en aan nadere (gebiedsgerichte of sectorale) uitwerkingen. Dit is ook het geval voor specifieke (milieu)onderwerpen die geen plek in de NOVI hebben gekregen en voor een aantal onderwerpen waarop een trendmatige achteruitgang geldt die niet of niet voldoende wordt gekeerd door de beleidskeuzes in de NOVI zelf.

De Commissie m.e.r. werd om advies gevraagd over de in het PlanMER weergegeven milieueffecten. De commissie adviseerde om aanvullende informatie aan te leveren op de Staat van de Leefomgeving[15] en botsproeven uit te voeren voor keuzes over klimaatadaptatie, energietransitie, economische groei, verstedelijking en het landelijk gebied.

Naar aanleiding van dit advies zijn voor de botsproeven werksessies gehouden. Aan deze werksessies namen behalve de departementen die betrokken zijn bij de door de Commissie genoemde onderwerpen ook het PBL en het RIVM-deel. De door de Commissie gevraagde aanvullende informatie over de Staat van de Leefomgeving en de conclusies uit deze botsproeven werden opnieuw voor advies voorgelegd aan de Commissie. Ook het door de Commissie tussentijds geleverde advies over deze aanvullende informatie werd betrokken bij het opstellen van de definitieve NOVI. Dit heeft geleid tot aanscherping van een aantal beleidskeuzes en de regierol van het Rijk. De check van de effecten hiervan voor de leefomgeving leidt wederom tot meer kansen dan risico's.

[15] TK 34 682, nr. 27 Achtergronddocument bij PlanMER NOVI – De Staat van de fysieke leefomgeving.

1.7 Opbouw van de NOVI

De NOVI beschrijft (in hoofdstuk 2) een toekomstperspectief met de ambities: wat willen we bereiken? Vervolgens beschrijven we (in hoofdstuk 3) de nationale belangen in de fysieke leefomgeving en de daaruit voortkomende opgaven. Die opgaven zijn in feite het verschil tussen de ambitie en de huidige situatie en verwachte ontwikkelingen.

Waar de opgaven vragen om een geïntegreerde benadering, komen deze samen in vier prioriteiten. Op deze prioriteiten maken we in hoofdstuk 4 beleidskeuzes. De vier prioriteiten zijn:



Prioriteit 1
Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie



Prioriteit 2
Duurzaam economisch groeipotentieel



Prioriteit 3
Sterke en gezonde steden en regio's



Prioriteit 4
Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

De NOVI is erop gericht om voor deze vier prioriteiten de nationale beleidskeuzes (op strategisch niveau) zo scherp mogelijk te formuleren. Waar keuzes op nationaal niveau in de NOVI zelf niet of nog niet scherp gemaakt kunnen worden of waar dit niet verstandig is, wordt richting gegeven aan decentrale keuzes via voorkeursvolgordes of strategieën en/of aangegeven welk (regionaal) proces geëigend is om dat wel te doen.

Om de beleidskeuzes weloverwogen te maken, hanteert de NOVI drie afwegingsprincipes, die helpen bij het afwegen en prioriteren van de verschillende belangen en opgaven:

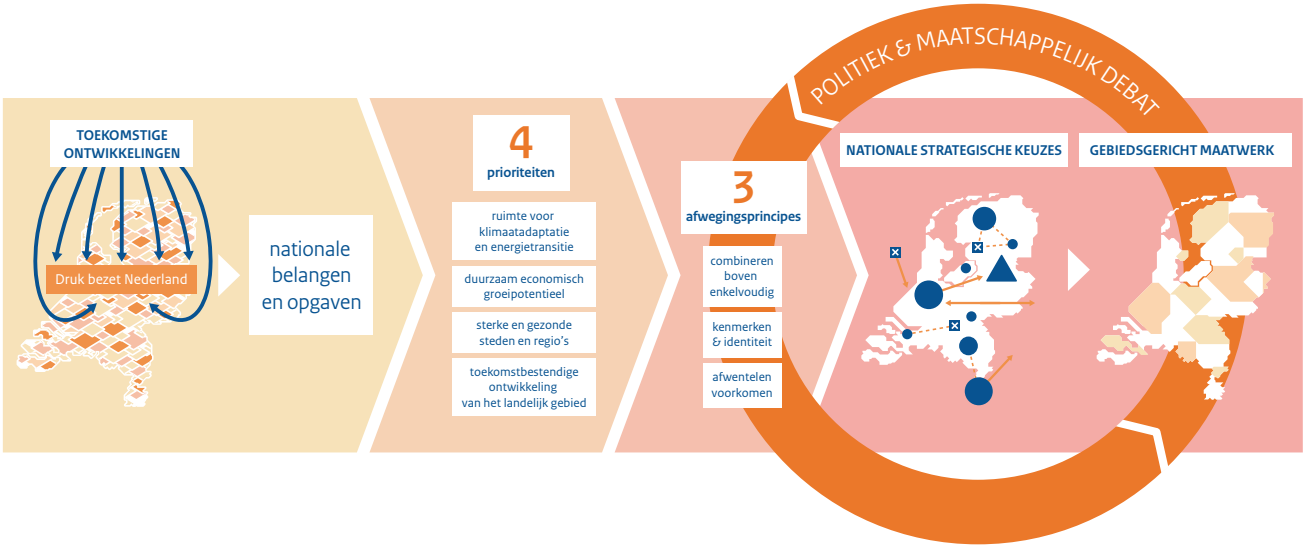
1. **Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;**
2. **Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;**
3. **Afwentelen wordt voorkomen.**

De uitvoering van de NOVI (hoofdstuk 5) vraagt om nieuwe manieren van samenwerken met blijvende brede maatschappelijke betrokkenheid en inzet van overheden. Hierbij hanteren we vier uitgangspunten:

1. **We werken als één overheid, samen met de samenleving;**
2. **We stellen de opgave(n) centraal;**
3. **We werken gebiedsgericht;**
4. **We werken permanent en adaptief aan de opgaven.**

Deze uitgangspunten zijn eveneens leidend in de Uitvoeringsagenda.

Figuur: Afwegen met de NOVI





2. Toekomstperspectief

In 2050 is Nederland een land waarin het gezond, veilig en fijn wonen en leven is. Waar de inwoners de hoge leefomgevingskwaliteit voelen en waarderen. Waar iedereen de ruimte heeft zich te ontplooien. Een land met een gezonde, toekomstbestendige economie. Een economie die duurzaam en circulair is en floreert. Waar we schaarse grondstoffen in de grond laten zitten of hergebruiken en fossiele brandstoffen hebben vervangen door duurzame bronnen. Een land dat nauw verbonden is met zijn buurlanden en de rest van de wereld en een actieve speler is in de internationale gemeenschap. Een land waar vitale sectoren robuust zijn vormgegeven. Om deze ambities waar te maken heeft Nederland een aantal fundamentele keuzes moeten maken, want niet alles kan en niet alles kan overal. Effectief en consequent doorvoeren van deze keuzes heeft ons een veilig, duurzaam en economisch sterk land opgeleverd met een hoge kwaliteit van leven.

Dilemma's
Dit toekomstperspectief schetst bewust een ideaalbeeld voor 2050. Voor veel keuzes geldt echter dat we te maken hebben met dilemma's: er zijn meerdere opties en voor meerdere is een goede onderbouwing te vinden. In de kaders staan voorbeelden van dilemma's waarin we een weg moeten vinden. In de nota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' heeft het kabinet eerder een overzicht van dilemma's gegeven.

Het Nederland van 2050 is als dichtbevolkte en hoogontwikkelde delta een brandpunt in de Europese ruimtelijk-economische structuur, mede door de uitstekende verbindingen, fysiek en virtueel, boven- en ondergronds, door de lucht, over land en water, met grote stedelijke regio's en economische kerngebieden als de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied en met regio's in andere delen van de wereld. Nederlandse steden en stedelijke regio's profiteren hier in hoge mate van. Samen met ons uitstekende vestigingsklimaat en een hoge kwaliteit van leven bepaalt dit in belangrijke mate onze welvaart en ons welzijn.

Het land bestaat uit een mozaïek van gebieden die onderling mogen verschillen. Elke stad, dorp of regio doet ertoe en heeft zijn eigen rol en betekenis in het geheel. Het land heeft meer metropolitane kenmerken en kwaliteiten dan nu, maar heeft ook in 2050 nog een open en polycentrische ruimtelijke structuur. Het kent tegelijk een rijkgeschakeerd patroon van meer landelijke gebieden met meest agrarische, natuurlijke en landschappelijke functies. Daar woont, werkt en leeft een substantieel deel van de bevolking. Steden en dorpen zijn aangenaam en vitaal, het platteland is productief en aantrekkelijk.

Het grootste deel van de bevolking leeft, woont en werkt in stedelijke regio's. Stedelijk Nederland functioneert als een netwerk van onderling goed met elkaar verbonden steden en regio's, gedragen door een snel, duurzaam en comfortabel mobiliteits- en transportsysteem. Stedelijk Netwerk Nederland – de Randstad, Amersfoort, Zwolle, Arnhem-Nijmegen, Brabantse stedenrij, met uitlopers naar Twente, Groningen en (Zuid-)Limburg – is het kloppend hart van land en economie. Een land met uitstekende bereikbaarheid, waar door allerhande innovaties iedereen zich soepel kan verplaatsen, met zo min mogelijk schadelijke uitstoot en overlast. Waar een duurzame en circulaire economie zich kan ontwikkelen, gekoppeld aan multimodale logistieke corridors. Waar locaties voor wonen en werken zorgvuldig zijn gekozen mede om lopen en fietsen te stimuleren, het openbaar vervoer (OV) aantrekkelijk te maken en natuur en landschap te sparen. Waar we voldoende ruimte hebben om te kunnen bewegen, ontmoeten, ontspannen en tot onszelf te komen.

Verweven en verbonden met stedelijk Nederland wordt landelijk Nederland gedragen door een zorgvuldig in balans gehouden water-bodemsysteem. Landelijk gebied bestaande uit veenweiden, grasland, akkers, moeras, water en bos, uit kleinere steden, dorpen en verspreide bebouwing. Waar kringlooplandbouw

en natuur floreren en schoon water(voorraden) duurzaam benut en beheerd worden. Waar oude, unieke landschappen zijn bewaard en nieuwe gecreëerd zijn. Waar in kleinere steden, dorpen en verspreid over het land mensen wonen, werken en leven.

De Noordzee wordt in 2050 intensief gebruikt en de natuurwaarde is hersteld. Schepen varen nog altijd af en aan naar de Noordzeehavens. De visserij is van karakter veranderd, maar de grootste veranderingen zitten in de afname van de olie- en gasinstallaties en de grote toename van het aantal windparken en bijbehorende energie-infrastructuur, opslag en conversiefaciliteiten: zij bepalen het beeld boven water. Hoewel intensiever gebruikt dan ooit, is het Noordzee-ecosysteem hersteld en het vrije uitzicht vanaf de kust en het cultureel erfgoed onder water (onder andere uit ons rijke zeevaartverleden) behouden gebleven. Het benutten van synergie-effecten door multifunctioneel en innovatief gebruik van de ruimte, zoals het combineren van windparken met aquacultuur, natuurversterking door aanleg van oesterbanken, energie uit zon en getijdenstromen en opslag van energie en CO_2 in lege gasvelden, heeft hier sterk aan bijgedragen.

Nederland is een gezond, schoon klimaatbestendig land, met veel ruimte voor groen en water. Het is een veilig land, zo goed mogelijk beschermd tegen overstromingen en andere maatschappij-ontwrichtende gevaren. Waar ruimte voor de rivieren, natuur, landschap en scheepvaart samengaan. Waar op zee en op land een goede balans is tussen gebouwde omgeving en open landschap, tussen natuur en cultuur, tussen land en water. Een land in Europa dat openstaat voor verandering en waar de kracht van zijn traditie, cultuur en identiteit wordt weerspiegeld in de inrichting van de leefomgeving, rekening houdend met zijn internationale context. Een land waar ontwikkeling samengaat met verbetering van zijn leefomgeving.

Wat willen we?
Dit toekomstperspectief is een ideaalbeeld. Niemand kan voorspellen hoe Nederland er in 2050 daadwerkelijk uitziet. We weten dat het Nederland van 2050 zal verschillen van het Nederland van nu, net zoals het Nederland van 1990 verschilde van het Nederland van nu. Hoewel veel uit 1990 nu nog herkenbaar is, zo mogen we ook verwachten en willen dat ons land in 2050 ook nog herkenbaar is en voelt als ons thuisland. We weten dat sommige maatschappelijke en technologische ontwikkelingen van grote invloed zullen zijn op onze leefomgeving. Sommige kunnen we beïnvloeden, andere komen onstuitbaar op ons af. Maar hoe en in welke mate? Belangrijker voor nu is de vraag in wat voor land we zouden willen leven. Het antwoord daarop bepaalt hoe we om willen gaan met veranderingen die ontegenzeggelijk op ons afkomen. Welke ambities hebben we en welke waarden streven we na? Wat willen we behouden en wat willen we dat er verandert? Als we dat helder hebben, kunnen we beter sturen en de juiste beslissingen nemen voor de toekomst.

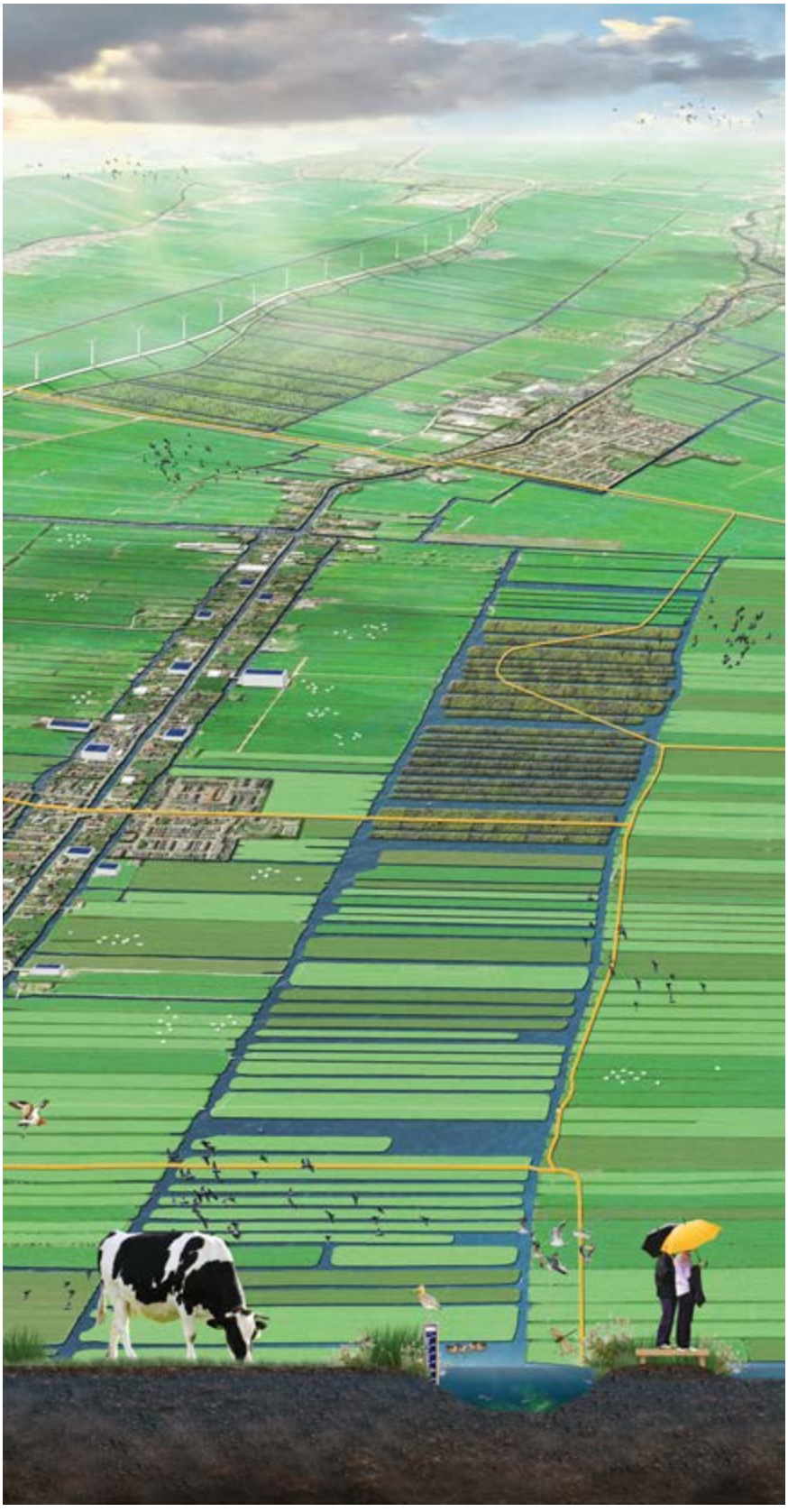
Rijk, regio, één overheid?
Keuzes maken is één ding, maar wie maakt de keuzes, wie is verantwoordelijk voor welke keuzes en hoe voeren we die door? Versterken we de sturingskracht van gemeenten en provincies, kiezen we voor meer regie door het Rijk, kiezen we voor een gedifferentieerde aanpak per opgave?

Het hier geschetste beeld van 2050 geeft daarbij richting, het is geen eindpunt. Ook in 2050 zal Nederland niet af zijn. Gedurende de komende dertig jaar en daarna zullen nieuwe en andere opgaven zich voordoen, wensen en inzichten zullen veranderen en nieuwe keuzes zullen nodig zijn. Het is zaak de vinger aan de pols te blijven houden van ontwikkelingen, behoeften en mogelijkheden en daar adequaat op te anticiperen of te reageren, zodat ons toekomstperspectief en omgevingsbeleid steeds actueel en relevant blijven. Daartoe beschikt Nederland over een hoogontwikkeld cyclisch en adaptief stelsel van omgevingskennis, -beleid en -regels dat aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften.

Toekomstperspectief

Niet iedereen heeft hetzelfde ideaal. De één voelt zich thuis in een dynamische metropool, de ander wil liever een zo landelijk mogelijke leefomgeving. Naarmate de leefomgeving meer differentiatie biedt kan die beter voorzien in uiteenlopende behoeften, dit vraagt om sturen op verschillen tussen gebieden. Daarvoor moeten we met elkaar afgestemde keuzes maken en ons land heel bewust inrichten.
De wensen en ambities die we daarbij hebben, proberen we in dit toekomstperspectief bijeen te brengen.

2.1 Een klimaatbestendige delta



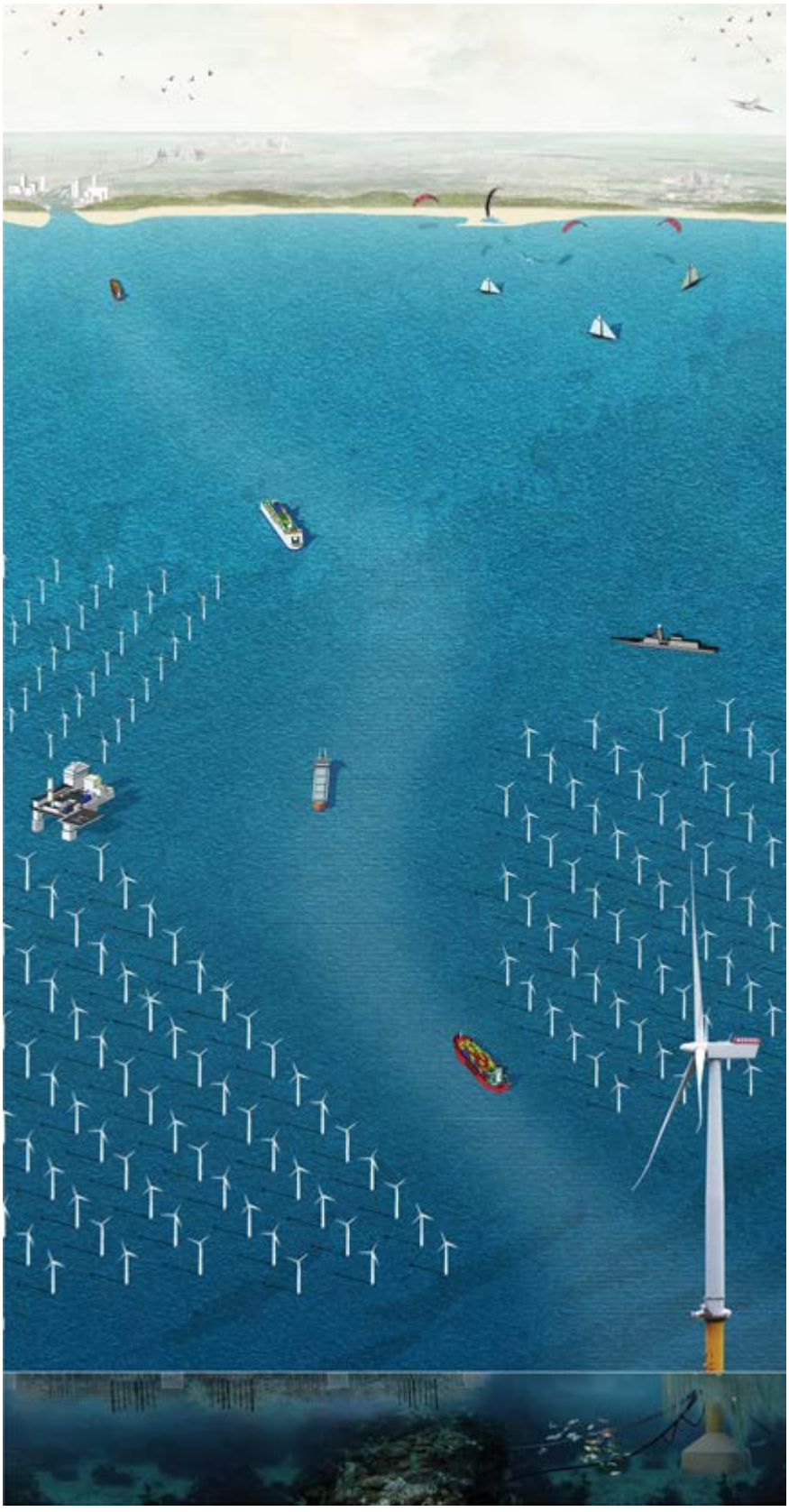
Klimaatverandering
Om in ons laaggelegen land te kunnen blijven wonen, leven en ondernemen hebben we er in 2050 voor gezorgd dat Nederland beschermd is tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Door over te gaan op een CO_2-arme en circulaire economie draagt Nederland in een internationale coalitie bij aan het voorkomen van verdere klimaatverandering. Extreme weersomstandigheden komen desondanks nog steeds voor: hogere temperaturen, een hogere zeespiegel, nattere winters, hevige piekbuien en droge zomers. Daaraan hebben we ons aangepast. We hebben onze gebouwde omgeving in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust ingericht. Bijvoorbeeld door voldoende aanwezigheid van plekken met water en groen om hittestress tegen te gaan en wateroverlast te voorkomen. Ook onze vitale infrastructuur, zowel onder- als bovengronds, is bestendig tegen extreme weersomstandigheden.

Focus op sectorale doelen of op integrale aanpak
Juist bij onderwerpen die met veiligheid en gezondheid te maken hebben en zeker als er sprake is van crisis of urgentie staat het behalen van deze doelen en direct handelen snel voorop. Veel bedreigingen en kansen als gevolg van klimaatverandering manifesteren zich echter pas na verloop van jaren en vallen geheel of gedeeltelijk samen met andere inrichtings- en beheerskwesties.

Waterveiligheid
Nederland is een delta, die voor een vijfde deel uit water en zee bestaat. Met waterveiligheid en waterhuishouding hebben we eeuwenlange ervaring. Waterveiligheid, basisvoorwaarde voor het leven in ons land, is in 2050 gegarandeerd, ook in het laaggelegen westen van ons land. We hebben ruimte gereserveerd in de Noordzee voor zandwinning en ruimte ingericht voor robuuste waterkeringen, in de vorm van sterke dijken en een verbreedde kuststrook. Ook hebben rivieren en beken, waar nodig en vaak gecombineerd met natuur- en landschapsontwikkeling, meer ruimte gekregen.

Zoetwater en drinkwatervoorziening
Tegelijk hebben we voldoende zoetwater beschikbaar van goede kwaliteit. We hebben maatregelen genomen tegen verzilting, daling van het grondwaterpeil en verontreiniging (bijvoorbeeld door meststoffen, microplastics of medicijnresten). We zijn zuinig met water en zorgen ervoor dat we water beter vast kunnen houden en bergen. Zo zorgen we voor voldoende water van een goede kwaliteit en hoeven drinkwaterbedrijven minder maatregelen te nemen voor het leveren van schoon water. Waar we vroeger afvalwater loosden, winnen we nu steeds meer grondstoffen en warmte terug uit dat water. In 2050 zetten rioolwaterzuiveringsinstallaties maximaal in op hergebruik van afvalwater voor het winnen van grondstoffen.

2.2 Duurzaam, concurrerend en circulair



Vestigingsklimaat en kwaliteit van leven
Nederland heeft in 2050 een uitstekend vestigingsklimaat en een hoge kwaliteit van leven en is nauw verbonden met de rest van de wereld. Dat open karakter bepaalt in belangrijke mate onze welvaart en ons welzijn. Aan onze grensoverschrijdende relaties en bereikbaarheid hechten we dan ook groot belang. Nederland heeft een kwalitatief hoogwaardig onderwijs- en wetenschapssysteem met goed presterende instellingen en innovatiecentra en ruimte voor talentvolle onderzoekers en kenniswerkers uit binnen- en buitenland. Ons land is goed aangesloten op markten en ontwikkelingen buiten onze landsgrenzen en internationale samenwerkingsverbanden. Tegelijk zijn we niet naïef en zijn data en kennis in Nederland vanzelfsprekend veilig. Nederland is in 2050 nog steeds één van de vijf meest concurrerende economieën van de wereld.

Toekomstbestendig
Een belangrijk uitgangspunt is dat onze economie toekomstbestendig is. Duurzaamheid en groei gaan hand in hand. Dat betekent dat we afscheid hebben genomen van de vervuilende manieren van produceren en consumeren, waarbij we onze leefomgeving schade berokkenen. Daarom werkt Nederland samen met andere landen aan een duurzame en circulaire economie. Een economie met een sterk verdienpotentieel, met een bestendige groei. Zodat wij onze welvaart behouden en tegelijkertijd bijdragen aan een stabiel klimaat, met zo min mogelijk schadelijke uitstoot en afhankelijkheid van eindige fossiele grondstoffen. Dit is in lijn met de Parijse klimaatdoelstelling om in 2050 vrijwel geheel klimaatneutraal te zijn. Ook de doelstelling om in 2050 een economie te hebben die 100 procent circulair is, is dan gehaald. Dit betekent dat we geen afval meer hebben en grondstoffen steeds opnieuw gebruiken, zonder de problemen te verplaatsen naar andere gebieden of af te wentelen op toekomstige generaties.

Aansluiten bij de investeringscycli van het bedrijfsleven of reguleren?
Bij de meeste industriële sectoren zal verduurzaming uit innovatie moeten komen, maar Nederland heeft gelet op de opgave geen tijd om op innovatie alleen te vertrouwen. Maatregelen kunnen de toepassing van innovatieve technieken versnellen. Enerzijds worden inventiviteit en innovatie daardoor gestimuleerd, kan Nederland daar een concurrentievoordeel behalen en wordt de wereld er schoner van. Anderzijds kunnen eenzijdig opgelegde maatregelen tot kostenverhoging, verslechtering van de concurrentiepositie en via verplaatsing van de productie naar andere landen zelfs tot milieuverslechtering leiden.

Klimaatneutraal
De ambitie is dat we gezamenlijk deze omslag naar 100 procent circulair in 2050 hebben gerealiseerd en dat we een zo goed mogelijke inpassing van duurzame energie in onze leefomgeving hebben. Op een wijze waarbij de bewoners en gebruikers volledig zijn meegenomen in de aanpak en profiteren van de economische voordelen hiervan. We maken een robuust, betrouwbaar en veilig hoofdnetwerk van buisleidingen mogelijk om de transitie naar een circulaire economie en CO_2-arme energievoorziening te realiseren. Daarbij passen nieuwe, duurzame infrastructuren, productie-eenheden en opslaglocaties, zoals laadstations en –pleinen, stations en opwekkingseenheden voor waterstof (bijvoorbeeld bij aanlandpunten van elektriciteit van zee), netwerken voor restwarmte en ondergrondse CO_2-opslag. Ook toepassing van duurzame warmte via geothermie of aquathermie is in 2050 mainstream geworden. Er zijn meer windenergieparken op zee en land, veel meer zonnedaken, nieuwe hoogspanningsleidingen en plaatsen voor opslag (zo mogelijk ondergronds). Lokale energievoorzieningen zijn gerealiseerd met betrokkenheid van bewoners in de directe omgeving. Huizen en gebouwen zijn energieneutraal of zelfs energieopwekkend. In 2050 zijn we erin geslaagd al deze ontwikkelingen zorgvuldig in te passen of nieuwe landschappen te creëren, met zo min mogelijk hinder of overlast voor mensen en het ecosysteem. Bijvoorbeeld doordat bedrijvigheid en het opwekken van duurzame energie dicht bij elkaar zijn gepland.

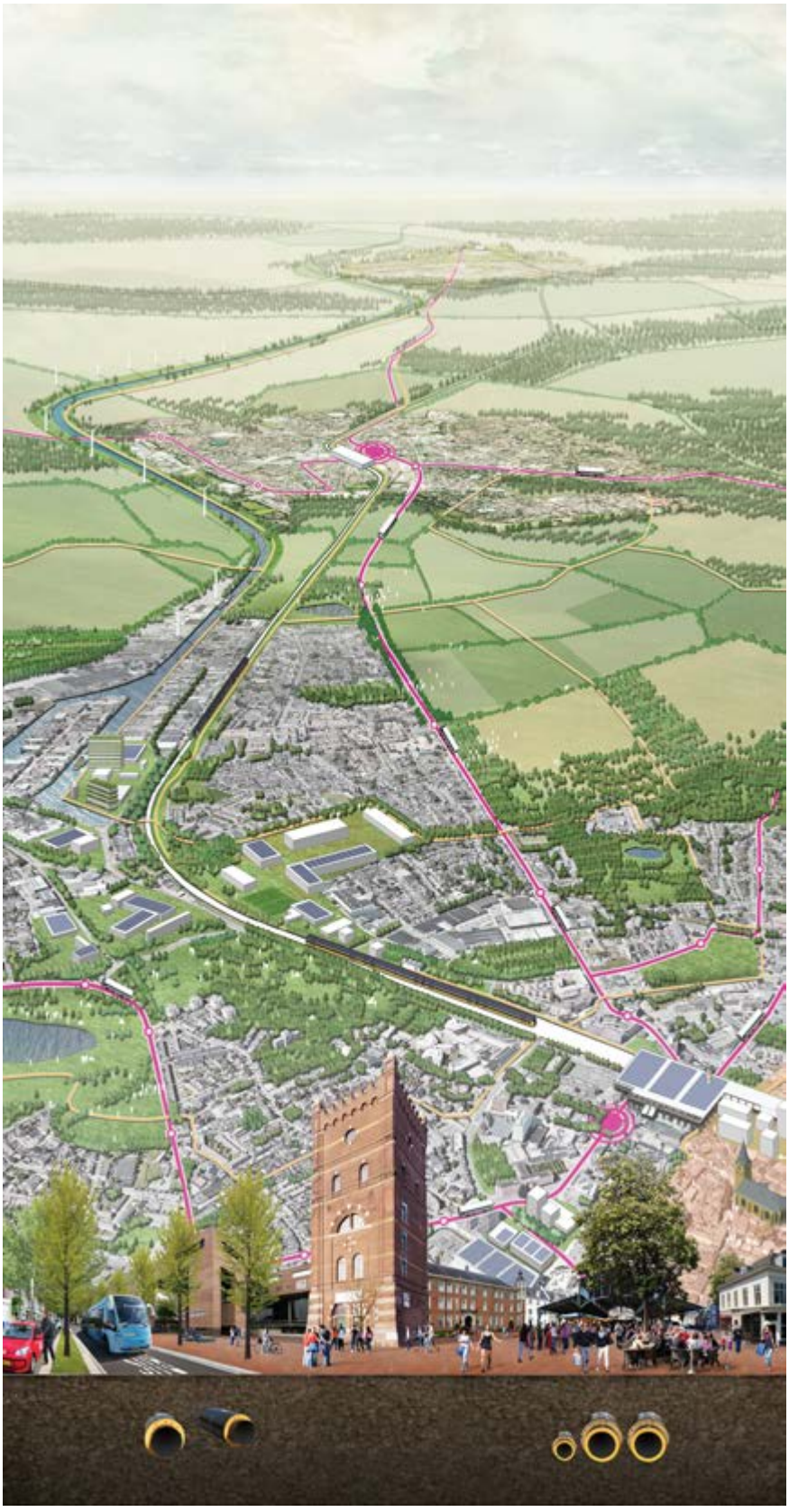
Circulaire economie
De circulaire economie zal merkbare invloed op onze omgeving hebben. Uitgangspunt is dat gebruikte grondstoffen en materialen in gebouwen, wegen, en objecten zoals viaducten en bruggen hun waarde behouden, zodat na de gebruiksfase geen afvalstromen overblijven. Dit vraagt een andere manier van ontwerpen: veilige materialen, producten en processen die in de gehele levenscyclus geen schadelijke emissies of andere risico's meer veroorzaken en dus verwaarloosbare gezondheidsrisico's met zich meebrengen (*safe-by-design*). Het vraagt ook nieuwe logistieke concepten, waarvoor Nederland als distributieland voor Noordwest-Europa, een uitstekende basis biedt. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van een circulaire economie en een veilige leefomgeving. Een circulaire economie is niet mogelijk zonder een ecologisch stabiel systeem met voldoende biodiversiteit. De natuur voorziet ons van grondstoffen en materialen en biedt andere ecosysteemdiensten als luchtzuivering en waterberging.

Spanning tussen transitie naar een circulaire economie en borgen van de omgevingskwaliteit
Een circulaire economie betekent forse veranderingen in producten, productieprocessen en -ketens en in de omgang met afval en voorraden. De consequenties van deze transitie op transportstromen, ruimtegebruik, milieu en veiligheid zijn nog onzeker. Een lager energiegebruik, minder CO_2-uitstoot en minder gebruik van fossiele grondstoffen lijken gunstig, maar verkeerd hergebruik kan allerlei risico's voor veiligheid en gezondheid opleveren. Tegelijk heeft het behandelen als afval en als gevolg daarvan storten of verbranden, ook negatieve effecten op de leefomgeving.

Functies combineren
De nieuwe, duurzame economie zal de komende decennia nog naast de huidige lineaire, fossiele economie bestaan. Dit maakt de ruimteclaim in die overgangsperiode potentieel groter. De kunst is om verschillende functies hierbij te combineren, zonder de risico's en milieunadelen te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld doordat de vijf bestaande clusters met energie-intensieve industrie (Rotterdamse haven/Rijnmond, Amsterdamse haven/IJmond/Noordzeekanaalgebied, Eemshaven/Delfzijl, Vlissingen/Terneuzen, en Chemelot/Zuid-Limburg) er een rol bij krijgen. Zij hebben een belangrijke positie in het produceren van de duurzame bronnen, die ook de gebouwde omgeving van energie voorzien. Woon- en werkgebieden zijn hier op het vlak van energie meer met elkaar verweven.

Maatschappelijke winst
Het resultaat is een economie die veel maatschappelijke winst oplevert in termen van banen, innovatie, nieuwe bedrijvigheid en exportmogelijkheden en met gezondheidswinst voor inwoners van Nederland en daarbuiten. Met aantrekkelijke steden en uitstekende woon- en werklocaties. In combinatie met een uitstekende bereikbaarheid door de lucht, over water en land, trekt ons land daarmee internationale bedrijven en instellingen aan en creëren we een voedingsbodem voor innovatie, startups en nieuwe ontwikkelingen. We hebben in 2050 nog steeds voldoende ontwikkelingsruimte voor onze belangrijke havens en luchthavens (waaronder de *mainports*), de kennisintensieve maakindustrie (*Brainport*), kennisclusters, internet-exchanges (*digiports*) en toplocaties voor de tuinbouw (*greenports*), al zullen deze tegen die tijd van gedaante zijn veranderd.

2.3 Kwaliteit van leven in stedelijke en landelijke regio's



Iedereen wil prettig wonen, in de stad of een kleinere gemeente, op bereikbare afstand van werk en voorzieningen in een gezonde en veilige omgeving. Het streven is een kwalitatief goede woningvoorraad, die regionaal aansluit op de woonbehoefte van alle groepen. Met groen in de directe nabijheid. Kwaliteit van leven bestaat voor een wezenlijk deel uit een aantrekkelijke en herkenbare woon- en leefomgeving en een goede verbondenheid van stad en land. We willen onze steden en dorpen naar 2050 ontwikkelen met kwaliteit. Geen ongebreidelde, maar gecontroleerde en doordachte groei waar dat nodig is. Met wensen van bewoners en gebruikers als centraal uitgangspunt.

Diversiteit in wonen
Onze steden en dorpen van de toekomst zijn gevarieerd, toegankelijk voor iedereen, aangepast aan de veranderende samenstelling van de bevolking. Woningen zijn van het gas af en verduurzaamd. Dorpen en steden zijn gezond en veilig: de luchtkwaliteit is sterk verbeterd ten opzichte van nu, de geluidhinder afgenomen, de omgevings-, verkeers-, fysieke en sociale veiligheid zijn vergroot. Het zijn inclusieve, sociale gemeenschappen: iedereen heeft de kans om deel te nemen aan het maatschappelijke leven, er zijn genoeg mogelijkheden voor sociale interactie, geschikt voor jong en oud, omdat we levensloop-bestendig bouwen. Bij het vormgeven van de leefomgeving zorgen we voor inspraak, dialoog en betrokkenheid en houden we rekening met uiteenlopende belangen en leefstijlen.

Het uiterlijk van onze steden en dorpen is in 2050 veranderd. Wonen, werken, natuur, openbare ruimte en voorzieningen zijn veel meer met elkaar verweven. Er is meer dichtheid, minder leegstand en verval, meer groen en water. Op sommige plekken hebben we meer de hoogte in gebouwd, maar altijd met kwaliteit. Hierbij maken we steeds gebruik van het historische karakter en de kracht van ontwerp. We zorgen ervoor dat specifieke waardevolle karakteristieken van onze steden en dorpen tenminste behouden zijn gebleven of zich verder hebben ontwikkeld.

In de stad of in het groen bouwen
Het is op korte termijn vaak sneller en goedkoper om in het buitengebied woningen of bedrijfs-bebouwing te ontwikkelen. Echter op enig moment zijn investeringen in infrastructuur nodig, waardoor de kosten voor verstedelijken binnen of buiten bestaand stedelijk gebied weer anders worden. Daarbij, verstedelijkingsambities in het buitengebied raken ambities met betrekking tot bijvoorbeeld landschap en natuur, terwijl verdichten van bestaand stedelijk gebied kan raken aan ambities met betrekking tot gezondheid en hinder.

Stedelijk Netwerk Nederland
In 2050 wonen meer mensen dan nu in de steden en stedelijke regio's, die steeds belangrijker zijn geworden voor onze economie. Ook in meer landelijke regio's woont en werkt nog steeds een substantieel deel van de bevolking. De kracht van Nederland ligt in zijn polycentrische netwerkstructuur van stedelijke en landelijke regio's van verschillende schaal en dynamiek die door de kwaliteit van het transport- en mobiliteitsnetwerk complementair als één systeem functioneren. Het kloppend hart van land en economie is het Stedelijk Netwerk Nederland. Kern daarvan is het brede midden van Nederland, grofweg Randstad (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam-Den Haag), Amersfoort, Zwolle, Arnhem-Nijmegen, Brabantse stedenrij). Daar woont en werkt het merendeel van de bevolking. Maar ook uitlopers buiten het brede midden (Groningen, Twente, Maastricht, Leeuwarden en Middelburg) behoren tot het Stedelijk Netwerk Nederland. Vergeleken met veel buitenlandse metropolen zijn onze grootste steden relatief klein. Daarom zijn de verbindingen, wegen en spoorwegen, tussen en binnen deze regio's voor ons land zo belangrijk. Die maken dat Stedelijk Netwerk Nederland richting 2050 steeds meer als één geheel kan functioneren.

‘Rijksinzet richten of verdelen over heel Nederland’
Economie en bevolking concentreren zich in het brede midden van Nederland. Versterking van economie en leefomgeving levert daar de hoogste opbrengsten op. De economische winst vloeit echter naar de eigen regio én het buitenland. Tegelijkertijd concentreren zich daar ook de meest complexe opgaven. Dit tezamen maakt dat een concentratie van de Rijksinzet op die regio’s voor de hand ligt. Tegelijkertijd liggen er net zo goed unieke kansen en opgaven in de rest van Nederland, terwijl deze regio’s met een relatief kleinere, maar nog steeds substantiële economie slechts beperkt profiteren van de groei in de grotere (stedelijke) regio’s[16]. En, de Rijksoverheid is er voor heel Nederland, niet slechts voor een deel. Bovendien is kwaliteit van leven meer dan alleen economische groei.

Prettige woonmilieus
De verdere verstedelijking is gepaard gegaan met de verduurzaming van Nederland en een goede kwaliteit van leven. Ook in de toekomst koesteren we de kleinschaligheid en diversiteit die onze steden en dorpen kenmerken. Stedelijke groei is voor een belangrijk deel binnen de bestaande bebouwde gebieden gefaciliteerd, maar ook op zorgvuldig gekozen en ingerichte locaties daarbuiten. Er is gebouwd daar waar de vraag is en naar de behoefte van verschillende doelgroepen, waaronder starters. Er zijn veel woningen voor de groeiende groep ouderen gerealiseerd en ook de inrichting van steden en dorpen en de organisatie van openbaar vervoer, zorg en detailhandel is daarop aangepast. We bieden iedereen de mogelijkheid om naar wens en betaalbaar te wonen, waarbij we de kwaliteit, leefbaarheid en identiteit van onze steden verder versterken. Met nieuwe stedenbouwkundige concepten hebben we veelvormige woonmilieus en nieuwe vormen van mobiliteit gecreëerd die voor alle leeftijdsgroepen prettig zijn om in te leven. Nieuwe ontwikkelingen hebben op goed bereikbare locaties plaatsgevonden.

Rust en ruimte
In sommige delen van het land wonen in 2050 minder mensen dan anno 2020. Het potentieel van deze regio’s hebben we blijvend benut. Nieuwe (economische) initiatieven, rust en ruimte, hebben de regio’s nieuwe impulsen gegeven, waardoor zij leefbaar en vitaal zijn gebleven.

[16] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Opgaven in de fysieke leefomgeving: huidige situatie en ontwikkelingen*. Den Haag 2019.

2.4 Nabijheid en betrouwbare verbindingen



Divers patroon mobiliteit
De manier waarop we ons verplaatsen is in 2050 veranderd. Door andere patronen in het werken en de invulling van onze vrije tijd heeft het dagelijks leven een minder vast patroon. Dit leidt tot een meer divers patroon in hoe en wanneer we ons verplaatsen (meer 'kris-kras' verplaatsingen en op andere tijden).

Uitstekende bereikbaarheid
Een uitstekende bereikbaarheid is cruciaal. Daarom hebben we in 2050 een goede en betrouwbare infrastructuur als onderdeel van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem. Dit geldt voor verbindingen binnen en tussen steden en economische kerngebieden door het land, maar ook over de grens. Hoe gaan mensen in 2050 om met alle nieuwe vormen die er straks zijn om ons te verplaatsen? Wat is het aandeel thuis werken in de nieuwe (kennis)economie? Het is eigenlijk onmogelijk om dergelijke vragen nu al te beantwoorden. Wel kunnen we technische mogelijkheden met onze ambities verbinden.

We hebben een hoogwaardig en samenhangend stedelijk, regionaal en hoofdnetwerk voor (zelfrijdende) auto's en treinen, een goed ontwikkeld netwerk voor lopen en fietsen, een soepel functionerend vaarwegennetwerk en uitstekende luchtvaartverbindingen, zowel voor goederen als personen.
Het nationale OV-netwerk biedt Stedelijk Netwerk Nederland snelle en comfortabele verbindingen.
In het brede midden van Nederland (gebied Randstad, Amersfoort, Zwolle, Arnhem-Nijmegen, Brabantse stedenrij) is het aanbod intensief. De stedelijke regio's daar zijn direct aangesloten op het internationale HSL-netwerk, terwijl grensregio's door middel van IC-verbindingen gekoppeld zijn aan HSL-stations over de grens. Gezien de verwachte (prijs)ontwikkelingen is het waarschijnlijk dat het overgrote deel van de verplaatsingen in Nederland in 2050 per (zelfrijdende) auto gebeurt. Die moet onderdeel zijn van een geïntegreerd mobiliteitssysteem, waarbij bijvoorbeeld parkeerfaciliteiten en overstapvoorzieningen aan de rand van de regio of de stad (hub-functie) worden gebruikt: binnen de stedelijke regio's is dan een grote rol weggelegd voor het OV, de fiets en lopen. Als zelfrijdende auto's werkelijk gemeengoed worden, dan willen we onze (binnen)steden daarvoor lang niet altijd (volledig) openstellen.

Met digitale techniek van een hoog beveiligingsniveau verloopt de reis zo aangenaam en soepel mogelijk. Vraaggestuurd vervoer (als onderdeel van *Mobility as a Service*) is in 2050 gemeengoed.
Zeker ook in de meer landelijke regio's worden de mogelijkheden daarvan benut. (Zelfrijdende) treinen, waaronder lightrail, blijven van groot belang daar waar de reizigersstromen 'dik' zijn. Zowel tussen steden als binnen de stedelijke gebieden. Voor de middellange afstanden binnen Noordwest-Europa biedt de trein een duurzaam alternatief voor het vliegtuig. Het wagenpark is in 2050 schoon en duurzaam, bijvoorbeeld door elektrische of wellicht waterstofaandrijving. Dit draagt bij aan de reductie van CO_2, NO_2 en fijnstof.

Nabijheid of bereikbaarheid centraal bij verstedelijking?
Bereikbaarheid is van groot belang voor een leefbare en concurrerende stad of regio. Of het nu gaat om het buitenland of de buurgemeente, ondernemers en bewoners hechten om verschillende redenen aan de bereikbaarheid daarvan. Echter, het organiseren en inrichten van steden en regio's op bereikbaarheid leidt tot veel lange afstandsmobiliteit en daaraan verbonden negatieve effecten als fijnstof, geluidhinder, CO_2-emissies en/of aantasting van natuur en van landschap. Het organiseren en inrichten van steden en regio's op nabijheid leidt tot kortere verplaatsingsafstanden, meer lopen, fietsen en OV-gebruik.

Nabijheid
Keuzes in de realisatie van infrastructuur en verbetering van de (stedelijke) mobiliteit zijn gekoppeld aan de locatiekeuzes voor wonen en werken. Nabijheid is daarbij het uitgangspunt. In onze steden bewegen we ons in 2050 nog gemakkelijker en efficiënter met de fiets, te voet en met het (voor iedereen toegankelijke) openbaar vervoer. De (zelfrijdende) auto heeft binnen de hoogstedelijke omgeving een ondergeschikte rol, zodat deze daar niet te veel ruimte inneemt. Bij de ontwikkeling van nieuwe woon- en werkgebieden is vanaf het begin rekening gehouden met de vervoersvraag en nieuwe concepten als autodelen en inzet van vraagafhankelijke, zelfrijdende voertuigen (*pods*).

Luchtvaart
De groei van de wereldbevolking, welvaart en mondiale relaties zorgen ervoor dat het vliegverkeer een belangrijke rol blijft vervullen voor met name het afleggen van lange afstanden. Hierbij is een sterk internationaal netwerk, dat Nederland in verbinding houdt met de wereld, van groot belang. Uitdaging is dat op een zo veilig, efficiënt en duurzaam mogelijke manier vorm te geven en daarvoor initiatieven te ondersteunen. De CO_2-uitstoot van het vliegverkeer is in 2050 duidelijk verlaagd. Te denken valt aan efficiëntere luchtverkeersroutes, zuinigere vliegtuigen, duurzame brandstoffen en (deels) elektrisch vliegen. Op de middellange afstanden binnen Noordwest-Europa is veel vliegverkeer vervangen door de trein, waardoor groei van het vliegverkeer is beperkt. De verbeterde aansluiting van Stedelijk Netwerk Nederland op het Europese HSL-netwerk maakt dit mogelijk.

Verduurzamen of gebruik reguleren
Mobiliteit en luchtvaart zijn van levensbelang om Nederland draaiende te houden, zowel economisch als maatschappelijk. Verduurzaming van mobiliteit kan zich richten op het gebruik van duurzame energie, schone motoren, intelligent en collectief vervoer, (elektrisch) fietsen en lopen. Sommige vormen van mobiliteit, zoals luchtvaart, kennen problemen bij de verduurzaming. Schone vliegtuigmotoren zijn pas voor de verre toekomst voorzien en alternatieven, zoals spoorvervoer op middellange afstanden binnen Europa, zijn beperkt aanwezig of niet concurrerend. Reguleren van het gebruik, bijvoorbeeld door de inzet van prijsinstrumenten of strenge normeringen, kan dan een optie zijn, hoewel dit internationaal complex is en maatschappelijke en economische nadelen heeft.

Goederenvervoer
Uitdagingen liggen er niet alleen bij personenvervoer, maar ook bij goederentransport. Daarvoor gebruiken we een veilig transportsysteem dat toekomst- en klimaatbestendig is. Nederland heeft zijn ijzersterke positie behouden als belangrijkste logistieke toegangspoort tot Europa en exporteur van goederen. Onze infrastructuur voor weg-, water- en luchtverkeer, evenals voor productie, transport en handel van goederen, is van hoog niveau. Ook voor de transitie naar een circulaire economie is dit van groot belang. Producten die aan het eind zijn van hun gebruiksduur, worden op grote schaal ingezameld, verwerkt tot nieuwe grondstoffen en opnieuw gedistribueerd. De circulaire economie werkt met nieuwe logistieke concepten, wat een geheel nieuwe invulling geeft aan de slogan ‘Nederland distributieland’. Aan de randen van de steden verwerken collectie- en distributiecentra nieuwe en gebruikte goederen en stoffen, wat het vrachtverkeer in de (binnen)steden vermindert. Zowel de traditionele detailhandel als internetshops maken hier gebruik van. Grootschalige distributie- en collectiecentra zijn geclusterd bij onze havens en op strategische locaties aan de grote vervoerscorridors naar het buitenland. Verduurzaming brengt met zich mee dat gasolie (diesel), als belangrijkste brandstof voor alle soorten goederentransport en binnenvaart, heeft plaatsgemaakt voor schone brandstoffen en aandrijftechnieken, zoals waterstof en batterijen.

2.5 Veilig en gezond, herkenbaar en natuurlijk



Een veilig en gezond leven voor iedereen staat in 2050 voorop. Onze leefomgeving nodigt uit tot een gezonde leefstijl. Daarbij horen een goede milieukwaliteit, robuuste natuur, klimaatbestendigheid en voor iedereen goede toegang tot wonen, werken en voorzieningen.

Kwaliteit water, lucht, bodem en ondergrond
De inspanningen om de kwaliteit van water, bodem en lucht te verbeteren, hebben in 2050 resultaat gehad. Het verlies aan gezonde levensjaren vanwege luchtkwaliteit is sterk teruggebracht, waarbij het ultieme doel is dat er geen gezondheidsschade meer optreedt (gezondheidsbescherming). Dit geldt ook in binnensteden, langs wegen en rondom intensieve veehouderijen. De leefomgeving is zoveel als mogelijk vrij van vervuiling door het wegverkeer. Auto's, vrachtwagens en bussen, vaartuigen, rijwielen en mobiele werktuigen stoten geen CO_2 en geen andere luchtvervuiling meer uit. Zeker op plekken waar wonen, werken en productie samengaan, heeft dat extra aandacht. Bij ruimtelijke ontwikkelingen is rekening gehouden met het voorkómen van risico's op infectieziekten. Ook geluidhinder is fors afgenomen. Verstoringen die gezondheidsschade tot gevolg zouden hebben, zijn door extra maatregelen verminderd, ook waar bebouwingsdichtheden zijn toegenomen. Hetzelfde geldt voor stankhinder. Schade aan infrastructuur, openbare ruimten en gebouwen door bodemdaling is door verhoging van het waterpeil en verbeterde bouwtechnieken beperkt.

Peilverhoging of op peil houden van de landbouwproductie
Het waterpeil in veenweidegebieden wordt anno 2020 laag gehouden voor een optimale landbouwproductie. Daarbij is het veenweidelandschap met grazend vee een internationaal uniek landschapstype. Keerzijde is aanhoudende bodemdaling met economische schade, schade aan landschap en cultureel erfgoed en steeds hogere kosten voor waterveiligheid. Verhoging van het waterpeil zou die schade beperken, maar vraagt aanpassing van het landgebruik aan het water-bodemsysteem.

Duurzaam gebruik van water, bodem en ondergrond is gewaarborgd door rekening te houden met het functioneren van bodem en ondergrond als natuurlijk systeem. Functies zijn en worden toegekend aan locaties die daarvoor van nature het meest geschikt zijn en passen (of zijn aangepast aan) bij de eigenschappen en karakteristieken van het bodem-watersysteem. Benutten en beschermen zijn daardoor met elkaar in evenwicht. Kringlopen van (voedings)stoffen, water en energie zijn in stand gehouden of hersteld en verontreinigingen zijn zo veel mogelijk voorkomen. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden vanaf het begin van de planvorming de bovengrond en de ondergrond in samenhang bezien. Driedimensionale ruimtelijke ordening staat centraal.

Gezondheidsbevorderende leefomgeving
In 2050 is de leefomgeving zodanig ingericht dat de gezondheid van mensen bevorderd wordt (waar dat door ingrepen in de leefomgeving mogelijk is). De leefomgeving verleidt mensen tot bewegen, zoals bewegen (sporten, bewegen, fietsen en wandelen), spelen, ontspannen en het ontmoeten van anderen. Bijvoorbeeld door meer (stedelijk) groen, waterspeelplaatsen, fiets- en wandelpaden, zitbankjes, groene schoolpleinen en rookvrije gebieden. Door een integrale benadering in de stedelijke ontwikkeling is gezondheidswinst behaald in wijken waar relatief veel kwetsbare groepen wonen.

Omgevingsveiligheid
De omgevingsveiligheid is in 2050 toegenomen, dankzij sanering van bijvoorbeeld risicovolle situaties en de inzet op preventie en risicobeheersing bij bijvoorbeeld het gebruik van gevaarlijke stoffen. Met behulp van wet- en regelgeving is in vrijwel heel Nederland het basisbeschermingsniveau sterk verbeterd, zodat we veilig, schoon en gezond kunnen leven. Industriële activiteiten zijn niet gemengd met publieksfuncties of woonbebouwing en ook transportroutes van gevaarlijke chemische stoffen lopen daar niet meer doorheen. Dergelijke industriële activiteiten zijn vooral langs transportroutes en in de havens en industriegebieden geconcentreerd. Dat betekent dat we daarvoor milieuruimte hebben ingericht en terughoudend zijn met het toelaten van andere functies in die gebieden, wat ook zorgt voor meer veiligheid.

Ruimte voor defensie
Een veilig Nederland kent in 2050 tevens een robuust defensiebeleid. Er is ruimte voor huisvesting van eenheden, oefenterreinen, vliegvelden, schietbanen en toegang tot zee. Een spreiding van defensielocaties over het land blijft van belang. Tegelijk zijn bepaalde militaire activiteiten geclusterd en gecombineerd op grotere locaties. Operationele eenheden zijn zoveel mogelijk gehuisvest op plaatsen binnen redelijke afstand van de oefenmogelijkheden.

Land- en tuinbouw en natuur
In 2050 is het grootste deel van ons grondoppervlak nog steeds bestemd voor land- en tuinbouw en natuur. Wel ziet ons landbouw- en voedselsysteem er in de toekomst anders uit.

De Nederlandse landbouwsector behoudt zijn positie als koploper, maar dan met duurzame kringloop-landbouw. In de nabijheid van kwetsbare natuur, maar ook elders, is natuurinclusieve kringlooplandbouw de praktijk. Natuurgebieden worden omgeven door extensief begraasde graslanden en andere vormen van natuurinclusieve landbouw. Activiteiten als recreatie, zorg en landschapsbeheer bieden alternatieve inkomensbronnen. Landbouw, landschap en biodiversiteit versterken elkaar.

Sommige teelten zullen niet meer in de open lucht maar overdekt plaatsvinden, deels ook in stedelijke omgeving (*vertical farming*). In de niet-grondgebonden veehouderij zijn integrale duurzame stallen de standaard: stallen die gezond zijn voor de dieren en voor de leefomgeving, waar zuinig en efficiënt wordt omgegaan met grondstoffen en nutriënten en een hoog niveau van dierenwelzijn is bereikt. Dergelijke intensieve landbouw is gelokaliseerd op goed aangesloten locaties, waar reststromen van de ene sector gebruikt worden als grondstof voor de andere (meststoffen) en ketenbedrijven bij elkaar geplaatst zijn om onnodige transportbewegingen te voorkomen.

Voedselproductie binnen Nederland of oplossingen voor maatschappelijke behoeften
De Nederlandse landbouw is hoogproductief en produceerde per eenheid product de afgelopen decennia steeds minder gezondheids- en milieubelasting. Tegelijkertijd is de invloed in Nederland vanwege de grote omvang van de totale productie anno 2020 te groot: de stikstofbelasting op water en natuur is groot, fijnstof leidt tot gezondheidsproblemen, er is sprake van bodemdaling, broeikasgasemissies en aantasting van het landschap. Inzet van het landbouwareaal voor water-zuivering, landschap, natuur, recreatie, productie van biogrondstoffen of vastleggen van koolstof in de bodem levert een bijdrage aan de oplossing van diverse maatschappelijke problemen, maar levert de boer tot nu financieel te weinig op.

Op goed geschikte gronden van het land is de productiefunctie van de kringlooplandbouw uitgangspunt, daaraan wordt ruimte gegeven. Waardoor er met weinig milieubelasting voedsel kan worden geproduceerd en er (veelal gecombineerd met voedselproductie) ruimte is voor natuur, wonen, landschap, bereikbaar-heid en duurzame energie. Dit betekent bijvoorbeeld dat de melkveehouderij meer grondgebonden is geworden: veevoer wordt meer van het eigen land of uit de directe omgeving betrokken en de uitstoot van schadelijke stoffen en broeikasgassen en het verlies van nutriënten naar bodem, water en lucht zal tot nagenoeg nul zijn gereduceerd.

Nieuwe gewassen zijn bestand tegen verzilting van de bodem. Naast de agrarische functie levert het landelijk gebied tal van andere belangrijke diensten aan de samenleving, zoals waterberging, zuivering van lucht en water, de opslag van CO_2 en grondstoffen voor duurzame productie. Ook de visserij wordt verder verduurzaamd. Natuur en economie zijn en blijven met elkaar in balans.

Natuurinclusieve ontwikkeling
Nederland kent in de toekomst meer ruimte voor natuur, door natuur- en landschapswaarden sterker te integreren met andere ontwikkelingen. Bij nieuwe bouw- en ontwikkelopgaven is natuurinclusieve ontwikkeling de norm, zowel in de stad als in het landelijk gebied. Dit wordt in de ontwerpopgave standaard meegenomen. In het stedelijk gebied is er in 2050 voldoende ruimte voor natuur en groen, om bijvoorbeeld insecten genoeg overlevingskansen te geven. Bodemdaling van slappe bodems is uiterlijk in 2050 aanzienlijk verminderd. Daarnaast is het natuurareaal vergroot en zijn de kerngebieden robuust met elkaar verbonden, soms via natuurinclusieve landbouwgebieden, soms via robuuste natuurverbindingen. Vernatting en extensivering van sommige veenweidepolders heeft geleid tot herstel van typische moerasflora (zoals kleine zonnedauw) en -fauna (zoals de roerdomp). Rond de natuurgebieden zijn bufferzones gerealiseerd en de water- en milieucondities zijn verbeterd. Ook de aanleg van nieuwe bossen, ook bedoeld om koolstof vast te leggen, draagt bij aan herstel van de biodiversiteit en de landschappelijke kwaliteit. Nederland heeft op basis van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR[17]) werk gemaakt van de verantwoordelijkheid om het bestaan van soorten en ecosystemen duurzaam te waarborgen. Dit geldt niet alleen op het land, maar ook voor de zee streven we naar een goede milieutoestand met een duurzaam en verantwoord gebruik.

Landschap, cultureel erfgoed en identiteit
Onze landschappen, ons cultureel erfgoed, onze nationale parken en ook de karakteristieke verschijningsvorm van onze dorpen en steden bepalen in 2050 net als nu de Nederlandse identiteit. Het zijn belangrijke culturele en cultuurhistorische kwaliteiten, die we voor de toekomst hebben behouden. We streven naar een herkenbare leefomgeving met karakter. Dat betekent dat we zuinig omgaan met ons landschap en ons cultureel erfgoed. We hebben opgetreden waar 'verrommeling' en 'verloodsing' dreigden. We hebben een nieuwe toekomst gevonden voor monumentale gebouwen, zoals in onbruik geraakte kerken, maar ook moderner erfgoed, zoals in onbruik geraakte fabrieken. In de overgangszones tussen stad en land zijn landschap en natuur beter toegankelijk gemaakt voor recreanten en hebben ondernemers nieuwe inkomensbronnen gevonden in recreatie, natuur- en landschapsbeheer en energievoorziening.

Duurzame energie uit eigen land of vrijwaren landschappen
Aantrekkelijk en cultuurhistorisch waardevol landschap levert identiteit en inspiratie en daarmee zowel immateriële waarde als economische waarde voor het vestigingsklimaat en recreatieve omgeving. Een klimaatneutrale samenleving vraagt echter zoveel ruimte voor windmolens of zonnepanelen dat met name grootschalige landschappen en grote wateren op grote schaal beïnvloed (zullen) worden. Het is onvermijdelijk dat voor sommige landschappen de bestaande kwaliteiten en waarden onder druk komen te staan en/of veranderen. Soms betekent het dat we bepaalde landschappen om die reden willen ontzien. Maar dat betekent tegelijkertijd dat we kiezen voor een grotere opgave en een grotere verandering van landschap elders.

[17] Richtlijn inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992) en Richtlijn inzake het behoud van de vogelstand (2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009).

Op een aantal plekken zijn de veranderingen zo groot dat zij – conform de Nederlandse traditie – de opmaat waren om, met kwaliteit, nieuw landschap en erfgoed te ontwerpen en te ontwikkelen.

