



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Nota van Antwoord

Ontwerp Nationale Omgevingsvisie

Nota van Antwoord Ontwerp Nationale Omgevingsvisie

Colofon

Datum:	augustus 2020
Status:	definitief
Opdrachtgever:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Redactie:	Royal HaskoningDHV

Inhoudsopgave

Deel 1 - Hoofdlijnen 5

1 Inleiding 6

- 1.1 Waarom deze Nota van Antwoord 6
- 1.2 Participatie bij de voorbereiding van de NOVI 6
- 1.3 Wie hebben zienswijzen ingediend? 7
- 1.4 Wijze van beantwoording 7
- 1.5 Leeswijzer 8

2 Hoofdlijnen van de ingediende zienswijzen 9

- 2.1 Zienswijzen over de ontwerp-NOVI 9
- 2.2 Zienswijzen over de milieueffectrapportage 14
- 2.3 Algemeen beeld van de zienswijzen van specifieke groepen 15
- 2.4 De wijze waarop is omgegaan met de zienswijzen 17

Deel 2 – Specifieke zienswijzen over de ontwerp-NOVI 18

3 Over de aanpak van de ontwerp-NOVI 19

- 3.1 Nieuwe visie, nieuwe aanpak 19
 - 3.1.1 *Integraliteit* 19
 - 3.1.2 *Samenwerking en sturing* 21
 - 3.1.3 *Omgaan met onzekerheden* 22
- 3.2 Reikwijdte, positionering en samenhang 23
 - 3.2.1 *Focus op Nederland als geheel en het belang van regio's* 23
 - 3.2.2 *Focus op nationale belangen en opgaven én vier prioriteiten* 23
 - 3.2.3 *Samenhang tussen toekomstperspectief en de vier prioriteiten* 25
 - 3.2.4 *Relatie met gebiedsbeschrijvingen* 25
 - 3.2.5 *Relatie met ander beleid* 26
 - 3.2.6 *Aansluiting op provinciaal en lokaal beleid en uitvoering* 27
- 3.3 Over de totstandkoming van de NOVI 27
 - 3.3.1 *Proces en procedure* 27
 - 3.3.2 *Participatie, communicatie en informatievoorziening* 28
 - 3.3.3 *Gebruik van internationale ervaringen* 29
 - 3.3.4 *Hoe is omgegaan met inzichten uit de milieueffectrapportage* 30
 - 3.3.5 *Gebruik van kaarten 8en redactie* 30

4 Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie 32

- 4.1 Toekomstperspectief 32
 - 4.1.1 *Klimaatadaptatie* 32
 - 4.1.2 *Energietransitie* 33
- 4.2 Nationale belangen 34
- 4.3 Beleidskeuzes 35
 - 4.3.1 *Klimaatbestendig en waterrobuust* 35

- 4.3.2 *Noordzee* 39
- 4.3.3 *Energie-infrastructuur* 40
- 4.3.4 *Inpassing duurzame energie* 45
- 4.4 Overige specifieke reacties 48

5 Duurzaam economisch groeipotentieel 50

- 5.1 Toekomstperspectief 50
- 5.2 Nationale belangen 51
 - 5.2.1 *Naar een betere balans in belangen van economie, mensen en duurzaamheid* 51
 - 5.2.2 *Aandacht voor de Noordwest-Europese Deltaregio in nationale belangen* 52
 - 5.2.3 *Grenzen aan groei luchtvaart ontbreken* 52
 - 5.2.4 *Minder ruimte voor militaire activiteiten als nationaal belang* 53
 - 5.2.5 *Zandwinning voor ophoogzand voor bouwactiviteiten ook van nationaal belang* 54
- 5.3 Beleidskeuzes 54
 - 5.3.1 *Vestigingsklimaat en economische groei* 54
 - 5.3.2 *Belangrijke onderdelen van economische kerngebieden en verbindingen* 55
 - 5.3.3 *Ruimte voor logistiek en distributiecentra én aandacht voor 'verdozing'* 57
 - 5.3.4 *Aandacht voor opgaven en ontwikkeling van Greenports* 58
 - 5.3.5 *Beperkingen in wet- en regelgeving voor circulaire economie* 59
 - 5.3.6 *Visie en maatregelen voor afvalproblematiek en recycling van grondstoffen* 60
 - 5.3.7 *Aandacht voor gevolgen van een circulaire economie voor gezondheid en milieu* 61
 - 5.3.8 *Investeren in Groningen* 62
 - 5.3.9 *Sturing van Rijk, provincies en gemeenten op transformatieopgave van retail* 62
 - 5.3.10 *Aandacht voor Emmen en Moerdijk in de energie-intensieve industrieclusters* 63
 - 5.3.11 *Afstemming buisleidingen en scheepvaartroutes Eems* 64
 - 5.3.12 *Afstemming met Duitsland nodig bij planning buisleidingen* 64
- 5.4 Overige specifieke reacties 64