De unieke cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van onze Nederlandse landschappen zijn hierbij zo veel mogelijk behouden en versterkt. Waar mogelijk zijn nieuwe kwaliteiten toegevoegd, zoals rust en ontspanning, weidsheid of natuurlijkheid. De transitie naar natuurinclusieve landbouw in de buurt van natuurgebieden draagt daaraan bij. Landschapselementen als houtsingels en geriefbosjes zijn hersteld of versterkt. De veenweidegebieden zijn verrijkt met moerasnatuur, natuurinclusieve landbouw én nieuwe teelten, die passen bij het natte, open en groene karakter. Elders is de strakke, kenmerkende verkaveling van een aantal grootschalige ontginnings- en inpolderingslandschappen gecombineerd met even strakke opstellingen van windmolens. Ook in kleinschaliger landschappen als de Achterhoek of op de Veluwe is het als bewoner en recreant nog steeds goed toeven. Waar mogelijk zijn functies gecombineerd die bijdragen aan behoud van natuur- en landschapswaarden.

2.6 Het vizier op 2050

Kortom, we omarmen het nieuwe en koesteren het bestaande. Zo'n Nederland ontstaat niet vanzelf. Om zo ver te komen zullen we moeten kiezen. Niet elke keuze zal even makkelijk voor iedereen te aanvaarden zijn, we zullen niet alles kunnen behouden, net zo goed als we niet al het nieuwe kunnen opnemen. Door gemaakte keuzes daadwerkelijk door te voeren, bouwen we samen aan een mooi, gezond en veilig Nederland waarin we ook in 2050 graag willen leven.

Toelichting discussiekaart: een toekomstperspectief voor Nederland

De discussiekaart verbeeldt op hoofdlijnen hoe Nederland er in de toekomst uit zou kunnen zien. Nederland, zoals het er uit zou kunnen zien als we de wensen en ambities uit het toekomstperspectief verbeelden. De kaart is nadrukkelijk niet als nationaal streef- of eindbeeld bedoeld. Voor we de wensen en ambities uit de NOVI gerealiseerd zullen hebben, zullen we nog veel gesprekken met elkaar moeten voeren, nog veel barrières moeten overwinnen, nog veel besluiten moeten nemen en nog veel programma's en projecten moeten realiseren. De toekomst moet daarvoor open blijven.

We willen de discussiekaart en het proces van het werken aan een dergelijke kaart gaan gebruiken als voertuig voor het gesprek over uitvoering en aanpassing van de NOVI: ook het toekomstperspectief is onderdeel van het adaptieve proces van de NOVI. In programma's als landelijk gebied en verstedelijking, biedt de discussiekaart een hulpmiddel om met elkaar het gesprek aan te gaan over gewenste inrichting en ontwikkeling van stad en land.

Het resultaat van dat gesprek kunnen we opnieuw in de kaart verwerken zodat er steeds een realistischer en gezamenlijker beeld van de toekomst van Nederland ontstaat. Daarbij zullen in de toekomst ongetwijfeld nieuwe ambities en mogelijkheden naar voren komen. Ook dat past in het cyclische proces zoals we dat met de NOVI voor ogen hebben.

Voor de legenda-eenheden op de discussiekaart zijn de teksten in dit hoofdstuk de basis geweest. Waar de onzekerheid te groot is om een ontwikkeling te lokaliseren, is gebruik gemaakt van iconen om een gewenste ontwikkeling te duiden. Om de legenda-eenheden te kunnen verbeelden is enige vrijheid genomen in de interpretatie en uitwerking van de ambities en in een aantal geschetste dilemma's, passend bij de principes van de NOVI.[18]

[18] Voor meer informatie en toelichting op de totstandkoming van de kaarten, zie Fabrications, Discussiekaart, een toekomstperspectief voor Nederland. Te verschijnen www.nationaleomgevingsvisie.nl

Legenda

Waterveiligheid en ruimte voor water en rivieren

- (Potenties voor) Waterveiligheid
- (Potentie voor) Ruimte voor water en rivieren

Natuur, landschap en groen

- (Potenties voor) Waterrobuuste en klimaatbestendige gebouwde omgeving
- (Potenties voor) Bossen, landschap, natuurverbindingen en beken
- (Potentie voor) Natuur in grote wateren

Kringlooplandbouw, visserij en mariene teelten

- Potenties voor kringlooplandbouw
- Potentie voor visserij en mariene teelten
- Greenports

Industrie, logistiek en bedrijventerreinen

- (Potentie voor) Logistieke knooppunten en circulaire en duurzame bedrijventerreinen
- Internationale vervoerscorridors incl. zee-, binnen- en luchthavens
- Luchthaven
- Zeehaven

Energienetwerken

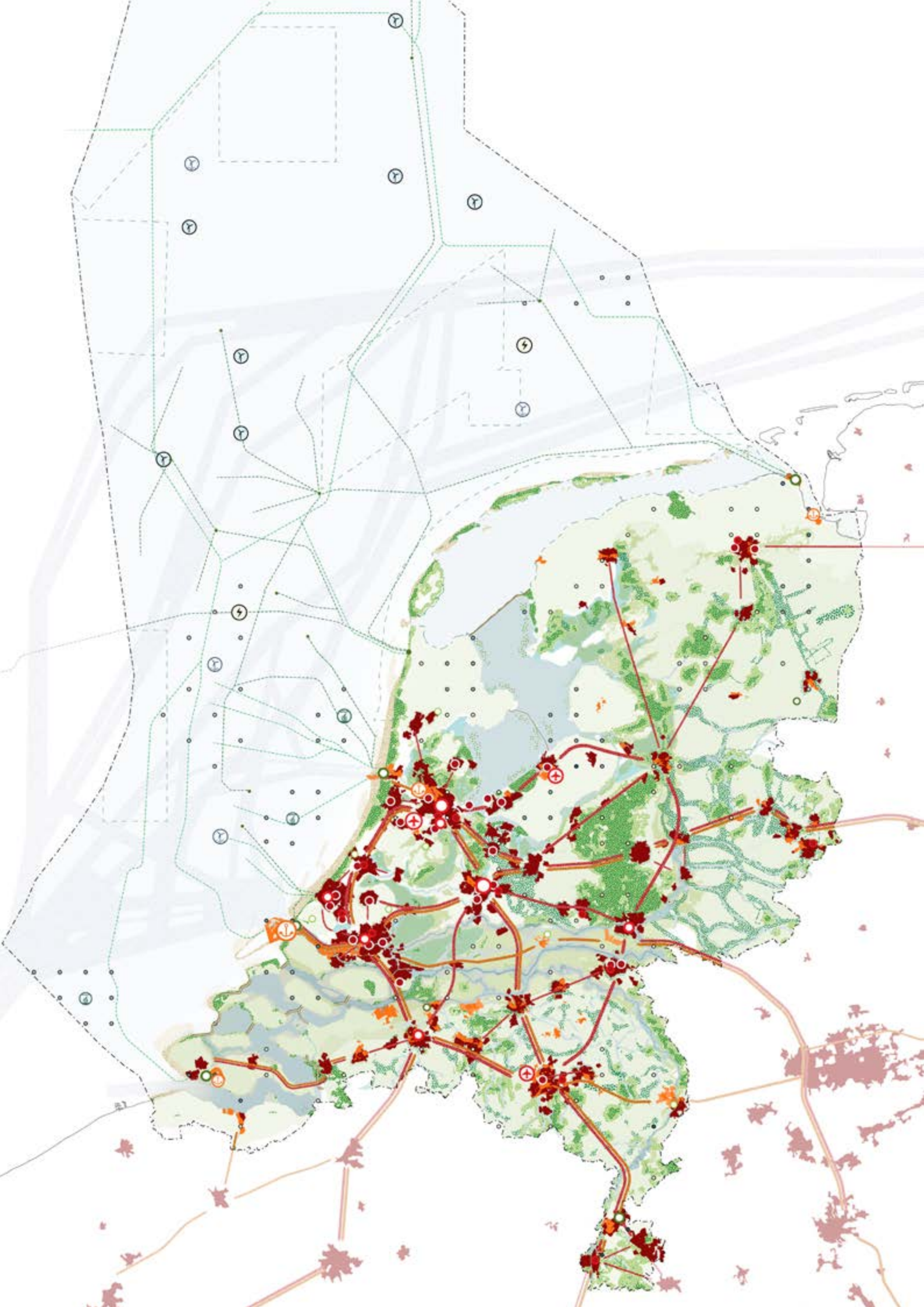
- (Potentie voor) Circulaire industrieclusters met rol in het energiesysteem
- (Potentie voor) Duurzame energienetwerken (bestaande elektriciteitsnetwerk en buisleidingen)
- (Potentie voor) Warmtenetten in stedelijk gebied op basis van geothermie en restwarmte

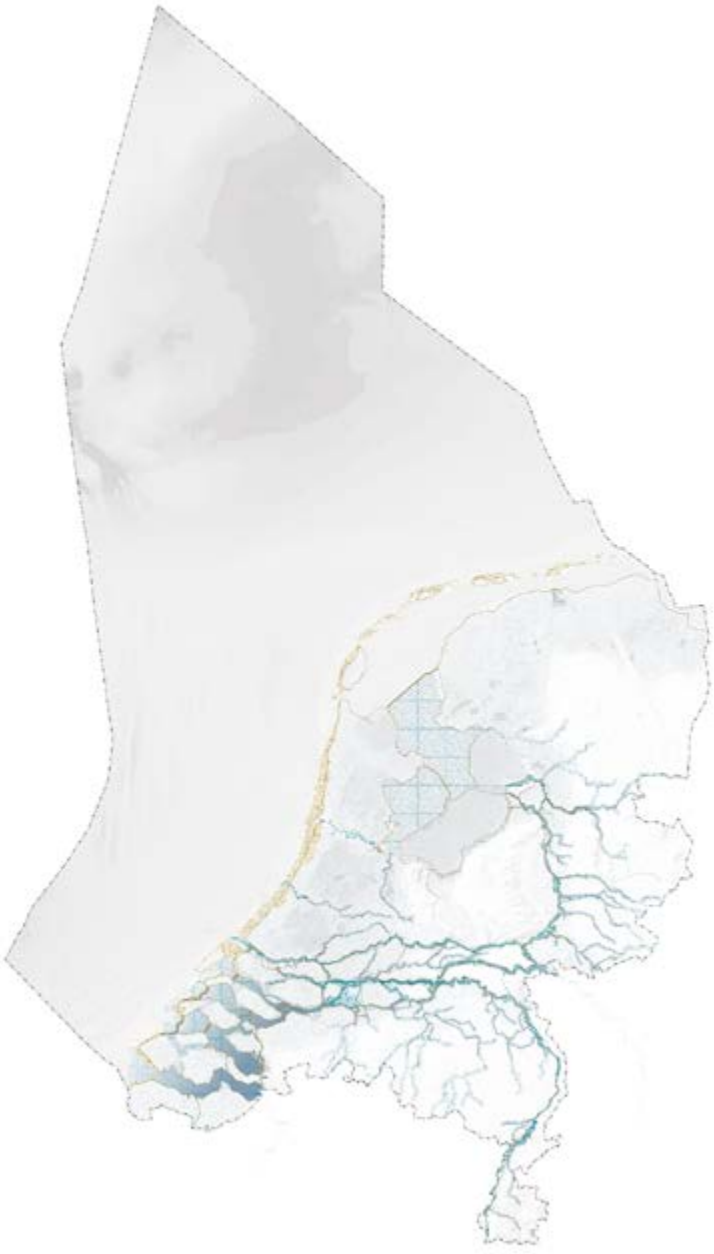
Energieproductie

- (Potentie voor) Wind- en zonneparken op land (gecombineerd met landbouw-, bos- of natuurfuncties)
- (Potentie voor) Energie-opwekking op zee gecombineerd met visserij- , mariene teelten- of natuurfuncties
- (Potentie voor) Conversiefaciliteiten op zee

Stedelijke regio's en bereikbaarheid

- Aantrekkelijke, herkenbare en gezonde steden en stedelijke regio's
- Voornaamste verbinding tussen stedelijke regio's (incl. zee- en luchthavens)
- Bedrijventerreinen en kantoorlocaties / ontwikkelruimte voor kennisclusters
- Zoekgebieden voor grootschalige ontwikkeling
- Multimodale knopen





Waterveiligheid en ruimte voor water en rivieren

Legenda

(Potenties voor) Waterveiligheid

- Ruimte mogelijk te verbreden kustzone
- Ondiepe vooroevers
- Sterke dijken
- Deltawerken

Ruimte voor water en rivieren

- Ruimte voor rivieren
- Vasthouden en bergen water
- Ruimte voor beken
- Natuurlijker peilbeheer



Natuur, landschap en groen

Legenda

(Potentie voor) Waterrobuuste en klimaatbestendige gebouwde omgeving

- Versterken en ontwikkelen van water en groen in en rond stedelijk gebied

(Potenties voor) Bossen, landschap, natuurverbindingen en beken

- Versterken bos- en natuurgebieden op land (incl Natura 2000 en nationale parken)
- Natuurinclusieve functies in zones rondom bestaande natuurgebieden
- Natuurontwikkeling gekoppeld aan beekherstel
- Vernatting veenweidegebieden
- Rivieren

(Potentie voor) Natuur in grote wateren

- Vooroeverontwikkeling in het IJsselmeergebied
- Natuur onder water
- Versterken bestaande natuurgebieden op zee (natura 2000 en overige gebieden voor natuurherstel op basis van Noordzee-akkoord)
- Nieuwe natuurontwikkeling op zee gekoppeld aan andere functies zoals windenergie



Kringlooplandbouw, visserij en mariene teelten

Legenda

Potenties voor kringlooplandbouw

- Kringlooplandbouw als primair gebruik (klei, zand, löss)
- Veenweide
- Natuurinclusieve en extensieve kringlooplandbouw rondom natuur
- Greenports, aangesloten op internationale transportcorridors

Potentie voor visserij en mariene teelten

- Mariene teelten rond windturbines en in ondieptes
- Visserij met deels beperkingen als gevolg van ander gebruik



Industrie, logistiek en bedrijventerreinen

Legenda

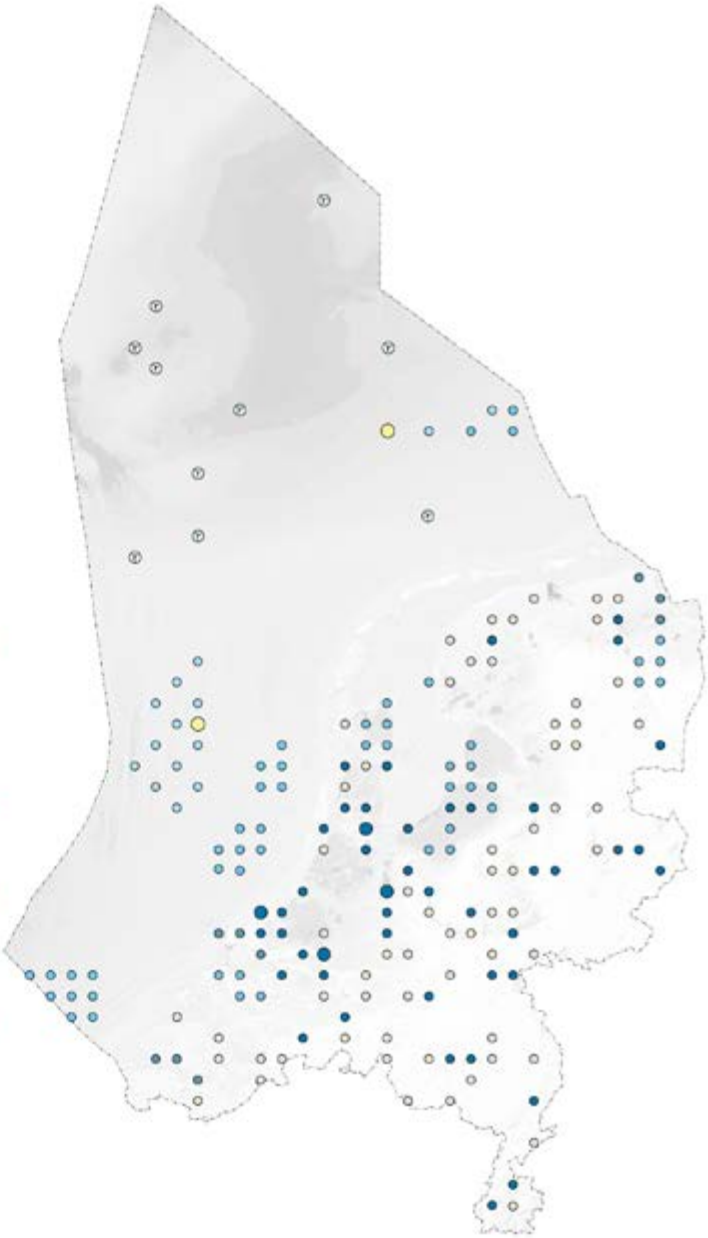
(Potenties voor) Logistieke knooppunten en circulaire en duurzame bedrijventerreinen

- Logistieke centra langs vervoerscorridors (XL en L)
- Voldoende ruimte voor circulaire en duurzame industrieclusters en bedrijventerreinen
- Potentie voor stadsdistributie en collectiecentra

Internationale vervoerscorridors incl. zee-, binnen- en luchthavens

- Internationale vervoerscorridors (weg, spoor en water) in relatie tot zee- en luchthavens
- Rijkswegennet
- Scheepvaartroute (zee)
- Vaarwegen (binnenwater)
- Zeehaven
- Luchthaven





Energienetwerken

Legenda

(Potenties voor) Circulaire industrieclusters met rol in het energiesysteem

- Duurzame en circulaire industrieclusters met rol in het energiesysteem (aanlanding wind op zee, CO_2, CO_2 neutrale gassen, warmte)
- Duurzame en circulaire bedrijventerreinen

(Potenties voor) Duurzame energienetwerken (bestaande elektriciteitsnetwerk en buisleidingen)

- Buisleidingen
- Hoogspanningsnetwerk (380 Kv)
- Potentie voor energie-uitwisseling
- CO_2-opslag in oude gasvelden op zee

(Potenties voor) warmtenetten in stedelijk gebied op basis van geothermie en restwarmte

- Warmtewinning middels geothermie (kennis over het potentieel buiten dit gebied is nog in ontwikkeling)
- Regionaal warmtenet in stedelijk gebied (beeld in ontwikkeling vanuit de Leidraad Warmte volgt nadere informatie over potenties verduurzaming warmtevoorziening gebouwde omgeving)

Energieproductie

Legenda

(Potenties voor) Wind- en zonneparken op land
(gecombineerd met landbouw-, of natuurfuncties)

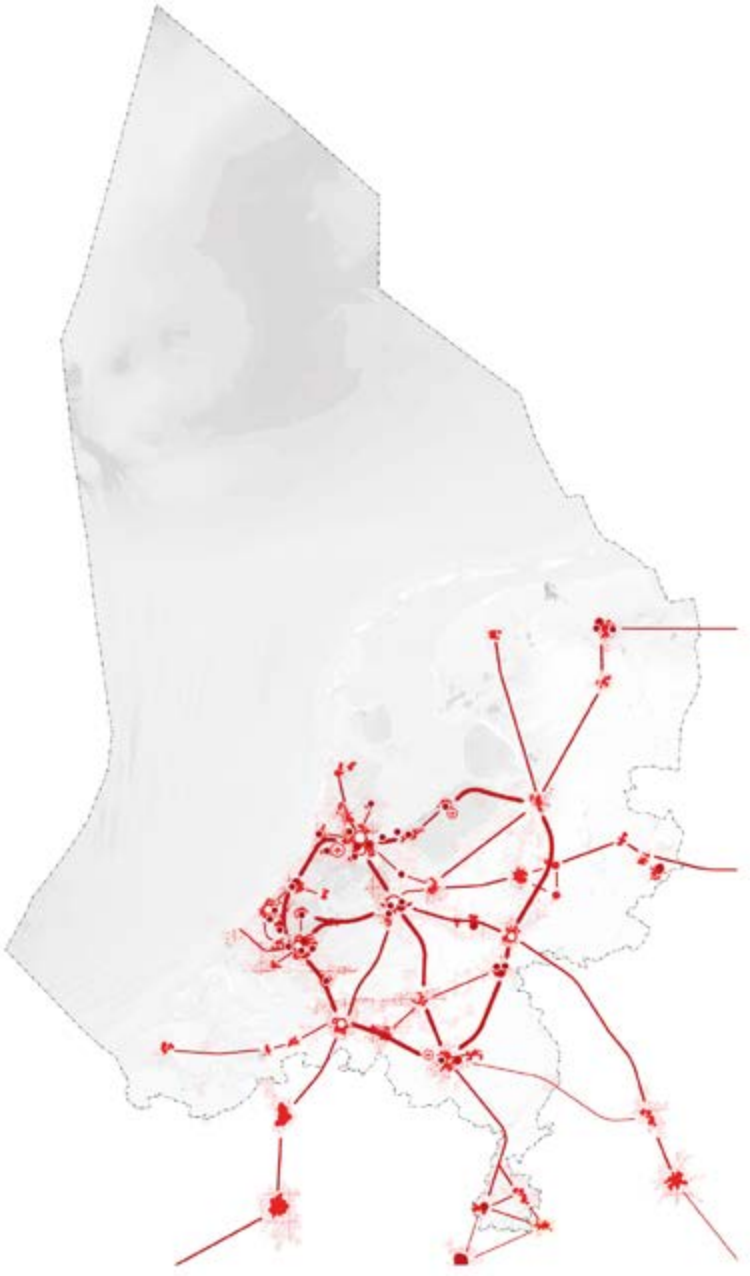
- Zoveel mogelijk zon op daken
- Versterken van de bestaande en geplande concentraties windmolens op land
- Nieuwe opstelling windmolens in havengebieden
- Nieuwe opstelling windmolens gekoppeld landschapskenmerken

(Potentie voor) Energie-opwekking op zee
gecombineerd met visserij- , mariene teelt- of natuurfuncties

- Routekaart wind op zee 2023
- Routekaart wind op zee 2030
- Nieuwe opstellingen energieopwekking op zee (wind en zon) na 2030 i.c.m. andere functies

(Potentie voor) Conversiefaciliteiten op zee

- Waterstofproductie op zee



Stedelijke regio's en bereikbaarheid

Legenda

Aantrekkelijke, herkenbare en gezonde steden en stedelijke regio's

- Verdichten in bestaand stedelijk gebied
- Ruimte voor zorgvuldig gekozen en ingerichte locaties buiten het bestaande stedelijk gebied
- Zoekgebieden voor grootschalige ontwikkeling in regio's met de grootste vraag

Bedrijventerreinen en kantoorlocaties

- Ontwikkelruimte voor kennisclusters

Voornaamste verbinding tussen stedelijke regio's (incl. zee- en luchthavens)

- Hoogwaardige, duurzame en multimodale verbindingen tussen regio's
- Potentie hoogwaardige regionale mobiliteit
- Multimodale knopen (top-5, ICE en HSL stations)
- Luchthavens


NIET MAAIEN
AUB

3. Nationale belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving

De fysieke leefomgeving is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Sommige belangen en opgaven overstijgen het lokale, regionale en provinciale niveau en vragen om nationale politiek-bestuurlijke aandacht. De nationale belangen zijn in veel gevallen sectoraal. Het bestaand nationaal beleid daarvoor is vastgelegd in verschillende structuurvisies, nota's en andere beleidsstukken. Veel daarvan behoeft op dit moment geen inhoudelijke verandering. In dit hoofdstuk worden alle nationale belangen voor het omgevingsbeleid beschreven. Daarbij zijn opgaven geformuleerd en wordt aangegeven wat de rol van het Rijk is.

De NOVI spitst zich toe op die ontwikkelingen, waarin meerdere nationale belangen bij elkaar komen. Dit hoofdstuk sluit daarom af met de vier prioritaire opgaven, waarbij keuzes moeten worden gemaakt tussen nationale belangen.

3.1 Betekenis nationale belangen

Nationale belangen zijn de inhoudelijke belangen bij de fysieke leefomgeving waarbij het Rijk een rol voor zichzelf ziet en waarvoor het kabinet in politieke zin aanspreekbaar is. De behartiging van de nationale belangen en de realisatie van de daaruit voortvloeiende beleidsdoelen en opgaven gebeurt niet alleen door het Rijk. Veel belangen zijn gedeeld, veel verantwoordelijkheden sluiten op elkaar aan. Dat betekent, dat het Rijk moet afstemmen met gemeenten, waterschappen en provincies en andere belanghebbenden. Gezamenlijk moet worden bepaald – of is bepaald – met welke en wiens uitvoeringsinstrumenten de nationale belangen het meest doelmatig en doeltreffend kunnen worden gerealiseerd. Dat geldt ook voor de daaruit voortvloeiende beleidsdoelen en opgaven.

Systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid
Het Rijk heeft voor alle nationale belangen een systeemverantwoordelijkheid. Voor een aantal belangen heeft het verdergaande verantwoordelijkheden. Bij systeemverantwoordelijkheid is het Rijk verantwoordelijk voor het laten functioneren van het systeem, opdat elke partij daarbinnen zijn rol kan waarmaken. Als resultaatverantwoordelijken (bijvoorbeeld gemeenten of provincies) de doelen met betrekking tot de nationale belangen niet halen, kan het Rijk nagaan waarom dit zo is. Indien nodig en gewenst probeert het Rijk door aanpassingen in het systeem of door ondersteuning van de verantwoordelijke partijen, deze in staat te stellen de doelen toch te halen. Bij resultaatverantwoordelijkheid is het Rijk zelf eindverantwoordelijk voor het halen van de doelen en kan daarop rechtstreeks aangesproken worden.

3.2 Nationale belangen en opgaven

Onderstaand zijn de nationale belangen beschreven waarop de nationale overheid zich in de NOVI richt. De eerste drie nationale belangen zijn van een ander, meer overkoepelend karakter, dan de overige. De nationale belangen staan in willekeurige volgorde. De nationale belangen gelden daar waar nodig onverkort in de ondergrond.

De NOVI benoemt de volgende nationale belangen:

1. Bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving.
2. Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit.
3. Waarborgen en versterken van grensoverschrijdende en internationale relaties.
4. Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving.
5. Zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woonbehoeften.
6. Waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem.
7. In stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit.
8. Waarborgen van een goede toegankelijkheid van de leefomgeving.
9. Zorg dragen voor nationale veiligheid en ruimte bieden voor militaire activiteiten.
10. Beperken van klimaatverandering.
11. Realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO_2-arm is, en de daarbij benodigde hoofdinfrastructuur.
12. Waarborgen van de hoofdinfrastructuur voor transport van stoffen via (buis)leidingen.
13. Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie.
14. Waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid (inclusief vitale infrastructuur voor water en mobiliteit).
15. Waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater.
16. Waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat.
17. Realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige digitale connectiviteit.
18. Ontwikkelen van een duurzame voedsel- en agroproductie.
19. Behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van (inter)nationaal belang.
20. Verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit.
21. Ontwikkelen van een duurzame visserij.

De nationale belangen worden onderstaand kort toegelicht. Voor nadere toelichting op het beleid, de opgave en de Rijksrollen die bij de nationale belangen horen en welke delen van het bestaande beleid in de NOVI opgaan, zie de Toelichting. De Toelichting is integraal onderdeel van de NOVI.

1. Bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving

De zeventien door de VN vastgestelde duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, hierna: SDG's) zijn belangrijke uitgangspunten voor het kabinetsbeleid voor ons land, dus ook voor de fysieke leefomgeving.[19] De figuur: 'Relatie van de SDG's met de domeinen Biosfeer, Maatschappij, en Economie' benadrukt de onderlinge afhankelijkheid van biosfeer (waaronder het bodem-watersysteem), maatschappij en economie. Van de zeventien SDG's hebben er tien direct betrekking op de fysieke leefomgeving. Duurzame ontwikkeling is door het Nederlandse kabinet niet alleen internationaal afgesproken, maar ook wezenlijk van nationaal en internationaal belang om ons land en de wereld leefbaar te houden voor volgende generaties. Produceren en consumeren binnen de grenzen die de planeet ons stelt, is hierbij relevant. 'Duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de

[19] Sustainable Development Goals (SDG's), *About the Sustainable Development Goals*, zie https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/

bescherming en verbetering van het leefmilieu' zijn de overkoepelende doelen achter de Omgevingswet en daarmee de Nationale Omgevingsvisie.

Opgave
De opgave is uitvoering geven aan de voor het omgevingsbeleid relevante duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's).
Aangezien dit belang betrekking heeft op het algehele kabinetsbeleid, is het eveneens bij andere nationale belangen terug te vinden:

- *Geen honger* (SDG 2) heeft alles te maken met onze agrarische productie en is terug te vinden onder het nationale belang 'Ontwikkelen van een duurzame voedsel- en agroproductie';
- *Schoon water en sanitair* (SDG 6) komt terug bij 'Waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater';
- *Betaalbare en duurzame energie* (SDG 7): 'Realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO_2-arm is, en de daarbij benodigde hoofdinfrastructuur';
- *Industrie, innovatie en infrastructuur* (SDG 9) komt terug onder 'Waarborgen en realiseren van een veilig robuust, en duurzaam mobiliteitssysteem', 'Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie' en 'Waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat';
- *Duurzame steden en gemeenschappen* (SDG 11) komt terug bij 'Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit' en 'Beperken van klimaatverandering';
- *Verantwoorde productie en consumptie* (SDG 12): komt terug bij 'Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie';
- *Klimaatactie* (SDG 13) komt terug bij 'Beperken van klimaatverandering', 'Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie' en 'Realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO_2-arm is, en de daarbij benodigde hoofdinfrastructuur';
- *Leven in het water* (SDG 14) en *Leven op het land* (SDG 15) komen terug bij 'Verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit';
- *Partnerschap om doelstellingen te bereiken* (SDG 17) is nader verwoord in hoofdstuk 5.



Figuur: Relatie van de SDG's met de domeinen Biosfeer, Maatschappij, en Economie

De SDG's die betrekking hebben op natuurlijke hulpbronnen zoals bodem, (grond)water en oceanen, bevinden zich in het domein biosfeer. De pijl verbeeldt de samenhang tussen biosfeer, maatschappij en economie. De pijl benadrukt enerzijds dat niet-duurzaam maatschappelijk handelen grote consequenties kan hebben voor de biosfeer (inclusief het bodem-watersysteem), en anderzijds dat een schoon, gezond en goed functionerende biosfeer een basis is voor slim en duurzaam benutten en veel kansen biedt om de ontwikkelingsdoelen voor maatschappij en economie te kunnen realiseren[20].

Rijksrol

Vanuit de systeemverantwoordelijkheid zal het Rijk bij de uitwerking van de NOVI en de toepassing van de verschillende nationale belangen steeds deze overkoepelende doelen in de beleidskeuzes betrekken. Vanuit die rol heeft het Rijk de SDG's betrokken bij het opstellen van een toegesneden beoordelingskader voor het PlanMER NOVI.

2. Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit

Een goede omgevingskwaliteit is onderdeel van de centrale doelstelling van de Omgevingswet en als zodanig van nationaal belang. Dit gaat om het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarnaast ook om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving, de effecten die de omgeving heeft op mensen, en om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantsoorten. De in de NOVI gehanteerde term leefomgevingskwaliteit omvat zowel de ruimtelijke kwaliteit als de milieukwaliteit van de fysieke leefomgeving. Onder ruimtelijke kwaliteit komen de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde samen. Milieukwaliteit heeft betrekking op waarden die wij toekennen aan een gezonde en veilige woon-, werk- en leefomgeving. Het gaat dan om concrete onderwerpen als luchtkwaliteit, geluidhinder, stank, omgevingsveiligheid, bodem- en waterkwaliteit. Ook sociale samenhang en economische vitaliteit zijn onderdeel van een te realiseren goede leefomgevingskwaliteit. Het concretiseren en operationeel maken van deze kwaliteit gebeurt bij daadwerkelijke ruimtelijke ingrepen.

[20] Bron: Gerben Mol e.a, Sustainable development goals: transities realiseren met duurzaam bodem- en landgebruik, 2017, https://www.wur.nl/upload_mm/b/d/6/370f5e93-e9fa-44c5-8795-6b55d3d55c48_SDGs%20Realiseren%20met%20Duurzaam%20Landgebruik.pdf

Opgave
De opgave is het realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit. De huidige leefomgevingskwaliteit is bovengemiddeld goed (relatief, afgezet tegen internationale standaarden of normen) doordat met behulp van wet- en regelgeving in vrijwel heel Nederland een basisbeschermingsniveau voor milieukwaliteit is gerealiseerd. Toch liggen er nog belangrijke uitdagingen om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren. Immers luchtverontreiniging is ook bij het basisbeschermingsniveau schadelijk voor de gezondheid. Maar ook medicijnresten in water, het risico op incidenten bij bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, of het omgaan met de vooralsnog onbekende milieurisico's van bijvoorbeeld nanomaterialen vragen om een actieve en ambitieuze aanpak. Ontwikkelingen, zoals de toename van woningen, bedrijfsruimten en kantoren, infrastructuur, energieopwekking en -opslag, water en recreatie, vragen ruimte, zowel boven- als ondergronds, beïnvloeden de leefomgevingskwaliteit en daarmee aspecten als veiligheid, (sociale) leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, landschap, natuur en biodiversiteit en gezondheid. Indachtig de door Nederland ondertekende Verklaring van Davos[21] is de opgave ontwikkeling samen te laten gaan met versterking van te beschermen waarden als cultuur, landschap, gezondheid of milieukwaliteit: ontwikkeling en kwaliteit van de leefomgeving zijn twee kanten van dezelfde medaille. De opgave is tevens om afwenteling op toekomstige generaties te voorkomen.

Rijksrol
Het Rijk is verantwoordelijk voor een goed stelsel van omgevingsrecht, inclusief de zorg voor zorgvuldige en transparante besluiten, de ondersteuning van kennisontwikkeling en de inzet van ruimtelijk ontwerp(end onderzoek). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is systeemverantwoordelijk voor de realisatie van een goede leefomgevingskwaliteit en stimuleert met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) monitoring, ontwerpkracht en goed opdrachtgeverschap. De minister van OCW is naast (mede)verantwoordelijk voor het architectuurbeleid ook stelselverantwoordelijk voor het behoud van cultureel erfgoed en werelderfgoed.

3. Waarborgen en versterken van grensoverschrijdende en internationale relaties

Voor de identiteit en welvaart van Nederland zijn het openstaan voor de wereld en onze betrokkenheid bij ontwikkelingen in het buitenland essentieel. Dit komt tot uitdrukking in grensoverschrijdende en bredere internationale samenwerking en afspraken. Internationale samenwerking is eveneens belangrijk in verband met onze ecologische (en sociale) 'voetafdruk'. Deze is, door onze internationale, open economie, vele malen groter dan ons eigen grondgebied. De fysieke leefomgeving houdt bovendien niet op bij de grens. Verbindingen over de weg, het water en het spoor zijn van groot belang voor transport en economie, van Nederland als geheel en voor de grensregio's in het bijzonder. Grensoverschrijdende OV- en infrastructuurverbindingen verminderen de barrièrewerking en zorgen ervoor dat economische potenties kunnen worden benut. Grensoverschrijdende energienetwerken zijn belangrijk voor een stabiel en duurzaam Noordwest-Europees energiesysteem. De veranderende veiligheidssituatie vraagt om intensieve internationale samenwerking met onze partners van de NAVO en de EU, onder andere voor grote troepenverplaatsingen. De kwaliteit van onze leefomgeving wordt voor een belangrijk deel bepaald in het buitenland. Natuurgebieden en watersystemen strekken zich uit over de grens. Ontwikkelingen en omgevingsbeleid in het buurland kunnen grote effecten hebben op Nederland, bijvoorbeeld op de waterhuishouding en waterkwaliteit of natuurontwikkeling.

Opgave
Veel opgaven in deze NOVI hebben een internationale of grensoverschrijdende component. De aanpak van dergelijke opgaven kan alleen succesvol zijn als deze plaatsvindt op de schaal waarop de opgave speelt. De opgave voor het omgevingsbeleid is het behouden van het open karakter voor de wereld en onze internationale oriëntatie, grensoverschrijdende kansen te pakken en met de buurlanden grensoverschrijdende opgaven samen aan te pakken.

[21] Conferentie van ministers voor Cultuur 20-22 januari 2018, *Verklaring van Davos 2018, Naar een kwalitatief hoogstaande Baukultur voor Europa*, Davos 2018.

Rijksrol
Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor de bilaterale, internationale en multilaterale samenwerking. Het Rijk is medeverantwoordelijk voor de interbestuurlijke grensoverschrijdende samenwerking. Het Rijk en de betrokken medeoverheden werken samen met de Belgische gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel en met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen en de decentrale overheden in de grensregio's. Het Rijk stimuleert grensoverschrijdende initiatieven, zorgt voor de juiste randvoorwaarden, organiseert het grensoverschrijdende bestuur en benut de mogelijkheden en instrumenten van de EU en de Benelux. Concrete uitwerking van dit belang wordt op diverse manieren ter hand genomen, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, milieu, water, duurzaamheid, defensie, vervoer, visserij, rivierbeheer, natuur en grensoverschrijdende woon- en arbeidsmarkt.

4. Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving

Een gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren, is van nationaal belang. Daarbij wordt voor de gezonde leefomgeving onderscheid gemaakt tussen het beschermen van de gezondheid door een goede milieukwaliteit en het bevorderen van een gezonde leefstijl door een gezond ingerichte leefomgeving (al dan niet tijdelijk, om daar waar door inrichting effecten te bereiken zijn, deze mogelijk te maken). Er moet in Nederland ten minste voldaan worden aan geldende milieunormen. Het kabinet streeft echter naar permanente verbetering, ook als die normen zijn gehaald, bijvoorbeeld wat betreft luchtkwaliteit. Daarbij is het nodig dat verkeers-, milieu-, omgevingsveiligheids-, fysieke veiligheids- en gezondheidsrisico's beheersbaar en het liefst te voorkomen zijn en dat nieuwe risico's en gevaren voor de gezondheid tijdig gesignaleerd en aangepakt worden. Negatieve omgevingseffecten op onze gezondheid worden naar een verwaarloosbaar laag niveau gebracht en onze leefomgeving wordt op gezond gedrag ingericht.

Nieuwe productieprocessen, infrastructuur, installaties, transporten en producten moeten daarbij inherent veilig zijn (*safe-by-design*). Om een gezonde en veilige fysieke leefomgeving te kunnen bereiken en behouden, is een goede kwaliteit van lucht, bodem en water en voldoende natuur noodzakelijk. Een draagkrachtige bodem en goed functionerend bodemwatersysteem is ook in het stedelijk en landelijk gebied van belang, mede met het oog op het verminderen van de bodemdaling. De (beheers) kosten om de effecten van bodemdaling tegen te gaan, maken ingrijpen (op termijn) noodzakelijk. Daarnaast is een duurzaam, efficiënt en veilig gebruik van de ondergrond van belang, waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn. Voor een groot aantal maatschappelijke opgaven in stedelijk en landelijk gebied wordt een beroep gedaan op de ondergrond of moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van de ondergrond. Driedimensionale ordening, waarbij ondergrond en bovengrond in samenhang worden bezien en een benadering waarbij rekening wordt gehouden met het functioneren van bodem en ondergrond als natuurlijk systeem, staan daarbij centraal. De draagkracht van de bodem en de waterhuishouding zijn daarbij belangrijke aandachtspunten. Overheden maken hierbij gebruik van de Basisregistratie Ondergrond.

Ook moeten hinder en risico's van onder andere chemische stoffen, straling, trillingen en geluid beheerst of nog liever voorkomen worden. Lucht, land en water (of het nu om natuur, landelijk of stedelijk gebied (inclusief verkeersaders) gaat) moeten zo goed van kwaliteit zijn, dat de risico's voor mens en milieu als gevolg van menselijke activiteiten verwaarloosbaar zijn. Bij ruimtelijke ontwikkelingen, ook bij klimaatadaptatie, wordt rekening gehouden met het zo veel als mogelijk voorkómen van risico's op infectieziekten vanuit de leefomgeving veroorzaakt door bijvoorbeeld ratten, teken en muggen.

Daarnaast verleidt een gezond ingerichte leefomgeving mensen tot gezond gedrag en voelen mensen zich er prettig (welbevinden). Belangrijke elementen voor een gezonde leefomgeving zijn: uitnodigen tot bewegen (wandelen, fietsen, sporten, spelen), elkaar ontmoeten en ontspannen. Hierbij hoort ook het stelsel van recreatieve fiets-, wandel- en vaarnetwerken (zie kaart 'Landelijk fiets-, wandel- en toervaartnetwerk' in de Toelichting). Toegankelijkheid van water (bijvoorbeeld voor sportvisserij) is van belang voor ontspanning. Om de risico's op overgewicht te verminderen is het van belang dat het aanbod van voedsel op verschillende plekken (bijvoorbeeld in de buurt van scholen) gezonder wordt. Zo kan de leefomgeving bijdragen aan vermindering van overgewicht, verlaging van de bloeddruk en meer

mentale gezondheid. De leefomgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van het gezondheidspotentieel van kwetsbare groepen. Een gezond ingerichte leefomgeving kan daarnaast vaak gecombineerd worden met andere functies, zoals klimaatadaptatie (meer groen en blauw) en actieve mobiliteit.

Opgave
Milieufactoren als luchtvervuiling en ook ongezond gedrag veroorzaken nog steeds gezondheidsschade. Door het intensievere gebruik en de verwachte groei van de steden zal vooral de druk van luchtverontreiniging en geluidsoverlast op de gezondheid toenemen. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot opvulling van milieunormen. De opgave is de veiligheid en gezondheid van onze leefomgeving zodanig te verbeteren dat in 2050 negatieve omgevingseffecten op onze gezondheid naar een verwaarloosbaar laag niveau zijn gebracht. Daarnaast streeft het kabinet ernaar om in 2030 te voldoen aan de huidige WHO-advieswaarden. Daarvoor is het essentieel dat het fysiek-ruimtelijk domein samenwerkt met het sociaal gezondheidsdomein. Ook het tot een verwaarloosbaar niveau terugbrengen van omgevingsrisico's als gevolg van industriële activiteiten en transport (omgevingsveiligheid) is onderdeel van de opgave. De groei van economie en bevolking verkleint de ruimte voor risicovolle activiteiten, terwijl tegelijkertijd door economische ontwikkelingen en veranderingen in onze energievoorziening, het aantal bronnen van onveiligheid kan toenemen.

Bodemdaling is een fenomeen dat optreedt in veen- en kleigebieden, onder andere als gevolg van het ontwateren van polders. Het optreden van bodemdaling in stedelijke en landelijke gebieden vergroot de opgaven voor een vitaal platteland, voor landbouw, natuur, energie en klimaat, voor woningbouw, waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit en voor het behoud van cultureel erfgoed. Bodemdaling moet daarom aanzienlijk verminderd worden.

In de Toelichting zijn de opgaven voor de verschillende aspecten van dit nationaal belang nader gespecificeerd.

Rijksrol
Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van de burgers en resultaatverantwoordelijk voor de kwaliteit van lucht, bodem en water. Ook is het Rijk verantwoordelijk voor het waarborgen van een goede leefomgevingskwaliteit en voor het tegengaan van hinder en risico's van onder andere industriële activiteiten, chemische stoffen en het vervoer daarvan, straling en geluid. Internationale en nationale wetgeving vormen daarvoor de basis. Alle omgevingsvisies moeten op grond van de Omgevingswet rekening houden met de milieubeginselen: voorzorg, preventief handelen, bronbestrijding, 'de vervuiler betaalt', 'voorkomen is beter dan saneren', het meenemen in besluitvorming van de cumulatie van risico's voor mens en milieu, het toepassen van het voorzorgsprincipe bij nieuwe, nog onzekere risico's voor mens en milieu, en zorgen voor transparante afweging bij besluitvorming. Voor een gezondheidbevorderende inrichting van de leefomgeving stimuleert het Rijk de kennisontwikkeling en samenwerking die nodig zijn om dit te realiseren. Om te zorgen dat Nederland aan de internationale afspraken waaronder de EU-afspraken op dit gebied gaat voldoen, regisseert en stimuleert het Rijk en voert het ook zelf maatregelen door. Het Rijk regisseert een programmatische aanpak van maatregelen tot 2050 voor de realisatie van toekomstbestendige grote wateren met hoogwaardige natuur die goed samengaat met een krachtige economie. Het aanpakken van de bodemdaling is een opgave die raakt aan verantwoordelijkheden en taken van het Rijk, decentrale overheden en private partijen zoals eigenaren van gebouwen en infrastructuur.

5. Zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woonbehoeften

Wonen is één van de basisbehoeften van mensen. Iedereen in Nederland moet prettig kunnen wonen voor een redelijke prijs. Of dat in de praktijk nu huren of kopen betekent. Alleen, met je gezin of met anderen. In een huis met tuin of balkon, in een naar wens levendige of rustige omgeving. Een woningvoorraad die aansluit op de huidige en toekomstige woonbehoefte van mensen is daarom van nationaal belang. Goed wonen betekent een fijne, leefbare omgeving en dat er genoeg woningen zijn voor iedereen en voor elke levensfase: van studentenkamers tot levensloopbestendige (zorg)woningen.

Goed wonen betekent ook dat je kwaliteit mag verwachten: van bouwers en verhuurders die hun werk goed en transparant doen. En dat de overheid optreedt tegen excessen. Het betekent ook dat wonen betaalbaar moet zijn: voor elke portemonnee een passende en gezonde woning, en een betaalbare overgang naar schone energie in je huis. Bij kwaliteit gaat het niet alleen om de woning, maar ook om de woon- en leefomgeving. Voorzien in de huisvesting van asielzoekers is onderdeel van dit belang.

Opgave
Het huidige woningtekort en de toename van het aantal inwoners en huishoudens vraagt een groei van de woningvoorraad (vooral in en bij de stedelijke regio's) in een fijne, leefbare omgeving. Tussen 2019 en 2035 moet de woningvoorraad met circa 1,1 miljoen woningen worden vergroot[22]. De vergrijzing van de bevolking voegt een extra dimensie aan de bouwopgave toe. In sommige regio's speelt dat de bevolkingsaantallen teruglopen. In deze regio's is de opgave het behouden van een goede kwaliteit van de woningvoorraad, onder meer door sloop en renovatie van woningen van slechte kwaliteit. Daarnaast heeft de bouwkwaliteit van de woningvoorraad grote gevolgen voor de energiebehoefte en uitstoot van CO_2. Er is een grote opgave de gebouwde omgeving in 2050 CO_2-arm, klimaatbestendig en natuurinclusief te maken. De opgave van huisvesting voor asielzoekers kan sterk fluctueren.

Rijksrol
De primaire verantwoordelijkheid voor de gebouwde omgeving, de woningvoorraad en de leefbaarheid ligt bij gemeenten en provincies. Het Rijk is systeemverantwoordelijk. Het is de rol van het Rijk om de kaders te stellen, te stimuleren, eventueel te sanctioneren, waar nodig middelen ter beschikking te stellen – bijvoorbeeld via de huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek of de regeling woningbouwimpuls voor gemeenten[23] – en met gemeenten en provincies samen te werken om (bovenlokale, inclusief grensoverschrijdende) knelpunten op te lossen en realisatie van de nationale belangen te waarborgen. Bovendien is het Rijk verantwoordelijk voor de investeringen in de hoofdinfrastructuur, die in veel gevallen gekoppeld zijn aan grootschalige gebiedsontwikkeling. Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor de huisvesting van asielzoekers.

6. Waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem

Zonder een goed functionerend mobiliteitssysteem komen onze economie en onze samenleving letterlijk tot stilstand. Het economische en sociale belang is gediend bij een goede bereikbaarheid op alle schaalniveaus. Het in samenhang functioneren van het totale systeem van wegen, spoorwegen, vaarwegen, infrastructuur voor lopen en fietsen, multimodale knooppunten en stations, havens en luchthavens, ook op de lange termijn, is een nationaal belang. Het verkeer en het vervoer van personen en goederen moeten veilig en betaalbaar zijn, betrouwbare, acceptabele reistijden en reisalternatieven bieden en zo min mogelijk negatieve effecten op de omgeving veroorzaken. Het deel van de infrastructuurnetwerken dat van regio-overstijgend belang is voor de bereikbaarheid, wordt tot de hoofdinfrastructuur (hoofdwegennet, hoofdrailnet, hoofdvaarwegennet) gerekend.

Bij veiligheid gaat het om verkeersveiligheid, sociale veiligheid, fysieke veiligheid en externe veiligheid. Het is van belang op de weg, het spoor, het water en in de lucht. In een robuust mobiliteitssysteem is de reistijd voorspelbaar en betrouwbaar. Daarbij hoort het naadloos schakelen tussen de verschillende modaliteiten. Daarnaast betekent robuust ook dat het mobiliteitssysteem toekomstbestendig is (inclusief klimaatbestendig). De uitstoot van fijnstof en andere luchtvervuilende stoffen en geluidhinder van verkeer dienen minimaal te zijn (zie nationale belangen 2 en 4).

Opgave
De bereikbaarheid voor personen en goederen komt steeds meer onder druk te staan. In, om en tussen de steden gebeurt dit omdat de vraag op bepaalde delen van de dag de capaciteit van de verschillende netwerken overstijgt. In sommige landelijke gebieden neemt door de afname van de bevolking ook

[22] ABF, PRIMOS 2020. Delft 2020.
[23] Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Nieuwe regeling Woningbouwimpuls voor gemeenten, 2020,* https://www.rvo.nl/actueel/nieuws/nieuwe-regeling-woningbouwimpuls-voor-gemeenten

de vraag naar openbaar vervoer af en wordt de klassieke vorm – met vaste routes en een vaste dienstregeling – te duur om goed te exploiteren.

De opgave bestaat uit:
1. Het slim en veilig inrichten van de (verkeers)ruimte. Iedereen, zowel reiziger als vervoerder moet veilig gebruik kunnen maken van de verschillende netwerken en vervoerswijzen. Dat vergt sociale veiligheid, verkeersveiligheid en veiligheid van de infrastructuur(kunstwerken) zelf;
2. Het voorkomen en oplossen van de (voorziene) knelpunten op weg, spoor en water. Mensen en goederen moeten binnen een maatschappelijk acceptabele tijd op hun bestemming kunnen komen, ook als er door incidenten verstoringen in het systeem optreden. Dit vergt onder andere:
   - het beter benutten, uitbreiden (zie ook nationaal belang 7) en goed verknopen van de verschillende (inter)nationale, regionale en lokale netwerken (waaronder onder andere ook voetgangers- en fietsnetwerken, inclusief hoogwaardige stallingen), en verbetering van overstap- en overslagpunten;
   - het bieden van ruimte voor de ontwikkeling van havens, transport, ontvangst, opslag en *handling* van goederen.
3. Het behalen van de doelstellingen voor de uitstoot van CO_2(-equivalenten), vastgelegd in het Klimaatakkoord (juni 2019)[24]. De inzet richt zich op elektrificatie en slim en efficiënt gebruik van het mobiliteitssysteem. Waar dit niet mogelijk is, wordt ingezet op schone, geavanceerde brandstoffen. Ook is de ambitie om de uitstoot van fijnstof en andere luchtvervuilende stoffen door mobiliteit terug te dringen. Daarnaast is het de ambitie om geluidhinder van verkeer nog verder te verminderen;
4. Het vinden van een nieuwe balans tussen luchtverkeer enerzijds en geluidhinder, veiligheid, emissies en gezondheidsschade anderzijds.

Rijksrol
Dit belang overstijgt territoriaal, bestuurlijk of anderszins het gemeentelijke, regionale en provinciale niveau, omdat het totale netwerk van wegen, spoor, vaarwegen, fietspaden en -stallingen, voetpaden en multimodale knooppunten en stations, havens en luchthavens in samenhang moet worden bezien. Het overkoepelende (economische en sociale) belang is gediend bij een goede bereikbaarheid op alle schaalniveaus (dus meer dan het netwerk van Rijksinfrastructuur) en vraagt om die reden om borging op nationaal niveau. Hiervoor is het Rijk (systeem)verantwoordelijk. Voor bepaalde onderdelen van het netwerk (bijvoorbeeld het onderliggend wegennet en het regionaal openbaar vervoer) of bepaalde thema's (bijvoorbeeld verkeersveiligheid) kan de uitwerking nadrukkelijk wel op regionaal niveau plaatsvinden. Innovaties in mobiliteit stimuleert het Rijk door samenwerking met private, maatschappelijke, wetenschappelijke en publieke partners.

Het Rijk bevordert daarbij het veiligheidsbewustzijn onder overheidsdiensten, bedrijven en burgers en stimuleert het gebruik van informatie- en communicatietechnologie. Het Rijk bevordert het gebruik van veilige vaartuigen en de overheden benutten de mogelijkheden van nautisch veilige infrastructuur. Het Rijk versterkt de samenwerking met decentrale overheden op het gebied van verkeersmanagement en ruimtelijke ordening op en langs het water. Het Rijk streeft naar zo veel mogelijk scheiding van beroepsvaart en recreatievaart.

7. In stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit

Een goed functionerend mobiliteitssysteem vereist het waarborgen en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor het vervoer van personen en goederen via wegen, spoorwegen, luchtruim, zee en vaarwegen. Ononderbroken netwerken voor heel Nederland en in verbinding met het buitenland moeten worden gewaarborgd. Dit belang overstijgt territoriaal het gemeentelijke, regionale en provinciale niveau.

Opgave
De nationale en internationale bereikbaarheid is een aandachtspunt. De vraag is of Nederland zijn sterke positie kan behouden als gevolg van een combinatie van een toename van de bebouwing rondom infra-

[24] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatakkoord,* Den Haag 2019.

structuurnetwerken en de luchthavens en een grote groei van de mobiliteitsvraag op de hoofdnetwerken en de internationale verbindingen. Ook is de veroudering van de infrastructuur en de daaruit voortvloeiende grote vervangings- en renovatie-opgave een grote uitdaging. De opgave is het onderhouden, verjongen, vernieuwen, verduurzamen en klimaatbestendig maken van de bestaande infrastructuurnetwerken en het realiseren van de aanleg en uitbreiding van infrastructuur daar waar knelpunten niet met andere maatregelen kunnen worden voorkomen. De instandhouding en ontwikkeling van de hoofdinfrastructuur is van belang om de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de netwerken te kunnen blijven garanderen.

Rijksrol
Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en de instandhouding van de hoofd-infrastructuur. Het Rijk bewaakt de samenhang en het functioneren van de netwerken vanuit internationaal, nationaal en regionaal perspectief. Vanuit de rol als vaarwegbeheerder van rijkswateren kan het Rijk aanwijzingen geven aan lokale en regionale autoriteiten.

8. Waarborgen van een goede toegankelijkheid van de leefomgeving

Ongeveer 2 miljoen mensen in Nederland hebben een matige of ernstige beperking. Een groot deel van deze groep behoort tot de senioren. Omdat iedereen mee moet kunnen doen aan de samenleving is een goede toegankelijkheid van de leefomgeving, waaronder woningen, gebouwen, openbaar vervoer en openbare ruimten, van nationaal belang. Een toegankelijke omgeving nodigt ook uit om meer activiteiten buitenshuis te doen, maakt het makkelijker om mensen te ontmoeten en bijvoorbeeld zelf boodschappen te kunnen doen.

Opgave
In de praktijk zijn er tal van belemmeringen bij het gebruik van openbare ruimten, gebouwen en het openbaar vervoer door senioren en minder validen. De opgave is het verbeteren van de toegankelijkheid van gebouwen, het openbaar vervoer en de openbare ruimte (ook voor nood- en hulpdiensten) en het zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen en woonvormen voor mensen met een beperking.

Rijksrol
De rol van het Rijk is om te zorgen voor het nakomen van de verplichtingen die voortkomen uit het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een beperking. Het Rijk heeft dit verdrag op 14 juli 2016 geratificeerd. De uitvoering van het VN-verdrag is opgenomen in het regeerakkoord 2017-2021 ‘Vertrouwen in de toekomst’.

9. Zorg dragen voor nationale veiligheid en ruimte bieden voor militaire activiteiten

Veiligheid is een basisvoorwaarde voor een welvarend Nederland. Onze krijgsmacht is er om Nederland te beschermen. Nederland is een knooppunt van mensen, goederen en data. Voor de nationale veiligheid is de weerbaarheid van de samenleving van belang en moeten de vitale infrastructuur en de digitale veiligheid van ons land beschermd zijn. Defensie levert onmisbare bijdragen aan de veiligheid van onze vliegvelden, havens en andere vitale infrastructuur. Deze bijdragen komen voort uit de drie hoofdtaken van Defensie op basis van de Grondwet:

- bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
- bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Opgave
Om zijn operationele taken te kunnen uitvoeren, heeft Defensie voldoende gebruiksruimte nodig om te oefenen en op te leiden. De krijgsmacht wordt uitgebreid en gemoderniseerd. Deze ontwikkeling leidt potentieel tot een grotere aanspraak op de omgeving. De voorziene groei van defensieactiviteiten moet worden opgevangen. Het verkeers- en vervoerssysteem moet zo worden ingericht en ontworpen dat

de kans op schade door moedwillige verstoring en misbruik van vitale infrastructuur en transportketens in alle modaliteiten beperkt is en de voorbereiding op resterende risico's voldoende is.

Rijksrol
Het Rijk is (volgens art. 2.19 van de Omgevingswet) verantwoordelijk voor het behoeden van de werking en de staat van de infrastructuur en andere voorzieningen, voor nationale veiligheid en defensie tegen nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of andere voorzieningen (resultaatverantwoordelijkheid). Het Rijk toetst de kwetsbaarheid van de belangrijkste knooppunten. Het Rijk en decentrale overheden hebben oog voor moedwillige verstoring en bevorderen zo veel mogelijk dat beheerders van infrastructuur ten behoeve van de continuïteit van de dienstverlening de gevolgen van moedwillige verstoring verkennen en waar relevant actie ondernemen.

10. Beperken van klimaatverandering

In het akkoord van Parijs is afgesproken de mondiale klimaatverandering te beperken tot ruim onder de 2 graden temperatuurstijging ten opzichte van pre-industrieel niveau en te streven naar 1,5 graad, om de risico's en gevolgen van klimaatverandering significant te beperken. Ook is afgesproken om zo snel mogelijk een mondiale piek in de emissies te bereiken en daarna afname van emissies. Het doel is in de tweede helft van de eeuw een balans tussen antropogene emissies en vastlegging van broeikasgassen te realiseren. Nederland heeft zich hieraan gecommitteerd. Het is van nationaal belang om de internationaal afgesproken doelen te halen en de in de Klimaatwet vastgelegde bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering te leveren.

Opgave
De doelstelling is vertaald in de opgave de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 te reduceren met tenminste 49 procent in 2030 en met 95 procent in 2050.

Rijksrol
De rol van het Rijk is de voorwaarden te scheppen waardoor maatschappelijke actoren de emissie van broeikasgassen beperken en de vastlegging van CO_2 vergroten. Dit geldt tevens voor de activiteiten en bezittingen van het Rijk zelf.

11. Realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO_2-arm is, en de daarvoor benodigde hoofdinfrastructuur

Vitale functies in de maatschappij zijn afhankelijk van een betrouwbare toelevering en uitwisseling van energie. Voor iedereen moet deze energie betaalbaar zijn. Energie moet veilig worden opgewekt, gewonnen, getransporteerd, opgeslagen en gebruikt. Om de afgesproken doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs[14] te halen en 95 procent minder uitstoot van broeikasgassen te realiseren in 2050 (ten opzichte van 1990), is een transitie naar een CO_2-arme energievoorziening noodzakelijk. Daarnaast is de energietransitie ook in geopolitiek opzicht van belang en draagt, afhankelijk van de alternatieve energiebron, bij aan een gezondere leefomgeving. We moeten energie besparen en onze energievoorziening verduurzamen, zodat we de uitstoot van broeikasgassen kunnen terugbrengen.
Het landelijke en Europese transportnetwerk van elektriciteit zal zich verder ontwikkelen om de energietransitie te kunnen faciliteren. Hoogspanningsverbindingen van 110 kV en hoger behoren tot het landelijk hoogspanningsnet. Tegelijk vormt conventionele energie de komende decennia nog steeds een belangrijk onderdeel van ons energiesysteem. Ook de ruimtelijke ordening van de ondergrond is daarbij belangrijk voor conventionele (winning, opslag en transport van olie- en aardgas) en nieuwe energiedragers (bodemenergie zoals geothermie (waaronder warmtekoudeopslag) en transport en opslag van CO_2 en waterstof). De hoofdinfrastructuur voor opwekking, winning, conversie, opslag en transport van energie is onderdeel van dit nationale belang.

Opgave
Een CO_2-arm energiesysteem vergt meer ruimte dan een fossiel systeem en vraagt ingrijpende aanpassingen in onder meer het warmte- en elektriciteitssysteem, zowel boven- als ondergronds. Dit zet de robuustheid van het energienetwerk onder druk. Het koppelen van vraag en aanbod is hierbij een

aandachtspunt. De opgave is dan ook het waarborgen van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, het vervangen van fossiele energiebronnen door duurzame bronnen (inclusief besparing), de aanpassing van de netwerken voor warmte, gas en elektriciteit en het inpassen en zoveel mogelijk beperken van de ruimtebehoefte voor opwekking, conversie, opslag en transport van energie. Hierbij zal oog moeten zijn voor (digitale) beveiliging tegen ongewenste invloeden van buitenaf.

Rijksrol
De rol van het Rijk is tweeledig. Ten eerste gaat het om de voorwaarden te scheppen waaronder winning, opwekking, transport, conversie, opslag en gebruik van energie, alsmede het afvangen en opslaan van CO_2, betrouwbaar, betaalbaar en veilig kunnen plaatsvinden. Ten tweede om het tot stand brengen van de energietransitie zeker te stellen. Dit geldt zowel op land als op zee, en heeft betrekking op de bovengrond en op de ondergrond. Het Rijk werkt hierbij nauw samen met de decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het nationale Klimaatakkoord[23]. De rol van het Rijk uit zich onder meer in het vastleggen van doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen en het stellen van voorwaarden en aanwijzen van gebieden voor energie-activiteiten, na afweging met andere belangen.

12. Waarborgen van de hoofdinfrastructuur voor transport van stoffen via (buis)leidingen
Het netwerk van buisleidingen voor het vervoer van (gevaarlijke) stoffen, waaronder ook de gasinfrastructuur, is van economisch en maatschappelijk belang voor Nederland op Europese schaal.

Opgave
Als gevolg van ontwikkelingen in, en verduurzaming van, de economie en de maatschappij zullen er veranderingen optreden in de door buisleidingen vervoerde stoffen. De opgave is voldoende ruimte te reserveren voor het in stand houden en ontwikkelen van een robuust, efficiënt, betrouwbaar en veilig hoofdnetwerk van buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen. Waarbij de opgave tevens is dat dit netwerk zo is ingericht dat het slechts tot verwaarloosbare risico's voor mens en milieu leidt.

Rijksrol
Het netwerk van buisleidingen voor het vervoer van (gevaarlijke) stoffen is van economisch belang voor Nederland op Europese schaal. Het Rijk wil de aanleg van deze buisleidingen op land en zee ruimtelijk mogelijk maken, belemmeringen voorkomen en zorgen voor een goede aansluiting op het internationale netwerk. Gezien de (inter)nationale schaal en het belang van een ononderbroken netwerk, is dit een taak van het Rijk.

13. Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie
Om onze economie toekomstbestendig te houden en te verduurzamen, is het van nationaal belang dat de transitie naar een circulaire economie plaatsvindt. Een circulaire economie is gericht op het langer in de productieketen houden van grondstoffen, waaronder bouwgrondstoffen. Duurzame winning van (bouw)grondstoffen is onderdeel van dit nationaal belang. Het doel is optimaal gebruik en hergebruik van grondstoffen, met de hoogste waarde voor de economie en de minste schade voor het milieu. Naast het tegengaan van bedreigingen biedt een circulaire economie ook mogelijkheden voor economische vernieuwing. Zo zijn er kansen voor bedrijven: nieuwe (internationale) markten, meer samenwerking in productketens en minder grondstoffengebruik en dus kostenbesparing.

Opgave
Bevolkingsgroei, welvaarts- en technologische ontwikkeling leiden tot een groeiende vraag naar voorraden en diensten die de natuur ons kan leveren. Die voorraden raken steeds verder uitgeput. Denk bijvoorbeeld aan de afnemende beschikbaarheid van fossiele brandstoffen, mineralen en andere grondstoffen. Ook de winning van bouwgrondstoffen als zand, grind en klei loopt in een aantal gevallen tegen grenzen aan. De opgave is onze economie te transformeren naar een economisch systeem dat gebaseerd is op het minimaliseren van abiotisch grondstofgebruik, zoals mergel, zilverzand, aardolie of antimoon. We zetten in op hergebruik van producten, onderdelen van producten en (hoogwaardige) grondstoffen, en het vervangen van abiotische grondstoffen door hernieuwbare grondstoffen.
We verduurzamen de nog noodzakelijke winning van (bouw)grondstoffen. Een voorwaarde voor een circulaire economie is dus een ecologisch stabiel systeem met voldoende biodiversiteit.

Rijksrol
De rol van het Rijk is kaders te stellen, zodat een gelijk speelveld ontstaat voor bedrijven om dit waar te maken, en experimenteerruimte voor technologische innovaties. Tevens is de rol van het Rijk de voorwaarden te scheppen waaronder de winning van delfstoffen, betrouwbaar, betaalbaar, ecologisch haalbaar en veilig kan plaatsvinden. Het gaat om die delfstoffen, die passen binnen de circulaire economie. Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor de ruimtelijke inrichting van de Noordzee.

14. Waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid (inclusief vitale infrastructuur voor water en mobiliteit)

Dit nationaal belang kent de volgende elementen:

Waterveiligheid
Het is van nationaal belang om de waterveiligheid te waarborgen. De veiligheid komt tot stand door inzet op de drie lagen van meerlaagsveiligheid: inzet op het voorkomen van een overstroming door sterke dijken, dammen en duinen (preventie) én het beperken van de gevolgen van een overstroming via waterrobuuste ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing (evacuatie, rampenplannen). Bij het realiseren van waterveiligheid staat preventie voorop, door primaire keringen, waaronder duinen en stormvloedkeringen, te onderhouden en te versterken, rivierverruimende maatregelen te nemen en zandsuppleties in het kustfundament uit te voeren. Het is van nationaal belang dat er voldoende ruimte is voor zandwinning voor de kust- en waterveiligheid (inclusief de toekomstige versterking van waterkeringen.
Het is tevens van nationaal belang dat er in de omgeving van waterkeringen voldoende ruimte is om toekomstige versterkingen van waterkeringen mogelijk te maken. Het beleid is erop gericht dat in 2050 voor iedereen achter een primaire kering de kans op overlijden door een overstroming gelijk aan of kleiner is dan 1:100.000 per jaar. Extra bescherming wordt geboden op plaatsen waar kans is op grote groepen slachtoffers en/of grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.

Opgave
In Nederland kunnen een snellere zeespiegelstijging, hogere rivierafvoeren, intensivering van neerslagpieken en grotere kans op extreme warme en droge periodes extra risico's opleveren voor de waterveiligheid, mede met het oog op mogelijke ontwikkelingen na 2050. De bodemdaling in Nederland vergroot dit risico. De opgave bestaat uit:
- Het onderhouden, versterken en het reserveren van voldoende ruimte voor primaire keringen, duinen, het kustfundament en stormvloedkeringen om overstromingen te voorkomen. Het streven is dat in 2050 alle primaire keringen aan de nieuwe normen voldoen;
- Het reserveren van voldoende ruimte voor zandwinning voor het behoud van het kustfundament en waterveiligheid;
- Het behouden en reserveren van voldoende ruimte voor de rivier en rivierverruimende maatregelen;
- Het beperken van de gevolgen van overstromingen via een slimme ruimtelijke inrichting en goede rampenbeheersing.

Rijksrol
Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor waterveiligheid, kader- en normstellend voor het voorkomen van overstromingen en voor crisisbeheersing. Met de waterschappen werkt het Rijk in het Hoogwaterbeschermingsprogramma[25] aan de versterking van primaire keringen.

Klimaatbestendigheid en waterrobuustheid
De beperking van CO_2-uitstoot zal niet alle klimaatverandering voorkomen. Door klimaatverandering neemt de kans op wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze economie, gezondheid en veiligheid die ontstaan door zeespiegelstijging en toenemende neerslag-intensiteit en periodes van droogte als gevolg van klimaatverandering. Ook levert het risico's op voor een veerkrachtige biodiversiteit. Het proces van bodemdaling heeft bovendien ook nog invloed op (de kosten voor) het peilbeheer en het cultureel erfgoed in de bodem.

Het is van nationaal belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen, ook met het oog op de periode na 2050. Hoewel het tempo met onzekerheid omgeven is, zetten klimaatverandering en zeespiegelstijging ook na 2050 door. Als we niets doen dan is het gevolg een grotere kans op overstromingen, wateroverlast, hittestress en droogte. Een klimaatbestendig Nederland is ingericht op deze gevolgen van klimaatverandering, inclusief zeespiegelstijging en bodemdaling. In veel gevallen zal klimaatadaptatie invloed hebben op het ruimtegebruik van andere functies en opgaven.

Opgave
De opgave is onze leefomgeving aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering en te zorgen dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht, mede met het oog op verwachte ontwikkelingen na 2050. Onderdeel is de opvang van extreme regenval en hitte in verstedelijkt gebied.

Rijksrol
Het Rijk heeft de resultaatverantwoordelijkheid voor het klimaatbestendig maken van de eigen gebouwen en infrastructuur, zoals de rijkswegen en voor de nationale vitale en kwetsbare functies. In het Deltaplan ruimtelijke adaptatie[26] en met (het uitvoeringsprogramma van) de Nationale Klimaatadaptatie Strategie[27] en het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie[28] hebben Rijk en medeoverheden afspraken gemaakt over de wijze waarop de doelstellingen worden gerealiseerd. Veelal zijn medeoverheden en private partijen degenen die maatregelen in de praktijk brengen. Het Rijk stimuleert dat met financiële middelen en kennisontwikkeling.

15. Waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater

Het is van nationaal belang dat voldoende zoetwater van goede kwaliteit (in de vorm van oppervlakte- en grondwater) beschikbaar is voor maatschappelijke en economische functies (drinkwater, landbouw en verwerking en industriële processen, scheepvaart, natuur, en dergelijke), ook op lange termijn. Cruciale gebruiksfuncties worden in perioden van watertekort beschermd volgens de wettelijk vastgelegde verdringingsreeks. In perioden van overschot is het van groot belang om – zonder daarbij overlast te veroorzaken – water zo lang mogelijk vast te houden en grondwatervoorraden aan te vullen. Naast voldoende (grond)water is het van nationaal belang dat we in Nederland een goede waterkwaliteit (oppervlakte- en grondwater) behouden en realiseren. Een goede waterkwaliteit is nodig om het water te kunnen inzetten voor verschillende gebruiksfuncties, inclusief de ontwikkeling van natuur en

[25] Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), zie www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl
[26] Deltacommissaris, *Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie 2018*, Den Haag 2017, zie https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/deltaplan-ra/
[27] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Nationale Klimaatadaptatie Strategie (NAS) 2016*, Den Haag 2016, zie https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/nas/
[28] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen & Interprovinciaal Overleg, Bestuursakkoord Klimaatadaptatie*, Den Haag 2018.

biodiversiteit. Europese richtlijnen (zoals de KRW[29], KRM[30] en Natura 2000) dragen hier in belangrijke mate aan bij. Drinkwater is een eerste levensbehoefte en een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is dan ook van nationaal belang. Behalve de beschikbaarheid van voldoende zoetwater en de kwaliteit van de drinkwaterbronnen moet ook de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater zelf worden gewaarborgd.

Opgave
De natuurlijke beschikbaarheid van voldoende water neemt op de lange termijn af, waardoor meer zoetwatertekorten kunnen ontstaan. De droge zomers van 2018 en 2019 en het droge voorjaar van 2020 laten zien wat dit kan betekenen. Tevens neemt de watervraag vanuit gebruikers zoals de landbouw en de natuur op veel plaatsen toe. Naar verwachting zal zich tot 2050 ook een sterke groei van de drinkwatervraag voordoen. Het overkoepelende doel is dat Nederland in 2050 weerbaar is tegen zoetwatertekorten. De opgave bestaat uit bevorderen van de waterbeschikbaarheid. Dat gebeurt door het in stand houden en bevorderen van een gezond en evenwichtig (grond-)watersysteem, door cruciale gebruiksfuncties te beschermen en het beschikbare water effectief en zuinig te gebruiken. Daarnaast gaat het om bescherming van de huidige drinkwaterbronnen en het aanwijzen van aanvullende strategische voorraden en nationale grondwaterreserves om ook op de lange termijn aan de vraag naar drinkwater te voldoen. De opgave is dat in 2027 voldoende maatregelen zijn genomen om de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te behalen. De doelen uit de KRW voor de chemische waterkwaliteit en voor biologische parameters, zoals waterplanten en vissen, zullen in 2027 waarschijnlijk nog niet overal worden gehaald. De maatregelen die komende jaren in het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren worden uitgewerkt en uitgevoerd, zijn gericht op het verbeteren van de (ecologische) waterkwaliteit en natuur in en om de grote wateren. Daarmee wordt bijgedragen aan het alsnog behalen van de doelen op iets langere termijn. Ontwatering en droogtegevoeligheid van slappe bodems leidt tot verdere bodemdaling en waterkwaliteitsproblemen. Om die reden is ook voor dit nationaal belang verminderen van de bodemdaling een opgave.

Rijksrol
Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de drinkwater- en zoetwatervoorziening en de waterkwaliteit. Alle bestuurslagen hebben daarbinnen de verantwoordelijkheid voor het realiseren van hun eigen taken. Het Rijk stimuleert met financiële middelen en kennisontwikkeling. Daarnaast heeft het Rijk de resultaatverantwoordelijkheid voor het eigen hoofdwatersysteem, dat door Rijkswaterstaat wordt beheerd.

16. Waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat

Een concurrerende, duurzame en circulaire economie in heel Nederland is de basis van de welvaart van Nederland, nu en in de toekomst. Nederland behoort tot de mondiale top van de meest dynamische en concurrerende kenniseconomieën in de wereld en wil koploper zijn in de ontwikkeling, toepassing en export van slimme en duurzame producten, technologieën en diensten. Hiermee kan Nederland zijn plek in de top vijf van meest concurrerende economieën ter wereld versterken en gidsland worden voor een duurzame en circulaire economie. Door de ontwikkeling van nieuwe (sleutel)technologieën en digitalisering in productieprocessen krijgt de industrie in Nederland een nieuwe impuls. Dit vereist een uitstekend (inter)nationaal ruimtelijk-economisch netwerk en vestigingsklimaat met ruimte voor ondernemen, innovatie, experimenten en kennisontwikkeling. De instandhouding van de grootschalige onderzoeksinfrastructuur is niet alleen van groot belang voor innovatie en vestigingsklimaat, maar ook voor de internationale positie van Nederland in de wetenschap. Onderdeel van een excellent vestigingsklimaat is een op de vraag aansluitend aanbod van ruimte, inclusief aspecten in de fysieke leefomgeving zoals digitale connectiviteit en veiligheid, bedrijfslocaties, bereikbaarheid en kwaliteit van leefomgeving en natuur. Dit moet gecombineerd worden met een internationaal onderscheidende aantrekkelijke, veilige

[29] Rijksoverheid, Kaderrichtlijn Water (KRW), zie https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/Rijksoverheid
[30] Rijksoverheid, *Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)*, zie https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/

en gezonde leefomgeving. Nationale parken, cultuur en cultureel erfgoed kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Opgave
In een globaliserende wereld is geen enkel land verzekerd van zijn concurrentiepositie. Nederland heeft een goede uitgangspositie. De opgave blijft te zorgen voor een excellent vestigingsklimaat met optimale (internationale) bereikbaarheid, een aantrekkelijke, groene, veilige en gezonde leefomgeving en een op de vraag afgestemd aanbod van ruimte voor bedrijvigheid, waarbij overschotten en tekorten voorkomen worden. Het omgevingsbeleid faciliteert daarbij een duurzame groei van 2 procent van het bruto binnenlands product (bbp) per jaar en handhaving in de top vijf van meest concurrerende economieën van de wereld. Nederland wil in verschillende vakgebieden (onder andere radio-astronomie) tot de wereldtop blijven behoren. De opgave in deze is om essentiële grootschalige wetenschappelijke infrastructuur, die voor haar functioneren afhankelijk is van een storingsvrije omgeving, te beschermen door een storingsvrije omgeving te waarborgen.

Rijksrol
De rol van het Rijk in dit belang is om de randvoorwaarden in de leefomgeving te creëren die ervoor zorgen dat het ruimtelijk-economische vestigingsklimaat aantrekkelijk is en blijft. Daarbij hoort ook het stimuleren van clustervorming en samenwerking tussen bedrijven, kennisinstituten, fieldlabs, startups en onderwijsinstellingen, zoals wordt aangegeven in het topsectoren- en innovatiebeleid. Dit is een sterke stimulans voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën en de groei van nieuwe bedrijvigheid. Het Rijk streeft naar een kwalitatief hoogwaardig wetenschapssysteem met goed presterende instellingen en investeert in de nationale onderzoeksinfrastructuur. Daarnaast is zijn rol de randvoorwaarden in de leefomgeving voor de instandhouding van de onderzoeksinfrastructuur te waarborgen.

17. Realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige digitale connectiviteit
Een goede digitale infrastructuur biedt mogelijkheden om te digitaliseren en te innoveren en zorgt zo voor een gunstig ondernemings- en vestigingsklimaat en een hoger welzijn. Het is van nationaal belang dat ook in de toekomst sprake blijft van voldoende beschikbare, betrouwbare en snelle netwerken. De betrouwbaarheid, efficiëntie, betaalbaarheid en veiligheid van deze netwerken voor heel Nederland (ook in het landelijk gebied) moeten worden gewaarborgd.

Opgave
Hedendaagse netwerken zijn zonder investeringen niet afdoende om het internetverkeer van de nieuwe economie op te vangen. Nederland moet digitale koploper in Europa zijn. Daarbij is het de opgave dat onze digitale netwerken en ons digitale vestigingsklimaat tot de beste van Europa behoren.

Rijksrol
De rol van het Rijk in dit belang is de randvoorwaarden te bieden die het realiseren van hoogwaardige digitale connectiviteit mogelijk maken en om de betrouwbaarheid, efficiëntie, betaalbaarheid en veiligheid van deze netwerken te garanderen. Hierbij dient oog te zijn voor de beveiliging van netwerken en datacenters (zowel digitaal als fysiek).

18. Ontwikkelen van een duurzame voedsel- en agroproductie
Het is van nationaal belang dat de land- en tuinbouw als grootste gebruiker van het landelijk gebied de omslag kan maken naar een kringlooplandbouw[31] waarbij landbouw en biodiversiteit elkaar versterken. Zo kan de Nederlandse land- en tuinbouw op duurzame wijze kwalitatief hoogwaardige producten leveren, dat wil zeggen voedsel en andere agroproducten, waaronder grondstoffen zoals biomassa voor de circulaire economie. Dit in evenwicht met een toekomstbestendig verdienpotentieel voor de sector. Een draagkrachtige bodem en goed functionerend bodem-watersysteem is voor kringlooplandbouw van

[31] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*. Den Haag, 2019. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/06/17/realisatieplan-visie-lnv-op-weg-met-nieuw-perspectief

groot belang, ook met het oog op verminderen van bodemdaling. Als beheerder en gebruiker van het landelijk gebied zal de land- en tuinbouwsector reëel bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, en ecosysteemdiensten leveren die in belangrijke mate bijdragen aan het realiseren van diverse nationale opgaven. Een gezond en goed functionerend bodem-watersysteem is daarbij uitgangspunt. Dit betekent dat de veehouderij op regionale schaal meer grondgebonden wordt, de land- en tuinbouw op zodanige wijze gaat werken dat de bodem- en waterkwaliteit (door nagenoeg geen emissies naar het milieu) in goede toestand zijn, en de biodiversiteit in het agrarisch areaal en in natuurgebieden nabij landbouwgronden wordt versterkt. In gebieden waar de druk vanuit de landbouw op de omgeving (natuur, landschap, volksgezondheid, drinkwatervoorziening) te hoog is, wordt deze druk door gerichte inzet verminderd. Voorbeelden zijn de saneringsregeling voor de varkenshouderij, de investeringen in brongerichte verduurzaming van stallen of de bestuursovereenkomst Grondwaterbeschermingsgebieden om uitspoeling van nitraat in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden terug de dringen.

Opgave
De opgave is het mogelijk maken en realiseren van de transitie naar kringlooplandbouw. Specifiek in het veenweidegebied spelen drie majeure problemen: **a.** Uitstoot CO_2-equivalenten, **b.** Toekomstperspectief voor landbouw, natuur en landschap **c.** Bodemdaling. Deze problemen in samenhang aanpakken (in samenloop met het Klimaatakkoord) is onderdeel van de opgave.

Rijksrol
De rol van het Rijk in dit belang is de omslag naar een duurzame voedselproductie mogelijk te maken. Een regionale aanpak zal vaak uitgangspunt zijn voor de concrete invulling. De opgaven van het Rijk zijn dan ook niet los te zien van de inzet van medeoverheden en maatschappelijke actoren om de gemeenschappelijke opgaven in het landelijk gebied te realiseren.

19. Behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van (inter)nationaal belang

Het is van nationaal belang de kernkwaliteiten van stad en land te waarborgen. Dit uit zich in bescherming van waardevolle, open en kwetsbare landschappen en bebouwde gebieden, uitgaand van hun kernkwaliteiten. Bij (stedelijke) groei, verdichting, transformatie of krimp moet rekening worden gehouden met unieke landschappelijke structuren en objecten, cultuurlandschappen (of onderdelen daarvan), archeologische monumenten, gebouwde of aangelegde monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en (genomineerde) werelderfgoederen en wederopbouwgebieden van nationaal belang.
Die kernkwaliteiten kunnen ook benut worden bij ruimtelijke opgaven en transformaties, bijvoorbeeld met de inzet van ruimtelijk ontwerp. Nationale parken kunnen een bijdrage leveren aan grote ruimtelijke opgaven mits de bescherming van de unieke waarden in deze gebieden is gewaarborgd. Dit draagt bij aan een aantrekkelijke leefomgeving met een goed vestigingsklimaat. Voor een hoogwaardige kenniseconomie als de onze, is de bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van het omringende landschap van groot belang in de concurrentie met andere Europese metropolen zoals Londen en Parijs.[32]

Opgave
De voor Nederland kenmerkende landschappen verliezen langzaamaan identiteit als gevolg van gestage erosie van kenmerkende landschapselementen. De druk op het landschap neemt onder meer toe door ‘verloodsing’ als gevolg van groei van de economie en het transport, leegstand van agrarische bebouwing, bodemdaling en schaalvergroting van de landbouw. De opgave is cultureel erfgoed en (inter)nationale unieke landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten te ontwikkelen, te behouden, te versterken en te benutten bij gebiedsontwikkeling en transformatie. Zo werken we aan een herkenbare leefomgeving met karakter.

Rijksrol
Op grond van het Europees Landschapsverdrag heeft het Rijk systeemverantwoordelijkheid voor landschap. Het geeft uitvoering aan dit nationaal belang samen met de provincies, die ook verantwoordelijk zijn. De rol van het Rijk in dit belang is de (wettelijke) randvoorwaarden te creëren om cultureel erfgoed en

[32] Vereniging Deltametropool, *Blind Spot, metropolitan landscape in the battle for talent*, Amsterdam 2016.

landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten voor de lange termijn in stand te houden. Het Rijk ondersteunt medeoverheden en maatschappelijke partijen en zal invulling geven aan dit belang bij zijn eigen activiteiten en bezit. Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor de grote wateren en cultureel erfgoed in de Noordzee. Het Rijk is medeverantwoordelijk voor het beschermen van waardevolle landschappen, zoals het Groene Hart, de Waddenzee, de Veluwe, werelderfgoedgebieden en de nationale parken. Dit vraagt van alle actoren, zowel overheden, maatschappelijke partijen als burgers, om de veranderingen in het landschap met zorg voor de kwaliteit van dat landschap vorm te geven en te monitoren.

De zorg voor het behoud van cultureel erfgoed en van werelderfgoed is het werkterrein van alle overheden. Daarbij gelden de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag van Granada[33], het verdrag van Valletta[34], het Europees landschapsverdrag[35] en het Werelderfgoedverdrag[36]. Het Rijk is verantwoordelijk voor een goed functionerend (wettelijk) systeem voor erfgoed en leefomgeving.

20. Verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit

Behoud en herstel van natuur en biodiversiteit in Nederland dragen in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. Het is van nationaal belang dat inspanning wordt geleverd om de Europese (instandhoudings)doelstellingen te realiseren waartoe Nederland verplicht is. Daarbij stuurt Nederland waar mogelijk op natuurlijke processen om zo de instandhoudingsdoelen voor soorten en habitats beter te kunnen realiseren (zoals de Programmatische Aanpak Grote Wateren[37]). Naast instandhouding is biodiversiteitsherstel ook een rijksbrede opgave: biodiversiteitsverlies staat niet op zichzelf. In het recente rapport van het Intergouvernementele Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES)[38] van mei 2019 wordt benadrukt dat gezonde ecologische processen bijdragen aan andere opgaven, zoals klimaat, gezondheid en welzijn. Biodiversiteit kan alleen hersteld worden door ook op samenhangende beleidsterreinen actief in te zetten op herstel, zoals natuurinclusieve landbouw en groen in de stad. Samen met partners wordt gewerkt aan deze opgaven in coalities zoals het Programma Biodiversiteit, het gezamenlijke Programma Natuur van Rijk en provincies en in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Het Deltaplan Biodiversiteitsherstel is een brede, maatschappelijke coalitie met de ambitie om biodiversiteitsverlies in Nederland om te buigen naar biodiversiteitsherstel. Partners bij het Deltaplan zijn onder meer boeren, terreinbeheerders, particulieren, diverse onderzoeksinstituten en overheden.

Biodiversiteit is van belang vanwege de intrinsieke waarde van de natuur en vanwege de betekenis van de natuur voor de samenleving. Deze betekenis voor de samenleving uit zich op vele manieren, zoals door schoon water en schone lucht, levering van voedsel, biomassa, mogelijkheden voor recreatie, ontspanning en beweging, creëren van verkoeling tijdens warme perioden en woongenot. Gebruiksfuncties worden bij voorkeur daar uitgevoerd waar ze passen bij de karakteristieken en het functioneren van het natuurlijke bodemwatersysteem. Er zijn dan minder ondersteunende technische maatregelen nodig, bijvoorbeeld op het gebied van bemesting, gewasbescherming of ontwatering die nadelige milieueffecten kunnen veroorzaken. Dit komt de biodiversiteit ten goede.

De urgentie op het gebied van natuur en biodiversiteit is groot. Ook in Nederland is de situatie verre van rooskleurig. Uit de meest recente rapportages aan de EU (VHR-evaluatie) en de VN (landenrapport CBD) blijkt dat Nederland de voor 2020 gestelde doelen niet gaat halen. De stikstofcrisis heeft de urgentie

[33] In 1994 is Nederland toegetreden tot het Verdrag van Granada, waarin staat dat de bescherming van het architectonische erfgoed een essentieel doel is van de ruimtelijke ordening: niet alleen bij de planologische uitwerking, maar ook het vormgeven aan ontwikkelingen.

[34] In 1992 werd in Valletta het Verdrag van Malta getekend, waarin de omgang met archeologisch erfgoed door de Europese Unie is geregeld.

[35] De lidstaten van de Raad van Europa hebben in 2000 het Europees Landschapsverdrag ondertekend.

[36] Het Werelderfgoedverdrag uit 1972 heeft als doel om erfgoed dat van unieke en universele waarde is voor de mensheid, beter te kunnen bewaren voor toekomstige generaties.

[37] Ministerie van Economische Zaken, *Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder*, Den Haag 2014.

[38] Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, *Global assessment of biodiversity and ecosystem services*, Bonn 2019.

voor versterking van natuur en biodiversiteit nog verder vergroot. Reductie van stikstofdepositie en versterking van natuurwaarden zijn nodig voor het realiseren van de Europese instandhoudingsdoelen. Het realiseren van de instandhoudingsdoelen is noodzakelijk om ruimte te geven aan nieuwe bouw- en ontwikkelopgaven op Nederlands grondgebied. Het Rijk werkt aan een aanpak om de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden te verminderen. Dat is nodig om de doelen uit Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen binnen bereik te brengen. Dit gebeurt enerzijds door herstel en versterking van de natuur en biodiversiteit en anderzijds door het terugdringen van de stikstofuitstoot (bronmaatregelen).

Opgave

De opgave is het herstellen en versterken van de biodiversiteit zoals vastgelegd in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR). Dat betekent dat op termijn de condities zodanig zijn dat alle beschermde soorten en habitats in goede staat kunnen voortbestaan en tussentijds niet verslechteren. Het VHR-doelbereik met het bestaande beleid komt uit op ongeveer 65 procent in 2027. Er rest dus nog een flinke beleidsopgave. In 2019 heeft het kabinet in een brief aan de Kamer[39] aangegeven dat voor 2050 gestreefd wordt naar 100 procent VHR-doelbereik en een halvering van de ecologische voetafdruk.

Onderdeel van de bestaande opgave is de realisatie van 80.000 ha extra natuurgebied tot en met 2027 (Natuurnetwerk Nederland), zoals afgesproken door het Rijk met de provincies in het kader van het Natuurpact[40].

De langjarige financiering voor versterking van natuur, die is toegekend in het kader van de Aanpak Stikstof[41], maken het mogelijk om de ambities van het Natuurpact te verhogen en verder bij te dragen aan het bereiken van de internationale doelstellingen. In het Programma Natuur maken Rijk en provincies afspraken over de besteding van deze extra middelen voor de komende tien jaar met een doorkijk naar 2050.

Naast het realiseren van meer natuurgebieden van een goede kwaliteit, is de opgave dat de natuurlijke hulpbronnen, ons natuurlijk kapitaal, op een duurzame manier worden benut en dat andere gebruikers niet langer afwentelen op de natuur, maar zelfs een bijdrage leveren aan natuur en biodiversiteit. Zo zal bij belangrijke ontwikkelingen als de veranderingen in de landbouw, de energietransitie en de uitbreiding van woongebieden en infrastructuur rekening worden gehouden met natuur (natuurinclusief ontwikkelen). In Nederland Natuurpositief (oktober 2019) is de gezamenlijke ambitie van de provincies en het ministerie van LNV op het gebied van natuur vastgelegd. Natuur wordt niet alleen binnen natuurgebieden versterkt, maar overal. In steden, op het platteland en in de grote wateren, in samenwerking met de provincies. Biodiversiteitsherstel is een integraal onderdeel van de verduurzamingsagenda's. Bij de uitwerking van de visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden zal tevens een verband worden gelegd met het Deltaplan Biodiversiteitsherstel[42]. Om de doelen van de Kaderrichtlijn Water te behalen, moeten in 2027 voldoende maatregelen zijn genomen. In het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren wordt geïnvesteerd in meer ruimte voor natuurlijke processen, aanleg van ontbrekende habitats, het verbinden van natuurgebieden en een goede ecologische waterkwaliteit in deze grote wateren. Daarmee ontstaat een stabiel en samenhangend ecologisch netwerk van grote wateren met omstandigheden voor een gunstige staat van instandhouding voor te beschermen soorten en habitats.

Rijksrol

In het Bestuursakkoord Natuur[43] en het Natuurpact is het natuurbeleid op land gedecentraliseerd, zoals ook is vastgelegd in de Wet Natuurbescherming (2017 van kracht). Het Rijk blijft resultaatverantwoordelijk voor de invoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en afspraken in internationaal verband, zoals de verdragen van Bern en Bonn, het verdrag inzake de biologische diversiteit en andere verdragen en verordeningen. Het Rijk biedt de wettelijke kaders met instrumenten

[39] TK 26407, nr. 130.
[40] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland,* Den Haag 2013. TK 33576, nr. 6.
[41] TK 35334, nr. 82.
[42] TK 26407, nr. 114.
[43] TK 30825, nr 185.

en normen voor natuurbescherming en voert regie als dat nodig is, zoals bij de afspraken in het Natuurpact en de aanpak stikstof. Met het wettelijk instrumentarium uit de huidige Wet natuurbescherming en straks de Omgevingswet wordt bereikt dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden binnen de Europese kaders van de VHR en een minimum beschermingsniveau gewaarborgd is.

Het Rijk heeft een rol bij kennisontwikkeling, monitoring en evaluatie. Het Rijk is verantwoordelijk voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming (per 1 januari 2022 Omgevingswet) als het gaat om activiteiten van nationaal belang (zoals aanleg van hoofdwegen, hoofdspoorwegen, luchthavens, militaire terreinen). De provincies zijn bevoegd gezag voor de overige vergunningverlening op grond van de Wet Natuurbescherming (per 1 januari 2022 Omgevingswet).

Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie-doelen (KRM) en voor het nemen van de daarvoor noodzakelijke maatregelen. Het Rijk en de provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeleid voor de grote wateren. Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor generiek beleid voor de realisatie van de Kaderrichtlijn Water-doelen voor grond- en oppervlaktewater in het algemeen en voor specifieke inrichtings- en beheermaatregelen in het hoofdwatersysteem.

Omdat gemeenten de primaire verantwoordelijkheid hebben voor kwaliteit van de leefomgeving, waarvan natuur en landschap integraal onderdeel uitmaken, spelen zij een cruciale rol in bescherming van de natuurdoelen via hun omgevingsplannen en andere instrumenten.

21. Ontwikkelen van een duurzame visserij

Het is van nationaal belang dat de visserij bij afnemend ruimtebeslag de omslag kan maken naar een verdere verduurzaming en het tegengaan van verspilling.

Opgave

De opgave is een economisch en ecologisch duurzame toekomst voor de visserij te realiseren. Dat betekent het mogelijk maken en realiseren van de transitie naar een selectievere visserij met minder bodemberoering, minder uitstoot en minder afval. Dit in evenwicht met een toekomstbestendig verdienpotentieel voor de sector.

Met name de zuidelijke Noordzee kent hoge visserijopbrengsten. De ruimtedruk neemt hier sterk toe, vooral als gevolg van de uitbreiding van windparken. Daarnaast hebben het pulsverbod en mogelijk ook de Brexit grote gevolgen voor de visserijsector. De opgave is dan ook om bij het realiseren van een duurzame toekomst voor de visserij ook deze ontwikkelingen te betrekken.

Tevens speelt bij visserij de vraag of en hoe functies gecombineerd kunnen worden. Is het bijvoorbeeld mogelijk om windparken te combineren met vormen van (sport)visserij en aquacultuur (kweek van zeewier, schaal- en schelpdieren en algen) of passieve visserij? En waar zijn er mogelijkheden voor aquacultuur zodat er productie mogelijk is van exclusieve en/of streekproducten?

Verduurzaming van de visserijsector zet niet alleen in op gezonde visbestanden en het beperken van bodemberoering en broeikasuitstoot, maar ook op zaken als het beperken van het verlies van materiaal in de vorm van bijvoorbeeld netten of lood.

Rijksrol

De rol van het Rijk in dit belang is de omslag naar een duurzame en toekomstbestendige visserij mogelijk te maken en de daarvoor benodigde voorwaarden te scheppen. Daarbij is het belangrijk dat het Rijk alert is op het bevorderen van het zo goed mogelijk combineren van de visserij met andere maatschappelijke opgaven.

3.3 Nationale Hoofdstuctuur Leefomgeving

Toelichting bij de kaarten Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving op land en zee

De kaarten van de Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving laten zien wat de op nationaal niveau structurerende elementen zijn waarvoor het Rijk verantwoording draagt (systeem- of resultaat-verantwoordelijk), Met andere woorden op welke elementen de keuzes in de NOVI zich richten.
Op de kaarten van de Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving staan selecties uit alle ruimtelijke elementen van de nationale belangen. Alleen die elementen zijn opgenomen die op nationale schaal ruimtelijk structurerend zijn. De kaart beschrijft de situatie nu, de keuzes uit hoofdstuk 4 zijn nog niet opgenomen.

In de Toelichting is per nationaal belang in beeld gebracht, waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, wat de opgave en wat de huidige situatie is.



Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving (land)

Hoofdstructuur voor transport van personen, goederen en energie
- Hoofdspoorwegennet
- Hoofdwegennet
- Hoofdvaarwegennet (binnenvaart)
- Nationaal hoogspanningsnetwerk
- Netwerk van buisleidingen
- Luchthaven
- Grote haven- en/of industriegebieden
- Grote aanlandingspunten van windenergie van zee

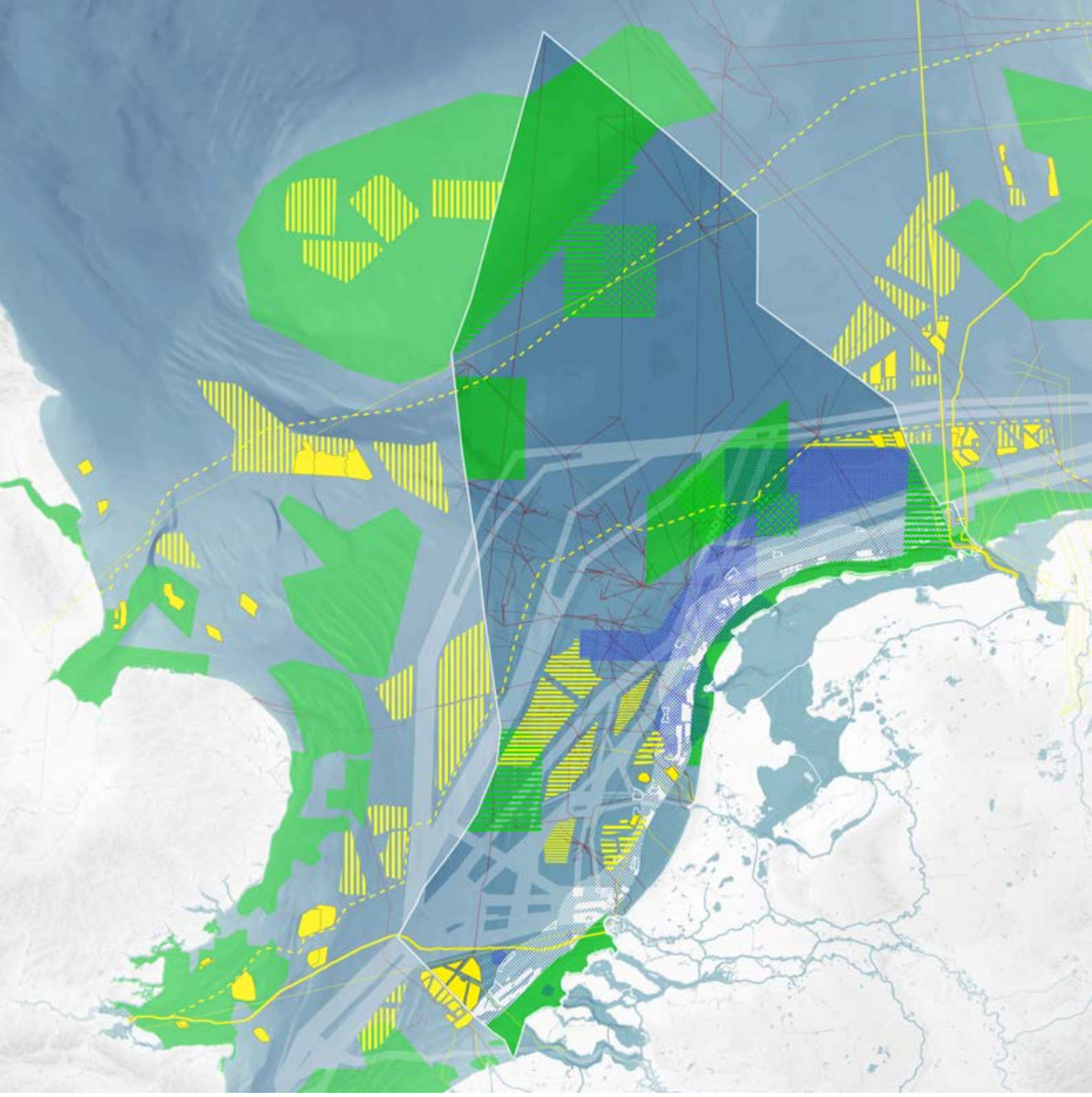
Stedelijke hoofdstructuur
- Steden met nationale of regionale aantrekkingskracht en hun naastgelegen kernen

Landschappelijke hoofdstructuur
- Natuurnetwerk Nederland, Nationale Parken en Natura 2000-gebieden
- Werelderfgoed: Cultuur- en natuurlandschap

Economische clusters
- Grote haven- en/of industriegebieden
- Greenports
- Brainport

Water
- Primaire waterkering
- Zee, meren en grote rivieren (vaak onderdeel van landschappelijke hoofdstructuur)

Achtergrond
- Overige bebouwing
- Bebouwing, netwerken, natuur en water in het buitenland



Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving (zee)

Ruimte voor duurzame elektriciteit [1]
- Bestaand windpark
- Aangewezen windenergiegebied routekaart 2023
- Aangewezen windenergiegebied routekaart 2030
- Overig aangewezen windenergiegebied
- Aangewezen windenergiegebied in het buitenland (goedgekeurd/gepland/onder constructie) [2]

Hoogspanningskabels en buisleidingen op zee
- Bestaande kabel van windparken naar aanlandingspunten
- Internationale hoogspanningsverbinding
- Toekomstige internationale hoogspanningsverbinding
- Netwerk van buisleidingen

Winning van oppervlaktedelfstoffen
- Vergund zandwingebied
- Zoekgebied voor zandwinning tot en met 2027
- Reserveringsgebied voor zandwinning lange termijn

Beschermde natuurgebieden
- KRM-gebied
- Natura 2000-gebied
- Mogelijk aan te wijzen beschermd natuurgebied op basis van Noordzeeakkoord

Defensie
- Militair oefengebied [3]

Scheepvaart
- (Inter)nationale scheepvaarroutes Noordzee

Helicopterroutes
- (Inter)nationale helicopterroutes Noordzee

1 Zoals benoemd in de Routekaart Windenergie op Zee zal de zuidzijde van het gebied 'IJmuiden Ver' niet benut worden vanwege de (eventuele) aanwijzing van het deels overlappende gebied 'Bruine Bank' als Natura 2000-gebied. Ook zal er bij de verkaveling van de gebieden 'IJmuiden Ver' en 'Hollandse Kust (west)' rekening gehouden worden met het inpassen van een scheepvaartcorridor voor grotere schepen. Gebied 'North Hinder' zal niet worden benut om de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven niet nadelig te beïnvloeden.

2 De gegevens van windenergiegebieden/windparken op zee zijn afkomstig van Dienst Continentaal Plat België, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Duitsland) en aangevuld met gegevens van EMODnet en 4coffshore.

3 De onveilige zone bij Petten wordt binnenkort, conform Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee – Aanvulling Hollandse Kust (2016), nog gedraaid.

3.4 Van opgaven naar prioriteiten

Om scherp aan te kunnen geven welke opgaven er zijn voor de leefomgeving van Nederland, is het verstandig deze apart van elkaar te benoemen. Daarom zijn deze in de voorgaande paragrafen los van elkaar beschreven. We moeten ons daarbij realiseren dat de verschillende opgaven elkaar in veel gevallen raken, zeker als deze in specifieke gebieden neerslaan. Opgaven kunnen veelal niet apart van elkaar worden aangepakt. Als een samenhangende, integrale aanpak nodig is, over de sectoren heen, vraagt dit een andere inzet. Daar wordt het belang van de 'NOVI-aanpak' zichtbaar. Zo moeten we bijvoorbeeld meer woningen bouwen en tegelijkertijd de bereikbaarheid en leefbaarheid in steden verbeteren. We willen de landbouwsector sterk houden en tegelijkertijd de milieudruk verminderen, de biodiversiteit herstellen en het landelijk gebied geschikt maken voor een CO_2-neutrale energievoorziening.

Vier prioriteiten

De samenhang tussen opgaven manifesteert zich rond vier prioriteiten. Dat zijn complexe, omvangrijke en dringende opgaven die voortkomen uit of samenhangen met grote transities. Politieke en maatschappelijke keuzes zijn vooral daar nodig, om op deze prioriteiten voortgang te boeken op een manier die draagvlak heeft en bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving.



1. Ruimte maken voor klimaatadaptatie en energietransitie

De klimaatverandering, de energietransitie en de afspraken uit het Klimaatakkoord[22] hebben een grote invloed op de fysieke leefomgeving en vragen om afwegingen en vergaande keuzes in de inrichting van onze fysieke leefomgeving (zowel boven- als ondergronds). De maatregelen om de negatieve gevolgen van de klimaatverandering op te kunnen vangen en de energietransitie te realiseren, moeten worden ingepast, terwijl er ook grote druk op de ruimte is vanuit andere opgaven en belangen. Daarom is het belangrijk dat de mogelijkheden voor energiebesparing worden benut.



2. Duurzaam economisch groeipotentieel

Vanuit onze sterke internationale concurrentiepositie moeten we werk maken van een nieuw (duurzaam en circulair) sociaaleconomisch verdienmodel en blijven zorgen voor een excellent vestigingsklimaat met een aantrekkelijke, veilige en gezonde leefomgeving en voldoende fysieke ruimte voor bedrijvigheid. Ontwikkelingen voor een duurzaam en concurrerend vestigingsklimaat vragen om een aanpak in samenhang met opgaven als woningbouw, bereikbaarheid, landschap, energietransitie, milieu, gezondheid, welvaart en welzijn.

3. Sterke en gezonde steden en regio's



Het voorzien in een aantrekkelijke omgeving om in te wonen, werken en ontspannen 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. Zeker omdat het niet alleen gaat om de beschikbaarheid van voldoende woningen van hoge kwaliteit, maar vooral ook omdat we een aantrekkelijke woonomgeving willen realiseren. Gestreefd wordt naar steden en regio's als gezonde habitat, waarin zoveel als nodig en mogelijk functies worden gecombineerd.

4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied



Natuurlijke systemen en landschap staan in bepaalde regio's onder druk. Tegelijkertijd zijn er veel opgaven in het landelijk gebied zoals transitie van de landbouw, de energietransitie, klimaatadaptatie, natuurherstel, bodemdaling en verdergaande verstedelijking. Een toekomstbestendige ontwikkeling vraagt een verantwoorde herinrichting van het landelijk gebied en een verbetering van de milieukwaliteit.

De NOVI is erop gericht om voor deze vier prioriteiten de nationale beleidskeuzes (op strategisch niveau) zo scherp mogelijk te formuleren. Dit met het oog op de lange termijn én de urgenties op de kortere termijn. Waarbij we belangen zorgvuldig afwegen, met behulp van drie afwegingsprincipes (zie 4.1). Waar keuzes op nationaal niveau in de NOVI zelf niet of nog niet scherp gemaakt kunnen worden of waar dit niet verstandig is, wordt richting gegeven aan decentrale keuzes via voorkeursvolgordes of strategieën en/of aangegeven welk (regionaal) proces geëigend is om dat in het verlengde van de NOVI later te doen. Binnen deze vier prioriteiten zal aandacht zijn voor de onderlinge verwevenheden en spanningen daartussen en voor thema's en opgaven die daar dwars doorheen lopen, zoals leefomgevingskwaliteit, gezondheid, cultureel erfgoed, water, bodem en (nationale) veiligheid.



4. Richting geven op prioriteiten

De opgaven die voortkomen uit de nationale belangen van het Rijk zijn vertaald in vier integrale prioriteiten. We maken ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie. We bevorderen duurzaam economisch groeipotentieel. We zorgen voor sterke en gezonde steden en regio's. En we stimuleren een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Om beleidskeuzes te helpen maken hanteren we een omgevingsinclusieve benadering en drie afwegingsprincipes.

Toelichting bij de kaarten in dit hoofdstuk
De kaarten in dit hoofdstuk laten zien hoe de nationale keuzes in de Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving op hoofdlijnen zullen veranderen. Per prioriteit zijn de nationale keuzes uit de NOVI verbeeld. De keuzes zijn (verkort) als legenda-eenheid opgenomen. De kaarten laten zien dat het Rijk regie neemt op een selectief aantal onderwerpen. De kaarten geven de richting weer hoe de keuzes de Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving zullen veranderen. De nationale keuzes in de NOVI zijn keuzes op hoofdlijnen zijn en nog verder zullen worden uitgewerkt in onder andere programma's, Omgevingsagenda's en NOVI-gebieden. De verbeelding is daarom schematisch.

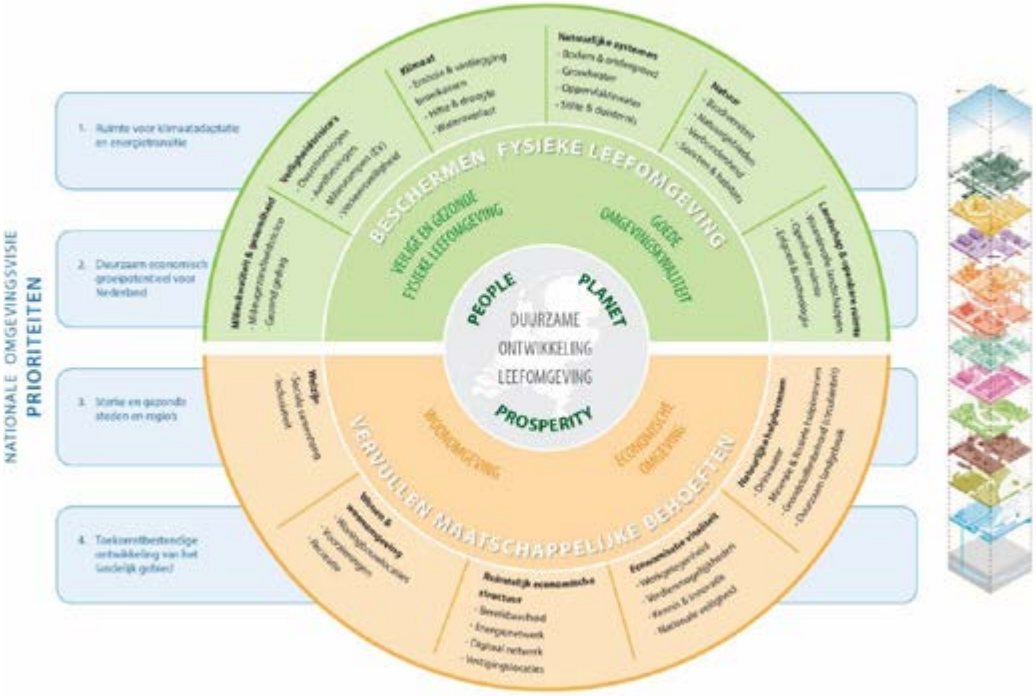
4.1 Omgevingsinclusief beleid: afwegingsprincipes

Niet alles kan en niet alles kan overal. De druk vanuit allerlei sectoren (wonen, landbouw, natuur, water, luchtvaart, bereikbaarheid, duurzame economie, energie & klimaat, defensie) op de fysieke leefomgeving loopt op, zowel in boven- als ondergrond (en soms ook in de lucht). De oplopende druk op de fysieke leefomgeving vraagt om scherpe en fundamentele keuzes. Alleen zo kunnen we in de toekomst een herkenbare, gezonde en veilige leefomgeving en ruimte voor verdere groei van onze welvaart realiseren, in ons hele land. Steeds duidelijker wordt dat genoemde opgaven alleen aangepakt kunnen worden als we het potentieel van heel Nederland benutten en bij alle keuzes in samenhang naar boven- én ondergrond kijken. Dit betekent niet dat overal hetzelfde moet gebeuren. Wel dat overheden dezelfde afwegingsprincipes hanteren.

Centraal in de te maken afwegingen tussen belangen staat een evenwichtig gebruik van de fysieke leefomgeving in zijn volledige omvang (boven- en ondergrond). In het Rad van de Leefomgeving[44] zijn deze afwegingen verbeeld en verbonden aan verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving. Het rad weerspiegelt de integrale opvatting uit de Omgevingswet van het begrip fysieke leefomgeving en benadrukt de noodzakelijke integraliteit van afwegingen. Het belangrijkste spanningsveld in die afwegingen is dat tussen beschermen en ontwikkelen.

[44] RHDHV, *Achtergronddocument: de staat van de fysieke leefomgeving*. 2019.

Figuur: Rad van de Leefomgeving



Het Rad van de Leefomgeving vormt de basis in de beoordelingsmethodiek van milieueffectonderzoek. Het vormt het kader voor de beschrijving van de staat van de leefomgeving, de referentiesituatie.

Doel van de Omgevingswet is namelijk het bereiken van een balans tussen: '(a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'. Deze dubbele doelstelling uit de Omgevingswet is vertaald in een omgevingsinclusieve benadering van de leefomgeving: ontwikkeling van de leefomgeving gaat samen met versterking van te beschermen waarden als gezondheid, landschap, waterveiligheid, natuur, cultureel erfgoed, leefomgevingskwaliteit en milieukwaliteit. Veiligheid, gezondheid en duurzaamheid zijn basale randvoorwaarden voor alle maatschappelijke activiteiten zoals bedrijfsmatige activiteiten, de energietransitie en de woningbouw.

Beschermen en ontwikkelen sluiten elkaar niet per definitie uit en kunnen elkaar zelfs versterken. De omgevingsinclusieve benadering beoogt de kansen die het combineren van ontwikkelen en beschermen met zich meebrengen optimaal te benutten. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging, waarbij het voorkomen van schade aan genoemde aspecten altijd zwaar moet wegen. Pas als dat niet of onvoldoende lukt gaan we inzetten op compensatie van milieuschade en natuur. Met de introductie van de omgevingsinclusieve benadering wordt achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving voorkomen en waar mogelijk wordt de kwaliteit verbeterd.

Echter, beschermen en ontwikkelen gaan niet altijd en overal zonder meer samen en zijn soms echt onverenigbaar. Een optimale balans tussen deze twee vergt steeds een zorgvuldige afweging en prioritering van ongelijksoortige belangen. Die zijn niet volledig objectief te maken. Het vraagt om politieke keuzes, die maatschappelijk worden gedragen. Die keuzes zijn afhankelijk van plaats, tijd en andere omstandigheden. Daar waar beschermen en ontwikkelen in het gebied niet samen kunnen gaan, beoogt de omgevingsinclusieve benadering met ontwikkeling nieuwe kwaliteiten te ontwikkelen.

Om aan dit afwegingsproces en de omgevingsinclusieve benadering richting te geven, gebruiken we in het omgevingsbeleid drie afwegingsprincipes. Deze zijn:

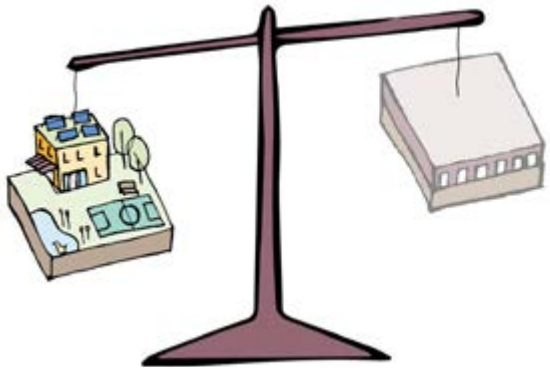
1. **Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;**
2. **Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;**
3. **Afwentelen wordt voorkomen.**

Afwegingsprincipe 1 Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies

Met de NOVI zoeken we naar maximale combinatiemogelijkheden tussen functies, gericht op een efficiënt en zorgvuldig gebruik van onze ruimte. Tegelijkertijd willen we de kwaliteit van de leefomgeving en de identiteit van Nederland versterken. Dit vraagt om meer inventiviteit en creativiteit, zowel in de boven- en ondergrond als op en onder water en in het luchtruim. Het gaat om combineren, intensiveren en transformeren. We hebben in Nederland plannen nodig, die vanuit een meer geïntegreerde benadering tot stand komen. Plannen, waarin direct vanaf het begin meerdere belangen worden meegenomen en boven- en ondergrond in samenhang worden bekeken. Deze plannen voegen meer waarde toe aan onze leefomgeving dan enkelvoudige, sectorale plannen, wat tot nieuwe verdienmodellen kan leiden. Al komt het ook voor dat integratie ongewenst of onnodig is. Dit moet dan aannemelijk worden gemaakt. Dit afwegingsprincipe kan als volgt gehanteerd worden:

I. Zoek naar functionele synergie als basis voor het mengen van functies in de leefomgeving. Voorbeelden zijn natuur en landbouw in veenweidelandschappen, wonen en zonne-energie, natuur en wonen in nieuwe buitenplaatsen en landgoederen. Voor de fysieke leefomgeving geldt in dit geval een ‘dubbele doelstelling’ die wordt opgenomen in het omgevingsplan.
II. Als menging niet mogelijk is vanwege een dominerend belang of dominerende functie, zoek dan naar gemeenschappelijke belangen en manieren om andere functies te ‘koppelen’ aan de dominerende functie. In het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bijvoorbeeld, waarin het draait het om een efficiënte, productieve landbouw, kan ook aandacht worden besteed aan het beheer van landschapselementen.
III. Als mengen noch meekoppelen haalbaar zijn, is er sprake van conflicterende belangen. In dat geval is scheiding van functies noodzakelijk voor een bestendig verdienmodel (bijvoorbeeld van de landbouw) of het voorkomen van ongewenste externe effecten (bv bij vestiging van zware industrie). Zorg in dat geval voor landschappelijke inpassing en/of bronmaatregelen.

Afwegingsprincipe 1: Combineren van functies gaat voor enkelvoudige functies

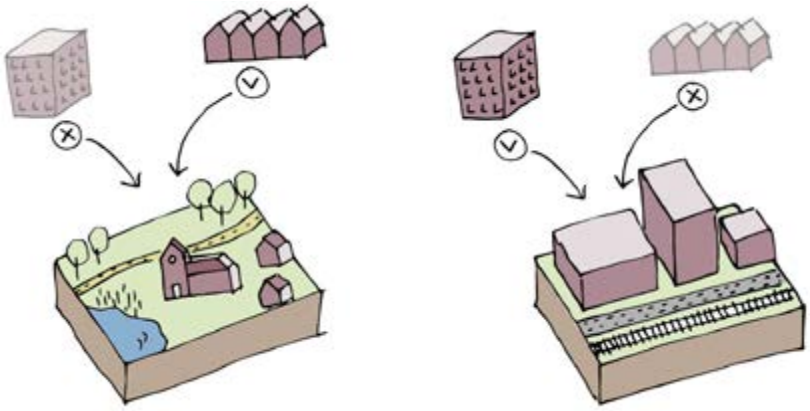


Afwegingsprincipe 2 Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal

Wat de optimale balans is tussen bescherming en ontwikkeling, tussen concurrentiekracht en leefbaarheid, verschilt van gebied tot gebied. Sommige opgaven en belangen wegen in het ene gebied zwaarder dan in het andere. De waardering van het bestaande en de invloed van mogelijke veranderingen kunnen van plek tot plek anders worden ervaren. Bij de inpassing van nieuwe functies moet rekening gehouden worden met de kwaliteit van bodem, water, lucht, cultureel erfgoed en natuur. De aanwezige en door

bewoners en gebruikers beleefde kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden zijn overal anders. Dit moet doorwerken in de aanpak van opgaven in ieder specifiek gebied. In het verleden is te veel gedacht vanuit één benaderingswijze overal in Nederland. Met de NOVI willen we expliciet onderscheid maken tussen gebieden. Zowel in ontwikkeling (economische clusters vragen bijvoorbeeld een andere aanpak dan natuurgebieden) als in bescherming (waar Nederland onder de zeespiegel ligt weegt waterveiligheid zwaar). De beleefde (cultuurhistorische) identiteit en mogelijkheden van een gebied en de waardering van eigenschappen van streek, landschap, stad of dorp moeten steeds doorwegen in de te maken keuzes. Toepassing van dit principe vraagt – waar dat nog niet is gebeurd – om gezamenlijke uitwerking van de gebiedsgerichte unieke landschappelijke en stedelijke kwaliteiten en onderliggende waarden. Provincies, waterschappen en gemeenten leggen deze kwaliteiten en waarden vast in beleid en regelgeving.

Afwegingsprincipe 2: Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal



Afwegingsprincipe 3 Afwentelen wordt voorkomen

Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie inwoners, zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties. Afwentelen naar tijd moeten we daarom voorkomen. Hetzelfde geldt voor afwentelen naar plaats. Bij ingrepen in het ene gebied moeten negatieve effecten op andere gebieden en wie daar leven en werken zoveel als mogelijk worden voorkomen. Cumulatie van problemen in wijken en gebieden wordt voorkomen, evenals afwenteling op bodem en water, bijvoorbeeld door het hanteren van de lagen-benadering. 'Vermeden gebruik' (besparen) of, als dat niet kan, efficiënter gebruik van de fysieke leefomgeving helpen daarbij. Maatregelen moeten in de eerste plaats gericht zijn op het voorkomen van veiligheidsrisico's, (gezondheids)schade en verontreiniging, boven het naderhand herstellen van schade (preventie- en voorzorgsbeginsel). Lusten en lasten van maatregelen moeten niet onevenredig worden verdeeld, dan wel dat wie nadeel ondervindt minimaal daarvoor wordt gecompenseerd. Bestrijding van vervuiling vindt bij voorkeur aan de bron plaats en in de besluitvorming wordt de cumulatie van risico's voor mens en milieu meegenomen.

Toepassing van dit principe betekent minimaal het borgen van de diverse milieunormen, terwijl het streven gericht is op permanente verbetering, ook wanneer die normen zijn gehaald, met als doel om negatieve omgevingseffecten op onze gezondheid en milieu naar een verwaarloosbaar laag niveau te brengen. Een brongerichte aanpak is uitgangspunt.

Afwegingsprincipe 3: Afwentelen wordt voorkomen



Toepassing van de principes beogen Nederland omgevingsinclusief te ontwikkelen. Belangrijke transities voor de fysieke leefomgeving geven Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zodanig vorm dat ze bijdragen aan de omgevingskwaliteit in de vorm van verbetering van bestaande en/of toevoeging van nieuwe kwaliteiten (landelijk en/of stedelijk). Afhankelijk van plan en plek kan dit bijvoorbeeld tot natuurinclusieve stedelijke herontwikkeling of tot energielandschappen leiden. Het onderlinge gewicht van de drie afwegingsprincipes kan per afweging verschillen omdat keuzes in hun aard, gebiedsomvang en locatie kunnen verschillen. Zo zal bijvoorbeeld in kwetsbare natuurgebieden het combineren van functies minder prominent zijn in de afweging dan in hoogstedelijke gebieden. Toepassing van de lagenbenadering bij de planvorming kan daarbij een instrument zijn om gebiedsgericht afwenteling op bodem en water te voorkomen.

Het Rijk zal bij de uitvoering van de NOVI en afwegingen tussen belangen in programma's en gebieden opgave- en gebiedsgericht zichtbaar maken hoe de omgevingsinclusieve benadering en de afwegingsprincipes benut worden. In de uitvoeringsagenda is opgenomen hoe uitvoerende rijkspartijen de principes mee zullen nemen en is een onderzoeks- en ontwerpprogramma/handreiking omgevingsinclusief ontwikkelen aangekondigd. In de Samenwerkingsafspraken wordt met de medeoverheden afgesproken hoe afwegingsprincipes in de decentrale aanpak worden vertaald en hoe overheden daarin samenwerken. Indien de ontwikkelingen in de leefomgeving daartoe aanleiding geeft kan aanvullend meer sturend instrumentarium uit de Omgevingswet (zoals instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, projectbesluiten en instructiebesluiten) worden ingezet.

4.2 Van prioriteiten naar beleidskeuzes

4.2.1 Prioriteit 1
Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie



Klimaatverandering, energietransitie en de nationale en internationale klimaatdoelen hebben grote invloed op de fysieke leefomgeving en vragen om afwegingen en vergaande keuzes in de inrichting van onze fysieke leefomgeving (zowel boven- als ondergronds). De transities moeten zorgvuldig worden ingepast, terwijl er ook grote druk is vanuit andere opgaven en belangen.

Beleidskeuze 1.1
Nederland is in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust. Bij (her)ontwikkelingen wordt voorkomen dat het risico op schade en slachtoffers door overstromingen of extreem weer toeneemt, voor zover dat redelijkerwijs haalbaar is. We behouden en reserveren voldoende ruimte voor toekomstige waterveiligheidsmaatregelen.

Een klimaatbestendig Nederland is ingericht op de gevolgen van klimaatverandering en stijging van de zeespiegel. Hoewel het tempo met onzekerheid omgeven is, zetten klimaatverandering en zeespiegelstijging ook na 2050 door. De gevolgen hiervan zijn een grotere kans op overstromingen, wateroverlast, hittestress en droogte. Het Deltaprogramma en het Kennisprogramma Zeespiegelstijging leggen zich toe op oplossingen hiervoor. Voor droogte heeft de Beleidstafel Droogte eind 2019 aanbevelingen gedaan om Nederland weerbaar te maken tegen droogte. Alle 46 aanbevelingen zijn inmiddels met termijnen belegd bij individuele partijen en vastgelegd in reguliere (interbestuurlijke) projecten en programma's, zoals het Deltaprogramma, Integraal Riviermanagement en de omgevingsvisies van provincies en gemeenten.