6 Sterke en gezonde steden en regio's 66

- 6.1 Toekomstperspectief 66
 - 6.1.1 *Aandacht voor regionale verschillen* 66
 - 6.1.2 *Kwaliteit van leven breder benaderen* 67
 - 6.1.3 *Streven naar minder mobiliteit* 67
 - 6.1.4 *Betrouwbare verbindingen* 68
- 6.2 Nationale belangen 69
 - 6.2.1 *Leefomgevingskwaliteit* 69
 - 6.2.2 *Veilige leefomgeving* 74
 - 6.2.3 *Gezonde leefomgeving* 78
 - 6.2.4 *Milieukwaliteit* 81
 - 6.2.5 *Het mobiliteitssysteem* 83
 - 6.2.6 *Hoofdinfrastructuur* 85
- 6.3 Beleidskeuzes 86
 - 6.3.1 *Duurzame ontwikkeling en integrale verstedelijking* 86
 - 6.3.2 *Wonen: markt, voorraad en bouwopgave* 91
 - 6.3.3 *Groene, gezonde en geconcentreerde verstedelijking* 98
 - 6.3.4 *Klimaatbestendige ontwikkeling steden en regio's* 99
 - 6.3.5 *Versterking van vitaliteit en leefbaarheid in gebieden met bevolkingsdaling* 100
- 6.4 Overige specifieke reacties 102

7 Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied 104

- 7.1 Toekomstperspectief 104
- 7.2 Nationale belangen 104
 - 7.2.1 *Belang van waterbeschikbaarheid en de ruimtelijke inrichting* 104
 - 7.2.2 *Kaders voor de bescherming van internationaal waardevol erfgoed en natuur* 105

- 7.2.3 *Relevantie en aanpak van de stikstofcrisis* 105
- 7.3 **Beleidskeuzes** 106
 - 7.3.1 *Landgebruik en kwaliteit landschap, bodem, water en lucht* 106
 - 7.3.2 *Natuur en biodiversiteit* 115
 - 7.3.3 *Landbouw- en voedselsysteem* 116
 - 7.3.4 *Inzet in waardevolle landschappen* 119
 - 7.3.5 *Meervoudig ruimtegebruik* 123

8 Over het vervolg: Samenwerking en uitvoering 125

- 8.1 **Vaststelling van de NOVI en de Uitvoeringsagenda** 125
 - 8.1.1 *Meer regie, een stevige Uitvoeringsagenda* 125
 - 8.1.2 *Besluitvorming en vaststelling* 126
- 8.2 **Gebiedsgericht samenwerken** 127
 - 8.2.1 *Samenwerking in Omgevingsagenda's, NOVI-gebieden en programma's* 127
 - 8.2.2 *Samenwerkingsafspraken en de rol van het Rijk* 131
 - 8.2.3 *Samenwerking in internationale context* 132
 - 8.2.4 *Democratische legitimiteit en participatie* 133
- 8.3 **Inzet van instrumenten** 136
 - 8.3.1 *Concretisering van het instrumentarium* 136
 - 8.3.2 *Financieel instrumentarium en investeringen* 137

Deel 3 – Specifieke zienswijzen over het milieueffectrapport 139

9 Over de aanpak van het PlanMER 140

- 9.1 **Proces en procedure** 140
- 9.2 **Effectbeoordeling** 141
- 9.3 **Alternatieven** 143
- 9.4 **Gevolgen voor buurlanden** 143
- 9.5 **Passende beoordeling Natura 2000 en PAS** 144

10 Betekenis van de resultaten van het PlanMER 145

- 10.1 **Doorwerking van de resultaten van het PlanMER in de NOVI** 145
- 10.2 **Betekenis van de resultaten van het PlanMER voor vervolgbesluiten** 146

Bijlagen 148

- Bijlage 1 **Overzicht van zienswijzen** 149

Deel 1 - Hoofdpijnen

1 Inleiding

1.1 Waarom deze Nota van Antwoord

In juni 2019 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie (ontwerp-NOVI) namens het Kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden en is deze gepubliceerd, onder andere op de website www.ontwerpnovi.nl. Met de NOVI geeft het Rijk een langetermijnvisie op de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Nederland. In de NOVI maakt het Rijk nationale keuzes en geeft een richtinggevend kader voor het maken van decentrale keuzes. Voor het vervolg wordt een Uitvoeringsagenda opgesteld en worden samenwerkingsafspraken gemaakt met de medeoverheden. Verderop in deze nota wordt hier verder op ingegaan.

Van 20 augustus tot en met 30 september 2019 heeft de ontwerp-NOVI samen met het milieueffectenrapport (het PlanMER) ter inzage gelegen. In deze periode kon iedereen zienswijzen indienen. In de provincies zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd zodat geïnteresseerden zich konden verdiepen in de NOVI. Ook hebben er diverse (publieke en vakmatige) debatten over de NOVI plaatsgevonden.