Klimaatadaptatie vraagt om belangrijke keuzes en robuuste inrichting van zowel het stedelijk als het landelijk gebied, zowel in hoog- als in laag-Nederland, met oog voor de kwaliteit van de leefomgeving. We maken gebruik van natuurlijke systemen om groene en blauwe structuren te versterken. Hierbij is speciale aandacht nodig voor de vitale onderdelen van onze infrastructuren (zoals energie, telecom, IT-voorzieningen, nationale veiligheid, hoofdinfrastructuur, water en zorgvoorzieningen). Klimaatverandering bedreigt ook de volksgezondheid. Dat onderstreept de noodzaak om mitigatie- en adaptatiemaatregelen te nemen. Deze richten zich op zowel het fysieke als het sociale domein. Hierbij wordt rekening gehouden met ongewenste neveneffecten voor de volksgezondheid.

Om de strategie voor waterveiligheid op lange termijn flexibel en adaptief te kunnen vormgeven, maken we onderstaande keuzes.

Ontwikkelen en beschermen kustzone
Het kabinet draagt bij aan een samenhangende ontwikkeling, bescherming en beheer van de Nederlandse kustzone waarbij de nationale belangen zijn gewaarborgd, nu en in de toekomst. Het Kustpact[45] is hier een uitwerking van. Het doel van het Kustpact is het vastleggen en uitvoeren van afspraken tussen partijen voor het vinden van een goede balans tussen bescherming en behoud van de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone enerzijds en de ontwikkeling van de kustzone anderzijds. Tot de kernkwaliteiten en collectieve waarden horen: vrij zicht en grootschaligheid, natuurlijke dynamiek van het kustsysteem, robuuste waterstaat, contrast tussen compacte bebouwingskernen en uitgestrekte onbebouwde gebieden, contrasten met het achterland, kusterfgoed in het duingebied en het achterland, vitaliteit van de kustplaatsen en het achterland, gebruikskwaliteiten en de culturele en mentale betekenis van de kust. Alle partners van het Kustpact onderschrijven deze kernkwaliteiten en collectieve waarden.

[45] Ministerie Infrastructuur en Milieu e.a., Kustpact, Den Haag 2017.

Waterveiligheid in de kustzone.



Dubbel ruimtegebruik: In de multifunctionele waterkering in Katwijk is een parkeergarage onder de boulevard gerealiseerd.

De waterkeringen langs de kust worden op sterkte gehouden volgens het principe 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. Het kustfundament is het zandbed tussen de binnenduinrand en de doorgaande dieptelijn op NAP-20 meter in de Noordzee. Dit zandbed is onderdeel van de kustzone, die bestaat uit duinen, dijken en kustplaatsen met een grote diversiteit aan functies. De kust is mede door de aanpak van de zogenaamde zwakke schakels nu veilig. De kustlijn is echter onderhevig aan structurele erosie door zeespiegelstijging. Zonder interventie zou Nederland over de gehele kustlijn gemiddeld 1 meter per jaar krimpen. Areaalbehoud door zandsuppleties is daarom het hoofdthema. De doelen voor de veiligheid op lange termijn en goede ruimtelijke ontwikkeling worden daarmee gecombineerd.

Het kabinet draagt zorg voor voldoende zandwinningslocaties op de Noordzee. Deze zijn nodig om in de zandbehoefte te voorzien voor het handhaven van het kustfundament van de Noordzee. Dit gebeurt in goede afstemming met andere functies op zee en aan de kust. Onderzocht wordt wanneer andere strategieën voor kustversterking (zoals benutten van natuurlijke processen) aan de orde komen.

Grote waterstaatkundige ingrepen in de vorige eeuw maakten Nederland veilig en welvarend, maar hebben ook de natuurlijke stroming van water en sediment in het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee veranderd en er zijn kenmerkende leefgebieden verdwenen. De gebieden worden gekenmerkt door multifunctioneel ruimtegebruik en zijn van grote landschappelijke en cultuurhistorische waarde. Tegelijkertijd leiden nieuwe ontwikkelingen op het gebied van onder andere klimaatverandering, energietransitie, economische ontwikkeling en recreatie tot nieuwe opgaven en kansen.

Het kabinet werkt samen met de regionale overheden en maatschappelijke organisaties aan toekomstbestendige grote wateren waarin hoogwaardige natuur samengaat met een krachtige economie. Met diverse maatregelen willen we ontbrekende leefgebieden aanleggen, het estuarien karakter van de Delta versterken, natuurlijke dynamiek terugbrengen, en zorgen voor geleidelijkere overgangen tussen land en water en zoet en zout en/of betere verbindingen tussen zee, estuaria en rivieren. Het doel is om te komen tot stabiel en samenhangend ecologisch netwerk van grote wateren. We maken de Natura 2000-gebieden en de overige natuurgebieden in de grote wateren, in samenhang met de inrichting van het watersysteem, robuust. Zo is voor het IJsselmeergebied en worden voor de Zuidwestelijke Delta en het Waddengebied Gebiedsagenda's opgesteld.

Rivierengebied

In het rivierengebied ligt een grote en urgente waterveiligheidsopgave die voortkomt uit de nieuwe normen voor waterveiligheid en door klimaatverandering toenemende rivierafvoeren. Deze opgave kan worden opgepakt door een combinatie van dijkversterking en rivierverruiming. De overheid betrekt daar eveneens belangen bij van laagwater, waterkwaliteit, natuur, ecologie, scheepvaart en zoetwater en treft maatregelen die leiden tot een duurzaam functionerend rivierensysteem.

Waterveiligheid in het rivierengebied.



Ruimte voor de Rivier: Nieuwe natuur langs rivier de Lek bij Culemborg.

In het gebied Rijnmond-Drechtsteden komen belangrijke opgaven voort uit de gevolgen van klimaatverandering. De stormvloedkeringen, met name de Maeslandkering en de Hollandsche IJsselkering, spelen een cruciale rol.

Zoetwatervoorziening

Door klimaatverandering neemt de waterbeschikbaarheid af, waardoor meer zoetwatertekorten zullen ontstaan. We krijgen te maken met minder rivierafvoer en langere droge perioden alsmede zeespiegelstijging, waardoor de verzilting als gevolg van kwel en zoutintrusie toeneemt. Tevens verandert het landgebruik en neemt de watervraag op veel plaatsen toe, waardoor de kwetsbaarheid van watergebruikers (landbouw, drinkwater, scheepvaart, natuur, industrie, recreatie) nog groter wordt. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat bij alle keuzes in de leefomgeving het effect op de robuustheid van het water- en bodemsysteem wordt meegewogen. In actuele situaties van watertekort (zoals de zomer van 2018) bepaalt de wettelijke verdringingsreeks *(zie tekstkader bij beleidskeuze 4.1)* hoe het water wordt verdeeld.

Het kabinet heeft in het Nationaal Waterplan 2016-2021[46] richting gegeven om zoetwater duurzaam en efficiënt te beheren en gebruiken. Het Deltaplan Zoetwater[47] bevat maatregelen die nodig zijn voor een duurzame zoetwatervoorziening en zo Nederland weerbaar te maken tegen watertekorten. Voldoende zoetwater is een gedeelde verantwoordelijkheid en vereist samenhangende inspanningen in het hoofdwatersysteem, het regionale watersysteem én bij de gebruikers.

[46] Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, *Nationaal Waterplan 2016-2021*, Den Haag 2015.

[47] Deltacommissaris, *Deltaplan Zoetwater,* Den Haag 2017, zie https://deltaprogramma2018.deltacommissaris.nl/viewer/chapter/1/2-deltaprogramma-/chapter/1-deltaplan-zoetwater.html

Stresstest
Ter voorkoming van extra risico op schade en slachtoffers bij extreem weer zullen ingrijpende ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving worden voorafgegaan door stresstesten. Zo zijn in de planvorming en met maatregelen in het kader van waterveiligheid risico's van wateroverlast te verminderen, evenals mogelijke gevolgen van overstromingen, droogte en hitte.

Beleidskeuze 1.2

Om de klimaatdoelstellingen voor 2050 te behalen kiezen wij ervoor het grootste gedeelte van de energieproductie te realiseren door middel van windparken op de Noordzee. Ook de ruimte op zee is schaars: naast de vraag om ruimte voor energie, is er ruimte nodig voor scheepvaart, visserij, natuur(herstel), luchtvaart, defensieoefengebieden, zandwinning, olie- en gaswinning en recreatie. De opgave is om de juiste maatschappelijke balans te vinden in de ruimtelijke ontwikkeling van de Noordzee binnen de randvoorwaarden van een gezond ecosysteem. We werken dit uit in het Programma Noordzee 2022-2027.

De Noordzee behoort tot de meest intensief gebruikte zeeën ter wereld. Met name het intensieve scheepvaartverkeer van en naar de Rotterdamse haven en naar andere grote internationale havens rondom de Noordzee, de visserij, militaire oefengebieden en olie- en gaswinning bepalen op dit moment het beeld. In het voorbije decennium zijn daar de reserveringen van ecologisch beschermde gebieden en windenergiegebieden bijgekomen. De kaart 'Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving (zee)' geeft een beeld van de ruimteclaims op de Noordzee. Naar huidige inzichten is windenergie de meest kosteneffectieve manier van duurzame energieopwekking om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord van Parijs voor 2030 en 2050 te behalen. Het plaatsen van een groot aantal windmolens op de Noordzee is noodzakelijk, aangezien de mogelijkheden op land beperkt zijn.

Windmolens op de Noordzee.



Om het ruimtebeslag op land te beperken, wordt ingezet op de opwekking van windenergie op de Noordzee. In beeld het Prinses Amalia Windpark.

Bij het zoeken naar meer ruimte voor windmolens sluit de NOVI in de eerste plaats aan bij gebieden voor windenergie op zee zoals benoemd in het Nationaal Waterplan 2016-2021, de Rijksstructuurvisie

windenergie op zee, Aanvulling gebied Hollandse Kust[48], de Routekaart Windenergie op Zee[49] en de Routekaart Windenergie op Zee 2030[50]. Daarnaast sluit de NOVI aan bij het Adviesrapport: Verkenning Noordzeestrategie 2030[51], waarin mede in relatie tot het ontwerp-Klimaatakkoord potentiële regio's op zee voor nieuwe windenergiegebieden zijn geïdentificeerd, en ook bij de ruimtelijke uitwerking van kansrijke aanlandpunten aan de kust.

Ruimte schaars

Als gevolg van al deze ontwikkelingen is de ruimte op de Noordzee schaarser dan ooit. Ook is er groeiende zorg over de draagkracht van het ecosysteem in combinatie met de effecten op dit systeem als gevolg van klimaatverandering. Er ligt al een opdracht om de achteruitgang van het Noordzee-ecosysteem om te buigen naar een herstel. Daarnaast is de Noordzee als gevolg van haar ontstaansgeschiedenis en het rijke zeevaartverleden rijk aan archeologisch erfgoed dat bescherming geniet. Verdere uitbreiding van windenergie op zee (en ruimte voor kabeltracés van windmolenparken naar land) is daarom alleen mogelijk als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan op het gebied van ecologie, raakvlakken met andere belangen op de Noordzee (visserij, scheepvaart en doorvaart windparken, zandwinstrategie en militaire oefenterreinen), de inpassing op land van de verbindingen met het hoogspanningsnet en de afstemming op de elektriciteitsvraag. Dit maakt onderdeel uit van het Programma Noordzee 2022-2027.

Bovengenoemde ontwikkelingen bieden tegelijkertijd ook kansen voor verdienmodellen en export-mogelijkheden op basis van innovatieve technieken en synergie-effecten door multifunctioneel innovatief gebruik van de ruimte. Zo zijn er al ideeën, onderzoek en eerste experimenten op het vlak van het combineren van windparken met aquacultuur en alternatieve vormen van visserij, natuurversterking door oesterbanken, energie uit zon en getijdenstromen en opslag van energie en CO_2 in lege gasvelden.

Internationaal

Zowel het gebruik als de natuur strekken zich uit over het gehele internationale Noordzeebekken. Het bovenstaande beeld van een steeds drukker wordende Noordzee en daaruit volgende vraagstukken rondom de verdeling van de schaarse ruimte en de druk op het ecosysteem treden in meer of mindere mate ook op bij de buurlanden. Onderzoek, assessment en beleidsontwikkeling voor de Noordzee vindt voor een belangrijk deel internationaal in EU-, OSPAR- en mondiaal verband plaats.

Op de Nederlandse Noordzee buiten 1 km uit de kust is het Rijk bevoegd gezag. Binnen de context van de internationale beleidskaders ligt bij het Rijk de taak om de juiste maatschappelijke balans te vinden in de ontwikkeling van alle gebruik die om ruimte op de Noordzee vragen, in evenwicht met een gezond ecosysteem. De ambitie is het bereiken van een duurzaam en veilig gebruik van de Noordzee dat bijdraagt aan de maatschappelijke, economische en ecologische doelstellingen van Nederland. Hierbij moet worden bedacht dat zowel investeringen in de economie en daarvoor benodigde infrastructuur alsook herstel en ontwikkeling van het ecosysteem een zaak van lange adem is. Dit vergt scherpe toekomstbestendige keuzes met stevig maatschappelijk eigenaarschap voor de langere termijn over het samengaan, zoneren en prioriteren van gebruik, over investeringen in verduurzaming en kennis, adaptief beleid en een inzet op internationale afstemming, samenwerking en beleidsontwikkeling.

Aanlanding

Bij het vinden van de maatschappelijke balans op de Noordzee moet de relatie met de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de aangrenzende delen van Nederland worden betrokken alsook de ruimtelijke invloed op het land. De windenergie van zee landt op een beperkt aantal plaatsen langs de kust aan op het landelijk hoogspanningsnet (in geval van elektriciteit) of gasnetwerk (in geval van moleculen zoals waterstof). Bij de keuze van tracés en aanlandplaatsen houden we rekening met de

[48] Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, *Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee: Partiële herziening van het Nationaal Waterplan 2016-2021 vanwege de aanwijzing van de gebieden Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden voor het onderdeel windenergie op zee*, Den Haag 2014.

[49] Ministerie van Economische Zaken, *Routekaart Windenergie op Zee*, TK 33561, nr. A/11, Den Haag 2014.

[50] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Routekaart Windenergie op Zee 2030*, TK 33561, nr. 42, Den Haag 2018.

[51] Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, *Adviesrapport: Verkenning Noordzeestrategie 2030*, Den Haag 2019.

ruimtelijke invloed op land, met het bestaande net, milieu en de leefomgeving. Om de energie van zee optimaal te gebruiken, wordt aanlanding hiervan aan de kust en de energie-intensieve bedrijvigheid (zowel industrie als bijvoorbeeld datacenters) waar mogelijk verder geconcentreerd. Dit voorkomt onnodig transport van energie naar het binnenland en daarmee samenhangende nieuwe infrastructuur en het daaraan gekoppelde ruimtebeslag. Als een verdere doorgroei van windenergie op zee naar 2050 opportuun is door een stijgende vraag naar elektriciteit, zijn mogelijk ook aanlandingslocaties meer landinwaarts nodig. Voor verder landinwaarts gelegen industriële clusters, zoals Chemical Cluster Emmen en Chemelot, worden voor duurzame energie ook andere mogelijkheden voor de energie-infrastructuur verkend, waarbij het behouden van een gelijk speelveld voor energiekosten een aandachtspunt is. Deze clusters van energie-intensieve bedrijvigheid maken tegelijkertijd een energietransitie en een transitie naar circulaire productiemethoden door. Deze bedrijven leveren ook veel restwarmte. Het is zeer wenselijk dat deze restwarmte wordt benut voor bijvoorbeeld verwarming van de gebouwde omgeving.

De energietransitie heeft gevolgen voor de eisen die deze bedrijven aan de fysieke leefomgeving stellen. Soms kan meer ruimte nodig zijn of andere onderlinge verbindingen door nieuwe ketenvorming. Daarnaast hebben deze veranderingen ook consequenties voor bijvoorbeeld woonlocaties of natuur in de omgeving.

Keuzes op de Noordzee

De keuzes voor de Noordzee tot 2030 met een doorkijk tot 2050 zullen door het Rijk worden vastgelegd in het Programma Noordzee 2022-2027, op basis van onderzoeken zoals een PlanMER en een MKBA. Om een stevige bestuurlijke basis met een maatschappelijk draagvlak voor de keuzes voor de lange termijn te borgen, heeft het Rijk in 2020 met de betrokken belangenorganisaties een Akkoord voor de Noordzee gesloten. Dit akkoord bevat afspraken over keuzes en beleid die de strategische opgaven voor de energietransitie uit het Klimaatakkoord, voor natuurherstel en voor een gezonde toekomst voor visserij op de Noordzee concreet en langdurig met elkaar in balans brengen, rekening houdend met andere gebruikers zoals zeevaart en zandwinning. De gemaakte afspraken gaan over met name 1) het beschermen en versterken van het ecosysteem conform EU-regelgeving, 2) de uitrol van windparken tot en voorbij 2030 conform het Klimaatakkoord en opties voor doorvaart en medegebruik, 3) naar aard en omvang aanpassen van de kottervisserij, en 4) de intentie tot structurele samenwerking binnen een Noordzeeoverleg.

Luchthaven in zee

Niet alleen op zee, ook in de lucht daarboven, is de ruimte schaars. De zoektocht naar een mogelijke locatie voor een luchthaven in zee wordt beperkt door de reeds in gang gezette uitrol van windparken op zee in het kader van het Energieakkoord en de Routekaarten 2023 en 2030 voor het Klimaatakkoord, conform het Nationaal Waterplan 2016-2021 en de klimaatambities. Realisatie van de routekaarten voor wind op zee en het kunnen vormgeven van de verdere klimaatambities richting 2050 is staand kabinetsbeleid. Op verzoek van de Tweede Kamer is een quickscan uitgevoerd naar een mogelijke luchthaven in zee[52]. Het kabinet kiest in de Luchtvaartnota niet voor de aanleg van een luchthaven in zee of het zelf beginnen van verder onderzoek daarnaar. Wel worden de randvoorwaarden bepaald voor partijen die nieuw onderzoek willen doen op basis waarvan het kabinet bereid is dit besluit te heroverwegen.

[52] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Resultaten quickscan luchthaven in zee*, TK 31936, nr. 577, Den Haag 2019.

Beleidskeuze 1.3

We maken de energie-infrastructuur geschikt voor duurzame energiebronnen en reserveren daarvoor ruimte.

De transitie naar hernieuwbare energie vraagt meer ruimte voor transport, distributie, conversie en opslag van energie, zowel boven- als ondergronds. De kaart 'Energie-infrastructuur en grootschalige opwekking van energie' in de Toelichting geeft een beeld van de huidige grootschalige nationale energie infrastructuur op land en bestaande en aangewezen windenergiegebieden. In plaats van enkele relatief grote 'puntbronnen' (centrales) en transport van energie in één richting zal sprake zijn van meerdere, vaak decentrale en sterk in grootte verschillende bronnen (zon-, wind- en bodemenergie) en tweerichtingsverkeer (gebruik en productie) van energie. Het is van belang dat de toekomstige energievoorziening goed ingebed is in het Europese energienetwerk.

Programma Energiehoofdstructuur

Het Rijk stelt een Programma Energiehoofdstructuur op voor de ruimtelijke planning van het energiesysteem.[53] De ambitie van het Programma Energiehoofdstructuur is tijdig te zorgen voor voldoende ruimte voor de nationale energiehoofdstructuur, op basis van een integrale afweging met andere opgaven en belangen, binnen een (inter)nationale context en waarbij een goede leefomgevingskwaliteit randvoorwaarde is. Het programma heeft betrekking op ruimtelijk beleid op land en de grote wateren en hanteert als tijdshorizon 2030-2050. Het gaat dus over het gehele Nederlandse grondoppervlak, uitgezonderd de Noordzee. Bij deze afwegingen wordt tevens rekening gehouden met het fysieke ruimtebeslag en milieu- en risicocontouren. De vitale energie-infrastructuur moet klimaatbestendig worden aangelegd en bestand zijn tegen overstromingen.

Grootschalige nationale energie-infrastructuur.



Het Rijk stelt een Nationaal Programma Energiesysteem op om ruimte te reserveren voor de nationale energiehoofdinfrastructuur.

In het Programma Energiehoofdstructuur zal nauw worden samengewerkt met medeoverheden en andere belanghebbenden, en het programma komt in wisselwerking tot stand met tal van andere trajecten en programma's, zoals de Regionale Energie Strategieën (RES'es). In het Nationaal Programma RES stemmen Rijk en decentrale overheden de keuzes met elkaar af (ieder vanuit zijn eigen rollen en

[53] Zie ook Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Afbakening Programma Energiehoofdstructuur*, TK 31239, nr. 317, Den Haag 2010.

verantwoordelijkheden).[54] Daarnaast vindt ook afstemming plaats met het Programma Bodem en Ondergrond.

Waterstof en groen gas

CO_2-neutrale gasvormige energiedragers zoals waterstof en groen gas blijven in 2050 en daarna een noodzakelijke rol spelen in het energiesysteem. In de industrie zijn deze nodig als grondstof en leveren deze hoge-temperatuurproceswarmte. In de mobiliteitssector zullen gasgebaseerde brandstoffen nodig zijn voor een deel van de zware mobiliteit. In de gebouwde omgeving kunnen deze nodig zijn voor het leveren van piekvermogen in warmtenetten. Bij de verduurzaming van oude stadskernen en buitengebieden zijn ze nodig als warmtenetten of elektrificatie moeilijk haalbaar zijn. Tot slot kunnen hernieuwbare gassen een rol spelen in het leveren van piekvermogen bij een hoge elektriciteitsvraag of bij lage elektriciteitsproductie door tegenvallende weersomstandigheden. Voor die laatste functie zal gebruik van waterstof of groen gas onderdeel zijn van een mix met de vele andere voor deze functie beschikbare oplossingen zoals vraagsturing en elektrische en mechanische opslag.

In deze vraag, die richting 2050 groter is dan nu, zal moeten worden voorzien. Voor de noodzakelijke opschaling van de productie van groen gas en waterstof gelden de kaders voor het biomassabeleid (duurzaamheid, hoogwaardigheid en doelmatigheid) en het duurzaamheidskader. Voor de productie, transport, opslag en conversie van deze gassen is ruimte nodig, zowel direct in de vorm van fysieke ruimte voor buizen en installaties als indirect in termen van risicocontouren en milieugebruiksruimte. Deze vraag naar ruimte wordt betrokken in het Programma Energiehoofdstructuur.

Bij de productie van waterstof treedt energieverlies op. Daardoor zijn voor dezelfde hoeveelheid energie in waterstof meer windmolens of zonnepanelen nodig dan als deze energie in elektriciteit zou zijn afgenomen. Deze extra windmolens of zonnepanelen vragen ook extra ruimte. Als waterstof weer wordt omgezet in elektriciteit treedt opnieuw energieverlies op. Uit oogpunt van efficiënt ruimtegebruik is het daarom belangrijk dat waterstof vooral daar wordt ingezet waar dat noodzakelijk is en in andere gevallen gekozen wordt voor andere energiedragers. Dergelijke afwegingen moeten echter bezien worden in een bredere context van een internationale marktontwikkeling, vraag en aanbod, import en export, kosten, en dergelijke.

Laadinfrastructuur

De transitieopgave naar een volledig duurzame mobiliteit vraagt om een slim, dekkend en betrouwbaar laadnetwerk en energiesysteem. Uitgangspunt is dat de levering en de exploitatie van de laadinfrastructuur primair de verantwoordelijkheid van de marktpartijen blijft. De laadinfrastructuur mag geen drempel vormen bij de uitrol van elektrisch vervoer. Het moet voor de consument aantrekkelijk zijn om nu én in de toekomst elektrisch te rijden en daarbij overal in Nederland op een eenvoudige en eenduidige manier gebruik te kunnen maken van de laadinfrastructuur. In de Nationale Agenda Laadinfrastructuur[55] zijn activiteiten opgenomen die zullen zorg dragen voor:

- een voldoende dekkende laadinfrastructuur;
- een verkorting van de doorlooptijden en een strategische plaatsing van laadinfrastructuur alvorens de vraag ontstaat;
- toegankelijke informatie zoals de locatie en beschikbaarheid van de laadpunten en de laadtarieven;
- toekomstbestendige laadinfrastructuur gericht op *smart charging* om capaciteitsbelasting van het elektriciteitsnet zo veel mogelijk te voorkomen.

Marktpartijen, gemeenten, provincies en Rijksoverheid zijn momenteel samen verantwoordelijk voor de uitrol van de (snel)laadinfrastructuur. Rijksoverheid, kennis- en brancheorganisaties en marktpartijen ondersteunen de uitrol via onder meer stimulering van de samenwerking op regionaal niveau en het aanbieden van expertise, *tooling*, richtlijnen en standaarden.

[54] Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën, zie www.regionale-energiestrategie.nl

[55] Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), *Nationale Agenda Laadinfrastructuur (Achtergrondnotitie ten behoeve van de sectortafel Mobiliteit in het kader van het Klimaatakkoord)*, Den Haag 2019.

Tal van keuzes voor de laadinfrastructuur beïnvloeden de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze keuzes gaan over de plaats van laadpunten, wijze en route van transport van energie naar deze laadpunten en keuzes over opslag. Ook voor deze keuzes geldt dat het combineren van opgaven voorkeur heeft (bijvoorbeeld bundelen van hoogspanningsleidingen naar oplaadpunten met andere infrastructuur) waarbij rekening moet worden gehouden met kenmerken en identiteit van gebieden (minder of andersoortige oplaadpunten in historische kernen) en afwentelen moet worden voorkomen (bijvoorbeeld oplaadpunten nabij huidige tankstations langs de snelweg). Evenals bij andere keuzes weegt ook hier de invloed van keuzes op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, landschap en de robuustheid van het water- en bodemsysteem mee.

Beleidskeuze 1.4

We realiseren de opgave van duurzame energie met oog voor de kwaliteit van de omgeving en combineren deze zo veel mogelijk met andere functies.

De ruimtelijke implicaties van de opgave van duurzame energie kunnen groot zijn[56]. Het meest zichtbare onderdeel vormt de opwekking van elektriciteit met wind en zon. De omvang van de effecten is afhankelijk van de hoeveelheid eigen opwekking en van specifieke keuzes over de opstelling (extensieve opstellingen van wind en zon versus intensieve opstellingen). Voor zon-PV op het dak bijvoorbeeld ligt de bandbreedte voor de benodigde oppervlakte in 2050 tussen de 67-215 km^2, voor zon-PV op land tussen 160-783 km^2. Voor wind gaat het op land om een bandbreedte van tussen de 1.250-5.000 km^2 (10-20 GW), voor wind op zee is dat 3.800-12.000 km^2 (38-72 GW). Ook elektrolyse heeft ruimte nodig; de bandbreedte geeft aan 1-15 km^2, die vooral in drukbezette havengebieden gevonden moet worden. Vanzelfsprekend zijn de uiteindelijke ruimtelijke effecten, qua oppervlak en verschijningsvorm, afhankelijk van keuzes. Als bijvoorbeeld gekozen wordt voor kernenergie, dan zal het opgesteld vermogen aan wind en zon omlaag gaan. Ook zullen keuzes in de warmtevoorziening effect hebben op het benodigd opgesteld vermogen wind en zon.

Medeoverheden geven, in samenwerking met de energiesector, gebruikers en andere belanghebbenden, in de RES'en invulling aan de afspraak uit het Klimaatakkoord dat in 2030 35 TWh grootschalige hernieuwbare elektriciteitsopwekking op land (>15kW) moet zijn gerealiseerd.
Zij houden daarbij rekening met bovenregionale effecten zoals op landschap, natuur, landbouwgronden en op de energiehoofdstructuur. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een duurzame warmtevoorziening. In de Transitievisies Warmte worden per wijk keuzes gemaakt over de warmtevoorziening.

Overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties werken samen aan het bijtijds halen van doelstellingen, die in het Klimaatakkoord zijn bepaald. Het Nationaal Programma RES vormt een platform voor onderling samenwerken, vergelijken, leren en uitdagen. In dit programma vindt ook de monitoring van de doelen plaats, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. Het Rijk is daarbij betrokken vanuit het belang dat de energietransitie op een voor de leefomgeving goede en ook kostenefficiënte manier ruimte krijgt (ruimte-efficiëntie naast kostenefficiëntie). Het benutten van mogelijkheden voor energiebesparing helpt hierbij. Daardoor is minder ruimte nodig voor het produceren, transporteren en opslaan van energie.

De energietransitie kan een hefboom zijn voor kwaliteitsverbetering, zowel ruimtelijke als bijvoorbeeld voor ecologische, economische of sociale verbeteringen. Hieraan wordt onder meer invulling gegeven met het Pilotprogramma Opwek van Energie op Rijksvastgoed (OER), waarin verschillende projecten voor energie op Rijksgronden in samenspraak met de RES'en worden opgezet. In aansluiting op het principe van combineren met functies worden in die pilots kansen verkend om bijvoorbeeld wind te combineren met realisatie van bos of natuur zoals dat vaker in het buitenland gebeurt en zonnepanelen op geluidswallen te plaatsen, waarmee energie tevens meer opgaat in een bepaald landschap. Ook bij de voorziene aanleg van nieuwe bossen of natuur, zoals in de Bossenstrategie, kan de combinatie met energie kansen bieden, in het bijzonder ook omdat energie als verdienmodel kan gelden voor landschapsbeheer.

[56] Berenschot en Klavasta, *Klimaatneutrale energiescenario's 2050*. Scenariostudie ten behoeve van de integrale infrastructuurverkenning 2030-2050. Utrecht 2020. Bijlage bij Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, kabinetsaanpak Klimaatbeleid. TK 32813 nr. 493, Den Haag 2020.

Afhankelijk van de kenmerken en identiteit van het gebied kan in RES'en ook aan onderstaande overwegingen een meer of minder bepalende rol worden gegeven.

Ondergrond
De energietransitie kan net als bovengronds in de diepere ondergrond grote invloed hebben op het ruimtegebruik. De ondergrond kan door middel van bodemenergie en geothermie substantieel bijdragen aan het voorzien in hernieuwbare warmte en koude. Bovendien biedt de ondergrond mogelijkheden voor de opslag van CO_2 en energiedragers als stikstof, waterstof en perslucht en seizoensopslag van overtollige warmte. Deze toepassingen zijn mogelijk als dit duurzaam, veilig en efficiënt kan. Voor al deze activiteiten zijn zowel bovengrondse installaties nodig als ondergrondse bronboringen, kabels en leidingen. In stedelijk gebied is het nu al overvol in de ondergrond. Gebrek aan ruimte voor kabels en leidingen is een groot aandachtspunt. Daarom is het belangrijk dat bij aanleg, onderhoud en vervanging van ondergrondse netwerken van kabels en leidingen zo veel mogelijk opgaven worden gecombineerd en te streven naar de laagste maatschappelijke kosten en zo min mogelijk overlast. In het interbestuurlijke Programma Bodem en Ondergrond zal aandacht zijn voor deze onderwerpen. Dit programma heeft als doel het bevorderen van duurzaam beheer en gebruik van bodem, ondergrond en grondwater.

Mobiliteit
Het Klimaatakkoord noemt veel maatregelen voor mobiliteit waarvoor op regionaal schaalniveau ruimtelijke maatregelen nodig zijn. Zo wordt voor 2030 voorzien dat veel vervoer batterij-elektrisch en (vooral zwaarder vervoer) met waterstof wordt aangedreven. Hiervoor wordt de eerdergenoemde Nationale Agenda Laadinfrastructuur[52] opgesteld. Hierin is afgesproken dat elke Nederlandse gemeente eind 2020 een integrale visie op uitrol van laadinfrastructuur vaststelt, die wordt geborgd in de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de RES. De uitvoering van deze agenda wordt voor provincies en gemeenten vertaald in regionale mobiliteitsplannen. De lokale behoefte aan laadinfrastructuur zal onderdeel zijn van deze programma's. Daarnaast begon na ondertekening van het Klimaatakkoord per regio en ook nationaal een programma slimme en duurzame mobiliteit. Deze programma's geven sturing aan afspraken in het Klimaatakkoord voor mobiliteit. Het Nationale Programma RES legt relaties met onder meer de NOVI en de Nationale Woonagenda 2018-2021[57]. De afspraken in het kader van de regionale en nationale programma's komen in de Bestuurlijk Overleggen MIRT op de agenda.
Op regionaal niveau zullen relaties gelegd worden tussen het uitvoeringsprogramma Nationale Agenda Laadinfrastructuur, het Programma Slimme en duurzame mobiliteit en de RES.

Landelijk gebied en grote wateren
Het landelijk gebied en de grote wateren gaan een grote bijdrage leveren aan vermindering van de CO_2-uitstoot. De gevolgen van klimaatverandering moeten in overweging worden genomen bij de inrichting en herinrichting van deze gebieden. Windmolens en zonnevelden moeten zorgvuldig in het landschap worden ingepast. Innovatie kan hierbij helpen, bijvoorbeeld met kleinere windmolens die meer energie opleveren. Ook water biedt ruimte voor energieproductie, zowel voor productie van warmte als van elektriciteit. Ontwikkelingen op het gebied van aquathermie kunnen snel gaan. Zonneweides of windmolens kunnen ook economische dragers voor het landelijk gebied worden. Productie van duurzame energie levert – bijvoorbeeld als windmolens in landbouwgebieden worden geplaatst – inkomsten op voor de landbouw, maar ook voor kleine kernen (een voorbeeld is de 'dorpsmolen' die financieel bijdraagt aan voorzieningen). Vooral daar waar door verzilting de landbouw al onder druk staat, of bijvoorbeeld in krimpgebieden, biedt dit kansen.

Biomassa
Daarnaast zijn er mogelijkheden voor biomassa uit bijvoorbeeld reststromen in de landbouw. Duurzame biomassa is een onmisbaar onderdeel in de klimaatopgave en de transitie naar een circulaire economie in Nederland. Ook is het de verwachting dat niet alleen in Nederland maar ook mondiaal duurzame biomassa op termijn maar beperkt beschikbaar is, terwijl er veel vraag naar zal zijn. Het beleid van het kabinet heeft tot doel om op een verantwoorde en effectieve manier duurzame biomassa te benutten.

[57] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Woonagenda 2018-2021*, Den Haag 2018.

Innovaties in duurzame energie



Groningen Aterro Groengas: Pilot verbindt het grote regionale aanbod met de landelijke vraag.



Waterstoftankstation voor openbaar vervoer, Delfzijl.



In 20 minuten laden tot 80% bij snellaadstations.



Kippenboerderij Kipster levert elektriciteit aan fietsers.



Thermische energie uit oppervlaktewater: Blue Energy op de Afsluitdijk. In deze proefinstallatie wordt energie gewonnen uit het verschil in zoutconcentratie van zout- en zoetwater.

Combineren van opgaven
De maatregelen in de RES'en worden in de regio gecombineerd met andere opgaven in het stedelijk en landelijk gebied. Ook komen reserveringen voor transport, distributie en opslag van energie aan bod. Omdat de veranderingen door deze maatregelen zo'n directe invloed hebben op de leefomgeving van mensen, en omdat maatregelen vaak een plek moeten krijgen in een al heel drukke omgeving, is het belangrijk om deze zoveel mogelijk in samenhang te plannen. In stedelijk gebied kunnen maatregelen voor de energietransitie bijvoorbeeld worden gecombineerd (en meegekoppeld) met de bouwopgave, met een gezonde, veilige en klimaatadaptieve inrichting van onze omgeving en met maatregelen voor bereikbaarheid en renovaties die om andere redenen worden ingezet. Hierdoor wordt overlast zo veel mogelijk beperkt en ontstaat een zo hoog mogelijke kwaliteit van de leefomgeving. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat sprake is van driedimensionale ordening.

De in de RES afgesproken maatregelen vinden via de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies hun weg in omgevingsplannen, -programma's en -vergunningen van gemeenten. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat voor 1 januari 2025 omgevingsvergunningen voor zon- en windprojecten zijn verleend.

Keuzes bij inpassing duurzame energie

Richtingen die meegegeven worden aan de RES zijn:

1. *Voorkeur voor grootschalige clustering*

Grootschalige clustering van de productie van duurzame energie (door windmolens, eventueel in combinatie met zonnevelden) vermindert de ruimtelijke afwenteling en draagt bij aan kostenreductie. Waar mogelijk heeft dit de voorkeur. Hier ligt echter wel een expliciete afweging tegenover andere waarden, zoals landschappelijke kenmerken, nationale veiligheid, natuur, cultureel erfgoed, water en bodem en maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Voorwaarde is dat bewoners echt goed betrokken zijn, invloed hebben op het gebruik en waar dat kan meeprofiteren in de opbrengsten. Het is van belang aandacht te besteden aan natuurinclusief ontwerp en beheer bij duurzame energieprojecten om verstoring of aantasting van natuur en biodiversiteit zoveel mogelijk te voorkomen. Daarnaast zijn er ook mogelijkheden natuur te versterken, door bijvoorbeeld onderwaternatuur te realiseren bij windprojecten op water.

2. *Voorkeursvolgorde voor zon-PV*

Op dit moment worden in toenemende mate zonneparken in veldopstelling ontwikkeld, soms ten koste van de kwaliteit van het landelijk gebied. Om te stimuleren dat locaties zorgvuldig worden uitgekozen, heeft het Rijk in samenwerking met medeoverheden en andere belanghebbenden een voorkeursvolgorde uitgewerkt.

De afwegingprincipes van de NOVI leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen. Het inpassen op daken en gevels draagt niet alleen bij aan het combineren van functies. Omdat hier al sprake is van bebouwing, zal het introduceren van zonnepanelen op deze plekken doorgaans minder invloed hebben op de kenmerken of identiteit van een gebied.

Vanuit diezelfde principes hebben daarna onbenutte terreinen in bebouwd gebied de voorkeur. Om aan de gestelde energiedoelen te voldoen, kan blijken dat ook locaties in het landelijk gebied nodig zijn. Ook in dat geval gaat de voorkeur uit naar het zoeken van slimme functiecombinaties. Hoewel natuur- en landbouwgebieden daarbij niet volledig worden uitgesloten, ligt de voorkeur bij gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur, zoals waterzuiveringsinstallaties, vuilnisbelten, binnenwateren of areaal in beheer van het Rijk (zoals Rijkswaterstaat, ProRail, Staatsbosbeheer), waaronder waar mogelijk bermen van spoor- en autowegen.

Deze voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Na het verkennen van mogelijkheden voor het toepassen van zon-PV kan worden begonnen met het gelijktijdig benutten van gekozen mogelijkheden. Deze voorkeursvolgorde wordt meegenomen in de Regionale Energie Strategieën.

Als onderdeel van het RES-proces zullen deze kwalitatief gewaardeerd worden in het Nationaal Programma RES. In deze waardering wordt gekeken hoe ruimtelijke belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Daarbij zal voor zon-PV worden nagegaan of de voorkeursvolgorde uit de NOVI in deze afweging goed is betrokken. Daarnaast zal het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL) worden gewijzigd, waardoor gemeenten meer mogelijkheden krijgen voor het bevorderen van zon-PV op daken. Ook wordt de subsidieregeling SDE++ aangepast waardoor deze bijdraagt aan de voorkeursvolgorde.

3. Energiebesparing, warmtenetten en ander gebruik van bestaande gasleidingen

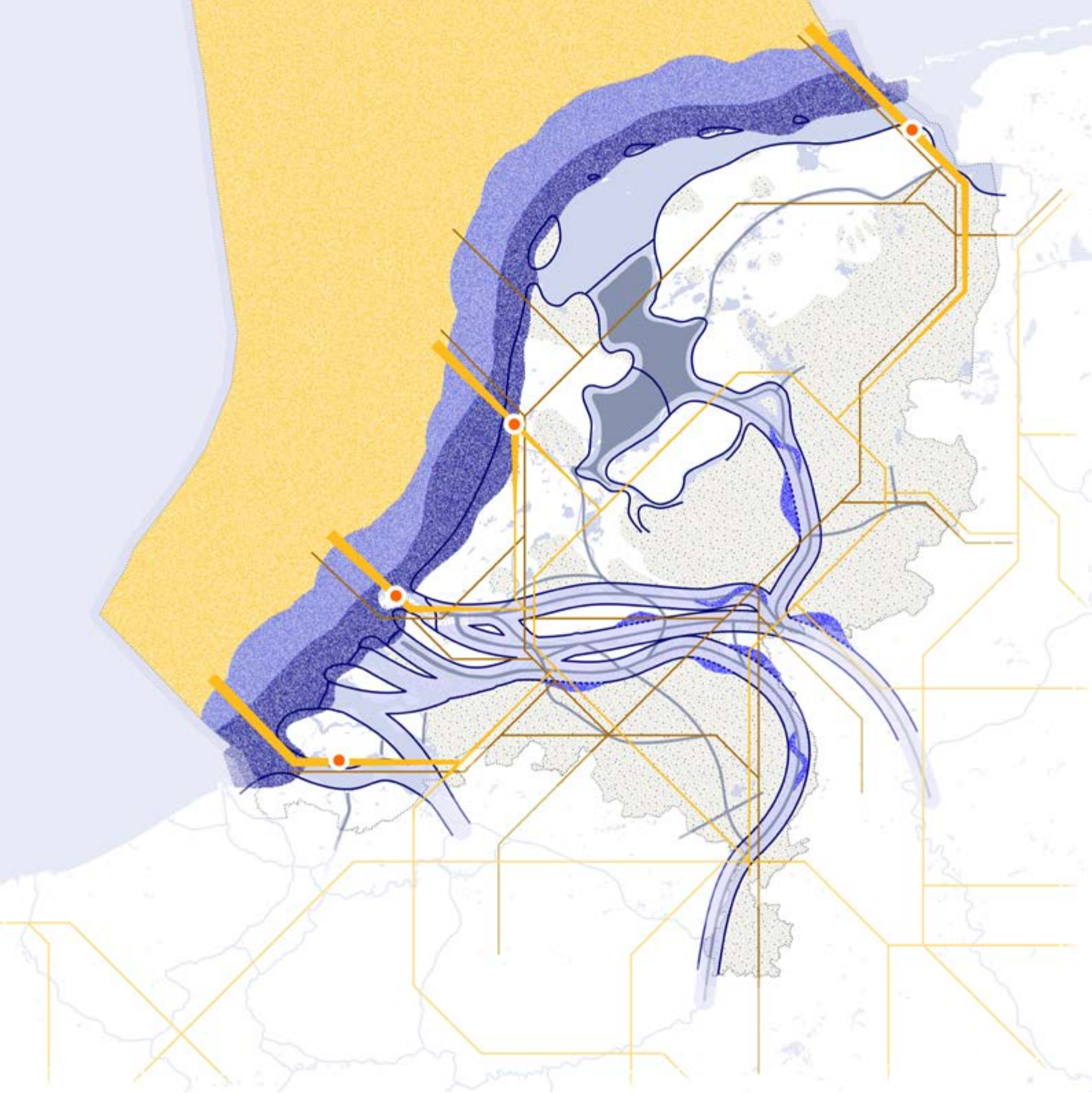
De warmtetransitie in de gebouwde omgeving vraagt om een strategie op regionale en lokale schaal. In deze strategie is energiebesparing een belangrijke eerste stap (ook omdat dat de ingreep in de omgeving beperkt). Voor de resterende warmtevraag moeten alternatieven voor verwarmen met aardgas gerealiseerd worden, zoals restwarmte, geothermie, aquathermie, duurzame gassen en volledig elektrische oplossingen. De keuze voor een alternatieve warmtevoorziening is van vele aspecten afhankelijk, waaronder de beschikbaarheid van warmtebronnen, de warmtevraag, de bouwtechnische mogelijkheden om te isoleren, de kosten, de mogelijkheid om de warmte-transitie te combineren met andere maatschappelijke opgaven ('slim combineren') en ruimtelijke aspecten.

Waar gekozen wordt voor warmtenetten, moet de ruimtelijke planning van warmtenetten zorgvuldig worden afgewogen en gecombineerd met andere functies in de ondiepe ondergrond. Gemeenten voeren de regie over de planning, aanleg en uitfasering van netwerken van kabels en leidingen. Onderhoud en beheer van die verschillende infrastructuren zijn in handen van netbeheerders en warmtebedrijven. Waar mogelijk worden deze activiteiten gecombineerd met andere maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie.

Bij activiteiten in de ondergrond worden de uitgangspunten van de Structuurvisie Ondergrond in acht genomen. Om ook in de toekomst over voldoende schoon grondwater voor drinkwater te kunnen beschikken, worden door provincies Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) aangewezen (met een bijbehorend beschermingsregime). Bij de afweging voor geothermie moet regionaal rekening worden gehouden met deze ASV's.

In de RES worden ook mogelijkheden verkend voor winning van hernieuwbare energie uit de ondergrond (geothermie, bodemenergie), tijdelijke opslag van energie en aquathermie. Waar mogelijk worden deze activiteiten gecombineerd met andere maatschappelijke opgaven, zoals aanleg en onderhoud van rioleringen, kabels en leidingen. Als dat nodig is, reserveren overheden ruimte voor 'backbones' tussen lokale warmtenetten.

Vanuit ruimtelijk perspectief heeft duurzame warmteproductie vaak het voordeel dat het minder zichtbare installaties nodig heeft dan voor duurzame elektriciteit nodig zou zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als veel restwarmte vanuit de industrie aanwezig is of er mogelijkheden voor geothermie aanwezig zijn. Door het gebruik hiervan via warmtenetten wordt elders ruimte gespaard voor de productie van duurzame elektriciteit (wind of zon), die anders voor de verwarming van woningen en andere gebouwen nodig zou zijn. Dat voordeel van warmtenetten sluit dus aan op het afwegingsprincipe 'voorkomen van afwenteling'. Om die reden moeten warmtenetten goed worden verkend en expliciet afgewogen tegen andere opties.



Nationale keuzes klimaatadaptatie en energietransitie

Nationale keuzes klimaatadaptatie

Behouden en reserveren van voldoende ruimte voor toekomstige waterveiligheids-maatregelen (Bk 1.1)

- Primaire waterkeringen (inclusief stormvloedkeringen)
  Op sterkte houden van de primaire waterkeringen
- Kustfundament
  Handhaven kustfundament
- Zandwinning
  Reserverings- en zoekgebieden zandwinning (korte en lange termijn)
- Rivierverruiming
  Krachtig samenspel dijkversterking en rivierverruiming
  - Rivierverruiming buitendijks
  - Rivierverruiming binnendijks

Zoet water duurzaam en efficiënt beheren en gebruiken (Bk 1.1)

Urgente gebieden hoofdwatersysteem en regionaal watersysteem

- Hoofdwatersysteem
- Urgent gebied regionaal watersysteem

Nationale keuzes energietransitie

- Windenergie op zee (Bk 1.2)
  Zoveel mogelijk van de noodzakelijke windparken op de Noordzee realiseren, in balans met de ruimte die nodig is voor scheepvaart, visserij, natuur, luchtvaart, defensieoefengebieden, zandwinning, olie- en gaswinning en recreatie
- Aanlandingspunt energie van zee (Bk 1.3)
  Concentreren bij energie-intensieve industrie aan de kust

Elektriciteits- en buisleidingennetwerk (Bk 1.3)

Geschikt maken voor duurzame energiebronnen en daarvoor ruimte reserveren

- Elektriciteitsnetwerk
- Buisleidingennetwerk

4.2.2 Prioriteit 2
Duurzaam economisch groeipotentieel



De economie van de toekomst is duurzaam, circulair, kennisintensief en internationaal concurrerend. Dat levert veel winst op in termen van banen, innovatie, nieuwe bedrijvigheid, werkgelegenheid en exportmogelijkheden. Nederland handhaaft tegelijk zijn positie in de top vijf van meest concurrerende landen ter wereld. Ook in de toekomst heeft Nederland groot belang bij een open economie en een goede verbondenheid met de economieën in de ons omringende landen en wereldwijd. Een optimale bereikbaarheid van (stedelijke) regio's en economische kerngebieden en een aantrekkelijke, gezonde leefomgeving zijn belangrijke vestigingsplaatsfactoren. Centraal staat het ontwikkelpotentieel van de verschillende regio's in ons land, met een grote verscheidenheid aan economische activiteiten.

De mondiale concurrentie en snelle veranderingen in de economie noodzaken de Nederlandse economie zich blijvend te vernieuwen en aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Ruimtelijke randvoorwaarden en de fysieke leefomgeving als geheel spelen daarin een belangrijke rol. Ze kunnen de economische dynamiek stimuleren en faciliteren en ruimte geven aan economische transities, duurzame innovaties en startups. Ontwikkelingen voor een duurzaam en concurrerend vestigingsklimaat vragen om een aanpak in samenhang met opgaven als woningbouw, bereikbaarheid, energietransitie, digitalisering en milieu. Een sterk en internationaal concurrerend vestigingsklimaat vereist niet alleen goede verbindingen en ruimte voor mensen en bedrijven om te werken en te ondernemen, maar vraagt ook een goede kwaliteit van leven: een leefomgeving die de inwoners een ruim en hoogwaardig keuzepalet biedt van voorzieningen op het gebied van wonen, bewegen, recreëren, ontmoeten en ontspannen. De uitdaging is de transitie naar een duurzame economie in ons land succesvol te laten samengaan met behoud en ontwikkeling van onze sterke internationale concurrentiepositie. Dat is noodzakelijk als basis voor welvaart, werkgelegenheid en welzijn in de toekomst.

Beleidskeuze 2.1
De Nederlandse economie verandert van karakter en is in 2050 geheel circulair en de broeikasgas-emissies zijn dan met 95 procent gereduceerd, met 55 procent reductie als beoogd tussendoel in 2030. Nederland heeft een sterke positie in de top vijf van meest concurrerende economieën. Een gezonde en veilige leefomgeving en een goed vestigingsklimaat in het gehele land dragen bij aan een duurzaam groeivermogen van 2 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Het Rijk investeert, faciliteert met kennis en onderzoek en stelt eisen aan het benutten van circulaire grondstoffen en zet in op reductie van het grondstoffengebruik van 50 procent in 2030.

Circulaire economie
Een toenemende schaarste aan bepaalde grondstoffen en de schadelijke gevolgen van het winnen van grondstoffen dwingen tot minder en efficiënter grondstoffengebruik. Essentieel is dat alle grondstoffen in circulatie blijven en 'afval' tot het verleden gaat behoren. De uitdaging ligt daarbij in het op een andere manier ontwerpen en inrichten van industriële activiteiten. Het gaat dan om het ontwerpen van materialen, producten en processen, die in de hele levenscyclus geen schadelijke emissies of andere risico's meer veroorzaken en dus verwaarloosbare gezondheidsrisico's met zich meebrengen (*safe by design*).

Ook de duurzame, circulaire economie brengt milieuoverlast en ruimtebeslag met zich mee, al was het maar vanwege omgevingsveiligheid en milieurisico's die ook aan de circulaire economie verbonden zijn. Een goede afweging van de voordelen en nadelen van circulair produceren, van een besparing op het gebruik van grondstoffen en energie tegenover de milieubelasting van het terugwinnen en hergebruik van materialen is noodzakelijk.

Voor hergebruik van reststoffen en gebruikte producten is een efficiënte en optimale inzameling nodig. In de circulaire economie moeten de ketens korter zijn, met waar nodig ruimtelijke sturing. Gemeenten dragen zorg voor de juiste randvoorwaarden voor ruimte waar gebruikte producten en grondstoffen door bedrijven kunnen worden verzameld, gesorteerd en geschikt gemaakt om te worden hergebruikt. Om ervoor te zorgen dat voldoende massa van gebruikte producten wordt bereikt en er tegelijkertijd een passend aantal verzamelplekken ontstaat, houden provincies toezicht op deze rol en monitoren zij de gezamenlijke inzet.

Voorbeeld van verzamelplek van producten.



Utrechtse BouwHub: Met bouwhubs kan bouwlogistiek effectiever worden ingericht en worden ketens verkort. Dit soort plekken vragen om ruimte aan randen van steden.

Ruimtegebruik

Met de beschikbare milieu- en fysieke ruimte voor industrie, transport en distributie en andere economische clusters moet zorgvuldig worden omgegaan. De ruimte die nu in gebruik is voor industrie- en havenfuncties moet beschikbaar blijven voor de genoemde transitie, tenzij alternatieven beschikbaar komen. Zo veel mogelijk moet worden gezocht naar het optimaliseren van het huidige (milieu-)ruimtegebruik door compacter ruimtegebruik, het verkorten van ketens, het reduceren van emissies aan de bron en het combineren van functies, onder voorwaarde dat de veiligheid gewaarborgd blijft. Het toekomstig benodigde ruimtegebruik is onzeker. Waar nodig stellen de decentrale overheden extra ruimte beschikbaar voor de verdere ontwikkeling en omschakeling naar een duurzame, circulaire economie van: de vijf energie-intensieve industrieclusters (Rotterdam/Moerdijk, Zeeland (Terneuzen en omstreken), Noordzeekanaal-gebied, Noord-Nederland (Eemshaven-Delfzijl en Emmen) en Chemelot (regio Geleen, Limburg)), onze lucht- en overige zeehavens, Brainport Eindhoven, de Greenports en de digitale (internationale) infrastructuur, inclusief datacenters. Een Taskforce Industrie Klimaatakkoord Infrastructuur werkt vier oplossingsrichtingen uit die invulling moeten geven aan de energie- en industrietransitie.

Bereikbaarheid

Voor het uitbouwen en versterken van de economische toppositie van Nederland en een duurzame economische groei, stellen overheden waar nodig ontwikkelingsruimte beschikbaar en investeren zij in verdere verbetering van het (inter)nationaal ruimtelijk-economische netwerk, duurzame mobiliteit, een optimale internationale bereikbaarheid, evenals bereikbaarheid tussen en binnen de steden. Ook het bereikbaar, leefbaar en aantrekkelijk houden van onze steden, bij een forse toenemende druk op de ruimte en infrastructuur, is cruciaal voor de internationale concurrentiepositie.

Beleidskeuze 2.2

We zetten in op het gebruik van duurzame energiebronnen en op verandering van productieprocessen. Voor de haven- en industriegebieden moet voldoende fysieke en milieuruimte beschikbaar blijven. Het functioneren mag niet in het geding komen.

Ruimte voor transitie en economisch functioneren

Gedurende een lange periode is – met name in de havengebieden – zowel ruimte nodig voor bestaande activiteiten als voor de energietransitie van deze bedrijven en de vestiging van nieuwe (circulaire) ontwikkelingen. Naast voldoende fysieke ruimte is ook voldoende milieuruimte in de vorm van geluidszones, geurcontouren en risico(aandachts)gebieden benodigd. De beschikbaarheid van voldoende milieugebruiksruimte rondom de gebieden, maar ook langs transportroutes naar het achterland is cruciaal voor de transformatie van de haven- en industriegebieden en moet daarom minimaal behouden blijven. Voor het transport van gevaarlijke stoffen naar het achterland moet het stedelijk gebied zo veel mogelijk worden ontzien. Als stedelijke ontwikkeling leidt tot een inperking van de (milieu)gebruiksruimte voor haven- en industriegebieden, dan moet deze ruimte elders worden gecompenseerd.

Smart industry

Nieuwe ontwikkelingen zoals robotisering, digitalisering en schone productieprocessen vragen om een nieuwe blik. Deze *smart industry* leidt ertoe dat productieprocessen die voorheen naar landen met een lager loonpeil verdwenen waren, zich weer in Nederland vestigen. De productie en logistiek in de keten kan *smart*, hoogwaardig en efficiënt georganiseerd worden, zodat productie in Nederland weer rendabel wordt (*reshoring*). 'Oude' en 'nieuwe' economie zullen een tijd lang naast elkaar bestaan.
De transitie moet zorgvuldig ter hand worden genomen met aandacht voor aanwezige natuurwaarden, economische belangen, behoud en versterking van landschappelijke kwaliteit, woonkwaliteit en voor (omgevings-)veiligheid en milieunormen. De transformatie moet passen binnen de beschikbare milieuruimte.

Energie-intensieve industrie

Voor alle energie-intensieve industrieën, waaronder ook datacenters, moeten duurzame energiebronnen worden gebruikt. De overgang van de import, gebruik en verwerking van fossiele brandstoffen naar duurzame energie vereist een transformatie van haven- en industriegebieden. Gelet op de verwachte lange transitieperiode zullen verschillende energiesystemen mogelijk tientallen jaren naast elkaar bestaan, wat mogelijk extra ruimtebeslag vergt. Dit betreft ruimte voor opslag, overslag, transport en gebruik van fossiele én niet-fossiele brandstoffen en reststoffen. Decentrale overheden hebben een essentiële rol om bedrijven te ondersteunen bij de overgang van lineaire naar circulaire productieprocessen.

Keuzes voor haven- en industriegebieden

Nabij de haven- en industriegebieden aan de kust, zoals de Eemshaven, het Noordzeekanaalgebied, de Rijnmond en Vlissingen/Terneuzen, zijn belangrijke aanlandingspunten voor duurzame energie die op zee is opgewekt. In deze gebieden wordt actief ruimte geboden aan (nieuwe) energie-intensieve industrie. Zo voorkomen we dat ondergrondse kabels die op het land aankomen soms ver landinwaarts op hoogspanningsstations moeten worden aangesloten (met bijvoorbeeld doorsnijding van landschappen als gevolg). Een ander voordeel is dat juist op deze energie-intensieve clusters de urgentie van een duurzame, circulaire transitie het grootst is.

De combinatie met aanlanding van wind op zee kan dat proces versnellen, met aanvullend kansen voor benutting van reststoffen (onder andere warmte) voor de omgeving.

Voor de havens van Rotterdam en Amsterdam geldt overigens in het bijzonder dat de genoemde transitie een nauwe relatie heeft met een bredere verstedelijkingsopgave. De groei van productie en overslag in de haven en de intensivering van het grondgebruik in de haven, kunnen botsen met de ontwikkelings- en bouwplannen in de omgeving. Het functioneren van havens mag niet in het gedrang komen. Eventueel ruimteverlies voor havenfuncties als gevolg van stedelijke transformaties moet – zo nodig – worden gecompenseerd. Voor verder landinwaarts gelegen industriële clusters, zoals Chemical Cluster Emmen en Chemelot, wordt voor duurzame energie onder andere ook gekeken naar alternatieven in duurzame elektriciteitsvoorziening in plaats van directe aansluiting op windenergie opgewekt op zee. Behoud van de concurrentiekracht en gelijk speelveld voor deze clusters is een belangrijk aandachtspunt. In het Programma Energiehoofdstructuur worden de energyhubs aangewezen, de aansluiting op de nationale transport infrastructuur gewaarborgd en worden de ontwikkelrichtingen aangegeven voor nieuwe tracés hoogspanningsnetten (110kV en hoger) en nationale buisleidingen.

Gezien de verwachte wereldwijde groei van transport van personen en goederen, is het aannemelijk dat Nederland, met de de vierde haven van Europa en de derde luchthaven van Europa, ten minste een deel van die groei zal accommoderen. Het kabinet zet ten behoeve van de toekomst van het goederenvervoer en de logistiek in op een verdere optimalisering van het gebruik van de beschikbare transportcapaciteiten. Het betekent dat voor het transport de best passende modaliteit wordt gekozen. Om dit te faciliteren kiest het kabinet bij de inrichting van de bovengemiddelde multimodale knooppunten op de goederencorridors, bijvoorbeeld voor het bevorderen van de vestiging van watergebonden bedrijvigheid op plekken met een goede dan wel directe toegang tot het water via kademuren en dergelijke.

Een goede balans tussen transport, economie en milieu, stedelijke economie en groei en kwaliteit van leven is daarbij essentieel. De Havennota 2020-2030 bevat een agenda voor de verdere en transformatie van de Nederlandse havens in een duurzame en vitale economie.

Circulair bouwen en benutten reststoffen en restwarmte in de bouwsector

Het benutten van reststoffen door de industrie en restwarmte door tuinbouw, kantoren en woningen stelt eisen aan de nabijheid van aanbieders en gebruikers. Voor de bouwsector (woningbouw, grond-, weg- en waterbouw) ligt de uitdaging om nieuwe bouwwerken en woningen niet alleen natuurinclusief en klimaat- en energieneutraal, maar ook circulair te ontwerpen, ontwikkelen, (ver)bouwen en slopen. Grondstoffen moeten in de keten van de bouw zo veel mogelijk behouden blijven door hoogwaardig hergebruik en er moet meer gebruik gemaakt worden van hernieuwbare materialen (zoals houtbouw, hennep, asfalt met olifantsgras). Dit om een schone, veilige leefomgeving voor toekomstige generaties te behouden. Door gebouwen, waaronder woningen en kantoren, zoveel mogelijk aanpasbaar en flexibel te bouwen (*circular by design*), zijn deze voor meer generaties aantrekkelijk en zijn ze ook in de toekomst voor andere dan woonfuncties geschikt te maken.

Aandacht voor nieuwe concepten in de bouwlogistiek kunnen transport en ruimtebeslag op de bouwplaats aanzienlijk verminderen. De ambitie is dat uiterlijk in 2050, maar liever eerder, de gebouwde omgeving circulair is. Bij bouwprojecten wordt hergebruik van materialen en van bouw- en sloopafval een vereiste. De MilieuPrestatie eis Gebouwen (MPG) zal richting 2050 stapsgewijs worden aangescherpt. Bij een locatiekeuze voor nieuwe vestigingen van zowel aanbieders als gebruikers van reststoffen en restwarmte is de afname dan wel beschikbaarheid van reststoffen en restwarmte een belangrijk criterium.

Toekomstverkenningen naar de circulaire economie in ontwerpstudie ‘De Regio van de Toekomst’ van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Nederlandse Vereniging voor Tuin- en Landschapsarchitectuur (NVTL)



Vintage Verstedelijking: Circulaire maakindustrie aan de Schieoevers in Delft.

Transitie land- en tuinbouw

Nederland telt zeven *greenports*: Greenport Aalsmeer, Greenport regio Boskoop, Greenport Duin- en Bollenstreek, Greenport Gelderland, Greenport Noord-Holland Noord, Greenport Venlo en Greenport West-Holland. Het zijn regionale tuinbouwclusters waarbinnen tuinbouwbedrijven intensief samenwerken om verschillende gebiedsopgaven die sectoroverstijgend zijn integraal te benaderen. Daarbij gaat het om noodzakelijke gebiedsontwikkeling om een klimaatneutrale en circulaire tuinbouw te kunnen realiseren waarbij met andere sectoren wordt samengewerkt. Bijvoorbeeld door de aanleg van regionale warmtenetten en niet-fossiele warmtebronnen, gebruik van afgevangen CO_2 vanuit de industrie en een infrastructuur voor een optimaal ‘vers’-netwerk dat goed aansluit op de mainports.

Een deel van de tuinbouwproductiegebieden in Nederland is echter nog niet toegerust voor de eisen van moderne productietuinbouw. Grote, goed ontsloten kavels zijn nodig, evenals verwijdering, verplaatsing of uitbreiding van verspreide tuinbouw, met oog voor de problematiek van solitaire bedrijven. Moderniseren van het hele tuinbouwareaal betekent ook rekening houden met watertekorten, wateroverlast en verzilting, uitputting van de bodem voorkomen en biodiversiteit vergroten. Een regionale aanpak is nodig voor gezamenlijke investeringen in bijvoorbeeld warmtenetten en waterzuivering. Greenports Nederland, de koepelorganisatie van alle *greenports*, werkt samen met provincies en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan verduurzaming en ruimtelijke (her)inrichting van teeltgebieden. Daartoe is in 2019 een Tuinbouwakkoord gesloten.

Voorbeeld van verduurzaming in de land- en tuinbouw.



Orchideeënteelt volgens het principe van 'de kas zonder gas', in Ter Aar.

Beleidskeuze 2.3

Ingezet wordt op optimale (inter)nationale bereikbaarheid van steden en de economische kerngebieden. Met aandacht voor ontbrekende schakels in infrastructuur en het met elkaar verknopen van nationale infrastructuurnetwerken.

Steden en (stedelijke) regio's zijn belangrijke dragers van de Nederlandse economie en hun belang neemt naar verwachting in de toekomst toe. Steden en (stedelijke) regio's bereikbaar, gezond, leefbaar en aantrekkelijk houden, is cruciaal om de internationale concurrentiepositie van Nederland veilig te stellen. Nabijheid is in de kenniseconomie zeer wezenlijk. Clustervorming wordt waar nodig mogelijk gemaakt. De kaarten 'Internationale verbindingen en knooppunten' en 'Vestigingsklimaat' in de Toelichting geven een beeld van de internationale netwerken en (stedelijke) regio's als dragers van de Nederlandse economie. Belangrijke economische dragers in specifieke sectoren bevinden zich overigens ook buiten de stedelijke regio's. Logistiek en distributie kent een sterke concentratie rond onze (lucht)havens maar heeft zich ook daarbuiten sterk ontwikkeld (bijvoorbeeld in West-Brabant, Tilburg-Waalwijk, Venlo-Venray en Zuidelijk Flevoland). Internationale distributiecentra ontwikkelen zich sterk langs de grote vervoersassen in het zuiden en oosten van het land. De hightech maakindustrie heeft een sterke concentratie in Zuidoost-Brabant, met Eindhoven als centrum van de Brainport. Maar (hightech) maakindustrie is ook in andere regio's zoals Twente, Delft en Limburg te vinden. De agro-food industrie kent sterke concentraties in Noordoost-Brabant, Utrecht, Gelderland (Foodvalley) en Noord-Nederland. Vooraanstaande landbouwclusters (zoals de *greenports*) zijn verspreid over heel Nederland te vinden. En ook het midden- en kleinbedrijf is wijdverspreid over ons land. Het Rijk wil daarom het ontwikkelpotentieel van alle regio's benutten. Rijk en regio stellen, met inbreng van maatschappelijke partijen, per landsdeel een Omgevingsagenda op waarin een integraal toekomstperspectief en opgaven worden opgenomen om onder andere de economische ontwikkeling in de regio's te bevorderen.

Bestaande (inter)nationale en regionale verbindingen.



De Betuwelijn en snelweg A15 nabij Herwijnen.

De grootste concentratie van economische activiteiten met de daaraan verbonden werkgelegenheid vindt vooral plaats in het gebied van de rechthoek van stedelijke regio's in het Stedelijk Netwerk Nederland (Amsterdam-Utrecht-Amersfoort-Zwolle-Arnhem/Nijmegen-Eindhoven-Brabantse stedenrij-Rotterdam-Den Haag). Hier is ook de grootste verstedelijkingsopgave.

Door nabijheid en goede verbindingen kan de agglomeratiekracht in deze stedelijke regio's verder ontwikkeld worden. De ontwikkeling van de interne en externe bereikbaarheid van dit gebied vraagt dan ook de bijzondere aandacht van het Rijk. De vele grensoverschrijdende relaties en interacties maken duidelijk dat voor verschillende opgaven voor de NOVI internationale afstemming en samenwerking belangrijk is. De concurrentiekracht en aantrekkelijkheid van Nederland, de kwaliteit van leven, heeft sterk te maken met de verbinding, de samenwerking én de concurrentie met de ons omringende landen en (stedelijke) regio's.

In de concurrentiestrijd om het aantrekken en behouden van internationaal opererende bedrijven, speelt het internationaal vestigings- en ondernemersklimaat van de vijf grootste steden dan wel de vier Metropoolregio's een steeds belangrijkere rol. Het gaat om: Metropoolregio Amsterdam (MRA), Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), Metropoolregio Utrecht (MRU) en Metropoolregio Eindhoven (MRE). Zij hebben de grootste aantrekkingskracht op internationale kennis, arbeid en kapitaal. Elk van de stedelijke regio's heeft hierin een herkenbare en sterke positie en maakt deel uit van het netwerk dat zij met elkaar en met andere steden in binnen- en buitenland hebben. De Metropoolregio Amsterdam is een internationaal zakencentrum en toeristische trekpleister, met Schiphol als schakel naar alle continenten. De Metropoolregio Rotterdam Den Haag investeert in de *next economy*; de innovatie van de haveneconomie, de nieuwe maakindustrie, *greenports* en Den Haag als bestuurscentrum en internationale stad van vrede & recht. De Metropoolregio Utrecht, met Utrecht Science Park is een netwerk van kenniscentra, bedrijven en proeftuinen voor *life sciences*. De technologisch hoogwaardige industrie en ontwerp zijn typerend voor de Brainport Eindhoven. Voor de verdere ontwikkeling van deze gebieden is nu met name een internationaal aansprekende kwaliteit van woningen, mobiliteit en leefomgeving van belang.

De groei van het aantal inwoners, bedrijven en arbeid in deze grootstedelijke regio's leidt tot een forse druk op met name de woningmarkt en de bereikbaarheid van deze regio's. Daarmee onderscheiden deze regio's zich in ruimtelijk-economisch perspectief door de omvang, complexiteit en urgentie van

de opgaven. Het gaat onder meer om het versterken van de connectiviteit van toplocaties, het verbeteren van de digitale infrastructuur en de transformatie van (binnen)stedelijke gebieden. Dit is beschreven in de Ruimtelijke Economische Ontwikkelstrategie (REOS) van Rijk, grote steden, betrokken provincies en Economic Boards.

Maar ook buiten dit gebied vragen aanvullend diverse locaties de bijzondere aandacht van het Rijk vanwege hun strategisch belang voor de economische ontwikkeling van Nederland. Daarbij gaat het zowel om grote industriële complexen als Chemelot en Terneuzen als campussen in Groningen en Enschede met internationaal hoog aangeschreven kennisinstellingen en daaraan gerelateerde innovatieve bedrijven.

Het Rijk stimuleert daarom ontwikkelingen in het hele land en stuurt onder meer aan op het behoud en de realisatie van optimale nationale netwerken en Trans Europese Netwerken (TEN's): het hoofdwegennet, een hoogwaardige railinfrastructuur met goede regionale en internationale IC-verbindingen, een goed functionerend vaarwegennetwerk, voldoende capaciteit in de energie- en buisleidingeninfrastructuur en een *state of the art* data-infrastructuur. De opgaven voor de woon- en leefomgeving worden meegenomen in de regionale verstedelijkingsstrategieën en de Omgevingsagenda's (zie prio 3). Het initiatief van de publiek-private NOVI-alliantie voor Ruimtelijke Investeringsagenda's (RIA's) wordt hierin meegenomen (zie ook Hoofdstuk 5).

Het goed verbinden van economische kerngebieden draagt bij aan de ruimtelijk-economische structuurversterking van de economische kernlocaties. Ook het OV speelt een belangrijke rol in het verbinden van steden en regio's en het faciliteren van woon-werkverkeer. De zeshoek Amsterdam, Zwolle, Arnhem-Nijmegen, Eindhoven, Breda en Den Haag-Rotterdam. In dit netwerk wordt verder ingezet op intensief aanbod van het openbaar vervoer. Op de verbindende assen tussen de Randstad en het Noorden, Oosten en Zuiden van het land is verdere kwaliteitsverbetering eveneens belangrijk. Dit vraagt om maatwerk per as in termen van frequentie, stops en snelheid en hiermee samenhangende strategieën op het gebied van auto, fiets en OV.

In dunbevolkte gebieden, waar het OV door onvoldoende bundeling van reizigers minder sterk aanwezig is, zetten we in op innovatieve, vraaggerichte, flexibele mobiliteitsdiensten, deelconcepten als deelauto's, taxidiensten en het combineren van doelgroepenvervoer met het OV.

Voor internationaal OV gelden twee schaalniveaus: het niveau van het verbinden van de grensregio's en het snel en duurzaam verbinden van Nederland met de belangrijkste economische kerngebieden van onze omliggende landen. Voor dit laatste is aansluiten op het Europese HSL-netwerk belangrijk. Het internationale spoorvervoer wordt daardoor op middellange afstand een duurzaam alternatief voor luchtvaart en (vracht)auto. Door IC-netwerken in Nederland te koppelen aan IC-stations over de grens, met aansluitingen op HSL-netwerken worden grensregio's beter met elkaar verbonden en de economische ontwikkeling van deze regio's ondersteund.

Luchtvaart
Luchtvaart verbindt Nederland met de rest van de wereld. De internationale bereikbaarheid en de vooraanstaande positie van de luchthaven Schiphol zijn zowel van belang voor de inwoners van Nederland, als voor onze concurrentiekracht en de direct of indirect daarmee verbonden activiteiten en arbeidsplaatsen. De ontwikkeling van onder andere Schiphol, Lelystad, Rotterdam en Eindhoven heeft echter ook invloed op de leefomgeving, gezondheid en het milieu. De inzet van het kabinet en andere betrokkenen is dan ook gericht om opnieuw een balans te vinden tussen de hinder, klimaateffect, ziektelast, overlast en de (ruimtelijke) beperkingen die uit de luchtvaart voortvloeien enerzijds en het waarborgen van de internationale verbondenheid van ons land anderzijds. Veiligheid blijft daarbij uiteraard een kernwaarde.

Groei luchtvaart.



Luchthaven Schiphol is van groot belang voor de Nederlandse concurrentiekracht.

Keuzes voor de luchtvaart

De luchtvaart verwerkt een omvangrijke vraag, terwijl de capaciteit op de luchthavens en in het luchtruim in voornamelijk West-Europa beperkt is. Het belang van de internationale netwerkkwaliteit voor transferpassagiers op Schiphol en de rechtstreekse verbinding met Europa vanuit de regionale luchthavens is een vanzelfsprekendheid geworden. Randvoorwaardelijk bij deze ontwikkelingen is dat de veiligheid in de luchtvaart op de grond en in de lucht wordt gewaarborgd.

'Slim en duurzaam', met veiligheid op één, is het uitgangspunt voor de (Ontwerp) Luchtvaartnota die mei 2020 is verschenen. Een goed functionerende luchthaven Schiphol met een succesvolle thuismaatschappij (home-carrier) is belangrijk voor de Nederlandse economie en onze aantrekkingskracht als vestigingsplaats. Ook de luchtvaart moet klaar zijn voor de toekomst en moet daarom zorgen voor minder hinder en uitstoot van vervuilende stoffen. Bij de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart moeten de negatieve effecten op mens, natuur en milieu verminderen. Binnen deze kaders kan de luchtvaart zich blijven ontwikkelen.

De Luchtvaartnota sluit aan bij de volgende duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) die de Verenigde Naties in 2015 vastgesteld hebben: Gezondheid (SDG 3), Energie (SDG 7), Economie (SDG 8), Infrastructuur & Innovatie (SDG 9), Klimaat (SDG 13), Biodiversiteit (SDG15) en Partnerschap (SDG 17).

Centraal in de Luchtvaartnota 2020-2050 staan vier publieke belangen:
1. Nederland veilig in de lucht en op de grond.
2. Nederland goed verbinden.
3. Aantrekkelijke en gezonde leefomgeving.
4. Nederland duurzaam.

De ontwikkeling en omvang van de luchtvaart levert nu en in de toekomst spanning op tussen milieu, duurzaamheid, gezondheid en veiligheid in de woon- en leefomgeving enerzijds en de dynamiek van luchtvaart en economie anderzijds. Woningbouw rond Schiphol is een discussie op zich. De dynamiek van stad en Metropoolregio Amsterdam is groot en het belang van Schiphol voor Nederland ook. Voor zowel wonen als vliegen (en de bijbehorende veiligheids- en geluidscontouren) moet er ruimte zijn. Dat betekent dat er specifieke zones zijn waar bebouwing en hoogbouw niet of beperkt mogelijk is. Het streven is wel om die zones niet onnodig groot te laten zijn.

Op de korte termijn worden de regels rond Schiphol verankerd door wijziging van het zogeheten Luchthavenverkeerbesluit. Op termijn kan de sector groei verdienen langs de uitgangspunten en voorwaarden uit de Luchtvaartnota.

Beleidskeuze 2.4

Overheden investeren in een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving in steden en regio's en bevorderen een onderscheidend en aantrekkelijk vestigingsklimaat.

Economische activiteiten en hoogopgeleiden concentreren zich in steden en stedelijke regio's. De aanwezigheid van universiteiten en hogescholen speelt hierbij een belangrijke rol. Hierdoor neemt de economische dynamiek toe, maar ook de druk op de leefomgeving. Dit geldt met name voor de grootste steden in ons land. Veel innovatie ontstaat in steden en niet alleen bij startups, broedplaatsen en onderzoeksinstellingen, maar ook door ontmoetingen op aantrekkelijke plekken in de stad. Het verdienvermogen van Nederland beperkt zich overigens niet tot de grote steden. In alle regio's van het land is een grote verscheidenheid aan economische activiteiten te vinden, waarvoor een goed vestigingsklimaat belangrijk is.

Steden en stedelijke regio's zijn belangrijk voor onze economie. Dit geldt vooral daar waar sprake is van een aantrekkelijke en gezonde omgeving en diversiteit in aanwezige economische functies, cultuur, erfgoed, opleidingen en andere voorzieningen. De steden, hun aantal inwoners, culturele én economische activiteiten groeien de laatste jaren in hoog tempo. Die groei biedt kansen voor heel Nederland. De kwaliteit van leven in de steden moet dan wel blijvend aandacht krijgen en op een nog hoger niveau uitkomen.

Bereikbaarheid en kwaliteit van campussen.



TU Delft Campus: Hoogwaardige buitenruimte en goede verbindingen per fiets en OV dragen bij aan het vestigingsklimaat van Delft.

Voor Nederland – met zijn internationaal aansprekende steden, stedelijke netwerken en het aantrekkelijk gevarieerde landschap – liggen er kansen om met een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving een onderscheidend vestigingsklimaat te creëren. Dit is een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor het aantrekken van hooggeschoolde (internationale) werknemers. Met de overgang naar een steeds meer op kennis en diensten gedreven economie worden de kwaliteiten die een stad biedt steeds belangrijker.

De omvang van steden (massa en dichtheid) kan voordelen bieden door de concentratie van economische, sociale, politieke en culturele organisaties in dichtbevolkte gebieden, maar ook door de aanwezigheid van universiteiten, onderzoeksinstellingen, op consumenten gerichte voorzieningen, brancheorganisaties en overheidsinstellingen[58]. Regionale bereikbaarheid en een goed functionerend woon-werkverkeer zijn voor het economisch functioneren van onze steden en Metropoolregio's essentieel. Er is behoefte aan voldoende ontwikkelingsruimte voor een kwalitatief hoogwaardig aanbod aan werklocaties. De beschikbaarheid van goede en betaalbare woningen en een gezonde, schone, veilige en aantrekkelijke leefomgeving worden steeds bepalender voor het economische succes. Duurzame stedelijke groei en innovaties in mobiliteit zijn randvoorwaardelijk voor de groei van de stedelijke economie.

Het vraagt extra inzet in de stedelijke regio's om de leefomgevingskwaliteit, het milieu en de bereikbaarheid op peil te brengen, omdat dat bijdraagt aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De overheid kan ruimte bieden aan dergelijke initiatieven en sociaal ondernemerschap om innovatie en verdere ontwikkeling van onze duurzame kenniseconomie te stimuleren. Meer duurzame mobiliteit wordt in stedelijke regio's bereikt door het verbeteren van openbaar vervoer, het creëren van meer ruimte voor fietsers en voetgangers, het weren van vervuilende voertuigen en het vergroten van de laadmogelijkheden voor elektrische auto's.

[58] Otto Raspe e.a., *De economie van de stad in de mondiale concurrentie,* Den Haag 2012, zie: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2012-essays-toekomst-van-de-stad-de-economie-van-de-stad-in-de-mondiale-concurrentie.pdf

Projecten ter bevordering van een aantrekkelijk vestigingsklimaat



City Lounge: Rotterdam wil dat meer mensen in de binnenstad gaan wonen en werken, het veraangenamen van buitenruimte draagt daar aan bij. Beeld: Het al gerealiseerde Grote Kerkplein.



Met de Regio Deal Brainport Eindhoven krijgt het voorzieningenniveau in de regio een impuls. Met een bijdrage vanuit de deal kan lichtkunstfestival GLOW nog nadrukkelijker een bijdrage leveren aan de aantrekkingskracht voor talent.

Beleidskeuze 2.5

Institutionele, technisch-operationele belemmeringen en knelpunten in regelgeving die goede grensoverschrijdende (spoor-, lucht-, weg- en water-) verbindingen belemmeren, moeten worden opgelost.

Een grensoverschrijdend perspectief op duurzame en vitale gebiedsontwikkeling, wonen, werken, infrastructuur (mobiliteit) en voorzieningen is nodig, met bijzondere aandacht voor de dynamiek en leefomgevingskwaliteit in de grensregio's. Met onze buurlanden bestaan diverse zorg-, woon-, werk- en onderwijsrelaties. Ook zijn er grensoverschrijdende effecten te zien op het gebied van water, natuur en landschap. Klimaatadaptatie is een voorbeeld van een grensoverschrijdende opgave. Ook voor stedelijke regio's in de grensgebieden geldt dat daar een samenhangende aanpak van de sociaaleconomische ontwikkeling nodig is. Een economisch toekomstperspectief voor met name de jeugd in deze regio's is van groot belang. Om grensoverschrijdende samenwerking optimaal te kunnen benutten, zijn afspraken op het niveau van nationale overheden noodzakelijk.

De industrie in Terneuzen en Vlissingen is veel meer verbonden met die in West- en Oost-Vlaanderen dan met Nederland. In de Kanaalzone is North Sea Port gevestigd, de eerste grensoverschrijdende haven van Europa na fusie van de haven van Gent met Zeeland Sea Ports. Noord-Nederland kent grensoverschrijdend woon-werkverkeer tussen de regio Groningen en de deelstaat Nedersaksen, alsmede relaties met Bremen en Hamburg. Ook Oost-Nederland kent intensief grensoverschrijdend (woon-werk)verkeer. De A1, A12 en A15-corridor verbinden zowel de Randstad als de regio's on Oost-Nederland met Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. De economie in Zuid-Limburg is gebaat bij betere samenwerking in de internationale stedenhoek Heerlen - Maastricht - Aken - Hasselt - Luik. Grensoverschrijdende uitwisseling van arbeidspotentieel wordt in de weg gestaan door verschillen in diploma's, regelgeving en fiscale systemen. Grensoverschrijdend OV, voor woon-werk verkeer, kent nog veel uitdagingen. Het ontwikkelen van Omgevingsagenda's (zie hoofdstuk 5) vindt daarom plaats in overleg met, in elk geval, het Vlaamse en het Waalse Gewest en de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.

Beleidskeuze 2.6

In samenwerking met de andere overheden, de netbeheerders en het bedrijfsleven zet het Rijk ten behoeve van de digitalisering van de economie in op de uitrol van nieuwe netwerken en selectieve groei van datacenters.

Digitalisering van onze samenleving verbetert de toegankelijkheid van informatie, versnelt communicatie en informatie-uitwisseling en biedt nieuwe kansen voor de organisatie en ontwikkeling van werk, handel, onderwijs, ontspanning, mobiliteit, zorg, landbouw, energie en industrie. Nederland is de digitale toegangspoort tot Europa en een belangrijke datahub. Het kabinet heeft zich de ambitie gesteld om als Nederland digitaal koploper te worden van Europa[59] met digitalisering, onderzoek, experimenten en het toepassen van nieuwe technologie. Daarmee versterken we het Nederlands verdienvermogen, kunnen we beter richting geven aan technologische ontwikkelingen en zetten we in op de economische en maatschappelijke kansen van digitalisering.

Digitale infrastructuur is een belangrijke basisvoorwaarde voor het Nederlandse verdienvermogen en vestigingsklimaat. Het gaat daarbij om het goed functioneren van de (toekomst)vaste digitale infrastructuur (waaronder zeekabels), mobiele netwerken en datacenters. De beschikbaarheid van zowel vast als mobiel snel internet is in Nederland groot en de toenemende digitalisering stelt steeds hogere eisen aan de digitale infrastructuur. Van belang is dat de randvoorwaarden voor de digitale infrastructuur hierbij op orde zijn. Internationale datakabels maken het internetverkeer en de uitwisseling van internationaal dataverkeer mogelijk. Ze vormen de hoofdtransportassen van de digitale economie. De aanlanding van nieuwe internationale datakabels via de Noordzee zal mogelijk blijven en in het Noordzee programma verder worden uitgewerkt om de internationale connectiviteit te waarborgen.

Vestiging datacenters

Ook datacenters zijn onderdeel van de infrastructuur die verdere digitalisering van de economie en maatschappij als geheel mogelijk maken. Bij het dagelijks leven van zowel bedrijven als consumenten is de verwerking van een groeiende hoeveelheid data nodig. Daarnaast kiezen steeds meer bedrijven uit efficiencyoverwegingen voor het onderbrengen van hun computerservers bij externe partijen, de colocatie datacenters. Datacenters zijn dus van belang voor de digitalisering van de Nederlandse samenleving en economie.

Nederland is een aantrekkelijk land voor datacenters. Dat geldt vooral voor het gebied rondom de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX), dat fungeert als één van de grootste internetknooppunten van Europa (naast Frankfurt, Parijs en Londen). Hier is sprake van een zogenaamd ecosysteem met hyperconnectiviteit, waar met grote snelheden gegevens verwerkt kunnen worden. Verdergaande clustering van datacenters vergroot die connectiviteit. Verder zien we grote techbedrijven die voor hun internetactiviteiten grote datacenters bouwen, de hyperscales. Dit type datacenter is qua vestigingslocatie minder afhankelijk van hyperconnectiviteit (en daarmee nabijheid van de AMS-IX).

Het wordt echter steeds lastiger om datacenters duurzaam te faciliteren. Het ruimtebeslag van datacenters groeit, en datacenters vergen veel van de energie-infrastructuur gezien het hoge energieverbruik. Dergelijke capaciteit kan niet overal worden geboden. In Nederland groeit het besef dat keuzes nodig zijn en ingezet moet worden op selectieve groei. De vestiging van nieuwe datacenter(cluster)s vergt een goede ruimtelijke afweging en afstemming met andere belangen in de leefomgeving. Decentrale overheden zijn primair verantwoordelijk voor het regionale vestigingsbeleid van bedrijven en dus ook datacenters. De decentrale overheden kunnen de vestiging van datacenters afstemmen binnen hun integrale plannen, Regionale Energie Strategie en Transitievisie Warmte. Dit vergt goed overleg met de netbeheerder en een integrale afweging over het geheel van energie vragende functies, opwek van elektriciteit en ruimtelijke planning van transportverbindingen.

[59] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Nederlandse Digitaliseringsstrategie,* Den Haag, 2018.

Provincies en gemeenten zien die knelpunten ontstaan bij de vestiging van datacenters en ontwikkelen daarom nieuw beleid. Binnen de Metropoolregio Amsterdam, waar het grootste deel van de vraag naar datacenters landt, werken de overheden al samen om de groei in goede banen te leiden en toch invulling te geven aan de ambities rond digitalisering. Ook het Rijk is hierbij betrokken vanuit de Ruimtelijke Strategie Datacenters, die in samenwerking met enkele gemeenten, provincies, Economic Boards en het bedrijfsleven is opgesteld. Op hoofdlijnen kunnen datacenters volgens de Ruimtelijke Strategie Datacenters[60], daar worden gevestigd waar:

1. op een duurzame manier in de energievraag kan worden voorzien via huidige of toekomstige energienetwerken. Dat vraag om goede afstemming van vraag en aanbod;
2. de levering van restwarmte aan warmtenetwerken bij voorkeur mogelijk is aan het stedelijk gebied (onder de Warmtewet 2.0 wordt voor het benutten van restwarmte het ophaalrecht geïntroduceerd voor warmtebedrijven om restwarmte tegen uitkoppelkosten op te halen), en
3. voldaan kan worden aan de eisen die marktpartijen stellen aan digitale connectiviteit.

De inzet van het Rijk is erop gericht om de mogelijkheden te verkennen om colocatie in de MRA te faciliteren voor de datacenters die hyperconnectiviteit als belangrijke vestigingsvoorwaarde hebben. Voor deze colocatie datacenters zijn regionale verkenningen van ontwikkelingen richting Almere en Zuid-Holland logische vervolgstappen. Vestiging van hyperscale datacenters kan op locaties waar veel aanbod is van (hernieuwbare) elektriciteit, waar aansluiting op het elektriciteitsnetwerk kan worden geboden en waar ruimte minder schaars is. De voorkeur gaat uit naar vestiging in de randen van Nederland, zoals op de bestaande locaties Eemshaven en Middenmeer.

In lijn met en als vervolgstap op de Ruimtelijke Strategie Datacenters beoogt het Rijk met medeoverheden via de Omgevingsagenda's stappen te zetten en afspraken te maken om verder invulling te geven aan selectieve groei van datacenters, waarbij de groei van datacenters wordt bezien in relatie tot de Nederlandse digitaliseringsstrategie.[61] Indien het accommoderen van (een cluster) datacenters om de planning van energie-infrastructuur van nationaal belang vraagt, zal dat worden opgenomen in het Programma Energiehoofdstructuur, mits dit past bij onder andere de eisen op het gebied van energie-systeemefficiëntie en dit in lijn is met de Ruimtelijke Strategie Datacenters, en uiteraard andere belangen in de leefomgeving.

Beleidskeuze 2.7

Locaties van nieuwe kantoren, bedrijventerreinen en (groot)winkelbedrijven moeten passen bij het verkeers- en vervoersnetwerk, goed afgestemd zijn op de vraag van bedrijven én de economische vitaliteit en de kwaliteit en aantrekkelijkheid van stad en land versterken.

Winkels

Door autonome ontwikkelingen als bevolkingskrimp, vergrijzing, technologische ontwikkelingen, maar zeker ook door veranderende consumentenvoorkeuren staan veel winkelgebieden onder druk. Onzeker zijn de effecten van de COVID-19-pandemie op het verplaatsings- en koopgedrag van consumenten, maar mogelijk krijgt dat het gebruik van internet voor de aankoop van goederen hierdoor een extra impuls. Veranderingen doen zich het sterkst voelen in de middelgrote steden. Deze steden hadden voorheen een centrumfunctie binnen hun verzorgingsgebied, maar die status verandert. Uiteindelijk zullen, naar verwachting, maar een beperkt aantal steden (naar schatting 20) hun centrumfunctie op hetzelfde niveau als nu behouden. De andere steden zullen te maken krijgen met oplopende leegstand. Dit heeft niet alleen grote gevolgen voor de detailhandel, maar ook voor de leefbaarheid van deze Nederlandse steden. Om de leefbaarheid ook voor de toekomst te waarborgen en om aantrekkelijk te blijven voor bezoekers en bewoners, staan deze steden voor een grote en complexe transformatie-opgave. In fysieke zin is het van belang om het overblijvende kernwinkelgebied compact te houden en nieuwe functies te vinden voor gebouwen die leeg komen te staan. Door in te zetten op multi-functionaliteit, zijn binnensteden in staat flexibel te reageren op toekomstige ontwikkelingen.

[60] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimtelijke Strategie Datacenters: Routekaart 2030 voor de groei van datacenters in Nederland*, Den Haag, 2019.

[61] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/nederlandse-digitaliseringsstrategie-2020

Kantoren en bedrijventerreinen

In de kantorenmarkt is nog steeds sprake van forse leegstand op diverse plekken. Tegelijkertijd kunnen sommige bedrijven en instellingen geen passende gebouwen vinden. Op gewilde locaties is sprake van tekorten. Tevens is er een gebrek aan courante, bij de actuele vraag passende gebouwen. In verschillende provincies is het aanbod veel groter dan de vraag en/of voldoet het aanbod niet aan de gewenste kwaliteit. Bedrijventerreinen zijn dikwijls verouderd en niet goed aangesloten op het hoofdwegennet. Instelling van een herstructureringsfonds, te voeden met de opbrengst van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, kan de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen bevorderen. Clustering van bedrijvigheid op locaties bij knooppunten van infrastructuur kan de economische vitaliteit van een regio bevorderen. Meer aandacht voor de landschappelijke inpassing van bedrijventerreinen is daarbij nodig. Een aaneenschakeling van grootschalige, eenvormige bebouwing bijvoorbeeld voor opslag- en distributiecentra langs (rijks)wegen moet worden voorkomen. Clustering, zowel vanuit een goede landschappelijke inpassing van bedrijventerreinen als vanuit de weginfrastructuur, benutting van het dakoppervlak voor het plaatsen van zonnepanelen en ook het bestaande elektriciteitsnetwerk, zijn uitgangspunt voor de ontwikkeling van nieuwe terreinen.

Clustering van bedrijven.



Clustering van bedrijven rond knooppunten kan de economische vitaliteit van de regio bevorderen.

Tekorten én overschotten aan kantoren, winkels en bedrijventerreinen zijn voor een groot deel te voorkomen. Een zorgvuldige raming van ruimtebehoefte en aanbod op regionaal niveau is daarbij van groot belang voor een efficiënt ruimtegebruik[62]. In het kader van het Programma Verstedelijking en Wonen zullen de overheden gezamenlijk uitgangspunten vaststellen voor het bepalen van de behoefte. Bij het vaststellen van de behoefte aan nieuwe kantoren, winkels en bedrijventerreinen worden steeds de transformatiemogelijkheden van de bestaande terreinen betrokken. Dit beleid dient een nationaal belang, maar vraagt decentrale uitwerking. Om gebiedsgerichte opgaven, waaronder economische activiteiten, in samenhang te bezien met andere opgaven en waar nodig voor optimaal ruimtegebruik in samenhang uit te voeren, stellen overheden Omgevingsagenda's op. De uitwerking van gebiedsgerichte opgaven gebeurt in samenwerking met bedrijfsleven, werknemersverenigingen, tussen overheden, maatschappelijke organisaties en inwoners. De kaders van de nationale belangen van de Rijksoverheid, zoals benoemd in de NOVI, staan hierbij centraal. Belangrijk aandachtspunt in Omgevingsagenda's is of er daadwerkelijk extra afspraken nodig zijn of dat oplossingen binnen lopende trajecten kunnen worden

[62] BCI/EIB, *Economische ontwikkeling en toekomstige ruimtebehoefte van bedrijfstakken in Nederland*, 2019.

gevonden. Daardoor is geen ruimte nodig of kunnen gebieden worden getransformeerd, bijvoorbeeld door beëindiging van sommige bedrijfsactiviteiten (denk bijvoorbeeld aan de overslag van steenkolen).

Keuzes bij inpassing van logistieke functies

We zetten in op actieve clustering van (grootschalige) logistieke functies langs de (inter)nationale corridors op logistieke knooppunten langs deze corridors. Dit beperkt de invloed van verspreide locaties op het landschap en extra mobiliteit en versterkt het logistieke systeem en onze economie. Dat betekent het ontwikkelen van verdere concentratie van logistieke functies en bovenregionale logistieke bedrijvigheid. Daarnaast vindt op regionaal niveau concentratie plaats gericht op de ruimtevraag van regionale partijen. Rijk en regio maken over nieuwe locaties afspraken, gekoppeld aan de Omgevingsagenda's omdat dit een samenhangende aanpak of nadere uitwerking vraagt met andere opgaven (zie hoofdstuk 5).

Daarbij kiezen we voor de volgende aanpak:
- In de eerste plaats zal bij mogelijke vestiging sprake moeten zijn van een aantoonbare behoefte. Provincies stellen de behoefte aan bedrijventerreinen vast. Rijk en provincies bepalen samen de uitgangspunten voor deze behoefteraming;
- Bij een aangetoonde behoefte zal in eerste instantie vestiging moeten plaatsvinden op bestaande, eventueel te herstructureren bedrijventerreinen;
- Is dit niet haalbaar dan moet – afhankelijk van afmeting – vestiging plaatsvinden uitsluitend op een (beperkt) aantal vooraf aangewezen nationale en bovenregionale clusters.

Logistieke clusters moeten multimodaal ontsloten zijn voor goederen en voor personen. Gebouwen moeten ook circulair ontworpen worden zodat bij leegstand of aan het einde van de levenscyclus weer nieuwe functies voor de ruimte mogelijk zijn. Voor alle clusters geldt de eis van zo optimaal mogelijke inpassing in het landschap, zodat hoogwaardiger werklandschappen worden gerealiseerd. De vestiging van deze clusters vraagt om meer actieve sturing vanuit de overheid. Rijk en provincies ontwikkelen daartoe een gecoördineerde strategie om de invloed op landschap, milieukwaliteit en de mobiliteit/infrastructuur te beperken. Zij zullen gezamenlijk de geschikte locaties benoemen en de afspraken hierover opnemen in de Omgevingsagenda's.

Door hun grootschalige karakter bieden loodsen en distributiecentra een goede mogelijkheid voor zonnepanelen op dak en kunnen ze een flinke bijdrage leveren aan de opwekking van duurzame energie. Loodsen en distributiecentra zijn ook geschikt voor groenblauwe daken die water kunnen vasthouden. Via nieuwe regelgeving krijgen gemeenten mogelijkheden om het duurzaam gebruik van daken (met zonnepanelen en/of wateropvang) bij nieuwe centra te verplichten. Bezien wordt ook welke wettelijke mogelijkheden gemeenten moeten krijgen om via maatwerk in het individuele geval, indien noodzakelijk ook in de bestaande bouw, het duurzaam gebruik van het dak te kunnen verplichten.

Beleidskeuze 2.8

Nieuwe vestiging van toeristische attracties vindt bij voorkeur plaats buiten de huidige toplocaties en in de nabijheid van OV of bestaande aansluitingen op het hoofdwegennet. Voor een goede balans tussen toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving stellen gemeenten en provincies een toeristische ontwikkelstrategie op. Waar nodig en mogelijk ondersteunt het Rijk de provincies en gemeenten bij spreiding van het toerisme, voor een balans tussen de economie en leefomgeving.

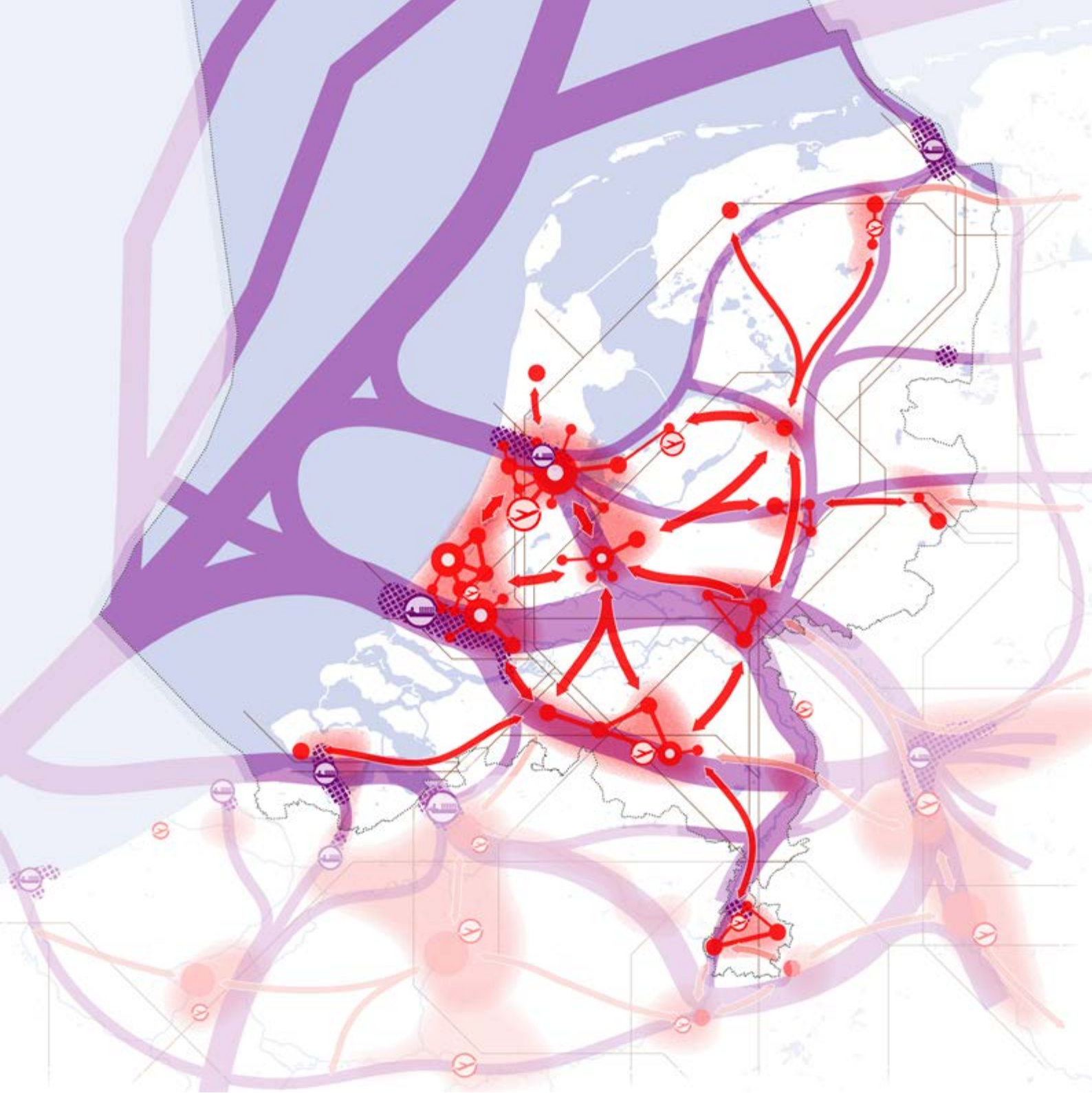
Toerisme en recreatie zijn van toenemend economisch belang voor Nederland, maar zorgen ook voor grote druk op onze hoofdstad en enkele andere (historische en kust)locaties, natuurgebieden en de lokale infrastructuur. Om het toerisme en de recreatie in goede banen te leiden en de druk op onze hoofdstad te verkleinen, is spreiding over het land nodig, door gerichte marketing en samenwerking van regionale en lokale overheden. Om in te spelen op de toegenomen druk door bezoekers met een recreatief en toeristisch oogmerk, is het essentieel te zorgen voor een goede, aantrekkelijke en ook voor bezoekers heldere inrichting van de openbare ruimte, optimale weg- en OV-verbindingen, goede handhaving van orde en netheid en – voor zover mogelijk – spreiding van attracties. Zo kan toerisme een positieve bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van diverse regio's in Nederland en bijdragen aan een nieuwe, positieve dynamiek met bijbehorende werkgelegenheid. Anderzijds dragen alle verbeteringen van de ruimtelijke inrichting en kwaliteit in Nederland bij aan de toeristische mogelijkheden.

In toeristische ontwikkelstrategieën kunnen gemeenten en provincies de keuzes vastleggen over de gewenste ontwikkeling van toerisme als ook de bijbehorende beleidsmaatregelen die aansluiten op de regionale opgaven en behoeften. Daarbij is afstemming met het natuurbeleid, (verduurzaming van) mobiliteit en de gebouwde omgeving en met het cultuurbeleid, aangewezen. Deze strategie wordt ook onderdeel van de Omgevingsagenda's. Voor sturing op de ontwikkeling van toerisme is de draagkracht van de leefomgeving en samenleving uitgangspunt.

Spreiding van toerisme.



Rotterdam doet het goed als culturele bestemming en wordt populairder onder toeristen.



Nationale keuzes duurzaam economisch groeipotentieel

Haven- en industriegebieden (Bk 2.2)
Inzetten op gebruik van duurzame energiebronnen en verandering van productieprocessen

Steden en economische kerngebieden (Bk 2.3)
Inzetten op optimale (inter)nationale bereikbaarheid

- Inzetten op optimale (inter)nationale bereikbaarheid
- Transportas
- Zeehaven

Steden en regio's (Bk 2.4)
Overheden investeren in een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving en bevorderen een onderscheidend en aantrekkelijk vestigingsklimaat

Grensoverschrijdende verbindingen (Bk 2.5)
Oplossen van institutionele, technisch-operationele belemmeringen en knelpunten in regelgeving

Stedelijk Netwerk Nederland (zie uitwerking in prioriteit Sterke en gezonde steden en regio's)

Luchthaven
Versterken netwerkkwaliteit

Energienetwerk (Buisleidingen en hoogspanningsnetwerk >220 kW op land)

4.2.3 Prioriteit 3
Sterke en gezonde steden en regio's

Heel Nederland doet mee. We kiezen voor duurzame steden en regio's die optimaal bijdragen aan de kracht van Nederland als geheel én een gezonde en klimaatbestendige omgeving bieden aan iedereen die er woont, werkt en verblijft. Dat zijn grote opgaven die zodanig in elkaar grijpen dat in alle steden en regio's een meer geïntegreerde benadering en een kwaliteitsimpuls op meerdere aspecten van de stedelijke leefomgeving noodzakelijk zijn. De ruimtelijke dynamiek loopt daarbij wel uiteen in de verschillende steden en regio's. Processen van groei, krimp en vernieuwing dan wel transformatie doen zich in alle steden en regio's voor, maar in wisselende mate.

Beleidskeuze 3.1
We versterken het Stedelijk Netwerk Nederland door de ontwikkeling van de stedelijke regio's te ondersteunen en te zorgen voor goede onderlinge en externe verbindingen. Het Stedelijk Netwerk Nederland breidt uit, waarbij de richting van de verstedelijking wordt gekoppeld aan die van de ontwikkeling van de (OV-)infrastructuur. Verstedelijking vindt plaats in de regio's waar er vraag is en de grote open ruimten tussen de steden behouden hun groene karakter.

De Nederlandse stedelijke regio's vormen op nationale schaal een polycentrisch netwerk van door open ruimten gescheiden, maar goed verbonden stedelijke regio's. Het is van belang dat de basisvorm van deze structuur en de open ruimten in het netwerk, zoals het Groene Hart, behouden blijven. Wonen en werken worden daarbij zoveel mogelijk in elkaars nabijheid ontwikkeld in de regio's waar er vraag is. Stedelijk netwerk Nederland is schematisch weergegeven op de kaart 'Nationale keuze duurzaam economisch groei potentieel' en de kaart 'Nationale keuzes sterke en gezonde steden en regio's'.

Goede verbindingen tussen de stedelijke regio's zijn nodig om de kracht van het netwerk als geheel te benutten. In omvang en dichtheid concentreert de verstedelijking zich nu vooral in de stedelijke regio's in het brede midden van Nederland (het gebied de zeshoek Amsterdam, Utrecht, Zwolle, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven, Breda, Rotterdam/Den Haag). De stedelijke regio's van dit gebied vormen de huidige kern van het Stedelijk Netwerk Nederland. Door hun nabijheid en goede verbindingen toont zich vooral in dit gebied de agglomeratiekracht in Nederland. Daarbij groeit het aantal huishoudens en de woningbehoefte en neemt dit gebied geleidelijk in omvang toe. De uitlopers naar Groningen, Hengelo/Enschede en Maastricht, Leeuwarden en Middelburg versterken de structuur van Nederland als één geheel. Het Rijk zet in op een verdere ontwikkeling van het Stedelijke Netwerk Nederland, gekoppeld aan de ontwikkeling van de (met name OV-)infrastructuur. Deze regio's worden door aansluiting van Groningen, Hengelo/Enschede en Maastricht op het IC-netwerk van de buurlanden ook beter meegenomen in de verdere ruimtelijke en economische ontwikkeling. De inzet is om (op termijn) de verbindingen met alle landsdelen te verbeteren. Robuuste verbindingen tussen de steden en een verbetering van het OV-systeem zoals aangegeven in het Toekomstbeeld OV 2040[63], leiden tot kortere reistijden tussen de stedelijke regio's. Daardoor wordt de samenhang in dit gebied versterkt en wordt het kerngebied in de stedelijke ruimtelijk-economische ontwikkeling vergroot. Dat past ook bij de inzet om zoveel mogelijk in alle regio's hun potentie en specifieke kwaliteiten te benutten om bij te dragen aan de ontwikkeling van Nederland als geheel.

[63] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Contouren Toekomstbeeld OV 2040*, TK 23645, nr. 685, Den Haag 2019.

Beleidskeuze 3.2

Steden ontwikkelen zich duurzaam door een samenhangende aanpak van wonen, werken, mobiliteit, gezondheid, veiligheid en leefomgevingskwaliteit. Het Rijk hanteert daartoe een integrale verstedelijkingsstrategie en is actief partij bij het formuleren van een regionale verstedelijkingsstrategie.

Kracht door kwaliteit van leven

Driekwart van de Nederlandse bevolking woont, werkt en leeft in stedelijk gebied en onze steden zijn belangrijk voor de economie. Het is essentieel dat onze steden gezond, aantrekkelijk, veilig en schoon zijn om in te wonen en te werken, dat er goede en betaalbare woningen beschikbaar zijn en dat woon- en werklocaties bereikbaar zijn. De relatief beperkte omvang van de Nederlandse steden kan daarbij een voordeel zijn. Het landelijke gebied en de natuur zijn relatief nabij, arbeidsplaatsen en voorzieningen zijn voorhanden of op korte afstand te bereiken. Dit draagt bij aan de kwaliteit van leven in de breedste zin van het woord. Ook de aanwezigheid van groen en water in de stad is belangrijk voor de kwaliteit van het stedelijk leven en de aantrekkelijkheid van de stad. Het biedt mogelijkheden voor recreatie en gezond bewegen en helpt bij het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering. En onroerend cultureel erfgoed zoals monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen, speelt een belangrijke rol in de fysieke leefomgeving, zowel in stad als in regio. Erfgoed vormt een afspiegeling van de geschiedenis van Nederland en geeft daarmee duiding aan de identiteit van een gebied. Het kan bij transformatieprojecten een drager en inspiratiebron van de stedelijke ontwikkeling vormen.

Keuzes voor verstedelijking: integrale verstedelijkingsstrategie voor ontwikkeling en kwaliteitsverbetering.

Stap 1. Kwaliteitseisen en ambities van de omgeving

Maak eerst een integraal beeld van de bestaande en verwachte leefomgevingskwaliteit in en om de stad en bepaal de ambities voor de kwaliteit van het gebied en de gezondheid van de bewoners. Het gaat om een goede leefomgevingskwaliteit in de breedste zin van het woord. Daartoe behoren in elk geval luchtkwaliteit, geluid, bodem, omgevingsveiligheid, cultureel erfgoed, natuur en biodiversiteit, klimaatbestendigheid (onder meer tegen hittestress), water(opvang) en de landschappelijke kwaliteit van het ommeland. Gebiedsbiografieën geven inzicht in de bestaande kenmerken en identiteit van de gebieden.

Stap 2. Ruimtelijk-fysieke behoeften

Breng vervolgens de behoefte aan woningen, kantoren, bedrijventerreinen, logistieke functies, winkels, stedelijk (recreatief) groen, culturele en andere voorzieningen en de bereikbaarheidsvereisten voor die functies kwantitatief en kwalitatief in kaart, inclusief de specifieke knelpunten op deze terreinen. Houd daarbij rekening met trends en ontwikkelingen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving, zoals digitalisering.

Stap 3. Verstedelijkingsmogelijkheden

Besteed bij het inventariseren van mogelijkheden voor het accommoderen van die behoeften daarna expliciet aandacht aan de verwachte effecten op de omgevingskwaliteit en de realisatie van de kwaliteitsambities (zowel voor het nieuw te ontwikkelen gebied als voor de bestaande bebouwing en het onbebouwde gebied). Let ook op indirecte effecten. Geef bij besluiten over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen de gevolgen voor het mobiliteitssysteem aan en hoe deze worden opgevangen. Betrek bij de afweging ook de mogelijkheden om bij te dragen aan de energietransitie.

Bekijk bij mogelijke maatregelen voor kwaliteitsverbetering meteen de mogelijkheden tot het accommoderen van nog bestaande behoeften. Realisatie van een totaalplan voor vergroening van de stad dat in (grotere) steden onderdeel zal zijn van de verstedelijkingsstrategie, vergt fysieke ruimte en draagt bij aan de omgevingskwaliteit en recreatiemogelijkheden voor de bewoners.

Duurzame stedelijke ontwikkeling vraagt om ruimte en maatregelen voor wonen en werken, voor bereikbaarheid, klimaatadaptatie, duurzame energie, waterveiligheid, meer natuur en een gezonde leefomgeving (veiligheid, geluid, luchtkwaliteit, bodem en een inrichting die verleidt tot gezond gedrag). En over dat alles heen vraagt het om een ontwikkeling van een stedelijke omgeving, die door de inwoners wordt ervaren als aantrekkelijk en waardevol.

Brede afweging op maat

Verstedelijking vraagt zorgvuldig en gebiedsgericht maatwerk vanuit een brede benadering. De mogelijkheden van verstedelijking en de daaraan verbonden opgaven wisselen daarbij van plek tot plek. Het gaat vaak om het creëren van mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen én om het verbeteren van de kwaliteit van leefomgeving. In het ene gebied is er sterke groei en is de insteek meer het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen. Waarbij nieuwe ruimtelijk ontwikkelingen ook extra kwaliteit leveren aan stad en regio en tegelijkertijd extra aandacht vragen voor de kwaliteit van het bestaande bebouwde gebied als voorwaarde voor succes of om ongunstige neveneffecten te voorkomen. En in andere gebieden is er minder groei en is de insteek meer de kwaliteitsverbetering bijvoorbeeld door een sterkere inzet op het groen in en om de stad. Opgaven met betrekking tot het teruglopende winkelbestand in (binnen)steden en met betrekking tot bedrijventerreinen, zoals beschreven bij de prioriteit Duurzaam economisch groeipotentieel, spelen met name ook in stedelijk gebied. Vaak spelen meerdere ontwikkelingsopgaven tegelijkertijd en is het een uitdaging daarvoor voldoende locaties te vinden. Dat vraagt om integraal denken en handelen dat uitstijgt boven het belang van een specifieke sector. Het Rijk hanteert daarom een integrale verstedelijkingsstrategie.

De woning- en de arbeidsmarkt en dagelijkse verplaatsingspatronen van Nederlanders overschrijden de schaal van de gemeentegrenzen en geven aan dat verstedelijking primair een regionaal vraagstuk is (en deels bovenregionaal). Formulering van een regionale integrale verstedelijkingsstrategie vergt een goede betrokkenheid en samenwerking van alle bestuurlijke partners in de regio. Het vooraf betrekken van burgers, ondernemers en andere belanghebbenden daarbij voorkomt dat gewenste ontwikkelingen alsnog onmogelijk of onwenselijk blijken. Als voor realisatie van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving investeringen nodig zijn van meerdere partijen en bijvoorbeeld ook van niet-overheden, kan het opstellen van een Regionale Investeringsagenda nuttig zijn waarmee de benodigde investeringen worden gecoördineerd en in afspraken vastgelegd. De Regionale Investeringsagenda kan daarmee een goed instrument zijn om invulling te geven aan onderdelen van de Omgevingsagenda voor verstedelijking (en eventueel een bouwsteen voor een nog op te stellen Omgevingsagenda). In vijf regio's[64] wordt als proef nu door betrokken partijen een Regionale Investeringsagenda opgesteld om dit instrument verder te ontwikkelen en te verfijnen. Ontwikkelingen in de regio kunnen ook negatieve effecten hebben op de omgevingskwaliteit buiten de eigen regio. Dan is overleg met die regio nodig om die effecten weg te nemen of te compenseren. Een voorbeeld hiervan is de stikstofproblematiek, waardoor het in de buurt van Natura 2000-gebieden nodig kan zijn om via een regionale gebiedsgerichte aanpak de negatieve effecten van een woongebied te beperken. In sommige regio's spelen dusdanige nationale belangen (bijvoorbeeld voor wonen, economie, bereikbaarheid, digitalisering of leefomgevingskwaliteit) en vervult het Rijk ook zelf een rol, zodat het Rijk daar actief meedoet bij de invulling van de regionale verstedelijkingsstrategie en/of partij kan zijn bij het opstellen van een Regionale Investeringsagenda.

[64] Regio's Noord-Holland boven Noordzeekanaal, Breda-Tilburg, Arnhem-Nijmegen, Eindhoven, Haaglanden.

Toekomstverkenningen naar integrale verstedelijking in ontwerpstudie ‘De stad van de toekomst’ van de Bond Nederlandse Architecten (BNA)



Haven-Stad Amsterdam.



Central Innovation District Den Haag.

Beleidskeuze 3.3

Verstedelijking vindt geconcentreerd plaats in de regio, toe te voegen nieuwe woon- en werklocaties worden zorgvuldig en op ruimte- en mobiliteitsefficiënte wijze ingepast. Het woningaanbod in de regio’s sluit daarbij aan bij de vraag naar aantallen en typen woningen, woonmilieus en prijsklasse.

Druk op de woningmarkt

Het is van belang dat mensen die dat willen ook in de stedelijke regio’s kunnen wonen waar veel arbeidsplaatsen zijn. In verschillende regio’s doen zich nu grote tekorten voor. De inspanningen om het huidige woningtekort te verminderen, maken duidelijk dat het voorzien in de woningbehoefte in een groot aantal regio’s een grote uitdaging is en dat hiervoor de gezamenlijke inzet van Rijk, provincie en gemeenten nodig is. Voor een soepele samenwerking tussen de overheden is het nodig gezamenlijk door de betrokken bestuurslagen afspraken te maken over de aanpak en de te hanteren uitgangspunten. Dan gaat het over de uitgangspunten voor het vaststellen van de woningbehoefte, maar ook om de omvang en de continuïteit in de ontwikkeling in de planvoorraad, en het omgaan met tijdelijke fluctuaties in de vraag en onzekerheden in de vraag op langere termijn. Voor de regio’s met de grootste opgave is een plancapaciteit van 130 procent van de woningbehoefte tot 2030 het uitgangspunt. Het is aan de provincies om te zorgen dat gemeenten op regionaal niveau voldoende plancapaciteit beschikbaar stellen om te voorzien in de woningbehoefte op basis van de geformuleerde uitgangspunten en om de consistentie met de regionale inzet op gerelateerde beleidsterreinen als bereikbaarheid te waarborgen. Om die regie mogelijk te maken zijn er onder meer afspraken nodig over informatie-uitwisseling voor programmering en monitoring van de planvoorbereiding en de woningproductie. Een goede samenwerking op regionaal niveau kan daarbij de provinciale opgave in dezen aanzienlijk verlichten. In het kader van het inter-bestuurlijke Programma Verstedelijking en Wonen zal nader invulling aan deze gezamenlijke aanpak worden gegeven.

Een deel van het antwoord op een mogelijk uiteenlopende vraag op korte en langere termijn en de onzekerheid over de vraag op de langere termijn kan liggen in een groter aanbod van tijdelijke en flexibele woningen (die kunnen worden gesplitst of samengevoegd tot een kleinere of grotere woning). En om in te spelen op de dynamiek van de woningmarkt zullen ook woningen moeten worden aangeboden voor tijdelijke bewoning.

Differentiatie in woonmilieu.



Het Krasse Knarrenhof in Zwolle is een voorbeeld voor realisatie van bewonersprojecten die zich op zelfredzaamheid richten.

De bouwopgave gaat om het sturen op voldoende aantallen in een hoog tempo dat aansluit op de kwalitatieve behoefte nu en in de toekomst (ook met het oog op vergrijzing), en kwalitatieve herstructurering van de bestaande voorraad waar dat nodig is. Dat moet samengaan met betaalbaarheid van zowel van de overheidsinvestering als van de te realiseren woningen. Het kabinet heeft in deze kabinetsperiode een extra impuls gegeven aan de woningbouwproductie door het beschikbaar stellen van extra financiële middelen voor een aantal gemeenten en het verminderen van de verhuurdersheffing voor de woningbouwverenigingen.

Ruimte en mobiliteit: efficiënt verstedelijken

Om te voorzien in de woningbehoefte en de behoefte aan bedrijfsruimte zullen in veel regio's meerdere nieuwe woon- en/of werklocaties aan het stedelijk gebied moeten worden toegevoegd. Daarbij worden wonen en werken zo veel mogelijk in elkaars nabijheid ontwikkeld en wordt ingezet op een geconcentreerde stedelijke ontwikkeling die uit een oogpunt van ruimtegebruik en mobiliteit efficiënt is. Een ontwikkeling die leidt tot behoud van het landelijk gebied en door het creëren van nabijheid bijdraagt aan de efficiëntie van de Nederlandse economie en de duurzaamheid van de Nederlandse samenleving. Binnen stedelijke regio's zijn woongebieden en gebieden met de economische activiteiten niet altijd gelijkmatig verdeeld over de regio. In regio's met sterke geografische zwaartepunten in de werkgelegenheid is het wenselijk om bij de ontwikkeling van nieuwe woongebieden met name te kijken naar geschikte locaties in de nabijheid van deze zwaartepunt-gebieden (en locaties aan de overzijde van ruimtelijke barrières, zoals grote wateren, zo mogelijk te vermijden). Maar er zijn meer overwegingen. Niet alle gebieden in de regio zijn in alle opzichten geschikt en sluiten ook aan bij de vraag; zo is er in veel stedelijke regio's met name vraag naar woningen in de centrumstad en minder vraag in de satellietsteden en -dorpen.

Voorbeeld van stationsontwikkeling.



Verdichting rond stations maakt vergroten van het OV-aanbod mogelijk.

Nederlandse steden hebben in internationaal perspectief gezien, een geringe dichtheid[65]. Veranderingen in de economie zoals schaalvergroting en verdienstelijking van de industrie, leiden ertoe dat een deel van de bedrijventerreinen in het stedelijk gebied zijn functionele waarde verliest. In veel steden worden op die terreinen nu nieuwe geconcentreerde ontwikkelingen met een hoge dichtheid van woningen of arbeidsplaatsen gepland. Het vrijkomen van bedrijventerreinen, extra inzet op groen in de stad, een duurzaam mobiliteitssysteem met in hoogstedelijke gebieden minder ruimte voor de privé-auto en een goed ontwerp bieden Nederlandse steden daarbij de komende decennia goede mogelijkheden om te verdichten. Tegelijkertijd is duidelijk dat verdichting ook een extra druk legt op de stad en dat deze inzet dus extra aandacht vraagt voor de kwaliteit van het leven in de stad. Binnenstedelijk bouwen heeft vanuit het oogpunt van duurzaamheid en economie duidelijk de voorkeur, maar het is niet de bedoeling dat de verdichting afbreuk doet aan de kwaliteiten van de stad en de stedelijke regio als geheel. Daarmee zou de stad ook zijn aantrekkingskracht als gezonde en aantrekkelijke leefomgeving en goede werklocatie verliezen. Algemene normen of criteria wanneer verdichting niet meer te combineren is met kwaliteitsverbetering, zijn niet te geven. Daarvoor verschillen steden te veel in omvang, ruimtelijke mogelijkheden voor herontwikkeling en uitbreiding, maatschappelijke behoeften en prioriteiten. En met de loop van de tijd kunnen nieuwe ontwerpconcepten, technologische ontwikkeling en veranderingen in de financiële mogelijkheden weer nieuwe mogelijkheden scheppen. Er ligt een stevige ontwerpopgave om verdichting en kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte en het stedelijk groen hand in hand te laten gaan. We kunnen met meer mensen in het stedelijk gebied wonen en tegelijkertijd de omgevingskwaliteit verhogen.

Mogelijkheden om te bouwen in hoge dichtheden liggen er vooral in de binnensteden en nabij OV-knooppunten. De mogelijkheden daar willen we gebruiken voor woningtypen en werkomgevingen die zich lenen voor een dergelijke bebouwingsdichtheid. Woningtypen (bijvoorbeeld grondgebonden woningen) en werkomgevingen die meer ruimte vragen, zullen dan elders in het stedelijk gebied een plek moeten krijgen, maar bij voorkeur wel binnen bestaand bebouwd gebied. Een uitzondering daarop zijn bedrijventerreinen voor bedrijven die een zeer groot ruimtebeslag hebben en weinig personenverkeer aantrekken. Deze kunnen beter worden gerealiseerd buiten het bestaand bebouwd gebied, elders

[65] OECD, *Land Use Policies for Green Growth*, november 2016.

in de stedelijke regio op multimodaal ontsloten locaties aan de hoofdinfrastructuur voor wegvervoer en railvervoer en/of vervoer over water.

Projecten met hoge dichtheden



Holland Park: Diversiteit aan woningen in hoge dichtheid nabij station Diemen Zuid.



Wonderwoods: Centrumstedelijk wonen in hoge dichtheid nabij station Utrecht Centraal.



Sluisbuurt Amsterdam: Nieuwe wijk met een mix van functies en een hoogstedelijk woonmilieu.



Groene Kaap: Gevarieerd aanbod van huurwoningen op de sterk verdichte Pols van Katendrecht in Rotterdam.

Invulling van de woningbehoefte

Overheden (in de stedelijke regio's) staan voor de taak om een woonaanbod te verzorgen dat aansluit op de woonbehoefte in de regio en voldoende gedifferentieerd is in type, woonmilieu en prijsklasse (met expliciete aandacht voor betaalbare woningen en het middensegment). Ze zorgen er gezamenlijk voor dat er woningen zijn voor alle doelgroepen (inclusief ouderen en gezinnen) en maken afspraken over de verdeling van de sociale woningbouw.

Wonen in de stedelijke gebieden is in trek en prijzen van woningen in het stedelijk gebied liggen daarom hoger. Een verdere trek naar de stad zorgt eveneens voor verdere verhoging van de prijzen. Verbetering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving voegt daarnaast nog extra waarde toe aan de stad en het vastgoed in de stad en leidt niet alleen tot meer welvaart, maar in beginsel ook tot hogere prijzen.

Extra aandacht wordt er daarom gevraagd van de overheden voor het bewaken van de betaalbaarheid van het wonen in de stad en voor het behoud van de sociale samenhang in de stad, met name in wijken waar ook wordt geïnvesteerd in benodigde kwaliteitsverbetering voor de leefbaarheid. Het Rijk ondersteunt in beleid door wet- en regelgeving de inzet voor een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt waarin ook juist het samengaan van betaalbaar wonen in de stedelijke regio's een uitgangspunt is (en speculatie op verdere prijsstijgingen door het woningtekort wordt voorkomen).

Een te sterke ruimtelijke segregatie kan de sociale verbanden in de stad aantasten. Het combineren van goedkope, middeldure en dure woningen in één wijk, waar in het verleden op is ingezet, blijkt moeilijk realiseerbaar en niet effectief in het bevorderen van sociaal contact. Maar het ontstaan van gehele stadsdelen met slechts wijken van goedkope of slechts dure woningen is niet goed voor de sociale samenhang in de stad en de samenleving en kan problemen van criminaliteit en overlast genereren. Een afwisseling van diverse typen wijken en een slimme ruimtelijke situering daarvan rond plekken waar mensen veel samenkomen, kan helpen sociale samenhang te behouden en een negatieve spiraal te voorkomen. Van belang is in alle woongebieden te investeren in een ondergrond voor actief burgerschap en ruimte te houden of maken voor initiatief en (sociaal) ondernemerschap in gemengde woon- en werkmilieus. Dat maakt de stad aantrekkelijk voor mensen met verschillende leefstijlen en culturele achtergronden. In de stedelijke regio's bevorderen we de sociale samenhang door op het niveau van stadsdeel/-wijk te zorgen voor voldoende afwisseling in woningtypen en prijsklassen, de ontwikkeling van gemengde woon/werkmilieus en een veilige, toegankelijke en aantrekkelijke, gezond ingerichte openbare ruimte. Voor de stedelingen kan ook de ontwikkeling van meer gemeenschappelijke woonvormen bijdragen aan een leefomgeving met een grotere sociale verbondenheid. Belemmeringen voor een rol van woningcorporaties in de ontwikkeling van dergelijke complexen in wet- en regelgeving zullen zo veel mogelijk worden weggenomen. En gemeenten wordt gevraagd ook ruimte te bieden voor burgerinitiatieven voor woningbouw.

Projecten voor verbreding woningaanbod



De Startmotor in Rotterdam-Zuid is een initiatief dat jongeren een veilige landingsplek in de stad biedt om hun wooncarrière te starten. Het functioneert als een gemeenschap waar jongeren samen leven met veel faciliteiten, en biedt hulp en ondersteuning daar waar nodig.



De Antillenstraat in Groningen: Stedelijk wonen aan het water in sociale huurwoningen.

De groei van het aantal huishoudens ontstaat in de komende periode al voor het overgrote deel door een toename van het aantal huishoudens in de leeftijdscategorie 70+ en in de periode tot 2050 bestaat de toename (bijna) volledig uit 70+-huishoudens. Bouwen met oog voor de toekomst vraagt om een leeftijdsbewuste woningbouw en stedenbouw die meer zijn toegesneden op de woonwensen van ouderen.

Het gaat zowel om kwaliteiten van de woning (eventueel kleiner, drempelloos, voorzieningen voor zorg en zorg op afstand), als om de locatie van de woningen (nabij winkels, OV, ontmoetingsplekken) en om het creëren van een omgeving met voldoende sociale samenhang (met nabijheid van andere ouderen, maar ook gezinnen en kinderen). Een deel van de ouderen kiest na afronding van hun arbeidstijd bewust voor een nieuwe woon- en leefomgeving (bijvoorbeeld meer hoogstedelijk met veel voorzieningen, meer landelijk met meer rust en groen, of nabij hun kinderen), maar een groot deel is toch gehecht aan de eigen wijk en sociale omgeving en wil daar blijven wonen. Om tot een voor ouderen aantrekkelijk woningaanbod te komen zullen ook in en aan bestaande wijken voor hen geschikte woningen gerealiseerd moeten worden. Daarnaast kan voor ouderen die willen verhuizen naar een rustigere omgeving, ook buiten het stedelijk gebied vrijkomende bestaande bebouwing getransformeerd worden tot wooncomplexen voor ouderen.

Een groter woningaanbod voor ouderen biedt ook kansen om tot een grotere doorstroming en een betere benutting van de woningvoorraad te komen. Veel ouderen wonen alleen in eengezinswoningen en zouden best kleiner willen wonen. Maar alleen een geschikt woningaanbod is niet voldoende om die kansen te benutten, daarvoor zullen zowel Rijk als gemeenten aanvullende maatregelen moeten treffen om bijvoorbeeld ook financiële belemmeringen (onder meer huurmiddeling) en praktische belemmeringen (bijvoorbeeld verhuizen) zo veel mogelijk weg te nemen.

Voorkeursvolgorde verstedelijking
Het Rijk zet bij de invulling van de integrale verstedelijkingsstrategieën op regionale schaal in op de volgende voorkeursvolgorde voor de ontwikkeling van nieuwe woon- en werklocaties.

Keuzes voor verstedelijking: voorkeursvolgorde

- Op basis van de nationaal afgesproken uitgangspunten bepalen de decentrale overheden (en in voorkomende gevallen ook het Rijk) de woningbehoefte voor de regio voor de kortere en de lange termijn (qua betaalbaarheid, woonmilieus en type woningen). De woningbehoeften van de gemeenten en de regio passen daarbij binnen de provinciale behoefte (en de provinciale behoeften passen in de nationale behoefte). Dit geldt ook voor de gewenste ruimte voor bedrijventerreinen en kantoren (zie beleidskeuze 2.7).

- Er wordt regionaal tijdig voldoende plancapaciteit ontwikkeld zodat kan worden voorzien in de behoefte op korte termijn (10 jaar) en op lange termijn (30 jaar). Voorkeurslocaties en eventuele aanvullende locaties om in de planningsperiode aan de behoefte te voldoen, worden zo nodig gelijktijdig in beeld gebracht en ontwikkeld. De inzet is om tijdig in de behoefte te voorzien én kwaliteit te realiseren. Het uitgangspunt is het aanhouden van een plancapaciteit van 130 procent van de woningbehoefte in 2030. Tevens moet de ontwikkeling van locaties steeds samengaan met een goede betaalbaarheid (zowel van de overheidsinvestering als van de te realiseren woningen).

- Bij het ontwikkelen van nieuwe woon- en werklocaties wordt ingezet op een goede ruimtelijke indeling van de regio die onnodige mobiliteitsstromen van personen- (onder meer woon-werkverkeer) en goederenvervoer voorkomt en wordt rekening gehouden met de verschillen in de vraag binnen de regio (bijvoorbeeld voorkeur voor de centrum-stad).

- Binnensteden en gebieden nabij en rondom OV-knooppunten worden optimaal benut als geconcentreerde woon- en werklocaties met een hoge bebouwingsdichtheid gekoppeld aan een goede ontsluiting. Bebouwingstypen die daarbij niet passen, zoals grondgebonden woningen, worden elders in het stedelijk gebied gerealiseerd. De selectie van locaties is gericht op de locaties die het beste scoren uit oogpunt van nabijheid ofwel goede aansluiting op het (bestaande of door te ontwikkelen) (OV-)netwerk.

- De behoefte aan ruimte voor wonen, werken en voorzieningen wordt bij voorkeur geaccommodeerd binnen bestaand stedelijk gebied. Per regio moet worden gekwantificeerd wat binnen bestaand stedelijk gebied kan worden geaccommodeerd. Accommodatie binnen bestaand stedelijk gebied vindt plaats binnen de kaders van de wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit, geluid, geur en omgevingsveiligheid.

- Waar binnenstedelijke accommodatie niet mogelijk is, gelet op de gevraagde segmenten en de omvang van de behoefte, de kaders van wet- en regelgeving of de kwaliteit en aantrekkingskracht van de stad en stedelijke regio als geheel, worden (aanvullend) verstedelijkingslocaties grenzend aan het bestaand stedelijk gebied gekozen. Ook hier is zorgvuldige afweging ten opzichte van andere belangen en koppeling aan goede (OV-)bereikbaarheid een vereiste.

- Als ook daarmee nog onvoldoende capaciteit ontstaat, worden ook locaties elders in de stedelijke regio/agglomeratie gekozen. Locaties binnen de bebouwing respectievelijk direct aansluitend op de bebouwing hebben, vanuit zorgvuldig ruimtegebruik, ook hier de voorkeur. Het kan echter in bepaalde regio's noodzakelijk zijn ook andere plekken in beeld te hebben. Nieuwe locaties moeten goed worden afgewogen tegen andere belangen ter plaatse en worden gekoppeld aan een goede (OV-)bereikbaarheid.

Van belang is per regio direct, gezamenlijk en in samenhang in beeld te brengen, wat de ruimtelijke en financiële mogelijkheden zijn en welke concrete acties moeten worden ondernomen op alle bovengenoemde onderdelen. Dit moet op een dusdanige wijze gebeuren dat het niet ten koste gaat van moeilijkere binnenstedelijke transformaties, en dat te gemakkelijk gekozen wordt voor buitenstedelijke uitleglocaties. Zo worden bestaande locaties en de bestaande ontsluiting optimaal benut.

- Bedrijventerreinen voor bedrijven met een zeer groot ruimtebeslag, zoals grote opslag- en distributiecentra, worden ontwikkeld buiten bestaand stedelijk gebied aan de hoofdinfrastructuur voor weg- en railvervoer en/of vervoer over water.

- Bij de ontwikkeling van nieuwe verstedelijkingslocaties (zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied) worden de mogelijkheden benut voor:
  - productie en gebruik van duurzame energie (aansluiting warmtenetten/benutten geothermie en restwarmte);
  - aanpassing aan klimaatverandering (tegengaan hittestress en voldoende wateropvang) door onder meer meer groen. Ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling (bijvoorbeeld in diepe polders of op slappe grond) worden vermeden of het effect daarvan wordt gemitigeerd;
  - behoud en versterking van natuur- en cultuurwaarden in de leefomgeving (vergroting biodiversiteit, voldoende natuur en ontwikkeling erfgoedwaarden en eigenheid van gebieden);
  - bijdragen aan de transformatie van verouderde gebieden;
  - verbetering van het regionaal economisch perspectief en het vestigingsklimaat;
  - het implementeren van slimme (technologische) oplossingen voor het stedelijk beheer en slim ruimtegebruik.

Deze volgorde is ook van toepassing als groei in niet-stedelijk gebied moet plaatsvinden. In dat geval moet stedelijk gebied worden gelezen als bestaand bebouwd gebied.

Het Rijk werkt samen met de medeoverheden de integrale strategie en deze voorkeursvolgorde uit in het Programma Verstedelijking en Wonen, om te komen tot een afgestemde aanpak. In dit kader wordt ook bezien of en op welke wijze deze strategie en volgorde (of onderdelen daarvan) in een instructieregel moeten worden opgenomen.

Inbreng regionale verstedelijkingsstrategieën
De integrale verstedelijkingsstrategie en de voorkeursvolgorde worden daarnaast door het Rijk ingebracht bij het formuleren en invullen van regionale verstedelijkingsstrategieën in regio's waar het Rijk partner is.

In de meest gespannen woningmarktregio's (de Metropoolregio's Amsterdam, Rotterdam Den Haag, Utrecht en Eindhoven, de stad Groningen en de regio Arnhem/Nijmegen) zet het Rijk er in Woondeals op in om door structurele samenwerking van het Rijk met deze regio's de belemmeringen voor de realisatie van bouwlocaties weg te nemen, als ook meer algemene belemmeringen voor het goed functioneren van de regionale woningmarkten. Het gaat erom gezamenlijk een versnelling en vergroting van de bouwproductie te realiseren. Tegelijkertijd spelen vooral in deze regio's, ook los van de groeiende bevolking, grote knelpunten op het gebied van bereikbaarheid. Met het oog daarop lopen in enkele regio's bereikbaarheidsprogramma's van Rijk en regio. Investeringen in nationale en vooral stedelijke verkeers- en vervoersnetwerken zijn vaak voorwaardelijk voor het realiseren van de verstedelijkingsopgave. Deze investeringen in netwerken zijn, vanwege de hoge kosten, medebepalend voor locatiekeuze en fasering. Daarnaast kunnen keuzes voor concentratie van verstedelijking medebepalend zijn voor investeringen in de netwerken.

In de regio's met de hoogste druk en/of een complexe verstedelijkingsopgave waarin meerdere nationale belangen samenkomen werken Rijk en regio gezamenlijk aan verstedelijkingsstrategieën waar integrale keuzes worden gemaakt op het gebied van onder andere wonen, werken, mobiliteit, recreatie in het groen, klimaatadaptatie, landschap, energietransitie. De verstedelijkingsstrategie vormt een belangrijke bouwsteen voor de gezamenlijk op te stellen Omgevingsagenda.

In een aantal regio's wordt voor de verstedelijkingsstrategie een wat groter schaalniveau bekeken vanwege de samenhangende opgaven: de regio Groningen-Assen, Brabantstad en de regio Arnhem/Nijmegen/Food Valley. Naast de Woondeal regio's wordt ook voor de regio Zwolle gewerkt aan een verstedelijkingsstrategie waarin klimaatadaptatie een van de grote opgaven is.

Ook buiten deze regio's is in steden/regio's sprake van groei en werken Rijk en regio samen. Het Rijk levert ook daar inbreng op basis van de verstedelijkingsstrategie en de voorkeursvolgorde. Het formuleren van een gezamenlijke verstedelijkingsstrategie is daar onderdeel van het opstellen van de Omgevingsagenda.

Keuzes voor verstedelijking: zoekgebieden voor grootschalige ontwikkellocaties

Voor de meest gespannen woningmarktregio's zijn de zoekgebieden voor grootschalige ontwikkellocaties:

- Metropoolregio Amsterdam (MRA): de acht regionale 'sleutelgebieden' die de MRA heeft vastgesteld, waaronder Havenstad en Almere (waarbij de locatie Kronenburg nog nadere besluitvorming vraagt);
- Metropoolregio Utrecht (MRU): Utrecht stationsgebied, Merwedekanaalzone, Utrecht Science Park/Rijnsweerd, en A12-zone (breed);
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH): Den Haag CID/Binckhorst, Rotterdam Stadionpark en A16-zone, overige zone Verstedelijkingsalliantie Zuid-Holland;
- Metropoolregio Eindhoven (MRE): Spoorzone Eindhoven (waaronder Eindhoven Internationale Knoop XL, Strijp S en Strijp T);
- Stad Groningen: Suikerfabriekterrein en Eemskanaalzone;
- Arnhem-Nijmegen: Nijmegen Kanaalzone en Nijmegen Stationsgebied.

Het realiseren van deze grootschalige ontwikkellocaties is van groot belang voor het behalen van de ambities voor verstedelijking in deze regio's. Het is een gezamenlijke opgave voor alle overheidslagen om deze te laten slagen. In de regionale verstedelijkingsstrategieën en de uitvoering van de Woondeals wordt dan ook gekeken op welke manier de verschillende partijen kunnen bijdragen aan het behalen van die ambitie.

Beleidskeuze 3.4

Voor de bestaande bebouwing zetten we in op een integratie van stedelijke ontwikkeling en beheer om te komen tot een efficiënte aanpak van de vele opgaven daar.

Ook in gebieden waar geen nieuwe woon- of werklocaties worden toegevoegd, liggen er de komende decennia meerdere grote opgaven voor de inrichting van de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan woonbebouwing die niet meer voldoet aan de vraag, bedrijventerreinen die verouderd zijn, openbare ruimte die kwalitatief niet meer voldoet en anders moet worden ingericht (bijvoorbeeld met betrekking tot de parkeervoorzieningen), het gebied dat klimaatbestendig moet worden gemaakt, leidingen die vervangen moeten worden of bebouwing die moet worden verduurzaamd om de CO_2-uitstoot terug te brengen. Oppakken van de verschillende opgaven in samenhang is in gebieden waar de ruimte al intensief gebruikt wordt (ook ondergronds), ruimtelijk gezien vaak noodzakelijk en zal in het algemeen meerwaarde bieden door een grotere efficiëntie, een hogere kwaliteit en meer draagvlak bij de bewoners. Ook in het interbestuurlijke Programma Bodem en Ondergrond zal aandacht zijn voor deze onderwerpen. Dit programma heeft als doel het bevorderen van duurzaam beheer en gebruik van bodem, ondergrond en grondwater.

De Omgevingswet legt de basis voor een inhoudelijk meer samenhangend beleid, en maakt daarmee een integrale aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming mogelijk. Dit kan leiden tot andere keuzes voor de te nemen maatregelen in de openbare ruimte en in het gebouwde deel van de omgeving, en daarmee tot betere resultaten. Deze keuzes kunnen gemeenten in gemeentelijke omgevingsvisies vastleggen. Ook de Transitievisie warmte die de gemeenten in 2021 opstellen, is een belangrijke bouwsteen voor zo'n samenhangende aanpak.

Om tot een samenhangende aanpak te komen is een integraal ruimtelijk ontwerp nodig[66], waarbij op de verschillende ontwerpniveaus de verschillende opgaven worden gebundeld. Dit geldt zowel voor

[66] De gemeente Amsterdam ontwikkelt in deze lijn een methode integrale aanpak openbare ruimte.

het gebouwde deel van de omgeving zoals wooncomplexen, als voor de openbare ruimte daartussen. Bij verbouwingen aan oudere flats om deze het aardgasvrij te maken kan in een integraal ontwerp het bouwkundig verbeteren en verduurzamen van de schil in energetische zin samengaan met water retentiemaatregelen middels een groen dak en met ingrepen die de biodiversiteit bevorderen zoals gevelnestkastjes. Als slecht geïsoleerde oude woningen niet op rendabele wijze energetisch verbouwd kunnen worden, kunnen de opgaven leiden tot sloop en nieuwbouw. Vernieuwing en verduurzaming kunnen zo ook worden benut om te komen tot gezondere woningen. De maatregelen met het oog op de verschillende opgaven komen onder meer samen in ontwikkelschetsen voor de openbare ruimte en straatprofielen, waarbij ontwikkelingen bovengronds, op maaiveld en ondergronds in samenhang worden bezien. Een integraal ruimtelijk ontwerp op het niveau van de wijk kan ambities voor gemengde woonwerkmilieus met bijvoorbeeld ook woningen voor ouderen in beeld brengen, toekomstgericht met meer groen, water en ruimte voor energie-infrastructuur.



Door integratie van stedelijke ontwikkeling en beheer kan gekomen worden tot een efficiënte aanpak van vele opgaven.

Een deel van de mogelijk te bereiken synergie in de aanpak van bestaande wijken ligt ook in de afstemming van de inzet op de beleidsopgaven met het beheer van de openbare ruimte en de publieke voorzieningen[67]. De omvang van de voorliggende beleidsopgaven vraagt om een samenhangende aanpak, waarbij zo veel mogelijk wordt aangesloten bij vervangingsinvesteringen, bijvoorbeeld die in de riolering. Een integraal ontwerp, bijvoorbeeld in een gevel-tot-gevel concept[68], en een geïntegreerde aanpak zijn de basis om op efficiënte wijze tot een oplossing voor alle opgaven te komen.

Overzicht over ontwikkelplannen, geplande maatregelen voor de gebiedsopgaven en voorgenomen beheeringrepen in elk deel van de stad in elke tijdsperiode, bijvoorbeeld door een totaalplan of een digitaal systeem voor stedelijk ontwikkeling en beheer, is daarbij erg belangrijk. In dit systeem dienen ook aanleg- en beheeringrepen van private infrastructuurbeheerders (beheerder energie-infrastructuur, kabelexploitanten et cetera) te worden opgenomen. Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze de verschillende beheercycli gesynchroniseerd zouden kunnen worden voor een gecombineerde

[67] De Kopgroep Beheer heeft in vijf pilotwijken ervaring opgedaan met deze aanpak. Op basis van de inzichten is een City Deal in voorbereiding en wordt een leerstoel voor de WUR ontwikkeld.

[68] De gemeente Rotterdam werkt in vooroorlogse wijken met een gevel-tot-gevel methode waarbij het beheer van riolering wordt gecombineerd met een nieuwe inrichting van het straatprofiel t.b.v. klimaatadaptatie.

aanpak. Dit betekent soms het naar voren halen van later geplande ingrepen; overheden zullen daarvoor ook extra budgetten vrij moeten maken. Gelet op de lange duur van de verschillende beheercycli zijn een snelle inventarisatie van de verschillende opgaven en goed inzicht in de opgaven voor de langere termijn belangrijk om de komende jaren geen kansen te missen. Een efficiënte samenhangende aanpak plaatst alle overheden voor een grote inhoudelijke en organisa-torische opgave. Deels zal ook samenhang over de grenzen van de bestuurslagen heen gerealiseerd moeten worden in het kader van Omgevingsagenda's en de regionale investeringsagenda's. Gebiedsgericht zullen partijen dan de mogelijkheden moeten bezien om de plannen en de planningen af te stemmen. Het oppakken van opgaven in samenhang vergt speelruimte voor de uitvoerende partijen; kaders van hogere overheden en interbestuurlijke afspraken zullen zo moeten worden geformuleerd dat zij zowel zekerheid geven over het te behalen totaalresultaat als ook ruimte bieden aan de uitvoerende organisatie om de verschillende transitieopgaven in een samenhangende aanpak te realiseren.

Smart Cities en Regions
Technologische ontwikkelingen, zoals de toepassing van sensoren en digitale systemen waarmee grote hoeveelheden data verwerkt kunnen worden, bieden Nederlandse steden en regio's mogelijkheden voor een efficiënter en flexibeler beheer, waardoor bijvoorbeeld een betere afhandeling van verkeers- en afvalstromen mogelijk wordt, minder energieverbruik nodig is voor wegverlichting en de noodzaak voor reparatie van voorzieningen in de openbare ruimte sneller wordt onderkend. Digitalisering en innovatie kunnen oplossingen bieden voor de verschillende opgaven voor de fysieke leefomgeving waarvoor steden en regio's zich gesteld zien. Tegelijkertijd bieden digitale technologieën ook daarbuiten kansen voor steden en regio's die indirect ook doorwerking hebben naar de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld in de gezondheidszorg waar ze andere manier van zorgverlening mogelijk maken en daarmee van invloed zijn op het woongedrag van ouderen. Digitalisering en ICT hebben invloed op (het gebruik van) de fysieke leefomgeving, doordat bepaalde activiteiten digitaal overal kunnen worden uitgevoerd, denk bijvoorbeeld aan thuiswerken en online winkelen. De fysieke leefomgeving kan daarmee sneller van functie van veranderen, en wordt dus meer flexibel ingezet. Daarnaast vergt de digitale infrastructuur (bijvoorbeeld zendmasten) ook in het stedelijk gebied fysieke ruimte. En maakt de digitalisering ook andere en verdergaande vormen van participatie mogelijk van burgers bij de besluitvorming over de inrichting en het beheer van de stad of regio.

De grote Nederlandse steden werken sinds 2017 op basis van de gezamenlijke NL Smart City Strategie samen met Rijk, bedrijfsleven en kennisinstellingen om de toepassing van innovatie en technologie in de Nederlandse steden te versnellen en hun internationale concurrentiepositie te versterken. Om hier invulling aan te geven, trekken de vijf grootste gemeenten van Nederland elk één van de volgende thema's: veiligheid, gezondheid, mobiliteit, weerbaarheid, en circulaire economie. Het Rijk bevordert de ontwikkeling van digitale technieken in/ten behoeve van de fysieke leefomgeving enerzijds vanuit algemene invalshoeken als digitalisering en innovatie en anderzijds vanuit specifieke innovatieprogramma's in beleidssectoren bijvoorbeeld gericht op zorg op afstand of *smart mobility*. Het gaat daarbij zowel om de technologische ontwikkeling als om de toepassing van de technologie in de maatschappij en de vraagstukken die daarmee samenhangen, bijvoorbeeld de kwetsbaarheid voor digitale inbraken of het recht op privacy. In 2020 zijn een aantal steden uit het G40-netwerk en het Rijk met bedrijfsleven en kennisinstellingen de City Deal 'Een slimme stad, zo doe je dat' gestart. In de City Deal wordt onderzocht hoe digitalisering en technologisering onze steden, regio's en dorpen veranderen en welke instrumenten we nodig hebben om de leefbaarheid in onze steden te vergroten en onze democratische waarden te kunnen waarborgen.

Beleidskeuze 3.5
We richten de leefomgeving zo in dat deze een actieve, gezonde leefstijl en maatschappelijke participatie bevordert en we verbeteren de luchtkwaliteit, zodat in 2030 wordt voldaan aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie.

Het is belangrijk dat inwoners van steden en regio's gezond kunnen wonen, werken en ontspannen. Dit vereist een goede leefomgevingskwaliteit, op het gebied van bodem, water, lucht, geluid, geur,

externe veiligheid en risico's van infectieziekten, waarbij gezondheid en welzijn steeds meegewogen worden in de ruimtelijke keuzes. Mobiliteit en verplaatsingen spelen een belangrijke rol in het functioneren van de stad. Schoon verkeer en een vervoerssysteem dat mensen aanzet tot bewegen, helpen de stad gezonder te maken. Vanuit dit oogpunt is een mobiliteitssysteem gewenst dat actieve vervoersvormen (fietsen en lopen) en OV-gebruik stimuleert. Daarnaast moet de openbare ruimte voldoende ruimte bieden om te ontspannen, bewegen en spelen en de interactie tussen stadsbewoners te stimuleren.

De leefomgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verleiden tot een gezondere leefstijl (bewegen, ontspannen, rookvrije gebieden en een gezond voedingsaanbod) en het vergroten van het gezondheidspotentieel van kwetsbare groepen (in het bijzonder ouderen en mensen met een lage sociaaleconomische status). Gezondheidsbevordering via de leefomgeving wordt dan ook met voorrang toegepast in wijken en buurten met gezondheidsachterstanden. Dit vraagt om een sterkere wederkerige samenwerking tussen het ruimtelijk domein en het sociale gezondheidsdomein. Die samenwerking is nog niet vanzelfsprekend. Om kennis te ontwikkelen en te delen en te komen tot een samenhangende aanpak over de grenzen van de beleidsterreinen en de vele betrokken organisaties heen start het Rijk samen met onder meer de GGD'en en de gemeenten een programma Gezonde Leefomgeving. Inhoudelijk richt dit programma zich op gezondheidsbevordering fysiek en sociaal (bewegen, sporten, spelen, ontmoeten, sociale cohesie, gezond voedselaanbod, mentale druk, gezond ouder worden, toegankelijkheid) en fysieke gezondheidsbescherming.

Voorbeeld van inrichting voor actieve, gezonde leefstijl.



Door juiste inrichting van de openbare ruimte kan een actieve, gezonde leefstijl worden bevorderd. Beeld: Project 'Into the wild, Den Haag'.

In gebieden waar wonen en industriële activiteiten samengaan, zal in het kader van de vergunningverlening bijzondere aandacht nodig blijven voor omgevingsveiligheid en het beheersen en voorkomen van milieurisico's. In de woon- en leefgebieden moet door aanscherping van uitstootnormen en een toenemende elektrificatie van het verkeer de luchtkwaliteit worden verbeterd om te komen tot vermindering van de gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging. De ambitie is dat in 2030 alle nieuw verkochte auto's emissieloos zijn. Overheden en maatschappelijke partijen werken aan de invoering van een stedelijk distributiesysteem. Daarmee moeten vanaf 2025 leveringen in de stadskernen van de 30 tot 40 grootste gemeenten emissievrij zijn en vanaf 2030 moet dit de norm zijn.

Schone lucht in de stedelijk gebieden vergt daarbij ook een afname van de uitstoot van de landbouw, de houtstook, de industrie en de scheepvaart. Voor gebieden met een sterk verhoogde concentratie werken

overheden samen aan een gebiedsgerichte aanpak om de gezondheid zo snel mogelijk te verbeteren. Op basis van het Schone Lucht Akkoord werken Rijk, provincies en gemeenten verder aan de opgave om tot een permanente verbetering van de luchtkwaliteit te komen.
We zetten gezondheid centraal en werken toe naar het voldoen aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie in 2030.

Op wijkniveau is ook de sociale veiligheid een belangrijke factor voor de stedelijke ontwikkeling. In Nederland wonen 700.000 mensen in een omgeving waar de leefbaarheid onvoldoende is en waar onveiligheid en overlast zich bovenmatig manifesteren. Om de leefbaarheid te verbeteren werkt het Rijk in het interbestuurlijke programma Leefbaarheid en Veiligheid samen met gemeenten en maatschappelijke partners aan de ontwikkeling van een samenhangende aanpak op de terreinen wonen, werken en participatie, onderwijs en veiligheid. Dit vindt plaats in 16 stedelijke vernieuwingsgebieden waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staan[69].

Beleidskeuze 3.6

We versterken het aanbod en de kwaliteit van het groen in de stad en verbeteren de aansluiting op het groene gebied buiten de stad in een samenhangende aanpak van de stedelijke groenstructuur. Een natuurinclusieve ontwikkeling van de stedelijke regio's en natuurinclusief bouwen zijn het uitgangspunt.

De aanwezigheid van groen en water in en rond de stad vormt een belangrijke factor voor de kwaliteit van het stedelijk leven en de aantrekkelijkheid van de stad. Het draagt bij aan een prettig en gezond woonmilieu en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Het vormt een omgeving voor ontspanning en biedt de ruimte voor recreëren, ontmoeten en gezond bewegen. Parken en speeltuinen dragen daarmee ook bij aan de sociale cohesie in wijken. Daarbij moet met name bij het toevoegen van nieuw stilstaand wateroppervlak wel worden gelet op het voorkomen van nieuwe risico's voor infectieziekten. Groen en water in de stad spelen ook een belangrijke rol bij het tegengaan en het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering. En beide zijn cruciaal voor het versterken van de bijdrage van het stedelijk gebied aan de biodiversiteit. Ook kleinschalige voorzieningen zoals nestkastjes kunnen daaraan bijdragen.

Extra aandacht is ook nodig voor de randen van het stedelijk gebied naar de aansluiting op het omliggende landschap. Hier is vaak sprake van wisselende ruimtelijke kwaliteit. Soms is er een mooie overgang tussen woongebieden en een groen stedelijk uitloopgebied, maar vaak is verrommeling zichtbaar. Stadsranden en het ommeland zijn gebieden waar we zorgvuldiger met onze ruimte moeten omgaan. Een betere inrichting van het gebied kan voor bewoners waarde toevoegen (zoals meer ruimte voor bewegen) en doorlopende groenstructuren kunnen als ecologische verbindingszones fungeren. Door een samenhangende aanpak van stad en ommeland kan de verbinding tussen beide worden hersteld en zowel de kwaliteit van de stad als die van het ommeland worden versterkt. De inzet van ruimtelijk ontwerp(end onderzoek) helpt hierbij. Ook de bossenstrategie kan daarbij een kans vormen. Door grootschalige herbebossing in de buurt van steden krijgen burgers meer recreatiemogelijkheden.

[69] Zie TK 30995, nr.98

Voorbeeld van natuurinclusieve inrichting.



Aanwezigheid van groen en water dragen bij aan een prettig en gezond woonmilieu, ook in woonstraten kan hieraan bijgedragen worden. Beeld: Natuurinclusieve herinrichting Genderdal, Eindhoven.

Vanwege de belangrijke rol die groen en water kunnen spelen in de opgaven van de stad zetten de overheden extra in op het vergroenen van de steden en het toevoegen van water, het vergroten van de recreatieve mogelijkheden en op de natuurwaarde van de stedelijke groene gebieden. De vele doelen die met het vergroenen van de stad gediend worden, leiden nu vaak tot een versnipperde aanpak. Daarbij wordt de waarde die groen kan toevoegen aan te ontwikkelen vastgoed bij het ontwikkelen van plannen vaak niet onderkend en wordt bij groenaanleg het beheer vaak onvoldoende geregeld. Het opstellen van een stedelijk/regionaal groenplan, als onderdeel van de regionale verstedelijkingsstrategie of de omgevingsvisie kan een goede basis vormen voor een samenhangende aanpak om de versteende gebieden te vergroenen. Het gaat om het maken van een groenstructuur en verbindingen op het schaalniveau van de stedelijke regio, waardoor stedelingen nabij de stad kunnen recreëren in een aantrekkelijk groengebied en natuurwaarden de stad binnen kunnen komen. Om groengebieden in de stad waar stedelingen kunnen wandelen en hardlopen, om groen in de wijk dat aansluit op de behoefte van de wijkbewoners en dat het aanzicht en het leefklimaat daar verbetert en om nestmogelijkheden voor dieren in/aan gebouwen. Het Rijk zal samen met de gemeenten de instrumenten voor een samenhangende aanpak van het groen in en om de stad ontwikkelen en met hen afspraken maken over de toepassing ervan. De ontwikkeling van een stedelijk groenfonds waarin publieke en private financiële stromen worden gebundeld, kan de financiële basis vormen voor een actieve en samenhangende aanpak van de versterking van het stedelijk groen. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het voor gemeenten mogelijk om in het gemeentelijk omgevingsplan eisen te stellen over natuurinclusief bouwen, zowel op gebouw als op gebiedsniveau.

Beleidskeuze 3.7
Steden en regio's worden klimaatbestendig ingericht.

Door de klimaatverandering zullen extreme weersomstandigheden steeds vaker voorkomen met slachtoffers (met name door hittestress) en veel schade (>€ 70 miljard tot 2050) als mogelijk gevolg. Veel klimaatrisico's zullen zich pas later in deze eeuw manifesteren, maar ook nu komen extremere weertypen al vaker voor. En het klimaatbestendig maken van de fysieke leefomgeving kost veel tijd. Daarom is het nu tijd voor actie en zijn er ook al op kortere termijn maatregelen nodig in stedelijk gebied.
Overheden toetsen de besluiten over de ontwikkeling en inrichting van het stedelijk gebied steeds op de

gevolgen voor de klimaatbestendigheid. Decentrale overheden voeren iedere zes jaar een stresstest uit waarmee de risico's en gevolgen op het gebied van hitte, droogte en water(overlast) in kaart worden gebracht. De resultaten kunnen gebruikt worden om vast te stellen waar maatregelen noodzakelijk zijn in de bestaande bebouwde omgeving en bij keuzes van de locaties voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.[70] Gemeenten zullen in samenwerking met andere betrokken partijen zoals waterschappen een planning moeten maken hoe en wanneer de verschillende delen van het stedelijk gebied worden aangepast aan de te verwachten gewijzigde klimaatomstandigheden. Daarbij kan ook aansluiting worden gezocht bij een op te stellen stedelijk groenplan (zie beleidskeuze 3.6) en de aanpak voor de bestaande bebouwing (beleidskeuze 3.4). De gehele gebouwde omgeving moet in 2050 waterrobuust en klimaatbestendig ingericht zijn.

Voorbeeld van vergroening van stedelijk gebied.



Ook het stedelijk gebied kan bijdragen aan doelen op het gebied van klimaatadaptatie en gezondheid. In beeld het Raadhuisplein in Emmen met veel ruimte voor groen en water.

Naast maatregelen in de openbare ruimte zullen voor een goede aanpassing aan het gewijzigde en zich nog wijzigende klimaat ook maatregelen nodig zijn aan privégrond en aan gebouwen in privé-eigendom. Bijvoorbeeld gericht op het realiseren van meer onverharde tuinen en groene daken met beplanting die water vasthoudt, de hitte vermindert en meer schaduw biedt. Het Rijk zal in overleg met de gemeenten bezien of een stimulerende aanpak voldoende is voor een effectieve aanpak, dan wel dat een aanvullend ook meer verplichtende instrumenten moeten worden ontwikkeld.

Klimaatadaptatie dient ook steeds onderdeel te zijn van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en investeringen die vanwege de grote transities gedaan worden. Verdichting in stedelijk gebied moet gekoppeld worden aan groen en water, om duurzaam en met kwaliteit te kunnen verstedelijken. Op dit moment is dat nog niet vanzelfsprekend. Compacte verstedelijking in combinatie met voorbereiding op de gevolgen van klimaatverandering vragen om een doordachte en afgewogen invulling van het openbare en private ruimtegebruik. Ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling moeten worden vermeden (diepe polders, slappe grond, verdroging, zoute kwel) of het effect moet worden gemitigeerd. Nieuwe ontwikkelingen achter de dijken en duinen worden zo veel mogelijk uitgevoerd op een wijze dat de overstromingsrisico's niet toenemen.

[70] De blauwe kamer in opdracht van BNSP en NVTL, Regio van de Toekomst: Schetsen voor de Nationale Omgevingsvisie, 2019.

Beleidskeuze 3.8

Het mobiliteitssysteem (voor personen én goederen) in, rondom en tussen de steden levert een goede bereikbaarheid. We benutten de bestaande netwerken optimaal en zorgen dat modaliteiten onderling zijn verknoopt en worden benut op hun specifieke kwaliteiten. Een efficiënt en duurzaam mobiliteitssysteem draagt bij aan een gezonde leefomgeving en een gezonde leefstijl.

Mobiliteit is een onmisbaar onderdeel van de stedelijke ontwikkeling en -planning. Bouwen zonder goed na te denken over de locatie en mobiliteitsoplossingen kan grote nadelige effecten hebben voor de bereikbaarheid en leefbaarheid van stad en regio. Nieuwe woon- en werkgebieden leiden, als er geen goede alternatieve vervoersmogelijkheden beschikbaar zijn, tot veel extra autoverplaatsingen op reeds drukke wegen. De hoofdkeuzes over de ontwikkeling van woonlocaties en werklocaties en mobiliteit moeten daarom steeds op elkaar worden afgestemd. Daarbij doen we recht aan de verhouding tussen collectief en individueel vervoer voor zowel korte als langere afstanden. Alleen met een samenhangende multimodale benadering voor gebieden zorgen we dat deze bereikbaar en leefbaar blijven.

Anders verplaatsen

In groeiende stedelijke gebieden neemt de druk op het mobiliteitssysteem toe. In compacte steden kunnen mensen zich gemakkelijker en efficiënter verplaatsen met de fiets, te voet en met het openbaar vervoer. Veel steden zetten daarom in op een verminderd gebruik van de privé-auto in de stedelijke regio en met name in de meer compacte delen van de stad. Ze geven ruimte aan deze andere vervoerswijzen en stimuleren daarnaast ook deelmobiliteit. Een kleinere rol voor de privé-auto in de stad leidt tot minder ruimtebeslag, minder CO_2-uitstoot en energieverbruik, een betere luchtkwaliteit, minder geluidsoverlast en een betere gezondheid. Het mobiliteitssysteem kan een duurzaam en gezond mobiliteitsgedrag stimuleren. Dit vergt extra inzet voor de aanpassing van het mobiliteitssysteem, via aanvullende fiets-voorzieningen, fiets- en voetpaden, aanpassing parkeerbeleid en -normen, verbetering OV en betere overstapfaciliteiten tussen de verschillende vormen van vervoer. We integreren het mobiliteitssysteem in en rondom de steden en richten het duurzaam in, waarbij modaliteiten op hun specifieke kwaliteiten worden benut.

Voorbeeld van bevorderen ander mobiliteitsgedrag.



Met project Rode Loper in Amsterdam wordt er meer ruimte voor voetgangers gecreëerd.

Schaalsprong in OV-systeem
In groeiende stedelijke regio's met een hoge dichtheid is naast het efficiënter benutten van het bestaande netwerk een schaalsprong in het stedelijk OV-systeem nodig om verdere verdichting en verduurzaming van de mobiliteit mogelijk te maken. Die hoge dichtheid maakt efficiënt, hoogwaardig OV mogelijk en het hoogwaardige OV maakt een compacte ontwikkeling mogelijk. Die wederzijdse afhankelijkheid vraagt om de gezamenlijke inzet van overheden, (project)ontwikkelaars en OV-bedrijven om bewoners en bedrijven in de verschillende doelgroepen een afgestemd totaalconcept te bieden van wonen, werken en verplaatsen. In het Toekomstbeeld OV 2040[71] zijn drie pijlers voor de verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer geschetst, waarbij vooral pijlers Focus op de kracht van het OV en de Drempelloos van deur tot deur, verder invulling geven aan deze inzet.

Kwaliteitsverbetering en inpassing weginfrastructuur
Door de opkomst van de elektrische (zelfrijdende) auto (lage gebruikskosten, geen emissies) zal het gebruik van de auto naar verwachting nog groeien. De auto is en blijft buiten de stedelijke regio's (en ook voor delen van de stedelijke regio's) het belangrijkste vervoermiddel. Een grote toename vergt in de stedelijke regio's echter nieuwe keuzes. De ruimte voor uitbreiding van het netwerk is hier fysiek beperkt en uitbreidingen zijn financieel kostbaar. Daarom zal eerder worden gekozen voor overstappunten en het niet toegankelijk maken van de binnenstad voor individueel gebruikte auto's.

De hoofdwegen vormen binnen de stedelijke regio vaak een grote ruimtelijke barrière. Ook het wegennet in de stedelijke regio vereist investeringen in de capaciteit van de verbindingen en in een betere ruimtelijke inpassing om de barrièrewerking te verminderen. Buiten de steden zijn transformaties nodig om voor snelfiets en zelfrijdende voertuigen passende infrastructuur te ontwikkelen. Eventuele investeringen zullen meelopen in de reguliere MIRT-systematiek.

Vervoerhubs
Er komt veel verkeer naar de stedelijke regio's. Met name het inkomend autoverkeer legt een grote druk op het gebied en het stedelijk mobiliteitssysteem en die druk neemt door de ontwikkelingen in de toekomst naar verwachting nog toe. Om tot een goede integratie van het vervoerssysteem te komen en de reizigers een gebruiksvriendelijke overstap te bieden, moeten de vervoersmodaliteiten daarom op strategische plekken aan de rand van de stad of de regio aan elkaar worden gekoppeld. Overheden reserveren ruimte voor (de ontwikkeling van) hubs aan de randen van de stad of de regio en zetten zich gezamenlijk in om de vervoerssystemen te integreren en deze knooppunten te ontwikkelen. De opgave is om daar behalve efficiënte overstapplekken ook aantrekkelijke voorzieningen te creëren. Dit vraagt gezamenlijke inzet van de betrokken overheden. Voor de grootste stedelijke regio's is deze opgave onderdeel van de bereikbaarheidsprogramma's die worden opgesteld. Binnen de ring van vervoerhubs moeten de kosten van auto- en OV-gebruik zodanig worden afgestemd dat het benutten van de overstapvoorziening ook aantrekkelijk is. Ook binnen de steden zullen in de wijken kleinere vervoershubs moeten worden ontwikkeld om tot een goed geïntegreerd en voldoende fijnmazig vervoerssysteem te komen. Wijkcentra en grotere OV-haltes moeten zijn voorzien van fietsenstallingen en goed zijn ontsloten door loop- en fietspaden.

[71] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Contouren Toekomstbeeld OV 2040*, TK 23645, nr. 685, Den Haag 2019.

Voorbeeld van vervoershub in de regio.



Vervoersmodaliteiten worden op strategische plekken met elkaar verknoopt. Beeld: NS Station Sassenheim met een groot gratis parkeerterrein en goede verbinding met de bus, auto en fiets.

Aan de rand van de stad zullen overheden ruimte moeten reserveren voor overslagcentra in verband met de invoering van specifieke stedelijke distributiesystemen, waarmee vanaf 2025 de stadskernen van de 30 tot 40 grootste gemeenten emissievrij worden bevoorraad.

Smart mobility

De mogelijkheden van *smart technology* voor mobiliteit lijken zeer groot, zowel waar het gaat om het zelfstandig rijden van voertuigen als om het managen, sturen en delen van vervoerstromen en vervoersmiddelen. Over het tijdstip waarop zelfrijdende voertuigen algemeen zullen kunnen worden gebruikt op de openbare weg, verschillen de meningen, maar gebruik in de compacte en historische steden zoals Nederland die kent, lijkt vooralsnog ver weg. In het stedelijk gebied verbeteren slimmer OV en slimme systemen voor deelgebruik van fiets en auto al wel de bereikbaarheid. Zelfrijdende deelauto's zouden op lange termijn een bijdrage kunnen leveren aan de bereikbaarheid in de steden. Maar de verkeerskundige en maatschappelijke aspecten vragen nog nader onderzoek. Buiten de steden zal het gebruik van zelfrijdende auto's eerder kansen bieden; de omstandigheden voor deelgebruik zijn daar minder gunstig.

Innovaties in het mobiliteitssysteem



Gemeente Eindhoven organiseert een 'Mobility as a Service' pilot waarbij de focus ligt op duurzame en CO_2-emissievrije mobiliteitsbewegingen.



Vraaggestuurde mobiliteit verbindt hoogwaardig OV en woonlocaties. Beeld: Buurtauto in Breda.



Pakketjes worden in compacte steden per fiets afgeleverd. Beeld: Introductie van elektrische bakfietsen in binnenstad van Arnhem.



Met waterstofbussen wordt schoon en emissieloos OV mogelijk gemaakt. Beeld: Waterstofbus in regio Groningen Drenthe.

Gezamenlijk investeren in bereikbaarheid

Binnen groeiende stedelijke gebieden zal structureel meer geïnvesteerd moeten worden in stedelijke bereikbaarheid. Tegelijk moet ook de kwaliteit van verbindingen tussen de stedelijke regio's verbeterd worden en waar nodig uitgebreid. Beide zijn gezien de grote woningbouwopgave en de groei van steden noodzakelijk. Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk zullen gebiedsgericht afwegingen moeten maken om te komen tot afgestemde keuzes met betrekking tot de ontwikkeling van het mobiliteits-systeem. Dit gebeurt in het MIRT en in de grootste regio's al in de bereikbaarheidsprogramma's (voor Metropoolregio Amsterdam (MRA), Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en Metropoolregio Utrecht (MRU) en binnen SmartwayZ.NL.

Beleidskeuze 3.9

Voor gebieden buiten het Stedelijk Netwerk Nederland, die liggen aan de grens van het land en/of waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen, ontwikkelen de overheden gezamenlijk een integrale gebiedsgerichte ontwikkelstrategie.

Steeds duidelijk wordt dat de opgaven alleen goed aangepakt kunnen worden als we dit in samenhang doen, het ontwikkelpotentieel van heel Nederland benutten en zorgen voor een duurzame ontwikkeling en verbinding van alle delen van Nederland. Dit betekent niet dat overal hetzelfde moet gebeuren. Het vraagt voor alle regio's een specifieke strategie. In grensregio's, maar ook enkele andere regio's waar de bevolking daalt, spelen andere vraagstukken of zijn de omstandigheden anders. Daar is geen sprake van een kwantitatieve groei van het aantal woningen, maar bestaan vaak wel andere meer kwalitatieve vragen, gericht op de woonbehoefte van ouderen of flexwonen en spelen vragen rond de leefkwaliteit. Daarnaast kan er ook sprake zijn van onderbenutte economische potenties, bijvoorbeeld in de grensregio's. Mogelijkheden die niet alleen relevant zijn voor deze regio's maar in meer algemene zin ook voor de ontwikkeling van ons land. Door de barrièrewerking van de grens worden die mogelijkheden tot op heden echter niet of maar ten dele benut. Mede hierdoor stagneert in verschillende grensregio's de bevolkingsontwikkeling. Dit heeft consequenties voor het aanbod van voorzieningen, die belangrijk zijn voor de sociaal-fysieke leefbaarheid in deze regio's.

Het afnemende inwoneraantal heeft effecten op diverse domeinen. Het zorgt voor een extra druk op publieke voorzieningen. Een afname van economische activiteiten en bestedingen leidt tot minder inkomen en werkgelegenheid en legt druk op de detailhandel en commerciële dienstverlening. In het fysieke domein kan dit leiden tot verloedering en leegstand van woningen, bedrijventerreinen en ander vastgoed. Al deze effecten beïnvloeden de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en kunnen op zichzelf ook weer leiden tot een afname van het inwoneraantal.

Ook deze gebieden staan daarnaast voor dezelfde opgaven als de rest van Nederland. Er moet ruimte worden gevonden voor de klimaat- en energietransitie, de economie verandert en er vindt een transitie in de landbouw plaats. De demografische context vraagt om een andere, regio- en locatie specifieke aanpak en handelingsperspectief. Deze opgaven bieden net als elders tevens kansen.

Toekomstverkenningen naar het versterken van vitaliteit en leefbaarheid



Care2Share – Oosterparkwijk, Oost-Groningen: Een integraal concept voor zorg en ondersteuning met een bundeling van het zorggeld en zorg op maat; een abonnement op een goed leven.



De wijk als [t]huis, Geleen-Zuid en de Kluis: Een pleidooi voor de inrichting van verwaarloosde wijken als verbindende leefomgeving, waarin de auto plaats maakt voor ontmoetingsruimte.



Mark Us Familiehof, Sittard: Dit woonzorgconcept zet families weer in hun kracht met familiehuizen voor kinderen, ouders en grootouders rondom een gemeenschappelijk hof.



De Hofjes van Carnisse, Rotterdam: Hofjes als ontmoetingsruimte tussen de stadsparken, verzorgingscentra en primaire winkelstraten. Een stadswijk waar ouderen de mogelijkheid hebben actief onderdeel te kunnen zijn van een productieve, stedelijke samenleving.

Integrale gebiedsgerichte ontwikkelstrategie

In een gezamenlijke aanpak van overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewoners worden een integraal toekomstperspectief en bijbehorende ontwikkelstrategie geformuleerd om de economische kracht van deze (grens)gebieden te benutten. Zowel de opgaven in de fysieke leefomgeving, als op sociaal en economisch gebied pakken we aan. Hierbij spelen we samen in op de kansen voor het gebied vanuit de specifieke eigen kwaliteiten en de beschikbare ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en opgaven. Rijk en regio gaan samen aan de slag met het maken van Omgevingsagenda's waarin deze ontwikkelstrategieën worden opgenomen.

Het opstellen van een ruimtelijke ontwikkelstrategie volgt in principe dezelfde drie stappen als de integrale verstedelijkingsstrategie met dien verstande dat bij verdere ontwikkeling van voorzieningen, bereikbaarheid en woningvoorraad, het versterken van vitaliteit en leefbaarheid voorop staat mede door het benutten van eventuele grensoverschrijdende mogelijkheden/potentie.
Als daarbij nieuwe verstedelijkingslocaties aan de orde zijn, volgen zij de vervolgstappen zoals geschetst.

Regionale verdeling voorzieningen en bereikbaarheid
In situaties waarin de omvang van de bevolking afneemt, maar het aantal huishoudens nog toeneemt, kan het draagvlak voor voorzieningen worden behouden door voorzieningen te combineren en ook in de kleinere kernen bij te bouwen voor de eigen behoefte. Er kunnen voordelen liggen in het combineren van diverse typen voorzieningen (bijvoorbeeld huisarts en apotheek, school-bibliotheek-buurthuis of een bibliotheek-winkel). Naast basis- en voortgezet onderwijs is ook het behoud van (bereikbare) faciliteiten voor beroepsonderwijs (eventueel als dependance) van belang voor deze gebieden. Wet- en regelgeving dient toereikend te zijn in het omgaan met dergelijke oplossingen. Bijvoorbeeld als het gaat om criteria voor minimale omvang van voorzieningen, zelfstandige huisvesting of bedrijfsvoering. Als dergelijke criteria in de praktijk niet toereikend zijn, stelt het Rijk experimenteerruimte beschikbaar om nieuwe aanpakken mogelijk te maken.

Naast het combineren van voorzieningen biedt ook de technologische ontwikkeling nieuwe mogelijkheden voor efficiëntere voorzieningen waarmee ook in gebieden met een lagere bevolkingsdichtheid een toereikende dienstverlening in stand gehouden kan worden. Ontwikkelingen in de ICT bieden bijvoorbeeld vergaande nieuwe mogelijkheden voor zorg op afstand. Nieuwe vervoersconcepten als *Mobility as a Service*, deelauto's en -fietsen, gecombineerd doelgroepenvervoer en OV, netwerken voor vervoer door vrijwilligers en nieuwe technologieën als zelfrijdende voertuigen kunnen straks een hoogwaardige aanvulling vormen op het OV en voorzien in de vervoersbehoefte van inwoners zonder eigen gemotoriseerd vervoer. De lopende innovatieprogramma's op deze onderwerpen zijn nu niet specifiek gericht op de toepassingsmogelijkheden en de omstandigheden in gebieden met bevolkingsdaling. Binnen deze programma's zal daarom een deelprogramma vormgegeven worden dat is gericht op de toepassing in (grens)gebieden met bevolkingsdaling.

Bij een sterkere bevolkingsdaling waarbij een combinatie van voorzieningen geen toereikende oplossing biedt en ook de technologische ontwikkelingen voorlopig geen extra soelaas bieden, zal de regio aangewezen zijn op een strategie van ruimtelijke concentratie van voorzieningen en van de categorieën bewoners die in het bijzonder zijn aangewezen op deze voorzieningen, zoals ouderen en zorgbehoevenden. In deze regionale subcentra/centrale dorpen kan dan een adequaat voorzieningenniveau gehandhaafd worden.

Vernieuwing van de woningvoorraad door transformatie en sloop
De gebieden met sterke bevolkingsdaling staan door het dalende aantal huishoudens op termijn voor de uitdaging om het woningbestand te verkleinen. Tegelijkertijd geldt dezelfde uitdaging als in heel Nederland dat de voorraad verduurzaamd, vernieuwd en getransformeerd moet worden. De transformatieopgave komt veelal voort uit een tekort in het aanbod van woningen voor ouderen en alleenstaanden. Per gemeente, of zelfs binnen een gemeente, verschilt vaak de situatie waardoor splitsing of samenvoeging van woningen noodzakelijk is. Transformatie van bestaand leegstaand vastgoed in woningen zal in verband met het behoud van de bestaande ruimtelijke structuur en het gebruik van grondstoffen in het algemeen de voorkeur hebben, maar in sommige gevallen zal nieuwbouw en sloop van bestaande bebouwing noodzakelijk zijn. De transformatie- en sloopopgave van woningen is vooral ook een regionaal vraagstuk. Onderdeel van de ruimtelijke ontwikkelstrategie zijn regionale afspraken over financiering en locaties waar de transformatie- of sloopopgave opgepakt wordt. Het opzetten van een regionaal herstructureringsfonds zal de financiering hiervan vereenvoudigen; alle eigenaren van vastgoed hebben baat bij een beter evenwicht tussen vraag en aanbod op de vastgoedmarkt. Bij de keuze voor locaties om te transformeren of te slopen wordt in principe ingezet op het compact houden van de kernen in de regio.

Aansluitend op deze ruimtelijke ontwikkelstrategie is ook een samenhangende aanpak van de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio nodig, waarbij ook nadrukkelijk gekeken wordt naar mogelijkheden over de eigen grens, waar vaak meer stedelijke gebieden liggen die aanvullende economische kansen bieden. Een belangrijke bouwsteen daarvoor is een realistisch en breed gedragen economisch toekomstperspectief. Met betrokkenheid van burgers, bedrijven, onderwijsinstellingen en externe deskundigen zal moeten worden vastgesteld welke specifieke kwaliteiten en mogelijkheden de regio in de huidige situatie heeft en welke mogelijkheden en ontwikkelingen zoals digitalisering, energie-

transitie en landbouwtransitie en de samenwerking met naburige regio's bieden. Zowel een gezamenlijk toekomstperspectief van overheden en instituties als daarop inspelende concrete initiatieven van burgers en ondernemers zijn nodig om tot een succesvolle verdere ontwikkeling van de regio te komen.

Een economisch toekomstperspectief voor de regio is onder meer van groot belang om de jeugd in de regio een toekomstperspectief te bieden. Een goede samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven is noodzakelijk om invulling te geven aan zowel het toekomstperspectief voor de regio als aan het toekomstperspectief voor de jeugd. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van de financiële ondersteuning die vanuit het Rijk geboden wordt voor versterking van het MKB in de regio (MKB-deals), voor versterking van de samenwerking van het beroepsonderwijs met het regionale bedrijfsleven (Regionaal Investeringsfonds MBO) en regionale investeringen via de Regio Envelop (Regio Deals).

Naast (een perspectief op) voldoende werkgelegenheid in de regio zijn ook regionale aanbod tekorten op de arbeidsmarkt een aandachtspunt. Door de snellere vergrijzing kunnen arbeidstekorten in de zorgsector zich hier eerder voordoen. Niet professionele onderlinge ondersteuning kan in regio's met een hechte sociale structuur de zorgvraag wel beperken, maar slechts ten dele ondervangen. Ook daar kan samenwerking over de grens soms een uitkomst bieden.

In een aantal gebieden waar bijzondere opgaven spelen die een bovenregionale uitstraling hebben en/of de draagkracht van de regio te boven gaan, sluit het kabinet samen met (publieke en private) partners Regio Deals. In Regio Deals werken Rijk en regio samen aan een gezamenlijke geïntegreerde aanpak ter verbetering van de economische, sociale en ecologische opgaven. Partijen verplichten zich aan elkaar om de komende jaren gezamenlijk aan nieuwe, concrete oplossingen te werken. In de deals staan de opgaven van de regio centraal. Deze opgaven zijn kenmerkend voor de regio en meervoudig van aard. Een Regio Deal kan bijvoorbeeld gaan over een verdere verbetering van de regionale samenwerking tussen partijen, dan wel de aanpak van knelpunten in regelgeving, mogelijke ondersteuning bij het aantrekken van private investeringsmiddelen, het slim delen van kennis en netwerken, het elkaar aan blijven spreken op afgesproken prestaties en andere samenwerkingsafspraken. Daarbij zijn de extra financiële middelen die het Rijk bijdraagt uit de Regio Envelop een katalysator, een tijdelijke financiële impuls om een duurzame, maatschappelijke verandering mede te bewerkstelligen.

Een deel van de gebieden waar zich bevolkingsdaling voordoet, ligt in de grensregio's. Verschillen in rechtssysteem, taal, cultuur et cetera. zijn een belangrijke barrière voor een snellere economische ontwikkeling. De aansluiting op en de toegang tot de arbeidsmarkt in de buurlanden zijn daarin een belangrijke factoren. De samenwerking tussen beroepsonderwijs en het bedrijfsleven kan door de regio verder worden uitgebouwd tot een grensoverschrijdende samenwerking waarvan de regio's aan beide kanten van de grens profijt zullen trekken. Om de kansen van deze regio's beter te benutten zijn grensland-agenda's opgesteld en wordt er door middel van Regio Deals specifiek in deze regio's geïnvesteerd. Het Rijk voert bijvoorbeeld ook overleg met Duitsland en België om te bezien of de wederzijdse erkenning van diploma's kan worden uitgebreid en of de communicatie over de bestaande afspraken over de gelijkwaardigheid van de verschillende diploma's kan worden versterkt. Ook grens-overschrijdende bereikbaarheid is daarbij essentieel. Bij uitvoering van het Toekomstbeeld OV 2040[62] zal de verbinding met het Stedelijk Netwerk Nederland voor een deel van de gebieden verbeteren. Verdere inzet op verbindingen vanuit dit netwerk tot in alle regio's en aansluiting op het IC-netwerk in de buurlanden (vanuit Groningen, Hengelo/ Enschede en Maastricht) draagt eraan bij dat ook het potentieel van de grensregio's kan worden benut.



Nationale keuzes sterke en gezonde steden en regio's

Stedelijk netwerk Nederland (Bk 3.1)
Versterken Stedelijk Netwerk Nederland en koppelen van richting verstedelijking aan ontwikkeling (OV-)infrastructuur

Stedelijke regio's (Bk 3.2)
Medeformuleren van een regionale strategie voor een samenhangende aanpak van wonen, werken, mobiliteit, gezondheid, veiligheid en leefomgevingskwaliteit in regio's

Gezonde leefomgeving (Bk 3.5)
Verbeteren luchtkwaliteit

PM2,5 > advieswaarde WHO

PM10 > advieswaarde WHO

Mobiliteitssysteem (voor personen én goederen) in, rondom en tussen de steden (Bk 3.8)
Leveren van goede bereikbaarheid, optimaal benutten van bestaande netwerken en modaliteiten onderling verknopen en benutten op hun specifieke kwaliteiten

Gebieden met een voorspelde daling in de woningbehoefte 2030 t/m 2039 (Bk 3.9)
Gezamenlijk ontwikkelen van een integrale gebiedsgerichte ontwikkelingsstrategie

4.2.4 Prioriteit 4
Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Nederland gaat voor een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Dit betekent dat landgebruik in balans wordt gebracht met natuurlijke systemen en ontwikkelingen in het landelijk gebied niet ten koste gaan van landschappelijke kwaliteiten. Dat draagt bij aan een landelijk gebied waar het prettig wonen en recreëren is en waarin ruimte is en blijft voor vitale landbouw. Met gezonde ondernemingen die een goed economisch perspectief hebben en werken in en aan een gezonde omgeving. In het landelijk gebied spelen veel nationale belangen die ruimte vragen, waaronder de ontwikkeling van een duurzame (kringloop)landbouw voor voedsel en agroproductie, het waarborgen van de waterveiligheid en klimaatbestendigheid, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende zoetwater en een goede kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Maar ook het behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten, de productie en transport van hernieuwbare energie en het verbeteren en beschermen van de biodiversiteit hebben ruimte nodig. Het versterken van onze natuur is mede vanwege de stikstofcrisis een urgente opgave. Deze verschillende, toenemende en deels strijdige claims op de fysieke leefomgeving vragen om nadere afweging zowel nationaal als in regionale en lokale gebiedsprocessen.

Beleidskeuze 4.1
In het landelijk gebied verbeteren we de balans tussen het landgebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht.

Nationaal Programma voor het Landelijk gebied
Op bepaalde plekken in het landelijk gebied leiden emissies van de landbouw tot een hoge druk op de bewoners, de natuur, de kwaliteit van het bodem- en watersysteem en de luchtkwaliteit. De duurzaamheidstransitie van de landbouw, de lange termijn aanpak stikstof, een efficiënter en minder gebruik van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en zoetwater, zijn nodig om milieu-, natuur- en waterdoelstellingen te halen. De stikstofcrisis maakt duidelijk dat, naast reductie van stikstof, herstel en verbetering van de Nederlandse natuur als geheel noodzakelijk is. Dit door natuurversterking en natuurinclusieve ruimtelijke inrichting en met speciale aandacht voor de individuele Natura 2000-gebieden als belangrijke dragers.

Om in Nederland structureel de natuurdoelen te halen en ruimte te krijgen voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen, is het noodzakelijk om extra natuur te realiseren om op termijn te voldoen aan de internationale verplichtingen. Hierbij gaat het enerzijds over het beschermen van natuur tegen schadelijke invloeden van buitenaf, over het verbinden van de natuurgebieden en over het verhogen van biodiversiteit in agrarische en andere landelijke gebieden (insecten, bodemleven en weidevogels). Anderzijds om tegelijkertijd ruimte te creëren voor een leefklimaat waar het prettig wonen, werken en leven is. Waarin – letterlijk en figuurlijk – ruimte is en blijft voor hooginnovatieve en extensieve, natuurinclusieve landbouw. Rekening wordt gehouden met diversiteit van de landbouw en de benodigde structuur van landbouwgebieden. En daarmee blijft ruimte voor duurzame economische groei en welvaart in Nederland.

Om uit te werken hoe deze doelen gerealiseerd kunnen worden, werken we een strategie voor het landelijk gebied uit in een Nationaal Programma Landelijk Gebied. Deze strategie is tegelijkertijd nationaal én gebiedsgericht. Het is een strategie op hoofdlijnen die richting geeft aan toekomstbestendige ontwikkeling van functies. Daarbij gaat het zowel om herstel van natuur als om herstel van bodem- en watersystemen. Ook klimaatadaptatie is onderdeel van de aanpak. Per gebied kijken we welke functies met minimale belasting inpasbaar zijn in zones rond Natura 2000-gebieden. Dit kan natuur zijn maar

ook extensieve, emissiearme landbouw, andere passende economische functies of (kleinschalige) woningbouw. Verplaatsing van functies kan daarbij aan de orde zijn. Of een meer activerend ruimtelijk beleid kan worden ingezet om tot een herinrichting van het landelijk gebied te komen, wordt nader onderzocht.[72] Daarbij wordt gekeken naar wat er nodig is om de grondmobiliteit op gang te brengen op een manier die dienstig is aan een toekomstbestendige ontwikkeling van onder andere natuur en landbouw. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld (regionale) grondfondsen. Daar zullen passende financiële arrangementen bij moeten horen. Onder beleidskeuze 4.3 wordt de landbouwfunctie in kwetsbare gebieden verder toegelicht. De Ruimtelijke Verkenning Stikstof[73], waarin naar de mogelijkheden voor realisatie van natuurinclusief areaal wordt gekeken, is hiervoor een belangrijke bouwsteen.

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied verbindt naast de opgaven voor natuur en landbouw ook wonen, mobiliteit, energie, recreatie, water- en bodemsysteem en klimaatadaptatie. Bij ontwikkelingen in het landelijk gebied worden cultureel erfgoed en unieke landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten behouden en versterkt. Waar mogelijk en gewenst voegen we nieuwe kwaliteiten toe. Op die manier kan worden voorkomen dat het landschap verwordt tot een optelsom van sectoraal gemaakte keuzes en kunnen transities met elkaar worden verbonden en wederzijds meerwaarde opleveren. Met deze strategie wordt bijgedragen aan een optimale planning van functies, opdat schaarse ruimte efficiënt en effectief wordt benut ten dienste van de maatschappelijke opgave in de gebieden. Zo kan tevens in beeld worden gebracht waar op termijn ruimte kan ontstaan voor nieuwe functies, zoals productie van duurzame energie en zoetwaterbeschikbaarheid. De procesaanpak van deze ruimtelijke strategie zal voor het einde van het jaar gereed zijn en stellen we samen met de medeoverheden en maatschappelijke organisaties op. Deze aanpak wordt vormgeven als programma onder de NOVI. De opgave tot natuurherstel en natuuruitbreiding in het kader van de aanpak stikstof is daar integraal onderdeel van.

Leven en wonen in landelijk gebied
Het landelijk gebied levert diverse diensten aan onze samenleving, waaronder een aantrekkelijke woonomgeving, Bewoners van het landelijk gebied zijn gemiddeld genomen erg tevreden over de leefbaarheid van de gebieden waar ze wonen.[74] De landbouw bepaalt voor een belangrijk deel het aangezicht van het landelijk gebied.

Doordat er tegelijkertijd lastige ruimtelijke en sociaaleconomische kwesties in delen van het landelijk gebied spelen, is een belangrijke vraag hoe de leefbaarheid en de brede welvaart behouden kunnen blijven. Enerzijds gaat dit om de lage dichtheid en het draagvlak voor voorzieningen (inclusief OV-bereikbaarheid). In de ruimtelijke ontwikkelstrategie in beleidskeuze 3.9 is dat verder toegelicht. Anderzijds spelen er vraagstukken rond de intensieve veehouderij die op bepaalde plekken zorgt voor extra druk op de leefomgevingskwaliteit door stank of gezondheidsproblemen rond veehouderij. En in bijvoorbeeld de Regio Deal Noordoost-Brabant richten Rijk en regio zich ook op oplossingen voor deze problematiek. De toekomstige landbouw zal moeten voldoen aan eisen van duurzaamheid en dierenwelzijn, maar zij zal een belangrijke economische drager blijven van het landelijk gebied.

Een betere balans tussen de functies en een betere omgevingskwaliteit draagt bij aan de leefbaarheid van het landelijk gebied. Dat is van belang voor de mensen die nu in het landelijk gebied wonen en voor de toekomstige ontwikkeling. De bouw van een beperkt aantal nieuwe woningen zal nodig zijn voor de leefbaarheid van de dorpen. Voor een landelijk gebied dat zich toekomstbestendig kan ontwikkelen, is nodig dat de bereikbaarheid, de economische kracht en de beschikbaarheid van voorzieningen ook voldoende worden meegenomen in het Nationaal Programma Landelijk gebied.

[72] Het advies van de commissie Remkes ten aanzien van de stikstofaanpak wordt in dat verband verder verkend. https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal

[73] Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake de problematiek rondom stikstof en PFAS, EK 35334 nr. P, Den Haag 2020.

[74] www.leefbaarometer.nl

Vrijkomende agrarische bebouwing kan gebruikt worden voor het ontwikkelen van nieuwe functies en woonconcepten, bijvoorbeeld voor ouderen. Dat biedt ook mogelijkheden voor verduurzaming en vergroening. Bij de omvorming kan inspiratie worden gevonden in de principes van ecologische woonzones en ecowijken.

Bodem en water

Door zorgvuldiger om te gaan met de natuurlijke systemen in het landelijk gebied, die ons van allerlei diensten en hulpbronnen voorzien, verbetert de balans tussen bodem en water. Dit vraagt een betere afstemming van ontwikkelingen in de bovengrond op de natuurlijke processen in het bodem- en watersysteem, de ondergrond en de omgeving, zoals de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) ook heeft bepleit.[75] Een belangrijke sleutel hiervoor ligt bij de landbouw. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied kijken we gebiedsgericht naar de op hoofdlijnen en richtinggevend juiste (invulling van de) agrarische functie op de juiste plek. Dat zorgt voor een gezonder systeem, met lagere inzet van middelen en minder emissie. Verder heeft het Uitvoeringsprogramma Bodem en Ondergrond[76] als doel het duurzaam beheer en gebruik van bodem, ondergrond en grondwater te bevorderen. In het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw[77] wordt verduidelijkt hoe de landbouwsector zich kan voorbereiden op extreem weer en andere risico's van klimaatverandering. Tot slot wordt met het Nationaal Programma Landbouwbodems[78] gestuurd op bereiken van duurzaam beheer van alle Nederlandse landbouwbodems in 2030. Dit voor een betere bodemvruchtbaarheid, klimaatbestendigheid, schoner oppervlakte- en grondwater, een hogere biodiversiteit en het vastleggen van koolstof. Het programma geeft tevens invulling aan de afspraak in het Klimaatakkoord om in 2030 jaarlijks 0,5 Mton CO_2-eq in minerale landbouwbodems vast te leggen.

De kaart 'Milieubelasting' in de Toelichting geeft met een aantal indicatoren inzicht in welke gebieden milieubelast zijn en waar de bodem kwetsbaar is. In gebieden waar de druk vanuit de landbouw op de omgeving (natuur en volksgezondheid) te hoog is, wordt deze druk door gerichte inzet verminderd. Op regionaal niveau is hierbij de regierol weggelegd voor de provincies. Bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving is een nationaal belang onder meer vanwege de invloed op gezondheid. Het Rijk zorgt onder andere via normstelling voor de bescherming van een gezonde leefomgeving. Maar ook via beleidsregels en afspraken, zoals bijvoorbeeld het Schone Lucht Akkoord[79] en ondersteuning met informatie over bijvoorbeeld gezondheid en veehouderij om op lokaal niveau gezondheids- en leefomgevingsrisico's in gebieden met zeer hoge veedichtheid te verminderen. Dat sluit aan bij de inzet op een transitie naar een verduurzaming van de veehouderij en de LNV-visie op de kringlooplandbouw.[80]

[75] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De Bodem Bereikt*, Den Haag 2020.

[76] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Structuurvisie Ondergrond (STRONG)*, Den Haag 2018.

[77] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw*, Den Haag 2018.

[78] Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake bodembeleid, TK 30015 nr. 58, Den Haag 2019.

[79] www.schoneluchtakkoord.nl

[80] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, Den Haag 2019.

Zoetwater

Regionale verschillen in de (effecten van) droogte vragen om regionaal maatwerk. Op de hoger gelegen (zand)gronden leiden langere perioden van droogte tot het wegzakken van (grond)waterstanden en daarmee tot een tekort aan zoetwater. In zijn algemeenheid geldt dat zoetwatertekorten zoveel mogelijk binnen gebieden worden opgelost. Het landgebruik moet meer afgestemd worden op zoetwaterbeschikbaarheid en -gebruik. In regio's met zoetwatertekorten (nu of op lange termijn) realiseren we geen nieuwe ontwikkelingen met een zoetwatervraag – denk bijvoorbeeld aan industrie of intensieve landbouw – zonder dat er voldoende voorzieningen voor een duurzame watervoorziening zijn getroffen. Daarnaast waarborgen we een duurzame drinkwatervoorziening en zorgen we voor voldoende nieuwe en alternatieve bronnen om ook in de toekomst over voldoende drinkwater te beschikken.

Omgaan met natuurlijke systemen in het rivierengebied.



Herinrichting van polder Hondsbroeksche Pleij; middels een overlaat kan er extra water naar de IJssel geleid worden.

Provincies wijzen Aanvullende Strategische Voorraden (ASV) aan met bijbehorend beschermingsregime.[81] Tegelijkertijd moet worden ingezet op waterbesparing bij huishoudens en bedrijven. Waterbesparing leidt tevens tot een besparing op energie en een vermindering van de te zuiveren hoeveelheid afvalwater, een win-winsituatie. Transparantie voor gebruikers over de beschikbaarheid van zoetwater is hierbij van belang. Inzet is een robuust systeem om de schade bij droogte voor maatschappelijke en economische functies ook op lange termijn zo veel mogelijk te beperken.

[81] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Structuurvisie Ondergrond (STRONG)*, Den Haag 2018.

Keuzes voor regionaal waterbeheer: voorkeursvolgorde

Met de nieuwe inzichten uit de droge zomers van 2018 en 2019 is een voorkeursvolgorde regionaal waterbeheer opgesteld. Uitgangspunt is dat de vraag naar water wordt afgestemd op de beschikbaarheid van water door bij de toedeling van watervragende functies aan gebieden rekening te houden met de waterbeschikbaarheid in die gebieden en door in te zetten op een zuinige omgang met water door watervragende functies.

Daarbij zetten we in op het voorkomen van wateroverlast en tekorten door in een gebied de volgende voorkeursvolgorde te hanteren:

- beter vasthouden van water om overlast te voorkomen en beschikbaarheid zeker te stellen;
- bij dreigende overlast zijn de vervolgstappen 1) bergen en 2) afvoeren. Bij een dreigend tekort aan water is de vervolgstap slimmer verdelen over de watervragende functies in een gebied;
- bij een natuurlijk fenomeen is nooit alle schade te voorkomen, dus als dit toch nog onvoldoende is, dan moeten we als samenleving de (rest)schade accepteren.

Natuurlijke klimaatbuffers

Ook klimaatadaptatie vraagt in het landelijk gebied om natuurlijke klimaatbuffers (bijvoorbeeld wateropvang) wat tevens bijdraagt aan landschapsherstel. Voor een toekomstbestendig landelijk gebied is het essentieel om te zorgen voor voldoende maatregelen die het water kunnen vasthouden. In de Omgevingsagenda's worden deze opgaven per regio verder concreet gemaakt. In het Deltaprogramma[82] krijgen de klimaatbuffers aandacht voor de zoetwatervoorziening, natuur en biodiversiteit en ruimtelijke adaptatie op klimaatverandering. Ook wordt in het kader van het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw en de Actielijnen klimaatadaptatie natuur gewerkt aan water beter vasthouden in de (landbouw)bodem.

In de tussengelegen gebieden is door de aanvoer van rivieren over het algemeen voldoende water beschikbaar. De bodem leent zich hier goed voor intensieve vormen van landgebruik, zoals hoogproductieve landbouw. Daarnaast ligt er door de nieuwe veiligheidsnormering en doorgaande klimaatverandering een grote en urgente waterveiligheidsopgave in Nederland, in het bijzonder in het rivierengebied. In het Programma Integraal Riviermanagement van het Rijk en de regionale (water) partners is het doel de opgaven voor waterveiligheid, waterkwaliteit, bevaarbaarheid, zoetwater-beschikbaarheid, natuur en ruimtelijke en economische kwaliteit in beeld te brengen en deze in samenhang aan te pakken. Een ambitie is het realiseren van ruimtelijke kwaliteit van het rivieren-landschap met hoogwaardige natuur.[83] Ook langs de kust zorgen zeespiegelstijging en bodemdaling voor structurele erosie, waardoor blijvende interventie en areaalbehoud noodzakelijk zijn.

[82] Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, *Deltaprogramma 2019: Doorwerken aan de delta: Nederland tijdig aanpassen aan klimaatverandering*. Den Haag 2019.

[83] Brief van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Landbouw, *Natuur en Voedselkwaliteit inzake toekomstbestendige rivieren met hoogwaardige natuur die goed samengaat met krachtige economie,* TK 27625, nr.422, Den Haag 2018.

Bodemdaling
In delen van veengebieden is verhoging van het grondwaterpeil op termijn noodzakelijk. Laaggelegen gebieden langs kuststroken zullen door zeespiegelstijging en bodemdaling in toenemende mate met verzilting te maken krijgen. Op sommige locaties kan dat leiden tot functiewijzigingen – zoals van landbouw naar natuur en water – of tot andere typen natuur of gewassen. Het landschap krijgt hierdoor een ander gezicht.

In samenwerking met de mensen die wonen en werken in de gebieden, zullen de overheden steeds minder 'peil volgt functie' en steeds vaker 'functie volgt peil' als beleidsuitgangspunt hanteren. Daarbij streven zij vaker naar een verhoging van de grondwaterstand om bodemdaling en CO_2-emissie te verminderen. Samen met Waterschappen en provincies gaat het Rijk hierop sturen, waarbij per polder zal worden bekeken welke maatregelen wenselijk en mogelijk zijn. Voor bepaalde gebieden kan dit mogelijk ook functieverandering betekenen. Belangrijk uitgangspunt is dat er een goed toekomstperspectief voor de huidige gebruikers kan worden geboden.

In het Veenplan 1e fase[84], is het accent gelegd op het streven naar verhoging van de grondwaterstand omdat dit naar verwachting het meest effectief zal zijn om CO2-emissies uit veengrond te verminderen, zonder aan te geven welke functie daarbij hoort. Beleidsuitgangspunt is dat verhoging van de grondwaterstand leidend is in plaats van volgend. Bij een verhoging van de grondwaterstand kan de huidige functie zich aanpassen of veranderen. De verhoging van de grondwaterstand beïnvloedt zo de inrichtings- en gebruiksmogelijkheden van gronden en dit zal in een zorgvuldig gebiedsproces onder leiding van de provincies vorm krijgen.

Provincies organiseren ofwel faciliteren dit proces met grondgebruikers (onder andere agrariërs), maatschappelijke actoren, bewoners en medeoverheden gericht op de opstelling van een programma per veenweidegebied (Regionale Veenweidestrategie). In 2020 wordt een conceptprogramma opgesteld.

Toekomstverkenningen naar peilverhoging in het veenweidegebied



Impressie uit het concept Regionale Energie Strategie Fryslân: Vernatten van het veengebied en meekoppelen van andere functies zoals extensieve veeteelt, biomassateelt en natuurontwikkeling.

[84] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Veenplan 1e fase, TK 32813, nr. 562, Den Haag 2020.



Impressies uit verkenning Natte energieteelt behoud(t) veenlandschap: Natte teelten dragen bij aan het duurzaam behoud van het historische veenweidelandschap, maar biedt tevens een kans voor een nieuwe functionaliteit en kwaliteit.

Bij het opstellen van de Regionale Veenweidestrategieën wordt de invloed op de fysieke leefomgeving en leefomgevingskwaliteit op de lange termijn (2050) meegenomen. Hierbij is ook aandacht voor gebiedsoverstijgende landschappelijke kwaliteiten en zorgvuldig omgaan met de unieke cultuurlandschappen.

Voor een overzicht van gebieden zie de kaart 'Bodemdaling' in de Toelichting.

Keuzes voor bodemdaling in Veenweidegebieden

In de Klimaatwet is vastgelegd dat in 2030 de uitstoot van broeikasgassen gereduceerd moet zijn met 49% ten opzichte van 1990, en in 2050 met 95%. Hoe dat moet worden bereikt, is uitgewerkt in het Klimaatakkoord. Hierin is een CO_2-reductiedoel voor veenweidegebieden afgesproken van 1 megaton in 2030[85]. De problematiek van CO_2-uitstoot en bodemdaling in veenweidegebieden hangt in belangrijke mate af van de karakteristieken van het regionale bodem- en watersysteem. De mogelijkheden om op een kosteneffectieve manier met bodemdaling om te gaan, verschillen van gebied tot gebied. Door het Planbureau voor de Leefomgeving (2016)[86] zijn drie maatregelen uitgewerkt en doorgerekend. Het betreft twee technische maatregelen, onderwaterdrainage en peilfixatie, en de derde is een transitie in landgebruik (vanwege waterpeilverhoging). Dit houdt in functieverandering naar natuur of naar natte landbouw.

[85] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatakkoord*, Den Haag 2019.
[86] Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Balans van de leefomgeving 2016*, Den Haag 2016.

Onderwaterdrainage en peilfixatie
Onderwaterdrainage vertraagt de bodemdaling zonder noemenswaardige gevolgen voor de landbouwopbrengst en heeft geen gevolgen voor het landschap. Deze maatregel is niet overal geschikt en biedt geen blijvende oplossing. Het kan leiden tot een grotere zoetwatervraag, en leidt tot weinig verandering op het gebied van natuur en biodiversiteit. De effectiviteit van onderwaterdrainage en consequenties voor het watersysteem wordt in het kader van het Nationale Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweide[87] onderzocht. Peilfixatie (passieve vernatting) remt de bodemdaling af en heeft waarschijnlijk een gunstig effect op de natuur, maar vraagt op termijn om aanpassing van landbouwbedrijven vanwege de gewasderving of verminderde melkproductie.

Transitie in landgebruik
De derde maatregel, transitie in landgebruik (bij verhoging van het waterpeil) stopt de bodemdaling, is goed voor de natuur en biodiversiteit maar kan negatieve economische gevolgen hebben voor de landbouw en de cultuurhistorische waarde van het landschap. Er zijn kansen voor natte landbouw, maar een realistische inschatting is moeilijk. Nader onderzoek via onder meer gebiedspilots moet uitwijzen in welke mate deze drie maatregelen of een combinatie ervan kosteneffectief zijn om ook CO_2-emissies te beperken. Momenteel leidt de bodemdaling in veenweidegebieden niet alleen tot beperkingen voor de landbouw, maar ook tot schade aan bebouwing en infrastructuur in steden en dorpen door de wijze van bouwen en bouwrijp maken. Dit betekent dat de oplossing per gebied integraal benaderd moet worden waarbij ook het verschil in oorzaken van bodemdaling tussen stedelijk en landelijk gebied moet worden beschouwd. Er spelen hier belangen op het gebied van klimaat, economie, woningbouw en natuur bij zowel de landbouw als de omliggende steden en dorpen. De oplossingsrichtingen hebben directe invloed op de ondernemers en bewoners in het betreffende gebied.

Toekomstperspectief
De vraag wordt steeds pregnanter in welke gebieden het bestaande landgebruik op de langere termijn nog toekomstperspectief heeft en in welke gebieden het niet meer houdbaar is. Voor sommige gebieden zou ingezet kunnen worden op het toepassen van innovatieve (onderwater) drainagetechnieken. In gebieden waar dat perspectief op de langere termijn ontbreekt, is een overstap op andere vormen van landbouw of functie op termijn noodzakelijk. Mede gezien het belang om CO_2-emissies zo snel mogelijk te verminderen, zou besloten kunnen worden om in deze 'kantelgebieden' al eerder over te gaan op een andere, nattere vorm van landgebruik. Een belangrijke voorwaarde is hier een toekomstperspectief voor de huidige gebruiker.

Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening is het primair aan provincies om de regie op zich te nemen bij dit proces. In samenspraak met de waterschappen en alle betrokkenen in het gebied en in afstemming met andere relevante gebiedsopgaven kunnen zij komen tot een samenhangende en breed gedragen toekomstvisie voor het veenweidegebied. Het Rijk zal de betreffende provincies vragen dergelijke veenweidevisies op te stellen, waar dat nog niet gedaan is. Daarmee kunnen ze aangeven in welke gebieden er op langere termijn toekomstperspectief is voor het huidige landgebruik en ook de gebieden benoemen waar een overstap op andere, nattere vormen van landgebruik gewenst is. Deze gebiedsvisies worden verbonden met de Regionale Energie Strategieën en uit te voeren stresstesten voor het Deltaprogramma (2016).

[87] www.nobveenweiden.nl

Beleidskeuze 4.2

De biodiversiteit wordt beschermd en versterkt en het natuurlijk kapitaal duurzaam benut.

De gemiddelde kwaliteit van de Nederlandse zoetwater- en landnatuur (en de biodiversiteit) is jarenlang achteruitgegaan. Dat proces keert voorzichtig, maar van bestendig herstel is nog geen sprake. De kerende trend is vooral het gevolg van de toename van het natuurareaal in Nederland en een verbetering van de kwaliteit van water- en natuurgebieden. Het kabinet wil dat de komende decennia de biodiversiteit herstelt. Dat vergt een robuust en verbonden geheel van natuurgebieden. Het Natuurnetwerk Nederland wordt in de toekomst daarom verder beschermd, vergroot en verbonden. Conform de afspraken in het Natuurpact[88] met provincies zal tenminste 80.000 ha. extra natuur zijn ingericht voor 2027. In de brief van het kabinet over de aanpak stikstof[89] wordt langjarig extra budget uitgetrokken voor versterking van natuur. Onderdeel daarvan is dat de water- en milieucondities van de natuurgebieden verbetert. Zo wordt de biodiversiteit duurzaam beschermd. Daarnaast wordt ingezet op het koppelen van natuur- en landschapsontwikkeling aan de uitvoering van grote (civieltechnische) werken. Ook het vergroten van CO_2-opslag in natuurgebieden verdient aandacht, in combinatie met het versterken van biodiversiteit en het realiseren van natuurdoelen. Dat kan niet alleen worden gedaan in (nieuw aan te leggen) bossen, maar ook in nieuwe schorren en slikken (*blue carbon*).

Waterkwaliteit

In 2027 zijn voldoende maatregelen genomen om de doelen van de Kaderrichtlijn Water[90] te behalen. De Stroomgebiedbeheerplannen die in de jaren 2022-2027 worden uitgevoerd omvatten maatregelpakketten voor inrichting en beheer van regionale waterlichamen, tegengaan van buitenlandse belasting en adequate werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties. De ontwikkeling naar kringlooplandbouw, een beter bodembeheer, uitvoering van het zevende en achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn en het Uitvoeringsprogramma van de Toekomstvisie duurzame gewasbescherming moeten leiden tot nagenoeg geen verliezen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen uit de land- en tuinbouw, waardoor op dat gebied normen niet meer overschreden worden voor het bereiken van de gewenste kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Aan die kwaliteit wordt bijgedragen door de ketenaanpak van medicijnresten in water en onderzoek naar oplossingen voor opkomende stoffen en microplastics. Voor het behalen van Natura 2000-doelen is in bepaalde gebieden meer nodig. Aanvullend worden de maatregelen van de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) uitgevoerd. Het PAGW richt zich op het verbeteren van de ecologische waterkwaliteit en het realiseren en versterken van robuuste natuur in de grote wateren. Hiermee wordt invulling gegeven aan onder meer de Natuurambitie Grote Wateren. De maatregelen worden op gebiedsniveau en vanuit een integraal benadering van functies (ook economie, recreatie, waterveiligheid et cetera) uitgewerkt. De bestaande natuurdoelen (in het kader van Vogel- en Habitatrichtlijn) zijn daarbij uitgangspunt. Met het Natuurwinstplan wordt gekeken of verschuiven van doelen tussen Natura 2000-gebieden mogelijk is om tot robuuste en klimaatbestendige natuur te komen. In het Programma Noordzee[91] krijgt het belang van een goede milieutoestand van de zee, met een duurzaam en verantwoord gebruik, aandacht.

[88] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Natuurpact*, TK 33576, nr. 6, Den Haag 2013.

[89] Brief van de minister van Landbouw, *Natuur en Voedselkwaliteit inzake de problematiek rondom stikstof en PFAS*, TK 35334 nr. P, Den Haag 2020.

[90] Rijksoverheid, *Kaderrichtlijn Water (KRW)*, zie https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/

[91] Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee*, TK 33450, nr. 55, Den Haag 2019.

Meten waterkwaliteit.



Om te bepalen welke maatregelen er nodig zijn wordt de kwaliteit van oppervlaktewater gemeten. Beeld: Pilot met online meten waterkwaliteit.

Natuur

Om te voldoen aan de nationale en internationale afspraken op het gebied van biodiversiteit, is er forse, extra inspanning nodig om het doelbereik te vergroten. De nationale ambitie voor 2050 is om volledig aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn[92] te voldoen (dat wil zeggen: het realiseren van condities waaronder alle beschermde soorten en habitats duurzaam kunnen voortbestaan) en de ecologische voetafdruk van Nederland in de wereld minimaal te halveren. Om die ambitie en opgave voor stikstofreductie richting te geven, kiest het kabinet ook voor een streefwaarde voor stikstofdepositie: in 2030 moet ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden (KDW) zijn gebracht. Naast de stikstofreductie en natuurbehoud- en herstel, wordt ingezet op natuurinclusieve ruimtelijke inrichting.[93]

Om invulling te geven aan de benodigde intensivering van het natuurbeleid, investeert het kabinet hier langjarig in, oplopend naar € 300 miljoen in de periode 2021-2030. Daarbij gaat het onder andere om versnelling en intensivering van herstelmaatregelen, het verbeteren van hydrologie in en rondom natuurgebieden, het verhogen van de natuurbeheervergoeding, het versneld verwerven en inrichten van gronden voor het Natuurnetwerk Nederland en aanplant van nieuw bos ter compensatie van bomenkap als gevolg van Natura 2000-beheerplannen. Concrete uitwerking vindt plaats in het Programma Natuur[94] van Rijk en provincies.

Versterken biodiversiteit

Ook de inzet op een robuust Natuurnetwerk Nederland en verbindingen, het realiseren van bufferzones rond kwetsbare natuurgebieden en vormen van extensieve landbouw en agrarisch natuurbeheer rondom Natura 2000-gebieden zullen een bijdrage leveren aan het versterken van de biodiversiteit. Door te werken aan landschapsontwikkeling en -herstel en een aantrekkelijke leefomgeving, krijgt de

[92] Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Kamerstuk inzake de voortgang Natura 2000, TK 33576 nr. 189, Den Haag 2020.

[93] Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake de problematiek rondom stikstof en PFAS, TK 35334 nr. P, Den Haag 2020.

[94] Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake de problematiek rondom stikstof en PFAS, TK 35334 nr. P, Den Haag 2020.

biodiversiteit een impuls. Dit geldt bij uitstek in de Nationale parken (Nieuwe Stijl) maar zou ook elders gemeengoed moeten zijn. Per gebied moet gekeken worden welke functies met minimale belasting inpasbaar zijn in zones rond Natura 2000-gebieden. Door het verbinden van de opgaven in het landelijk gebied kunnen nieuwe kansen ontstaan voor de natuur. Het hiervoor genoemde Nationaal Programma Landelijk Gebied helpt bij het verbeteren van de biodiversiteit en natuurherstel, landschapsherstel en het verbeteren van de milieu- en watercondities. Via een gebiedsgerichte aanpak met alle betrokken partijen kunnen we optimale mogelijkheden vinden voor natuur in combinatie met landbouw (en vice versa) en andere functies.

Biodiversiteit wordt duurzaam beschermd.



Natuurinclusieve landbouw biedt ruimte voor biodiversiteits- en natuurherstel.

Dit sluit aan bij het eerste afwegingsprincipe 'combineren van functies gaat voor enkelvoudige functies'. Met provincies zullen we daarnaast verkennen wat nog meer nodig is om de (internationale) biodiversiteitsdoelen binnen bereik te krijgen, aanvullend op de afspraken uit het Natuurpact. Ook is dit in aansluiting op de recent uitgebrachte Biodiversiteitstrategie van de Europese Commissie die, kort samengevat, aangeeft dat tegen 2050 de biodiversiteit en de ecosysteemdiensten moeten worden beschermd, gewaardeerd en naar behoren hersteld. Uitwerking van deze doelstellingen vindt onder andere plaats in het Programma Biodiversiteit.

Bossen

Het aanleggen van nieuwe bossen, landschapselementen en het toepassen van agroforestry biedt naast biodiversiteitsherstel goede mogelijkheden voor het vastleggen van CO_2, in combinatie met het versterken van landschappelijke structuren, duurzame circulaire woningbouw en een gezondere leefomgeving. Daarnaast is er een grote maatschappelijke waardering voor en behoefte aan bos. De ambitie van Rijk en provincies is dat het Nederlandse bosareaal in 2030 met 10 procent is toegenomen naar 407.000 hectare. Dit is conform de afspraken hierover in het Klimaatakkoord. Dat betekent een doelstelling van ten minste 37.000 ha extra bosaanleg.

Belangrijk uitgangspunt is dat nieuwe bossen buiten het Natuurnetwerk Nederland de landschappelijke kwaliteit moeten versterken. Dat vraagt een goed ontwerp waarbij een integrale afweging plaatsvindt van verschillende doelen en functies. Bos kan mogelijk een buffer zijn tussen verschillende, nu nog gescheiden functies, zoals tussen stad en land en tussen natuur en landbouw. Overgangen tussen

functies worden daardoor minder hard. Functiecombinaties met andere vormen van landgebruik bieden kansen om de schaarse ruimte optimaal te gebruiken. Potentiële combinaties zijn te vinden bij onder andere het faciliteren van houtbouw, de aanleg van windparken, het vernatten van veenweidegebieden, het vergroenen van steden in het kader van klimaatadaptatie en langs infrastructuur.

Stedelijk gebied
Niet alleen het landelijke gebied, maar ook het stedelijke gebied kan bijdragen aan de natuur- en biodiversiteitsdoelstellingen (zie ook de prioriteit Sterke en gezonde steden en regio's). Het stedelijke gebied vormt al een belangrijke habitat voor diverse flora en fauna. Door vergroening en inpassing van meer water in stedelijke gebieden neemt de natuurkwaliteit toe en wordt bovendien bijgedragen aan doelen op het gebied van klimaatadaptatie, welzijn en gezondheid. Natuurinclusief bouwen draagt bij aan een betere leefomgeving en kan verbonden worden aan de verschillende opgaven in de gebouwde omgeving. Ook hier liggen kansen om het groen vanuit het buitengebied beter te verbinden met het stadslandschap, zoals al gedaan wordt in het kader van De Groene Metropool (Staatsbosbeheer)[95].
In de Uitvoeringsagenda bij de NOVI wordt een Strategische verkenning 'Biobased bouwen' opgenomen. Deze strategische verkenning beoogt versnelling te geven aan duurzame verstedelijking, in verbinding met herstel van landschap, meer biodiversiteit en nieuwe verdienmodellen voor de landbouw. Grote voordelen van bouwen in hout zijn de beperking van stikstofuitstoot en de langjarige vastlegging van CO_2, in plaats van CO_2-uitstoot (mondiaal is de bouwsector momenteel verantwoordelijk voor 11 procent van de CO_2-uitstoot). Doel is sturen op samenhang tussen maatschappelijke opgaven en landschappelijke kwaliteit door beleid en praktijk zoveel mogelijk te verbinden.

Toekomstverkenningen naar stad-land verbindingen



Zuid-Limburgse Stadslandschappen: Een vanuit een ontwerpende benadering opgestelde visie die perspectief biedt voor de Limburgse gebieden tussen stad en land.



Ringpark Utrecht: Een inspirerend ruimtelijk concept waarin de opgaven voor wonen, bereikbaarheid, energietransitie, landschap, voedselproductie en ecologische kwaliteit samenkomen.

Beleidskeuze 4.3
Er wordt een duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem mogelijk gemaakt, gebaseerd op kringlopen en natuurinclusiviteit.

Landbouw als primaire functie
Het landelijk gebied levert meerdere belangrijke diensten aan onze samenleving: niet alleen voedsel, biomassa en energie, maar ook landschapsbeleving, identiteit, een aantrekkelijke woonomgeving, hoogwaardig werk, ruimte voor recreatie en toerisme, waterberging, zuivering van lucht en water en de opslag van CO_2, enzovoort. Zowel de grondgebonden als de niet-grondgebonden land- en tuinbouw in Nederland moeten we voldoende ruimte bieden om te produceren op een manier die ecologisch én sociaaleconomisch houdbaar en vol te houden is. Nederland beschikt over een efficiënte en in Europees verband vooraanstaande agrosector (landbouw en aanverwante bedrijvigheid). Die sterke positie willen

[95] Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken inzake evaluatie Staatsbosbeheer, TK 29659, nr. 139, Den Haag 2015.

we in de toekomst behouden. Maar wel op een andere manier dan nu. De relatie tussen landbouw, landschap en natuur moet sterker en organischer worden dan zij nu is. De visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden en het Natuurpact van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geeft de koers aan: kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw zijn daarvoor nodig.

Het blijft voor Nederland van groot belang dat deze veranderingen bijdragen aan een gezonde en levensvatbare sector die internationaal concurrerend blijft. In goed geschikte gebieden is ruimte voor landbouw als primaire functie, waarin de conventionele bestaande landbouw ook zo veel mogelijk de omschakeling naar kringlooplandbouw zal maken.

Toekomstverkenning naar vernieuwing in het landbouw- en voedselsysteem in ontwerpstudie ‘De Regio van de Toekomst’ van de BNSP en de NVTL



Met precisielandbouw kan op grote schaal toch divers geproduceerd worden.



Voorbeeld van natuurlandbouw in de Vexin-regio in Noordwest-Frankrijk.



Mogelijke verkleuring van de landbouw (op basis van bodemcondities).

De kern van de omslag naar kringlooplandbouw is dat de huidige keten verandert in een systeem met minimale onnodige verliezen. Landbouw, tuinbouw en visserij worden onderdeel van een circulair voedselsysteem. Kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen worden op een zo laag mogelijk schaal- niveau gesloten; regionaal, nationaal of internationaal. Akkerbouw, veehouderij en tuinbouw gebruiken in de eerste plaats grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelen-industrie en voedingsketens. Het accent ligt op het sluiten van kringlopen van nutriënten, water, energie, het voorkomen van afval en restproducten en het beperken van emissies naar bodem, water, lucht. Gewasresten, voedselresten, procesafval en mest worden opnieuw benut of verwerkt tot nieuwe producten. Kringlooplandbouw speelt in op lokale omstandigheden: de agrarische functie maakt op duurzame wijze gebruik van het bodem- en watersysteem en draagt waar mogelijk bij aan biodiversiteit. Zo wordt een vitaal systeem gerealiseerd. Niet-grondgebonden sectoren worden zo veel als mogelijk emissieloos en sluiten de kringlopen door recycling van reststromen zodat zij beperkte druk op natuur, landschap en woonomgeving opleveren.

Kringlooplandbouw vraagt voor gelijkblijvende waarde in veel gevallen meer ruimte, terwijl er vanuit andere ontwikkelingen ook behoefte is aan diezelfde ruimte. Nieuwe ruimtevragende functies mogen de leefomgevingskwaliteit zo min mogelijk aantasten. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied worden verschillende functies richtinggevend op hoofdlijnen. Dit kan ook bijdragen aan de structuurversterking van de landbouw zelf, zodat goed geschikte landbouwgronden voor de landbouw beschikbaar blijven. Op gebiedsniveau zal hieraan invulling en uitvoering worden gegeven; maatwerk is nodig, passend bij de karakteristieken en mogelijkheden van de gebieden, rekening houdend met de verschillende maatschappelijke opgaven die spelen. In het kader van een nationaal programma voor het landelijk gebied (zie onder beleidskeuze 4.1) schetsen we in nauwe samenspraak met decentrale overheden en betrokken partijen een strategie op hoofdlijnen, die richting geeft aan toekomstbestendige ontwikkeling van de landbouw en andere functies in het landelijk gebied, inclusief verstedelijking, verbetering van leefbaarheid, luchtkwaliteit en andere onderdelen van milieu, natuur en leefomgevingskwaliteit.

Landbouw in kwetsbare gebieden

De urgentie om te sturen op de ontwikkelruimte voor de landbouw is het grootst waar de druk op de kwaliteit van de omgeving het grootst is: in de nabijheid van kwetsbare natuur (Natura 2000-gebieden) en in de Veenweidegebieden waar sprake is van bodemdaling (en vaak grote culturele waarde) en grondwaterbeschermingsgebieden. Verder is aandacht nodig voor sturing in gebieden waar de concentratie van bedrijven groot is of waar bedrijven dicht op bewoond gebied zijn gesitueerd. De kaart 'Milieubelasting' in de Toelichting geeft met een aantal indicatoren inzicht in welke gebieden milieubelast zijn en waar de bodem kwetsbaar is. Voor de landbouw in kwetsbare gebieden geldt dat de omslag naar verschillende vormen van kringlooplandbouw met voorrang moet plaatsvinden. Om die reden heeft het kabinet onder andere budget beschikbaar gesteld voor aanpak bodemdaling in veenweidegebieden en voor diverse maatregelen in het kader van de stikstofaanpak, waaronder bijdragen voor emissiearme stallen en veevoermaatregelen zoals middelen voor brongerichte verduurzaming van stallen en een omschakelfonds voor boeren die willen omschakelen naar andere vormen van bedrijfsvoering. Daarnaast komt er een uitkoopregeling gericht op bedrijven met een hoge stikstofdepositie en konden varkenshouderijen met een hoge geuroverlast al eerder deelnemen aan een uitkoopregeling.

Hierbij is altijd sprake van lokaal maatwerk, waarbij een koppeling moet worden gemaakt tussen de wensen en mogelijkheden van de betrokken bedrijven. Als verplaatsing aan de orde is, zullen er mogelijkheden moeten zijn om elders een plek te vinden. Provincies hebben hierin een sleutelrol en zijn in staat om tot een integrale aanpak te komen. In die aanpak zijn op lokaal niveau slimme combinaties mogelijk van boeren die willen stoppen, boeren die hun bedrijf op een andere locatie willen voortzetten en boeren die willen omschakelen naar een extensieve vorm van landbouw, bijvoorbeeld in combinatie met agrarisch natuurbeheer. Daarvan zijn nu al mooie voorbeelden. De provincies hebben het voortouw, zijn regisseur in de gebiedsgerichte aanpak en daarmee ook het eerste aanspreekpunt voor boeren die stappen willen zetten. Soms zal daarbij ook over provinciegrenzen heen gezocht moeten worden naar mogelijkheden. Faciliteiten zoals grondfondsen kunnen hier een rol in spelen.

Diverse vorm van grondgebruik.



Bij kringlooplandbouw kan gedacht worden aan een meer diverse vorm van gebruik van de landbouwgrond. Voorbeeld: Agroforestry met een combinatie van hazelnoten en aardappel.

Afhankelijk van de gebiedspecifieke condities kan grond van stoppende of verplaatste boerenbedrijven eventueel worden verpacht of verhuurd aan agrariërs die daar natuur- en landschapsinclusief gaan boeren. Dit heeft een positieve invloed op het milieu, de biodiversiteit en het landschap. Op de bedrijven die op deze wijze gaan werken, gaat de opbrengst per hectare onvermijdelijk omlaag en is dus een ander verdienmodel noodzakelijk. In de eerste plaats gaan we hier kijken naar passende pachttarieven.

Daarnaast wordt gekeken naar alternatieve compensatie, zoals het belonen van ecosysteemdiensten of de inzet van vergoedingen vanuit het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid.

Deze ontwikkelingen en de realisatie ervan moeten plaatsvinden in nauwe samenwerking met betrokken bedrijven en maatschappelijke partners. Het Rijk ondersteunt en faciliteert dit op vele manieren, onder andere door de inzet vanuit het vernieuwde Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De minister van LNV zet in Europees verband in op beleid dat bijdraagt aan een landbouw die economie, boer en leefomgeving verbindt, zich richt op regionale opgaven, daarmee draagvlak en maatschappelijke legitimiteit heeft én ondersteunend is aan de noodzakelijke omslag naar kringlooplandbouw en de klimaatopgave. Ook de trajecten Herbezinning mestbeleid en Verduurzaming veehouderij zullen bijdragen aan de ambities in het kader van kringlooplandbouw, evenals onder andere het Nationaal programma landbouwbodems, de Toekomstvisie duurzame gewasbescherming en het Tuinbouwakkoord. Met de inzet van de innovatiekracht van de Nederlandse land- en tuinbouwsector kan Nederland internationaal koploper worden in duurzame kringlooplandbouw.

Beleidskeuze 4.4

Unieke landschappelijke kwaliteiten worden versterkt en beschermd. Nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied voegen landschapskwaliteit toe. Omgevingsbeleid wordt landschapsinclusief.

Landschapskwaliteit

Onze samenleving hecht grote waarde aan het Nederlandse landschap. Veel mensen wonen, werken en leven in dit landschap. Het geeft mensen identiteit en nodigt uit tot cultuurhistorische en ecologische beleving. Landschapskwaliteit is een zachte waarde, die moeilijk in geld is uit te drukken, maar wel van (economische) betekenis is. Er wordt soms onzorgvuldig met het landschap omgesprongen, ook al is dit doorgaans geen vooropgezette keuze. Vaak gebeurt het omdat een ontwikkeling vanuit een eenzijdig belang is ingestoken, er onvoldoende aandacht is geweest voor landschapskwaliteit en beperkt met bewoners of andere belanghebbenden uit de omgeving is overlegd.

Een goede indeling van het landelijk gebied is nodig om een vitaal platteland te behouden, waar het prettig is om te werken, wonen en recreëren. Zo moet voorkomen worden dat versnippering plaatsvindt door bedrijfsbeëindiging van landbouwbedrijven. Ook moeten we voorkomen dat ‘verloodsing’ en verrommeling plaatsvindt, of dat vruchtbare landbouwgronden of gebieden met hoge landschappelijke of natuurlijke waarden worden bebouwd of volgelegd worden met zonnepanelen. Uit het Klimaatakkoord, de voortgaande verstedelijking, de energietransitie en de heroriëntatie van de landbouw, vloeien grote ruimtelijke opgaven voort. Om deze met behoud van draagvlak te kunnen verwezenlijken, is een omgevingsbeleid nodig dat ervoor zorgt dat landschapskwaliteit volwaardig meeweegt bij de planning en uitvoering van projecten.

Rijksinzet op landschap

Het behouden en ontwikkelen van onze landschappen vraagt extra aandacht van het Rijk. De unieke cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van onze Nederlandse landschappen worden bij ontwikkelingen in het landelijk gebied behouden en versterkt. Waar mogelijk voegen we nieuwe kwaliteiten toe, zoals rust en ontspanning, weidsheid, natuurlijkheid en identiteit van het landschap. Regionale partijen werken, waar dat nog niet is gebeurd, uit wat de gebiedsgerichte unieke landschappelijke kwaliteiten en onderliggende waarden zijn, en leggen deze vast in ruimtelijk beleid en regelgeving. Beoogd wordt om dit (indien nodig) vast te leggen in (getrapte) instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving[96]. Om de omgevingskwaliteit te vergroten moeten we alle belangrijke transities voor de fysieke leefomgeving zodanig vormgeven dat ze bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit of nieuwe kwaliteiten toevoegen, bijvoorbeeld in de vorm van het combineren van natuur en waterberging en de aanleg van natuurlijke klimaatbuffers. Hiermee wordt invulling gegeven aan de afwegingsprincipes ‘Afwentelen wordt voorkomen’ en ‘Combineren van functies’.

[96] Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb 2018, 292.

Het Rijk richt zich in elk geval op de volgende landschappen: Kust, Waddenzee, Groene Hart, Veluwe, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta, de Hollandse Waterlinies en de Nationale Parken. Samen met partners uit de genoemde gebieden zijn of worden kernkwaliteiten en waarden benoemd. Bestaande gebieden met een UNESCO-status hebben een internationaal herkende kwaliteit en zijn daardoor per definitie ook van nationale importantie. Het is denkbaar dat vanuit de NOVI op termijn ook andere landschappen worden aangeduid als zijnde van nationale importantie, zoals nieuwe gebieden met een UNESCO-status. Provincies hebben de mogelijkheid tot het aanwijzen van bijzondere landschappen, voor de versterking en de bescherming van landschappelijke kwaliteiten en waardevolle landschappen.

De Waddenzee.



De Waddenzee is één van de gebieden in het programma ONS Landschap.

Het programma ONS (Ontwikkelen Nationale Strategie) Landschap[97] is opgenomen als programma in de Uitvoeringsagenda. Doel van deze aanpak is om samen met medeoverheden, maatschappelijke partners en de samenleving waardevolle landschappen in Nederland te beschermen en verder te ontwikkelen. Het programma kent een gebiedsgericht deel en een generiek deel die elkaar versterken.

Landschapsinclusief omgevingsbeleid

In het landschap komen alle transities samen en worden zichtbaar. Onze ambitie om de omgevingskwaliteit te vergroten moeten we waarmaken in de gebieden. Het is daarom van belang alle belangrijke transities voor de fysieke leefomgeving zodanig vorm te geven dat ze bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit of nieuwe kwaliteiten toevoegen. De ook door Nederland ondertekende verklaring van Davos[98], roept op om maatschappelijke uitdagingen aan te grijpen om omgevingskwaliteit te vergroten of in elk geval te behouden. Daaronder valt ook behoud en versterking van cultureel erfgoed, dat als drager van de identiteit van gebieden fungeert. Door de huidige opgaven nadrukkelijk te verbinden aan een streven naar omgevingskwaliteit, krijgen ruimtelijke investeringen meer maatschappelijke betekenis. Dit vraagt van alle actoren, zowel overheden, maatschappelijke organisaties als burgers, om de veranderingen in het landschap met zorg voor de kwaliteit van dat landschap vorm te geven.

Dit betekent dat onder meer de transitie van de landbouw, de energietransitie, maar ook de invloed van economische functies op het landschap, zoals infrastructuur en 'verloodsing', en de woningbouwopgave met zorg en aandacht voor onze leefomgeving worden opgepakt. Deze transities, waarbij integraal werken en koppeling aan sociaal-maatschappelijke doelen van belang zijn, worden hieronder toegelicht.

[97] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de Nationale Omgevingsvisie, TK 34682 nr 48, Den Haag 2020.

[98] Conferentie van ministers voor Cultuur, Davos Declaration on Baukultur 2018, Davos 2018.

Landbouw en landschap
Waar nu abrupte overgangen zijn tussen intensieve vormen van landbouw en veeteelt met een hoge milieubelasting aan de ene kant tegenover kwetsbare gebieden aan de andere kant, is het van belang om meer geleidelijke overgangen in het landelijk gebied aan te brengen. Ook in overgangsgebieden tussen stad en land zijn veel mogelijkheden om landschappelijke kwaliteiten te versterken en liggen kansen voor functiemenging en nieuwe verdienmodellen voor de landbouw op het gebied van onder meer recreatie, energievoorziening en natuurbeheer.

Het Rijk streeft er samen met haar partners naar om het circulair en natuurinclusief maken van de landbouw, op ook landschapsinclusieve wijze te laten plaatsvinden. In de Visie Landbouw, Natuur en Voedsel, kortweg Visie LNV: Waardevol en Verbonden[99] en het Realisatieplan[100] daarvoor is landschap benoemd als integraal onderdeel van deze transitie, waarop beleid en initiatieven worden afgestemd en worden beoordeeld.

Op dit moment wordt door de Europese Commissie gewerkt aan de voorbereiding van de nieuwe periode van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De inzet van het Rijk is om, zoals ook in het realisatie-plan van de visie LNV is opgenomen, in het nieuwe GLB het behoud en herstel van verscheidenheid aan landschapselementen te stimuleren door het belonen van aanleg en beheer als maatschappelijke dienst. Dit is in lijn met het advies hierover van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)[101].

Energie en landschap
De energietransitie wordt natuur- en landschapsinclusief vormgegeven. Dit vanuit de belangen van klimaat, maatschappelijk draagvlak, biodiversiteit, landschap en cultureel erfgoed. De voorkeur voor clustering van windenergie en de voorkeursvolgorde zon, zoals toegelicht in beleidskeuze 1.4, helpt het landelijk gebied en landschap te beschermen. Het is van belang dat bij het plaatsen van duurzame energie op land deze aansluit bij de kenmerken van het gebied. De uitwerking vindt plaats in de Regionale Energie Strategieën (RES'en). Samenwerking en afstemming tussen RES-gebieden is nodig om gebiedsoverstijgende afwenteling op het landschap te voorkomen. In het Groene Hart wordt bijvoorbeeld nauw samengewerkt met de zeven RES-trekkers, de drie provincies en het Nationaal Programma RES[102] aan gemeenschappelijke inrichtingsprincipes met het oog op zuinig, meervoudig ruimtegebruik. Dit biedt wellicht inspiratie voor andere gebieden die landschappelijk van belang zijn.

Economie en landschap
Landschap is een belangrijk onderdeel van het vestigingsklimaat, zowel voor de meer verstedelijkte gebieden als voor de landelijke regio's. Voor een hoogwaardige kenniseconomie als de onze, is de bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van het omringende landschap van groot belang in de concurrentie met andere landen. Een aantrekkelijke leefomgeving is tevens een randvoorwaarde voor toerisme. De aantrekkelijkheid van de leefomgeving is immers vaak de reden dat bezoekers naar een regio komen.

Een aantrekkelijk landschap maakt dat mensen daar willen wonen, werken en recreëren. Vrijkomende agrarische bebouwing kan bijvoorbeeld met provinciale ruimte-voor-ruimteregelingen omgevormd worden tot aantrekkelijke nieuwe woon- of werklocaties, waarbij de vrijkomende agrarische grond zo veel mogelijk kan worden ingezet voor een grotere grondgebondenheid van de omliggende agrarische bedrijven, of worden gebruikt voor agrarisch natuurbeheer. Rijk en regio's werken samen uit hoe kan worden omgegaan met de opgave van agrarische leegstand en herbestemming in relatie tot het combineren van functies in het landelijke gebied, behoud en versterking van de leefbaarheid op het platteland en het voorkomen van verdere aantasting van het landschap. Dit wordt verbonden met het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

---

[99] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, TK 35000, nr. 5, Den Haag 2019.
[100] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief,* Den Haag 2019.
[101] Planbureau voor de Leefomgeving, *Zorg voor Landschap, naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid,* Den Haag 2019.
[102] www.regionale-energiestrategie.nl

Clustering van bedrijvigheid op locaties bij knooppunten van infrastructuur is een belangrijke prioriteit. Het draagt onder andere bij aan agglomeratievoordelen, beter benutten van infrastructuur, ruimtelijke kwaliteit en behoud van waardevol landschap. Dit dient een nationaal belang, maar vraagt decentrale uitwerking. Bij inpassing moet rekening worden gehouden met de kwaliteit van het landschap. Een aaneenschakeling van grootschalige, eenvormige opslag- en distributiecentra langs rijkswegen moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Ook het College van Rijksadviseurs heeft hier aandacht voor gevraagd[103]. Daarom zet het kabinet in op het concentreren van logistieke functies langs de (inter)nationale corridors en ontwikkelen van verdere concentratie op logistieke knooppunten langs deze corridors. Dit vanuit zowel het belang van landschappelijke kwaliteit en het beperken van mobiliteit, als het versterken van het logistieke systeem en onze economie. Zie verder kader Aanpak Concentreren van logistieke functies, beleidskeuze 2.7.

Keuzes ten aanzien van waardevolle landschappen

Sommige landschappen zijn zo waardevol voor Nederland dat ze extra bescherming behoeven. Natuur en landschappelijke kwaliteit moeten behouden blijven en vragen extra aandacht.

Onder het nationaal belang 'Behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten' is het bestaand beleid voor verschillende specifieke landschappen al uitgewerkt (bijvoorbeeld ten aanzien van werelderfgoed). Voor een select aantal gebieden wil het Rijk zich aanvullend inzetten voor de bescherming van het landschap samen met de bewoners en andere betrokken partijen. Daarbij gaat het om landschappen die voldoen aan één of meer van de volgende kenmerken:

- Verhaal: landschappen die afleesbaar en beleefbaar het nationale verhaal van het ontstaan en de ruimtelijke differentiatie van het Nederlandse landschap vertellen;
- Uniciteit: landschappen die (inter)nationaal unieke landschappelijke kwaliteit, natuurwaarde ofwel cultuurhistorische waarde bezitten;
- Schaal: landschappen waar de bescherming van kwaliteit een regio of provincie overstijgende opgave is;
- Bedreiging: landschappen die nu of in de toekomst bedreigd worden door ruimtelijke ontwikkelingen.

Kustpact en Noordzee
De samenwerking op basis van het Kustpact zal worden voortgezet. In de voortgangsbrief die in juni 2019 naar de Kamer is gestuurd staat dat de focus van die samenwerking ligt op recreatieve bebouwing in relatie met de kansen en bedreigingen voor de kwaliteit van de kust.
De samenwerking wordt gericht op drie onderdelen:
- Monitoring en toetsing van recreatieve bebouwing en afspraken uit het Kustpact;
- Voeren van een kennisagenda en dialoog waarin nieuwe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de balans tussen ontwikkelen en beschermen, verkend worden;
- Vertalen van inzichten uit de monitor en verkenningen naar voorstellen voor eventuele aanpassing van beleid en regelgeving en de input voor Omgevingsagenda's.

Specifiek ter bescherming van de landschappelijke kwaliteiten op de Noordzee handhaaft het Rijk het vrije uitzicht op de horizon vanaf de kust tot twaalf zeemijl en waarborgt dit in het Barro/Bkl.

[103] College van Rijksadviseurs, *(X)XL verdozing – Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler*, Den Haag 2019.

Waddenzee
De Waddenzee is een uniek open intergetijdengebied dat zich uitstrekt langs de kusten van Nederland, Duitsland en Denemarken. In 2009 zijn het Nederlandse en Duitse deel van de Waddenzee vanwege zijn wereldwijd unieke geologische en ecologische waarden (Outstanding Universal Value) door de UNESCO ingeschreven in het register van Werelderfgoederen als natuurlijk Werelderfgoed. In 2014 is ook het Deense deel van de Waddenzee hieraan toegevoegd. Hiermee is de Waddenzee als natuurlijk UNESCO-Werelderfgoed het grootste intergetijdengebied ter wereld. De drie Waddenzeelanden werken sinds 1978 samen aan de bescherming van de Waddenzee als natuurgebied (Trilateral Wadden Sea Cooperation). Een en ander is vastgelegd in 1982 en in 2010 nog eens herbevestigd in de "Joint Declaration on the Protection of the Wadden".

De hoofddoelstelling voor de Waddenzee: "De duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het uniek open landschap" blijft onverminderd van kracht. Het beschermingsregime is vastgelegd in de Wet natuurbescherming en in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Rijk en regio werken samen aan een toekomstbestendige ontwikkeling van de Waddenzee via de Agenda voor het Waddengebied 2050[104]

Het bereiken van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee heeft ook effecten op het Waddengebied als geheel en andersom kunnen er effecten zijn van ontwikkelingen in het Waddengebied die van invloed zijn op het bereiken van de doelstelling voor de Waddenzee. Daarmee zijn ook de doelen voor het Waddengebied relevant, voor zover dat verband houdt met het bereiken van de hoofd-doelstelling van de Waddenzee. Hoofddoel voor het Waddengebied is dat het in 2050 veilig, vitaal en veerkrachtig is. Veilig doordat we tijdig antiperen op de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging. Vitaal doordat wonen, werken, onderwijs en zorg mogelijk blijven op de eilanden en langs de kust en doordat economische sectoren excelleren in de context van het Werelderfgoed Waddenzee. Veerkrachtig doordat robuuste natuur en het landschap van wereld-klasse de effecten van klimaatverandering, duurzaam gebruik en nieuwe ontwikkelingen kunnen opvangen.[105]

Zuidwestelijke Delta
De Zuidwestelijke Delta is dankzij de Deltawerken één van de veiligste delta's ter wereld. Maar er zijn ook schaduwkanten. Door de aanleg van dammen en keringen voor de veiligheid is de waterkwaliteit verslechterd en de unieke estuariene natuur aangetast. De Westerschelde is weliswaar behouden als estuarium, maar natuur en waterkwaliteit staan daar onder druk door bedijking, inpoldering, vaar- geulverruiming, zandwinning en afvalwaterlozing. De verslechterde water- en natuurkwaliteit remt ook de economische ontwikkeling van het gebied. De centrale opgave voor de Zuidwestelijke Delta is dan ook het duurzaam herstel van het evenwicht tussen veiligheid, economie en ecologie. Het perspectief van integrale gebiedsontwikkeling staat voorop, waarbij een betere verbinding wordt gelegd tussen water en ruimtelijke ordening.

Zo stellen regio, belanghebbenden en Rijk een Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta op, met als doel de streefbeelden en opgaven voor waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie (Deltaprogramma[106]), waterkwaliteit en natuur (Programmatische Aanpak Grote Wateren[107]) en economie zo veel mogelijk met elkaar te verbinden. Daarbij wordt verbreding en samenhang

[104] Agenda voor het Waddengebied 2050, zie https://agendavoorhetwaddengebied2050.nl/
[105] Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake waterbeleid, Kamer nummer wordt nog toegekend, Den Haag 2020.
[106] Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, *Deltaprogramma 2019: Doorwerken aan de delta: Nederland tijdig aanpassen aan klimaatverandering.* Den Haag 2019.
[107] Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake waterbeleid, TK 27625 nr. 476, Den Haag 2019.

gezocht met thema's als energietransitie, klimaatadaptatie, duurzaamheid, circulaire economie en gezondheid. Het uiteindelijk resultaat is een integraal langtermijnperspectief voor de ontwikkeling van de Zuidwestelijke Delta, inclusief een kennis- en innovatieprogramma en een oriënterende Uitvoeringsagenda.

Het Groene Hart
De aanwezigheid van groene ruimte in het Groene Hart, als contramal van de stedenring, is belangrijk voor de leefbaarheid en het vestigingsklimaat in het gehele gebied van de Randstad. De openheid vormt een belangrijk contrast met de grote steden eromheen. Van alle kanten is er druk op het Groene Hart: de verstedelijkingsbehoefte van de grotere steden, de noodzaak van vernatting om bodemdaling tegen te gaan, de ontwikkeling naar kringlooplandbouw en van natuur en het opwekken en transport van duurzame energie, zetten landschappelijke kwaliteiten en de biodiversiteit onder druk.

De claims op het landschap leiden tot vraagstukken over het behoud van bestaande identiteiten en het ontstaan van nieuwe. De opgave is in dit gebied de nodige transities een plek te geven op een manier die past bij het landschap en de identiteit van het Groene Hart in zijn stedelijke context. Het Groene Hart is een gedifferentieerd gebied dat kan worden ingedeeld in verschillende zones. In bepaalde zones liggen mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen, in andere zones moet de nadruk liggen op bescherming van het landschap.

Het Rijk zet zich in om de landschappelijke kwaliteiten op een duurzame manier te beschermen in het Groene Hart en ziet ook mogelijkheden voor ontwikkelingen, rekening houdend met de eisen die duurzaamheid stelt. Streven is middels interbestuurlijke samenwerking met de provincies, gemeenten en waterschappen toekomstbestendige en richtinggevende uitspraken te ontwikkelen om de verschillende opgaven landschapsinclusief en samenhangend te realiseren.

Veluwe
Het landschap de Veluwe, het Nationaal Park Hoge Veluwe en de Veluwezoom is het grootste laagland natuurgebied van Noordwest-Europa met bos, heide, zandvlakten, landgoederen en een unieke wildbeleving. Het gebied omvat twee nationale parken en vier Natura 2000-gebieden. In dit landschap zijn veel bewijzen van historisch menselijke ingrepen zichtbaar en beleefbaar zoals grafheuvels, celtic fields uit de tijd dat de Veluwe agrarisch gebied werd, de landgoederenzones en het gebouw van voormalig zendstation Radio Kootwijk. De vrijetijdseconomie is in de afgelopen jaren flink gestegen; de Veluwe is belangrijk in het toeristische aanbod van heel Nederland. De ecologische, economische en ervaringswaarde van de Veluwe staan echter onder druk. Er ligt een opgave om de kernkwaliteiten van dit waardevolle gebied in balans met het toekomstbestendig gebruik te versterken en nieuwe kwaliteiten toe te voegen; ruimtelijke kwaliteit te realiseren door transformatie naar klimaatbestendige landschappen.

IJsselmeergebied
De meren en waterwerken van het IJsselmeergebied zijn van grote waarde voor Nederland. Het gebied is rijk aan natuur en cultureel erfgoed. Daarnaast heeft het een belangrijke functie in de voedselproductie. Niet voor niets noemt men het gebied het Blauwe Hart van Nederland. Rijk en regio werken samen aan een toekomstbestendige ontwikkeling van het IJsselmeer via de Agenda IJsselmeergebied 2050[108] en hebben daarvoor drie hoofdambities geformuleerd: het IJsselmeergebied ten eerste als een landschap van wereldklasse, ten tweede als een toekomstbestendig water- en ecosysteem en ten derde van vitaal economisch belang voor Nederland.

[108] Agenda IJselmeergebied 2050, zie https://www.agendaijsselmeergebied2050.nl/

De Agenda IJsselmeergebied heeft tevens de aanzet gegeven voor versterking van de governance. De aanpak is gewaarborgd in het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied (BPIJ) en het Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ).

Nationale Parken
Als Rijk werken we samen met regio's aan het versterken van Nationale Parken als iconen voor synergie tussen natuur, landschap, duurzame recreatie en toerisme, landbouw, energie en andere ruimtelijke opgaven. Daarvoor is een kwaliteitssprong nodig, waarbij het initiatief in de gebieden zelf ligt. Er wordt onder andere ingezet op een ruimere schaal van de gebiedsaanpak. Bij de meeste van de huidige Nationale Parken is alleen de natuurkern wettelijk begrensd. Door de koppeling van ruimtelijke opgaven op een ruimere schaal te bekijken, kunnen de kwetsbare natuurkernen beter beschermd blijven. Dit heeft ook een positieve invloed op de (natuur)kwaliteit van de omgeving. Door deze opschaling ontstaat ruimte voor zonering waarmee een overgang naar meer menselijke activiteit ontstaat. Door samenhang aan te brengen tussen het landschap, de landschapsecologie.

(inclusief watersysteem) en de cultuurhistorie van een gebied, ontstaat meer eenheid en identiteit. Ruimte om te experimenteren vormt steeds een belangrijk onderdeel van de aanpak. De Nationale Parken bieden zo een onderscheidende, aansprekende en verbindende structuur, waarbinnen verschillende functies in samenhang en met kwaliteit kunnen worden gerealiseerd, in aansluiting op de grote opgaven in Nederland.

Woningbouw en landschap
Verstedelijking gaat om meer dan alleen woningbouw en infrastructuur. Het Rijk zet in op het binnenstedelijk bouwen van woningen, bedrijven en voorzieningen waar nodig; pas daarna is realisering aan de randen van verstedelijkt gebied aan de orde. In alle gevallen is het belangrijk dat dit gebeurt met oog voor ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit. Tegelijkertijd is er behoefte om natuur en biodiversiteit dichter bij mensen te brengen. Zo kunnen groen in de stad en met zorg ontworpen stadsranden bijdragen aan een gevarieerder en rijker woon-werkklimaat. Hierover worden nadere afspraken gemaakt in de verstedelijkingsstrategieën.

De woningbouwopgave en de bossenstrategie[109] vormen gezamenlijk een kans. Door grootschalige herbebossing in de buurt van steden worden CO_2 vastgelegd en de productie van duurzaam bouwmateriaal vergroot en krijgen burgers meer recreatiemogelijkheden. Het Rijk onderzoekt wat de bijdrage van grootschalige bouw in hout kan zijn.

[109] Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake de bossenstrategie, TK 33576, nr. 186, Den Haag 2020.



Nationale keuzes toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Bodemdaling in veenweidegebieden (Bk 4.1)
Rijk vraagt provincies om regionale veenweidestrategieën op te stellen

Natuur op land en water (Bk 4.2)
Beschermen en versterken van de biodiversiteit (Natuurnetwerk Nederland, grote wateren)

Land- en tuinbouwgebieden (Bk 4.3)
Mogelijk maken van een duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem, gebaseerd op kringlopen en natuurinclusiviteit

Waardevolle landschappen en nationale parken (Bk 4.4)
Versterken en beschermen van unieke landschappelijke kwaliteiten

Verstedelijkte gebieden en infrastructuur



5. Samenwerking en uitvoering

De ambities en uitdagingen in de fysieke leefomgeving zijn divers en raken iedereen. Ze vragen om een samenhangende aanpak en nieuwe manieren van samenwerken. Met brede maatschappelijke betrokkenheid en inzet van overheden, burgers en bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Burgers en bedrijven willen vaak actief bijdragen aan het verbeteren van de leefomgeving en het verduurzamen van de manier waarop ze wonen en werken. Dit vraagt om een overheid die stuurt, samenwerkt en faciliteert. Een overheid die uitgaat van de kracht en dynamiek van de samenleving en die sociale innovatie stimuleert. Het Rijk neemt het voortouw en maakt keuzes die richting geven aan deze gezamenlijke opgave. Samen met gemeenten en provincies en de samenleving wil het Rijk de ruimte in heel Nederland zo goed en zo duurzaam mogelijk inrichten.

5.1 Hoe werken we samen

Op diverse plekken wordt gewerkt aan concrete projecten en programma's in de fysieke leefomgeving. De inrichting van Nederland is nooit af en verandert continu als antwoord op steeds nieuwe opgaven. Nederland is als het ware permanent in verbouwing. Of het nu gaat om gebouwen, infrastructuur, natuur: mensen maken dit land en passen het steeds opnieuw aan zodat het aansluit op nieuwe wensen en eisen die de samenleving en de leefomgeving stellen.

Overheden formuleren beleidsambities en -doelen en koppelen die zowel aan wetten, regels en bestuurlijke afspraken als aan concrete projecten en programma's. Daarbij pakken we steeds vaker meer dan één opgave tegelijkertijd op, in onderlinge samenhang en vanuit een gezamenlijke visie. Deze werkwijze is steeds vaker nodig, aangezien de opgaven in de fysieke leefomgeving in veel gevallen met elkaar verweven zijn. Passend bij het gedachtegoed van de Omgevingswet, omarmt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) daarmee de aanpak zoals die zich de afgelopen jaren meer en meer heeft ontwikkeld én zet daarin een volgende stap.

Het motto hierbij is: "Alleen ga je wellicht sneller, maar samen kom je verder!". Met dit uitgangspunt zijn Rijk en medeoverheden onder andere in 2018 begonnen met het Interbestuurlijk Programma (IBP) waarin ambities zijn geformuleerd om een aantal urgente maatschappelijke opgaven, waaronder in de fysieke leefomgeving, gezamenlijk op te pakken. Het Rijk pakt een rol in het vormgeven van deze samenwerking; niet vanuit een hiërarchische positie, maar vanuit gelijkwaardig partnerschap. Iedere partij draagt bij aan de maatschappelijke opgave vanuit de eigen expertise, rol, positie en verantwoordelijkheden. Deze werkwijze past bij de uitdagingen van deze tijd

Samenwerken tussen schaalniveaus (Multi-level governance)

Het Rijk heeft een rol in de samenwerking, de NOVI biedt hiervoor een kader. De ministeries geven hieraan vorm vanuit hun taken en verantwoordelijkheden. De regio is in toenemende mate de meest relevante schaal om opgaven voor de fysieke leefomgeving op te pakken en samenhangende keuzes te maken. Volgens de sturingsfilosofie van de Omgevingswet staan gemeenten primair aan de lat voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. De waterschappen hebben de functionele zorg voor het waterbeheer. De provincies hebben voor de fysieke leefomgeving een duidelijke wettelijke taak en verantwoordelijkheid. Gegeven de verantwoordelijkheden van het Rijk op nationaal niveau is een samenspel nodig tussen regio en Rijk: gezamenlijk optrekken, steeds passend bij de opgave. In het

Deltaprogramma[110] wordt bijvoorbeeld sinds 2010 op een dergelijke manier samengewerkt door de Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, met inbreng van maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, burgers en het bedrijfsleven. Op rijksniveau is het nodig dat departementen nog beter gaan samenwerken, zowel in Den Haag als in de regio. Daarnaast is er bij veel opgaven ook een internationale component, die samenwerking vraagt met buurlanden of partners op Europees en mondiaal niveau. Het EU-beleid laat zien dat dit, net als bij de afspraken die gemaakt zijn in Parijs en New York, bij opgaven op het gebied van milieu, duurzaamheid en klimaat nadrukkelijk het geval is. Hetzelfde geldt ook voor opgaven voor bijvoorbeeld de grote rivieren, lucht- en scheepvaart. Daarom pakt het Rijk haar rol in internationale overleggen en bij het vaststellen van internationale kaders en ondersteunt zij de gemeenten en provincies in internationale overleggen met de gewesten dan wel Länder van respectievelijk België en Duitsland over gemeenschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving.

Een samenhangende, gebiedsgerichte en meer geïntegreerde manier van werken wordt steeds meer gemeengoed. De afgelopen jaren is daarmee al ervaring opgedaan, bijvoorbeeld met het programma Ruimte voor de Rivier, het Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) en diverse projecten waaronder de A2-traverse Maastricht en de sleutelprojecten uit eerdere ruimtelijke beleidsnota's. Momenteel lopen er verschillende programma's waarin deze aanpak ook wordt gevolgd, zoals het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP-VP), het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ), het Nationaal Programma Groningen, de Woondeals en de bereikbaarheidsprogramma's (voor de drie Metropoolregio's Amsterdam, Utrecht en Rotterdam Den Haag). Er is dan ook een goede basis van bestaand beleid en lopende uitvoeringstrajecten om op voort te bouwen. Met de NOVI willen we deze manieren van werken verder versterken, verbinden en verbreden.

Uitgangspunten voor samenwerking

De NOVI hanteert de onderstaande uitgangspunten voor de samenwerking:

1. **We werken als één overheid, samen met de samenleving**

De NOVI bindt het Rijk en verbindt Nederland. Uitvoering doen we waar mogelijk samen, baten en lasten worden rechtvaardig verdeeld. Overheden dragen samen verantwoordelijkheid voor de leefomgeving. Elke overheid, en ook burgers en bedrijven, leveren een bijdrage vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden. Voor het Rijk zijn de nationale belangen daarbij een leidraad. Deze aanpak verbindt overheden en belanghebbenden en sluit aan bij de kracht en dynamiek van de maatschappij.

2. **We stellen de opgave(n) centraal**

Opgaven houden zich niet aan bestuurlijke grenzen en spelen door de schalen en beleidsthema's heen. Opgavegericht werken vraagt om samen optrekken en benutten dan wel koppelen van beschikbare middelen, netwerken en al aanwezige initiatieven vanuit de samenleving. Daarmee worden combinaties van functies beter mogelijk. Zowel Rijk als regio kunnen voor de opgaven zoals in de NOVI beschreven, initiatief nemen om nieuwe programma's te beginnen of te verbinden en elkaar uitnodigen om hierbij aan te sluiten daar waar nuttig en nodig. Het Rijk zal zich hierin open opstellen, gericht op het versterken van de samenwerking.

3. **We werken gebiedsgericht**

De opgaven manifesteren zich op verschillende manieren in gebieden. De te maken keuzes zijn dan ook veelal gebiedspecifiek. Een gebiedsgerichte benadering helpt om in partnerschap met betrokkenen keuzes te maken, waarbij de kenmerken[111] van het gebied centraal staan. In de aanpak en uitwerking worden de voor het gebied relevante publieke en private partijen en initiatiefnemers betrokken via een representatieve belangenbehartiging. We hebben oog voor partijen die niet goed zijn vertegenwoordigd.

[110] Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, *Deltaprogramma 2018: Doorwerken aan een duurzame en veilige delta.* Den Haag 2018.

[111] Natuur- en milieukwaliteiten, landschap, cultureel erfgoed, bedrijvigheid, bewonerssamenstelling, aanwezige maatschappelijke initiatieven.

Het gezamenlijk analyseren van de gebiedskwaliteiten en ontwerpen van arrangementen en projecten, vormen een belangrijke basis voor de samenwerking. De gebiedsuitwerkingen kunnen verschillen in schaal, omvang, aanpak en de mate van betrokkenheid van het Rijk daarbij.

4. **We werken permanent en adaptief aan de opgaven**

De in de NOVI gestelde doelen en ambities kunnen niet in één keer worden gerealiseerd. De inzichten over welke maatregelen bij de opgaven passen, kunnen veranderen. Ook opgaven zelf kunnen veranderen. Dit vraagt om een uitvoering die adaptief en flexibel is en gericht op het ontwikkelen van nieuwe, passende aanpakken. En om een open uitnodiging naar de samenleving om de innovatiekracht van alle partijen te benutten. Daarom wordt een adaptieve werkwijze gehanteerd, die ruimte biedt voor tussentijdse aanpassing van doelen en aanpak.

Participatie

Brede maatschappelijke betrokkenheid van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers is een voorwaarde voor het slagen van de gezamenlijke ambities. Dit zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, initiatieven, kennis en creativiteit op tafel komen, het vergroot de kwaliteit van oplossingen en mobiliseert collectieve actie en intelligentie.

Participatie vraagt om maatwerk per opgave, gebied en bestuurlijke situatie. De uitdaging is de opgaven en aanpak te koppelen aan het schaalniveau waar de meeste mensen direct mee te maken hebben, zich betrokken bij voelen en concrete handelingsperspectieven (willen) hebben.

Belangrijke aandachtspunten voor een goede participatie zijn:

- duidelijk zijn over de inbreng die mogelijk is (informatie, consultatie, advisering, samenwerking, meebeslissen, *right to challenge*) en wat er mee gedaan wordt;
- bieden van tijdige, heldere en begrijpelijke informatie;[112]
- zorgen voor betrokkenheid van (vertegenwoordigers van) belangrijke belanghebbenden[113];
- weten wat er leeft (bijvoorbeeld door leefstijlonderzoek).[114]

Rol van het Rijk

De beschreven manier van werken vraagt een duidelijke rolopvatting van het Rijk. Die kan verschillend zijn, afhankelijk van de opgave, het gebied, de context en de gewenste interactie met medeoverheden en de samenleving. We onderscheiden drie rollen van het Rijk bij de uitvoering van de NOVI[115]:

Samenwerkend

Gemeenten, waterschappen en provincies zijn primair verantwoordelijk voor de leefomgeving. Het Rijk zet voor het waarborgen van nationale belangen primair in op een samenwerkende rol, in partnerschap met medeoverheden – ook grensoverschrijdend – en de samenleving. Enerzijds door allianties bij elkaar te brengen (regisseur, spelverdeler), anderzijds als partij aan tafel (gelijkwaardige partner).

Faciliterend

Het Rijk biedt ruimte voor en zoekt aansluiting bij initiatieven van anderen. Het brengt deze als dat nodig en gewenst is verder en stimuleert nieuwe samenwerkingsvormen, innovatie, (kennis)ontwikkeling en transitie. Het Rijk heeft een rol als verbinder, mediator, expert, kennismakelaar en begeleider. Bijvoorbeeld door het organiseren van gebiedsdialogen, aanbieden van ontwerpateliers[116], het delen van goede voorbeelden, financiering door stimuleringssubsidies en het bieden van experimenteer- en innovatieruimte (de Crisis- en Herstelwet (sinds 2010 in werking) is hiervan een voorbeeld).

[112] Conform het Verdrag van Aarhus.

[113] Een hulpmiddel hiervoor is het maken van een demografische scan om zo te weten om wie het gaat.

[114] Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, *Inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming.* Den Haag 2019.

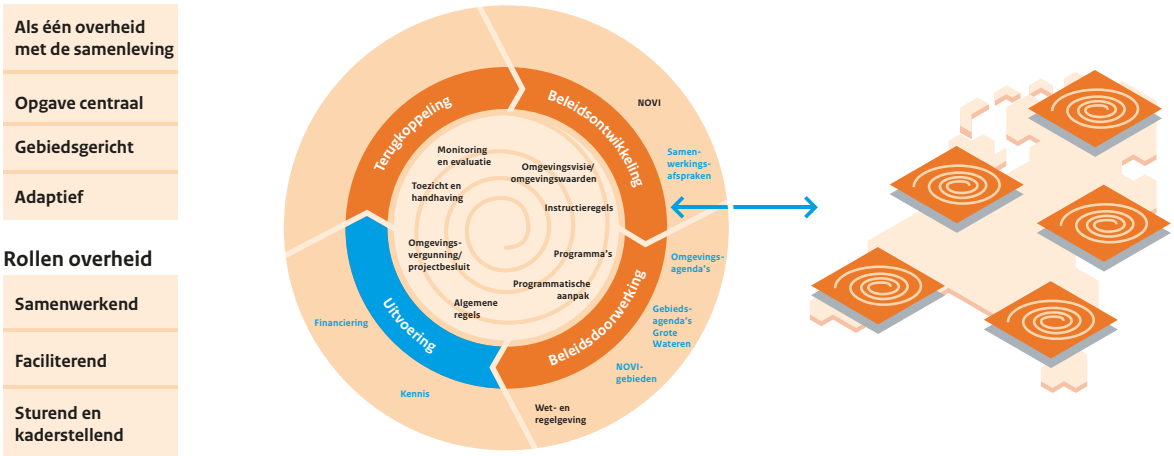
[115] Geïnspireerd op het NSOB-Essay Effectief Sturen met Multi-level governance, Den Haag 2018.

[116] Een voorbeeld is het mede mogelijk maken van de uitgave van het Manifest 'Pionieren aan de maatschappelijke opgaven' door het Stimuleringsfonds creatieve industrie, Rotterdam 2018. In dit manifest wordt in 10 punten, geïllustreerd met voorbeelden van Stadslabs, aangegeven wat de waarde van Stadslabs is voor de NOVI.

Sturend en kaderstellend
Als het nationale belang of de specifieke opgave niet alleen door samenwerken en faciliteren effectief kan worden opgepakt, kan de rol van het Rijk ook meer sturend en kaderstellend zijn. Zo geeft het Rijk extra invulling aan de regierol. Het Rijk stuurt dan op de nationale belangen en doelen via:

- het realiseren van projecten vanuit de eigen verantwoordelijkheid;
- het aanwijzen of uitsluiten van gebieden voor bepaalde doeleinden (bijvoorbeeld nabij defensie-terreinen, infrastructuur, Natura 2000-gebieden, nationale parken), vanuit (inter)nationale kaders;
- opleggen van beperkingen door middel van normstelling en grenswaarden (zoals eisen voor omgevingsveiligheid en normen voor geluid, waterkwaliteit, omgevingsveiligheid en luchtkwaliteit);
- het met instructieregels sturen op (on)gewenste ontwikkelingen.

Het Rijk geeft dus ruimte en richting, werkt samen en faciliteert waar het kan, en stuurt waar het moet. Het Rijk hanteert de afwegingsprincipes, voorkeursvolgordes en strategieën uit de NOVI.

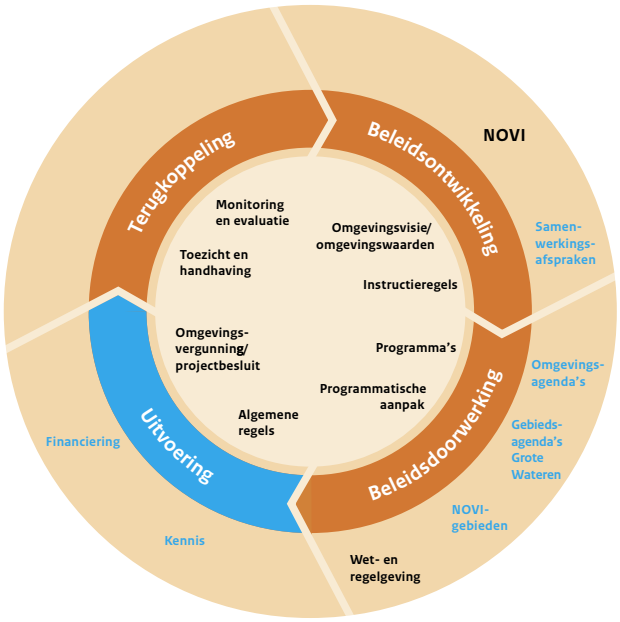


Figuur: Samenwerken en uitvoeren met de NOVI

5.2 Hoe gaan we de NOVI uitwerken en uitvoeren

De Omgevingswet geeft de instrumenten waarmee de NOVI doorwerking en uitwerking kan krijgen. Dit is – samen met andere ondersteunende middelen – weergegeven in de figuur De beleidscyclus NOVI. In de Uitvoeringsagenda NOVI werken wij op hoofdlijnen uit hoe de strategische beleidskeuzes van de omgevingsvisie concreet worden opgepakt, zodat duidelijkheid wordt geboden, onder andere over de inzet van juridische, financiële en andere instrumenten.

Voor het nationale beleid voor de fysieke leefomgeving wordt de beleidscyclus doorlopen, waarbij het Rijk beziet of aanpassingen van het beleid nodig zijn. Waar kan het integraler dan wel effectiever? Waar doen zich negatieve effecten voor? Waar is bijsturing nodig, ook op programmatisch niveau? Voor deze adaptieve cyclische aanpak is het essentieel dat er een goede wisselwerking is tussen de verschillende onderdelen van de beleidscyclus. Dit vraagt om een stevige processturing, zowel op de beleidscyclus zelf als op de interdepartementale afstemming.



Figuur: De beleidscyclus NOVI (MvT Omgevingswet) voor het Rijk met instrumenten (zwart) en ondersteunende middelen (blauw)

Uitvoeringsagenda

Om uitvoering te geven aan de richtinggevende uitspraken en de beleidskeuzes die zijn benoemd, is aan deze NOVI een Uitvoeringsagenda gekoppeld. Hierin staat aangegeven hoe de nationale belangen en de beleidskeuzes voor prioriteiten op een samenhangende manier worden uitgewerkt en gewaarborgd. De NOVI en deze Uitvoeringsagenda geven verder richting aan decentrale keuzes. Dat gebeurt met de instrumenten uit de Omgevingswet en de hierin vastgelegde sturende kaders. De NOVI geeft aan dat als voor de door- en uitwerking van een beleidskeuze aanvullende sturing nodig is, deze bij voorkeur plaatsvindt door gericht samen te werken en te faciliteren. Met wet- en regelgeving wordt aanvullend gestuurd als dat effectief en nodig is. Per prioriteit geven we in de Uitvoeringsagenda aan met welk arrangement en met welke mix van instrumenten beleidskeuzes worden uitgewerkt en uitgevoerd. Hierbij wordt aangegeven welke rol het Rijk en zijn uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Staatsbosbeheer, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed) hierin hebben. De betrokken ministers dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor deze Uitvoeringsagenda. De Uitvoeringsagenda is een groeidocument waaraan steeds onderdelen kunnen worden toegevoegd, terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan uitvoering. De gebiedsgerichte uitvoering vindt interbestuurlijk plaats in Gebiedsagenda's, programma's en projecten.

Kwadrant 1: Beleidsontwikkeling

NOVI

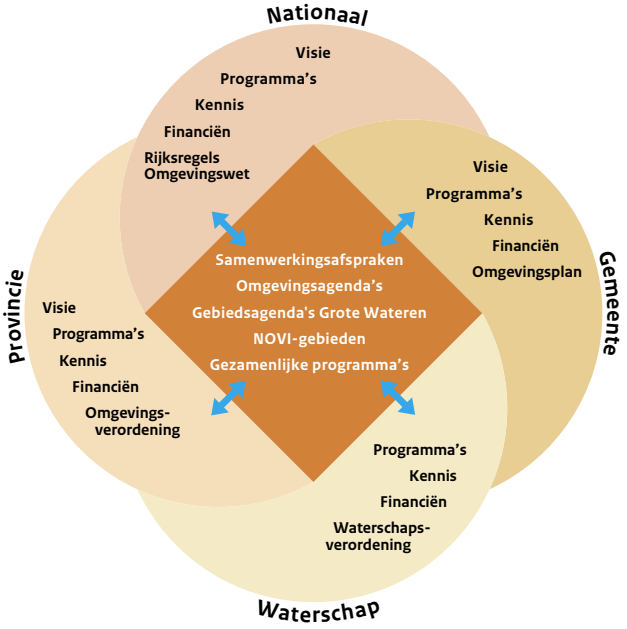
De NOVI beschrijft de bestaande toestand en de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, geeft aan hoe nationale belangen worden gewaarborgd en geeft richting aan prioritaire opgaven. Tevens bevat de NOVI de hoofdlijnen over hoe deze worden uitgevoerd. De uitkomsten van de voor het NOVI opgestelde PlanMER geven inzicht in de onzekerheden, de kansen en risico's van de verschillende opgaven en zijn een '0-meting' die van belang is voor de periodieke monitoring van het concretiseren en realiseren van de opgaven. De NOVI is onderdeel van een permanent cyclisch proces. De NOVI kan indien nodig jaarlijks worden geactualiseerd. Niet elk jaar even grootschalig, maar er wordt wel steeds verkend of er nieuwe opgaven zijn die een geïntegreerde aanpak vragen. Op basis van de monitoring (tweejaarlijks) of de evaluatie (vierjaarlijks) zijn meer fundamentele wijzigingen mogelijk. De Uitvoeringsagenda, Samenwerkingsafspraken en Omgevingsagenda's (zie later in dit hoofdstuk) zorgen voor de samenhang, instrumentering en programmering van de uitvoering van het beleid van de NOVI en provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies.

Samenwerkingsafspraken NOVI
De NOVI is een nationale visie die zelfbindend is voor het Rijk, terwijl de uitdagingen in de fysieke leefomgeving vragen om een breed gedragen inzet van alle overheden. Daarom maken we Samenwerkingsafspraken met VNG, IPO en Unie van Waterschappen over de manier waarop overheden in de regio samenwerken en samen als één overheid werken aan de urgente opgaven en benodigde transities in de leefomgeving.

Betrokkenheid om gezamenlijk invulling te geven aan de ambities, doelen en beleidskeuzes uit de NOVI is daarbij uitgangspunt. De nationale, provinciale en gemeentelijke overheden, alsmede de waterschappen werken aan gezamenlijke opgaven met behulp van de in de NOVI genoemde afwegingsprincipes, voorkeursvolgordes en strategieën. Ook kijken de overheden of en hoe ze het instrumentarium efficiënt en in samenhang voor de urgente opgaven in kunnen zetten.

Wet- en regelgeving
De Omgevingswet benoemt niet alleen een omgevingsvisie. Ook instructieregels zijn een instrument voor de uitwerking van het rijksbeleid. Deze worden gebruikt om de doorwerking van het rijksbeleid waar nodig juridisch te waarborgen. De instructieregels van het Rijk zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voordat de Omgevingswet in werking treedt, gelden de regels op basis van de Wro, waaronder het Besluit en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Barro en Rarro). Bezien zal worden op welke punten het wenselijk is de instructieregels aan te passen of aan te vullen, voortvloeiend uit de NOVI.

Kwadrant 2: Beleidsdoorwerking



Figuur: De nationale, provinciale en gemeentelijke overheden werken aan gezamenlijke opgaven en brengen hierbij hun eigen instrumenten in.

Programma's
Bij de beleidsdoorwerking van de NOVI spelen programma's een belangrijke rol (zie MvT Omgevingswet pagina 114-123). Een programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving en maatregelen om omgevingswaarden of andere doelen voor de fysieke leefomgeving (zoals benoemd in de NOVI) te bereiken en daaraan te blijven voldoen. Overheden kunnen ook samen het initiatief nemen voor een (interbestuurlijk) programma.

De programma's die voortvloeien uit de NOVI kunnen gericht zijn op specifieke thema's dan wel op een gebied. Dit geldt ook voor programma's die niet (of niet direct) uit de NOVI voortvloeien, maar daarmee wel een relatie hebben. Voor de programma's die voortvloeien uit de NOVI, dragen de betrokken ministers gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het trekkerschap ligt bij het eerstverantwoordelijke ministerie. De NOVI verandert de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende bewindspersonen niet. Bij de programmatische aanpak en uitvoering worden de kansen en risico's uit het PlanMER betrokken.

Betekenis overgangsrecht en overgangsbepalingen Omgevingswet/Invoeringswet
In de Uitvoeringsagenda van de NOVI worden nieuwe programma's aangekondigd. Daarnaast zijn er bestaande beleidsdocumenten, die onder het huidige planstelsel tot stand zijn gekomen, zoals structuurvisies, nota's en plannen. De Omgevingswet kent vier typen programma's: vrijwillige, verplichte en voorwaardelijke programma's en programma's met een programmatische aanpak. In de Invoeringswet Omgevingswet is onder andere het overgangsrecht voor programma's opgenomen. Dit is voor de verschillende typen programma's verschillend.

In de Invoeringswet (artikel 4.11) is bepaald dat een niet-verplicht programma dat in overeenstemming met het oude recht tot stand is gekomen, gelijkgesteld wordt aan een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet, als aan drie voorwaarden is voldaan: het programma, het plan of de structuurvisie moet op of na 23 maart 2016 zijn ondertekend en moet voldoen aan de inhoudelijke en procedurele eisen van de Omgevingswet.

Als een structuurvisie, nota of een plan aan de voorwaarden voor een programma voldoet, behoudt het na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn wettelijke status. Als een structuurvisie, nota of andere planfiguur niet aan de voorwaarden voor een programma onder de Omgevingswet voldoet, geldt geen overgangsrecht. Het zijn beleidsstukken die zelfbindend zijn en hun beleidsmatige werking behouden, tenzij in de NOVI anders is aangegeven. In de uitwerking van de nationale belangen zijn de strategische en relevante delen beschreven of is verwezen naar de nota's en brieven die deze bevatten.

Verplichte programma's onder Europees recht blijven gelden onder de Omgevingswet: zie bijvoorbeeld de artikelen 4.56 en 4.58 van de Invoeringswet, voor het Nationaal Waterplan 2016-2021 respectievelijk het Nationaal Waterbeheerplan 2016-2021.

Programma's met een programmatische aanpak, zoals het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), komen niet terug onder de Omgevingswet[117]. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn decentrale bestuursorganen verantwoordelijk voor het vaststellen van een programma bij overschrijding van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht. Het overgangsrecht voor het PAS is geregeld in de Aanvullingswet Natuur Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit Natuur.

Omgevingsagenda's
De opgaven en prioriteiten die deze NOVI omschrijft zijn complex en ingrijpend. Het doel van de Omgevingsagenda is om als één overheid gezamenlijk gebiedsgericht uitwerking te geven aan de gedeelde ambities en opgaven zoals genoemd in visies en programma's van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het gaat hier om samenhangende gebiedsgerichte opgaven in de fysieke leefomgeving waar meerdere partijen elkaar nodig hebben in de uitvoering. Daarbij betrekken zij (initiatieven van) de samenleving en halen ze signalen op. De Omgevingsagenda's vormen zo een schakel tussen omgevingsvisies en verschillende vaak sectorale dan wel thematische uitvoeringsprogramma's. De inhoudelijke opgaven zijn leidend bij het bepalen van de interbestuurlijke aanpak. Bestuurlijke grenzen vormen geen belemmering voor de reikwijdte van gebiedsgerichte opgaven. Het landsdelige schaalniveau maakt het mogelijk de gemeentelijke en provinciale visies te koppelen aan de nationale visie en de uitvoering van gebiedsgerichte programma's op het daarvoor geëigende schaalniveau op elkaar af te stemmen.

[117] Hiervoor is het Schone Lucht Akkoord (SLA) in de plaats gekomen.

In de Omgevingsagenda's worden grensoverschrijdende opgaven tussen provincies en met de buurlanden expliciet meegenomen. Daarmee leggen we verbinding tussen regio's en waarborgen we samenhang op nationale schaal.

In Omgevingsagenda's komen alle overheden tot meerjarig en robuust partnerschap. Overheden werken samen op basis van gelijkwaardigheid, ieder vanuit haar eigen rol en verantwoordelijkheid/bevoegdheid. Ze geven zo samen vorm aan complexe en samenhangende opgaven, stemmen besluiten af die worden genomen en leggen de basis voor op elkaar afgestemde investeringen als één overheid, met de samenleving. Op deze manier werken we als maatschappij gerichter en efficiënter en dat komt de uitvoeringskracht ten goede. Voor de gebiedsgerichte uitvoering van de NOVI worden Omgevingsagenda's opgesteld voor de vijf landsdelen Noord (Groningen, Friesland, Drenthe), Oost (Gelderland, Overijssel), Zuid (Brabant, Limburg), Zuid-West (Zeeland, Zuid-Holland) en Noord-West (Noord-Holland, Flevoland, Utrecht).

Daar waar Omgevingsagenda's het integratiekader zijn voor de fysieke opgaven op land richten de Gebiedsagenda's Grote Wateren zich op het IJsselmeer, de Waddenzee en de Zuidwestelijke Delta. Daarnaast worden ook de Programma's Noordzee 2022-2027 en Integraal Rivier Management opgesteld. Raakvlakken of grensoverschrijdende opgaven tussen deze wateren en land kunnen ook onderdeel uitmaken van de Omgevingsagenda. De Gebiedsagenda's Grote Wateren zijn gelijkwaardig aan de Omgevingsagenda's. Onderlinge afstemming tussen beide is essentieel.

Relatie met andere programma's
De Omgevingsagenda's creëren overzicht en brengen in beeld wat de gedeelde opgaven zijn en wat voor deze opgaven al loopt aan gebiedsgerichte programma's zoals het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, Programma ONS Landschap, Meerjarenprogramma Infrastructuur, Mobiliteit en Transport (MIRT), de Woondeals met regionale verstedelijkingsstrategieën, Nationaal Programma Regionale Energie Strategie, Programma Energiehoofdstructuur en andere aanpakken zoals Regio Deals en het Programma Aardgasvrije Wijken. Als het Rijk NOVI-gebieden aanwijst, dan worden de daaruit vloeiende 'Rijk-regio programma's' onderdeel van de Omgevingsagenda. Per landsdeel worden daarover afspraken gemaakt tussen Rijk en regionale overheden.

Werkwijze
We werken stapsgewijs toe naar brede, levende Omgevingsagenda's die langjarig houvast bieden bij het volgen van de uitvoering en het zo nodig bijsturen daarin. Dit als onderdeel van de NOVI-cyclus. Overheden beginnen in ieder landsdeel met de aanpak van een aantal gebiedsgerichte opgaven, ontwikkelen daarvoor een gedeeld handelingsperspectief en maken bestuurlijke afspraken over een gezamenlijke aanpak. Ze rapporteren jaarlijks de voortgang. Om de twee jaar bezien overheden of daar nieuwe gebiedsgerichte opgaven aan worden toegevoegd. Bouwen aan proces en inhoud gaan zo hand in hand. Dit vormt een goede basis voor een Omgevingsagenda die betekenisvol en sturend is.

Financiering en instrumentarium
Deelnemende partijen zetten hun bevoegdheden, instrumenten, middelen en kennis en expertise zo in dat deze bijdragen aan de realisatie van de gedeelde opgaven. Onderdeel daarvan kan zijn het onderzoeken van en zo mogelijk afspraken maken over de mogelijkheden van bundeling en herprioritering van budgetten. Op deze manier kunnen ze vanuit een gezamenlijk langetermijnperspectief goed renderen. Waar dat aan de orde is kan voor opgaven een investeringsstrategie geformuleerd worden waarbij de diverse bijdragen van betrokkenen bij elkaar worden gebracht in de vorm van een zogeheten Regionale Investeringsagenda (RIA's, koppelen aan de Omgevingsagenda's; initiatief van de publiek-private NOVI-alliantie). Bestaande investeringsmiddelen, zoals het Infrastructuurfonds (wordt Mobiliteitsfonds), het Deltafonds en Fonds woningbouwimpuls blijven belangrijk bij bekostiging van meer sectorale opgaven. Daarnaast zal onderzocht worden op welke wijze Rijksvastgoed (rijksgebouwen en rijksgronden) ingezet kan worden.

Kennis en leerproces
De Omgevingsagenda's vragen van de overheden een ander manier van werken, volgens een nieuwe sturingsfilosofie, met grote transities als belangrijke opgaven. Overheden gaan zich de komende tijd deze nieuwe werkwijzen eigen maken, samen met maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners. Het vormgeven van duurzame samenwerking tussen Rijk en regio over de fysieke leefomgeving is een gezamenlijk proces dat vraagt om blijvend leren en kennisdelen binnen en tussen landsdelen en op departementaal niveau. De jaarlijkse NOVI-conferentie is hiervoor een belangrijk moment. Kennis en leren maakt ook onderdeel uit van de Omgevingsagenda's. Een levende agenda vraagt om blijvende inbreng van voldoende en juiste kennis. Te denken valt aan verdieping van inzicht in de staat van onderdelen van de leefomgeving van het gebied en onderzoek naar gezamenlijke kennisvragen. Dit doen wij samen met onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE) en het College van Rijksadviseurs (CRa).

Governance
Besluitvorming over de Omgevingsagenda vindt plaats in een jaarlijks Bestuurlijk Overleg Leefomgeving. Aan dit overleg nemen bestuurders deel uit het fysieke domein van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Ze betrekken op passende wijze hun volksvertegenwoordiging bij de vaststelling en voortgang. Betrokken ministers infomeren de Tweede Kamer jaarlijks over de voortgang. Zo is de democratische legitimatie gewaarborgd.

Participatie
Maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers en kennisinstellingen worden steeds betrokken bij de totstandkoming van omgevingsvisies en het vormgeven van programma's en projecten. Hun aanvullende betrokkenheid bij de totstandkoming van de Omgevingsagenda is maatwerk per partner en landsdeel en zal per fase worden ingevuld. We zorgen voor een goede informatievoorziening over het proces, voortgang en (tussen)resultaten van de Omgevingsagenda. Tevens geven we aan wat de mogelijkheden tot inbreng of deelname kan zijn. Tegelijkertijd staan we open voor vragen naar overheidsparticipatie bij initiatieven uit de samenleving. We beogen tot allianties met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven te komen, waarbij we gezamenlijk werken aan de uitvoering van de adaptieve (deel)programma's, onderdeel van de Omgevingsagenda's.

In de Uitvoeringsagenda bij deze NOVI werken we de aanpak en stand van zaken van de verschillende Omgevingsagenda's per landsdeel uit.

NOVI-gebieden

Er lopen reeds verschillende effectieve trajecten om voor gericht beleid tot keuzes en uitvoering te komen. Zoals het Nationaal Programma Groningen, de bereikbaarheidsprogramma's voor de Metropoolregio's Amsterdam, Utrecht en Rotterdam Den Haag, de Woondeals en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Voor een aantal omvangrijke transities die essentieel zijn voor de inrichting van Nederland, wil het kabinet stappen zetten. Dat was de aanleiding om in het ontwerp van de NOVI de zogeheten 'NOVI-gebieden' te introduceren.

Criteria bij het aanwijzen van een beperkt aantal NOVI-gebieden zijn:
- er is sprake van grote integrale opgaven ofwel transities die essentieel zijn voor Nederland, waarbij samenwerking Rijk-regio en verder denken dan bestaande kaders noodzakelijk is;
- de aanwijzing heeft toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige inzet dan wel trajecten die Rijk en regio al samen oppakken, die waar mogelijk vereenvoudigen en niet onnodig daarmee dubbelen;
- er is een duidelijke schakel naar (dan wel zicht op) concrete uitvoering;

Aandachtspunten daarbij zijn vanzelfsprekend:
- een geografische balans over ons land;
- aandacht voor alle prioriteiten uit de NOVI;
- gerichtheid op brede welvaart;
- en een langjarige betrokkenheid.

Het doel van een NOVI-gebied is dus het oppakken en verder brengen van (onderdelen van) grote en geïntegreerde (transitie)opgaven in de fysieke leefomgeving, die essentieel zijn voor het betreffende gebied én voor Nederland als geheel, waarbij de nationale belangen onmiskenbaar zijn op het terrein van verstedelijking, duurzame economie, energie/klimaat en/of landelijk gebied. Vanzelfsprekend zal een NOVI-gebied als dat is aangewezen, onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingsagenda die voor het landsdeel wordt opgesteld waarin dit gebied ligt. Samen met reeds lopende programma's ontstaat met deze en andere te ontwikkelen gebiedsuitwerkingen een uitvoeringspraktijk van Rijk en regio die past bij de opgaven die de NOVI aangeeft.

Voorlopige NOVI-gebieden
Op basis van de genoemde criteria en aandachtspunten en de genoemde voorbeelden in de ontwerp-NOVI en in de kamerbrief over nadere keuzes in het kader van de NOVI, hebben wij met medeoverheden verkend in welke NOVI-gebieden een gerichte aanvulling op de lopende trajecten nodig is om onze ambities waar te maken, zonder onnodig te dubbelen. Wij hebben acht voorlopige NOVI-gebieden aangewezen waarvoor wij met de regio's een plan van aanpak zullen opstellen.
Op basis hiervan zullen wij onze definitieve keuze maken voor het aanwijzen van NOVI-gebieden.
De plannen worden gepresenteerd bij de eerste NOVI-conferentie. De voorlopige NOVI-gebieden zijn:

1. Transities van havengebieden in regio Rotterdam en Amsterdam
Deze zijn essentieel voor de economische kracht van onze twee grootste steden en voor de omslag naar een niet-fossiele, circulaire economie en de ruimte die daarvoor nodig is. De accenten van de mega-operaties in de twee gebieden zijn verschillend, maar het belang van beide gebieden en het slagen van de transities (en transformaties) zijn bij beide groot.

2. Transities landelijk gebied: De Peel en Groene Hart
De intensieve veehouderij in De Peel en omgeving is van een omvang die zijn gelijke niet kent in de wereld. Tegelijk stelt ons dit voor enorme opgaven en is transitie nodig naar meer duurzaamheid, versterking van de natuur, milieu, luchtkwaliteit, leefbaarheid, stikstof, goede bereikbaarheid, dierenwelzijn en gezondheid voor alle inwoners van Noordoost-Brabant en Noord- en Midden-Limburg. Zo'n 'landelijke' opgave speelt ook in de veenweidegebieden in het algemeen en het Groene Hart in het bijzonder. De opgave is daar gericht op het beperken van bodemdaling, van CO_2-uitstoot en het aanpassen van waterhuishouding, relatie stad-land, omgaan met nieuwe bebouwing, erfgoed en bereikbaarheid. Bovendien speelt hier grote druk op natuur, landschap en infrastructuur, tot uiting komend in bestaande en nieuwe bouwplannen voor bedrijventerreinen, loodsen en woningen.

3. Energie- en klimaattransities in relatie tot verstedelijking: Groningen en regio Zwolle
Groningen heeft ruimtelijk-fysieke opgaven voor de toekomst van grote nationale betekenis.
De aanwijzing als voorlopig NOVI-gebied erkent de enorme opgave die in relatie tot de beëindiging van de aardgaswinning zichtbaar is geworden, ook voor wat betreft de fysieke leefomgeving en vanuit de langetermijnvisie daarop.

Regio Zwolle heeft een flinke en dynamische verstedelijkingsopgave die in samenhang moet worden opgepakt met de regionale waterproblematiek en de opgave op het gebied van klimaat(adaptatie).
De schaal van het NOVI-gebied kan bovendien een goede aanvulling zijn op de intussen toegekende Regio Deal voor de regio Zwolle, al liggen beide wel in elkaars verlengde.

4. Transities in een grensoverschrijdende context: Zuid-Limburg en de Zeeuwse havens/ Zeeuws-Vlaamse kanaalzone

Zuid-Limburg heeft sociaaleconomische en fysieke opgaven die van betekenis zijn in een bijzondere grensoverschrijdende omgeving (met regio's rond het Duitse Aken, het Waalse Luik en het Vlaamse Hasselt). De opgaven die te maken hebben met bereikbaarheid (drielandentrein), circulaire economie (Chemelot) en bevolkingsdaling (voormalige mijnstreek) zijn stuk voor stuk fors en vragen alle drie internationale afstemming en overleg. Een rijksrol is daarbij noodzakelijk.

Ook in de Zeeuwse havens Vlissingen en Terneuzen speelt nadrukkelijk een grensoverschrijdend karakter. Sterker: hier is een havenbedrijf waarin partijen van beide zijden van de grens vertegenwoordigd zijn. Die eerste stap vraagt om steun van het Rijk. De nieuwe sluis is daarvan een exponent, maar meer is denkbaar en ook wenselijk. Relatie met opgaven die bij bevolkingsdaling horen, maar ook bij het grensoverschrijdende woon-werkverkeer en de nauwe relaties met Oost- en West-Vlaanderen geven deze regio een eigen opgave die ook expliciet inzet vanuit het Rijk vraagt.

Instrumenten

Aan de NOVI-gebieden kunnen diverse instrumenten verbonden worden. Welke daadwerkelijk worden ingezet, kan verschillen van gebied tot gebied. Dit is afhankelijk van de precieze opgave en behoefte. Interne samenhang en afstemming op de inzet die reeds wordt gepleegd door Rijk en medeoverheden is bij deze extra inzet van groot belang. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het inzetten van ontwerpend onderzoek, gebiedsbiografieën, de inzet van het College van Rijksadviseurs, het opzetten van *Communities of Practice* dan wel proeftuinen, om zo kennis te verwerven en te delen om de transities te begeleiden. Zo nodig bieden we extra ruimte in regels of kaders als deze de transities in de weg zitten. Maar ook het inzetten van boegbeelden, het inzetten van Rijksvastgoed, het versnellen van procedures, het aanwijzen van experimenteerruimte dan wel het coördineren van een integrale inzet van gelden behoren tot het instrumentenpalet van NOVI-gebieden.

Governance

In de NOVI-gebieden werken Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen samen aan nieuwe oplossingen voor complexe opgaven in de fysieke leefomgeving, daarbij voortbouwend op lopende Rijk-regio-samenwerking in het gebied. Per NOVI-gebied wordt een gezamenlijk Rijk-regio-programma opgezet. Hierbij wordt gewerkt met een bestuurlijk duo van gezaghebbende Rijk- en regiobestuurders. Op rijksniveau is de meest betrokken minister een aanspreekput voor bestuurders in het gebied. Zo nodig zorgt deze minister voor het instellen van een ministeriële regiegroep. Per gebied is er ook een gebiedsambassadeur die vanuit de maatschappelijke partijen aansluit bij de bestuurlijke regiegroep.

Rijksrol

De rijksrol in de NOVI-gebieden is afhankelijk van de opgaven in het desbetreffende gebied. De rol kan zowel samenwerkend en faciliterend, als sturend en kaderstellend zijn. Samenwerkend en faciliterend kan bijvoorbeeld inhouden dat het Rijk allianties bij elkaar brengt en zorgt voor opgavegerichte (tijdige) interdepartementale samenwerking en afstemming, maar ook let op de samenhang met omliggende gebieden en of (nationale) opgaven, bijvoorbeeld met behulp van het Rad van de Leefomgeving dat is gebruikt bij het PlanMER. Als het nationale belang niet alleen door samenwerken en faciliteren effectief kan worden opgepakt, kan de rol van het Rijk ook meer sturend en kaderstellend zijn. Bij transities van nationaal belang en strijdige ruimteclaims waarbij de overheden er gezamenlijk niet uitkomen, kan het Rijk – op basis van een integrale afweging – zorgen voor keuzes tussen strijdige belangen en voorwaarden stellen aan de inrichting van de fysieke leefomgeving.

Samenhang met lopende projecten en programma's
Essentieel is dat de NOVI-gebieden de bestuurlijke drukte niet vergroten, maar de samenwerking juist vormgeven, verbeteren, stroomlijnen en daarmee bijdragen aan resultaten. Dat betekent dat bijvoorbeeld de relatie duidelijk moet worden met de bereikbaarheidsprogramma's, de woningbouwimpuls dan wel Woondeals, Regio Deals, verstedelijkingsstrategieën, de RES'en, de Interbestuurlijke Programma's, Erfgoed Deal-projecten, de Gebiedsagenda's Grote Wateren, uitwerking van het Deltaprogramma en verschillende lopende MIRT-projecten.

Specifieke toevoegingen aan deze lopende trajecten zijn denkbaar. Ook is denkbaar dat zo'n traject geheel of gedeeltelijk de status van NOVI-gebied krijgt. De toekenning van de status NOVI-gebied kan de politiek-bestuurlijke aandacht en zichtbaarheid vergroten, maar ook anderszins meerwaarde hebben of krijgen. Voor de status wordt toegekend, zal expliciet helder moeten worden gemaakt hoe dit meerwaarde oplevert en hoe de aansturing het beste kan worden vormgegeven, zonder onnodig te tornen aan de bestaande bestuurlijke afspraken en zonder de 'bestuurlijke drukte' te vergroten. In de Uitvoeringsagenda bij deze NOVI werken we de aanpak van de NOVI-gebieden verder uit. Belangrijk is dat, waar nodig, nauw wordt afgestemd met lopende programma's, zonder de verantwoordelijkheden voor de verschillende programma's te veranderen. De status NOVI-gebied geeft extra zichtbaarheid aan de gezamenlijk inspanningen, resultaten en knelpunten. Hiermee geven we als één overheid concreet uitvoering aan de NOVI. Als onderdeel van de permanente NOVI-cyclus kunnen eventueel nieuwe gebieden worden toegevoegd of kan de aanpak beëindigd worden als gewenste resultaten zijn behaald.

De meerwaarde van ontwerpend onderzoek; Stad van de toekomst (2019)[118]



Amsterdam Haven-Stad.



Utrecht Stadsrand Oost.



Rotterdam Alexanderknoop.



Eindhoven Fellenoord.

De NOVI-opgaven vragen om nieuwe manieren van werken. Om deze opgaven te begrijpen, kan ontwerpend onderzoek behulpzaam zijn. Ontwerpend onderzoek kan inspireren, helpen innoveren en integreren, doordat meerdere toekomsten in kaart worden gebracht. Enerzijds levert dit oplossingsrichtingen die kunnen helpen bij het richting geven binnen integrale en complexe opgaven, anderzijds kan dit opgaven aanscherpen door schuurpunten te identificeren. Bijvoorbeeld door nationale opgaven op een lokale schaal tastbaar te maken.

Bij het project 'Stad van de Toekomst' hebben 10 teams onderzoek gedaan naar vijf Nederlandse steden. De vraag was: "Hoe komen de verstedelijkings- en transitieopgaven bij elkaar op een vierkante kilometer?" Hier gebruikten team CIAM XXL en team Socio-Technical City 'een tweede maaiveld' om mobiliteit te verbinden met verstedelijking en klimaatadaptatie. Of team 'All Inclusive', dat laat zien hoe hoge dichtheden gepaard kunnen gaan met een hoge kwaliteit van leven. Ontwerpend onderzoek kan ook een verbindende rol hebben. Het verbindt ministeries, gemeenten, kennisinstituten, marktpartijen en burgers. Een ontwerpteam kan hiermee de verschillende belangen integreren in haar benadering, ontwerp of strategie. Zo'n voorbeeld is team Triangel, dat een op monopoly gebaseerd spel maakte, waarmee verschillende belangen afgewogen kunnen worden, en de conclusies gebruikt kunnen worden als inbreng voor een ontwerp.

[118] BNA onderzoek, De stad van de toekomst. Tien ontwerpvisies voor vijf locaties. Verbeelding voor een vierkante kilometer stad. Amsterdam 2019.

Kwadrant 3: Uitvoering

Omgevingswet

De Omgevingswet kent verschillende instrumenten voor de uitvoering, waaronder de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), de algemene rijksregels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), programma's, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. Voor die onderdelen van het beleid waar het Rijk zelf de uitvoering ter hand neemt, wordt vooral het instrument projectbesluit gehanteerd. In zijn rol van bevoegd gezag zal het Rijk de NOVI betrekken bij besluiten over omgevingsvergunningen.

Bekostiging

Niet alleen omgevingsruimte, maar ook geld is schaars. Uitvoering van de NOVI betekent het gestand doen van ruimtelijke keuzes. Daar kunnen investeringen van diverse partijen bij horen. Zo hebben wij voor de urgente woningbouwopgave met een woningbouwimpuls 1 miljard euro beschikbaar gesteld voor ontwikkeling van locaties en gebieden.

Het kernidee van de NOVI is dat betere, meer geïntegreerde ruimtelijke keuzes leiden tot bredere welvaart. Dat betekent ten eerste dat investeringen moeten renderen, anders kunnen we die investeringen beter achterwege laten. Onderzocht wordt hoe investeringen meer gedragen kunnen gaan worden door die partijen die de baten zullen genieten (profijtbeginsel) en door die partijen die verantwoordelijk zijn voor negatieve externe effecten (het 'de-vervuiler-betaalt'-principe). Voor overheden geldt dat kosten en investeringen ingepast moeten worden binnen de budgetten die daarvoor op het moment van besluitvorming beschikbaar zijn. Dat geldt ook als maatregelen in de fiscale sfeer op tafel komen te liggen; zowel de Rijksoverheid als de medeoverheden hanteren beheersinstrumenten voor lastendruk, waarbinnen ook maatregelen voortvloeiend uit de NOVI ingepast zullen moeten worden. Mede met behulp van deze instrumenten kunnen diegenen die profijt hebben van ruimtelijke keuzes bijdragen aan de compensatie van benadeelden van die keuzes. Wel speelt hier het verdelingsvraagstuk: de politieke keuze of burgers en bedrijven die meer of minder ruimtelijke mogelijkheden krijgen daarvoor moeten betalen of gecompenseerd worden en zo ja in welke mate. Ook dit verdelingsvraagstuk zal beantwoord moeten worden binnen de budgettaire kaders die daar op het moment van besluitvorming beschikbaar voor zijn.

Bekostiging is nu vooral gekoppeld aan (sectorale) programma's en projecten en wordt ingezet in de vorm van subsidies of via specifieke fondsen. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) adviseerde om in de mobiliteitswereld na te denken over verruiming van de toepassingsmogelijkheden voor de integrale ruimtelijk-fysieke opgaven[119]. Met onder andere de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds – van modaliteit naar mobiliteit – beoogt het kabinet maatregelen gericht op de bereikbaarheid van Nederland te faciliteren. Zo worden onder andere de schotten tussen de modaliteiten losgelaten en bestaat er expliciet ruimte om slimme maatregelen te bekostigen. Het kabinet acht het mogelijk om vanaf 2030, zoals de Rli eerder had geadviseerd, dit advies in praktijk te brengen. Ook onderzoekt het kabinet op welke wijze gebiedsgerichte investeringen, in onder andere infrastructuur, op alternatieve wijze bekostigd kunnen worden. Dit doet het kabinet onder andere met de vier grote gemeenten in de bereikbaarheidsprogramma's en specifieke praktijkstudies. Tevens is een studiegroep naar alternatieve bekostiging van Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling ingesteld. Deze heeft voorstellen gedaan voor gebruik van huidige en nieuwe instrumenten waarmee baten van investeringen in gebiedsontwikkeling en infrastructuur, beter kunnen worden benut. Dit vanuit de gedachte van een bredere kosten-batenanalyse en waardecreatie. Bij waterveiligheidsprojecten kunnen decentrale overheden al investeren in meekoppelkansen en gebiedsontwikkelingen die bijdragen aan de ruimtelijke ontwikkeling en de ruimtelijke kwaliteit van het betreffende gebied.

Kennis

De NOVI geeft een langetermijnvisie op de toekomst van Nederland. De wereld is continu in beweging en onze kennis over de toekomst is beperkt. Het regelmatig verkennen van ontwikkelingen en opgaven blijft nodig om onze visie actueel te houden. Wat nu effectief beleid is, kan door veranderende

[119] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), Van B naar Anders. Investeren in mobiliteit voor de toekomst, Den Haag 2018.

omstandigheden zijn werking verliezen. Nieuwe en andere maatregelen kunnen nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Om te komen tot een daadwerkelijke cyclische NOVI is het daarom van belang om periodiek de ontwikkelingen en de maatregelen tegen het licht te houden en het beleid zo nodig bij te sturen. Hiervoor zijn verschillende soorten kennis nodig: over nieuwe ontwikkelingen met invloed op de fysieke leefomgeving, kennis over succes en faalfactoren bij de effectieve uitvoering van het beleid, over de mate waarin we doelen bereiken en kennis over de werking van de instrumenten van het stelsel.

Een goede organisatie van het lerend vermogen en een kennisinfrastructuur zijn daarbij essentieel. Zo kunnen alle betrokken overheden en partijen leren van hun ervaringen en tegelijkertijd hun inspanningen verantwoorden. De aanpak van de opgaven en de snelle technologische ontwikkelingen vragen daarnaast om de ontwikkeling van nieuwe kennis (bijvoorbeeld vanwege het proces van regionalisering), goede toegang tot en systematisch gebruik van informatie en toepassing van de verworven kennis en vaardigheden op alle niveaus. In de Uitvoeringsagenda bij de NOVI schetsen we elementen van een NOVI kennis- en innovatieprogramma. We richten een NOVI-denktank in. Hier wordt tweemaal per jaar de voortgang, governance en nieuwe ontwikkelingen in de leefomgeving in relatie tot de uitvoering van de NOVI besproken.

Kwadrant 4: Terugkoppeling

Voor de permanent cyclische aanpak is het essentieel dat er een goede wisselwerking is tussen beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en doelbereik. Dit betekent dat er ook een terugkoppeling moet zijn over de behaalde resultaten. Deze terugkoppeling vindt plaats vanuit het toezicht en de handhaving en vanuit de monitoring en evaluatie.

Toezicht en handhaving

De NOVI benoemt de nationale belangen en doelstellingen waarop de nationale overheid zich richt. Om deze nationale belangen en doelstellingen te realiseren heeft het Rijk verschillende instrumenten tot zijn beschikking. Eén van deze instrumenten om de nationale doelstellingen te realiseren en te voldoen aan internationale verplichtingen is wet- en regelgeving. In dat kader zijn er regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze activiteiten uitvoeren en (instructie)regels met inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk waar deze bestuurslagen zich aan moeten houden bij de uitvoering van hun overheidstaken.

Vergunningverlening, toezicht op en handhaving van de regels die gelden voor burgers en bedrijven is veelal belegd bij decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Voor toezicht op de naleving en eventueel de handhaving van deze regels hebben overheden verschillende instrumenten. Bijvoorbeeld een waarschuwing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking, intrekken van een vergunning en ten slotte het opmaken van proces-verbaal.

Daarnaast geeft het Rijk soms regels voor de uitvoering van taken door decentrale overheden (bijvoorbeeld instructieregels) met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen in de fysieke leefomgeving of om het voldoen aan internationale verplichtingen. Het toezicht op de uitvoering van deze regels door uitvoering van taken op het terrein van het fysieke domein door decentrale overheden gebeurt door de nabijgelegen hogere bestuurslaag. Provincies houden dan (interbestuurlijk) toezicht op taakuitvoering door gemeenten als het gaat om de uitvoering van taken in het fysieke domein (onder andere milieu, bouwen, constructieve veiligheid, huisvesting en monumenten). Het Rijk houdt in het fysieke domein toezicht op de taakuitvoering door provincies. Rijk en provincies kunnen ingrijpen met het instrumentarium dat de Gemeentewet en de Provinciewet biedt. Dat zijn: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing als een decentrale overheid een medebewindstaak niet of niet naar behoren uitvoert en schorsing en vernietiging door de Kroon wanneer een besluit in strijd is met het algemeen belang of met het recht.

Toetsing achteraf
De meeste toetsingen zullen in het nieuwe stelsel achteraf plaatsvinden. Als blijkt dat de in het Besluit kwaliteit leefomgeving gestelde omgevingswaarden niet worden gehaald, zal een verplicht programma worden ingezet, conform de Omgevingswet.

Monitoring en evaluatie

Lerend programma
Voor een adaptieve NOVI is het nodig om de vinger aan de pols te houden bij de voortgang van de uitvoering van de NOVI, zicht te houden op de feitelijke ontwikkelingen en de stand van zaken van transitieprocessen, en een goede basis te ontwikkelen voor externe verantwoording. Dit vraagt om een op leren gericht monitoring- en evaluatieprogramma.

Monitor fysieke leefomgeving: Monitor NOVI
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal de bestaande tweejaarlijkse monitor van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)[120] omvormen tot een monitor voor de gehele fysieke leefomgeving zoals beschreven in de NOVI. Om de voortgang met de gewenste aansluiting op de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en de gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken, zal de monitor uitkomsten – indien mogelijk en relevant – ook op regionaal niveau publiceren, opdat aansluiting met decentrale monitoring mogelijk wordt.

De Monitor NOVI is een effectmonitor die de ontwikkelingen ten aanzien van de nationale belangen en prioriteiten in beeld brengt. Voor het in beeld brengen van de verschillende transitieprocessen wordt aangesloten bij de daarvoor ontwikkelde sectorale monitors. In de monitor komen ook de in het PlanMER als kwetsbaar aangemerkte aspecten in de fysieke leefomgeving aan bod. De door het College van Rijksadviseurs voorgestelde monitor voor de veranderingen in het landschap[121] wordt in de monitor NOVI zo veel mogelijk meegenomen. Het PBL zal de geconstateerde ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving duiden en hierover adviseren. De Monitor NOVI geldt ook als de monitor van het doel- en effectbereik van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet en zal aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Beleidsevaluatie NOVI
Naast het monitoren van de voortgang van het beleid uit de NOVI zullen we de werking van de NOVI regelmatig evalueren. Deze beleidsevaluatie is gericht op het verbeteren van de werking van de NOVI en zal eens in de vier jaar plaatsvinden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze evaluatie in samenwerking met de betrokken collega's uitvoeren.

Verantwoording
Op basis van monitoring en evaluatie wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer en kunnen eventuele aanpassingen in de visie en uitvoering worden gedaan.

[120] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR): Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig, Den Haag 2012.
[121] College van Rijksadviseurs(CRa), Monitor Landschap: naar een landsdekkend systeem, Den Haag 2018.

Colofon

Dit is een uitgave van

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Tekst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Financiën
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Vormgeving
VormVijf

Beeldselectie
Vereniging Deltametropool

Beelden hoofdstuk 'Toekomstperspectief'
West 8 Urban Design & Landscape Architecture (p. 22, 24, 27, 30, 33)

Cartografie hoofdstuk 'Toekomstperspectief'
FABRICations

Cartografie hoofdstuk 'Nationale belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving' en hoofdstuk 'Richting geven op prioriteiten'
Vereniging Deltametropool

Infographics
in60seconds (p. 17)
DPI Animation House (p. 162, 163, 164)

Fotografie
Siebe Swart / Hollandse Hoogte (cover)
Iris van der Broek (p. 8, 106)
Rob Poelenjee (p. 18, 77, 120)
Kick Smeets (p. 70)
Mischa Keijser (p. 78, 79, 86 (2x), 95, 96, 138)
TenneT (p. 82)
John van Helvert (p. 86)
Valerie Kuypers (p. 86)
Blue Energy/REDstack BV (p. 86)
Robert Oosterbroek (p. 91)
Dieuwke van Vulpen Westra (p. 98)
Marc Blommaert (p. 100)
Geisje (p. 101)
Bart van Overbeeke (p. 101)
Jan Vonk (p. 104)
Stichting Knarrenhof (p. 112)
Gemeente Breda (p. 113)
Openfabric, Dmau. Foto: Francesco Garofalo (p. 122)
Buro Lubbers Landschapsarchitectuur & Stedenbouw (p. 124)
Theo Berends Fotografie (p. 125)
Gemeente Amsterdam (p. 126)
Tineke Dijkstra (p. 128)
Brainport Smart Mobility (p. 129)
Buurauto (p. 129)
PostNL (p. 129)
OV-bureau Groningen en Drenthe (p. 129)
Waterschap Aa en Maas (144)
Wakelyns Agroforestry. Foto: Martin Wolfe, Organic Research Centre (p. 149)
Nanette de Jong, Collectie Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (151)
Rick Bekker Fotografie (p. 158)

Overige afbeeldingen
Vereniging Deltametropool (p. 11)
Azote Images for Stockholm Resilience Centre, Stockholm University (p. 48)
PlanMER NOVI (p. 72)
PosadMaxwan strategy x design (p. 73, 74, 75)
Regio van de Toekomst – Team Defacto (p. 94)
Stad van de toekomst – Team INcity (p. 111)
Stad van de toekomst – Team The Socio-Technical City (p. 111)
Holland Park en Snippe Projecten (p. 114)
Wonderwoods Developments B.V. (p. 114)
Gemeente Amsterdam (p. 114)
Bureau MASSA, Zes x Zes en Stebru (p. 114)
Amvest en BPA (p. 115)
KAW en Woningbouwvereniging Lefier (p. 115)
NOHNIK architecture & landscapes (p. 131, 146)
Bureau Verbeek en Houben Architectuur (p. 131)
Stichting Knopen van de Mantel en Van Bergen Kolpa Architecten (p. 131)
Dutch Urban Solutions (p. 131)
H+N+S Landschapsarchitecten (p. 140)
SMARTLAND Landscape Architects (p. 141 (3x))
Werkend Landschap (p. 146)
De Regio van de toekomst – Team Flevoland (p. 147 (2x), 148)
Stad van de toekomst – Team CIAM XXI (p. 171)
Stad van de toekomst – Team Makerstad (p. 171)
Stad van de toekomst – Team Urban Archipelago (p. 171)
Stad van de toekomst – Team FIT (p. 171)

nationale
omgevingsvisie

Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 070 426 64 26 (tussen 7.30 en 17.30 uur bereikbaar)

September 2020