Het Kabinet is verheugd over de betrokkenheid die is getoond en dankt de indieners voor de zorgvuldig voorbereide en inhoudelijk vaak zeer doorwrochte en goede zienswijzen op de ontwerp-NOVI. Het Kabinet heeft ongeveer 2.000 vragen en opmerkingen uit in totaal 234 zienswijzen zorgvuldig overwogen en betrokken bij het opstellen van de definitieve NOVI en de bijbehorende Uitvoeringsagenda. Verder is het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage over het PlanMER gebruikt bij het opstellen van de definitieve NOVI en de Uitvoeringsagenda.

In deze Nota van Antwoord geeft het Kabinet haar reactie op de ontvangen zienswijzen en geeft zij aan op welke wijze hiermee is omgegaan. Mede naar aanleiding van de zienswijzen zijn op veel punten aanpassingen doorgevoerd in de definitieve NOVI. Meer regie door het Rijk en aandacht voor heel Nederland zijn hier enkele voorbeelden van; dit is verderop in deze nota nader toegelicht. Het Kabinet nodigt betrokkenen uit om ook in het vervolg bij te blijven dragen aan het debat over en de gezamenlijke aanpak van de opgaven in de fysieke leefomgeving.

1.2 Participatie bij de voorbereiding van de NOVI

De tervisielegging maakt onderdeel uit van een uitgebreid participatieproces dat rond de totstandkoming van de NOVI en het bijbehorende PlanMER is gevoerd. Hiertoe zijn er tussen juni 2015 en juni 2016 39 werkplaatsen georganiseerd, waarbij bijna 1.500 professionals van 546 organisaties hebben meegedacht en meegewerkt. De resultaten zijn meegenomen in de startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' die op 17 februari 2017 is gepubliceerd; deze is te vinden onder 'publicaties' op de website www.denationaleomgevingsvisie.nl.

Daarna zijn in 2017 drie bijeenkomsten georganiseerd voor deelnemers van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL). Deze OFL-bijeenkomsten vormden de basis voor een standpuntennotitie van het OFL die in februari 2018 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangeboden.

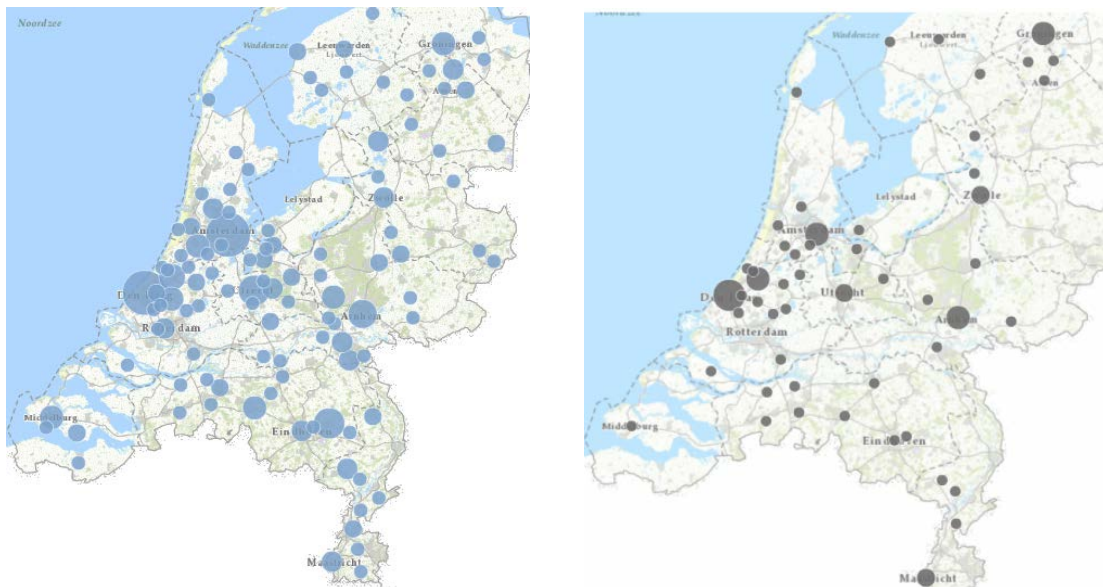
In 2018 en 2019 zijn er diverse gebiedsdialogen en belanghebbendenbijeenkomsten georganiseerd om inbreng te genereren voor de ontwerp-NOVI. Aan deze bijeenkomsten hebben deelnemers vanuit het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen, ondernemers en maatschappelijke organisaties een bijdrage geleverd.

Op het voornemen voor het opstellen van de NOVI en op de notitie reikwijdte en detailniveau (NRD) voor het uitvoeren van een milieueffectrapportage heeft iedereen van 20 april tot en met 18 mei 2018 een zienswijze kunnen indienen. Hierop zijn 16 zienswijzen ontvangen. Vervolgens is op 20 april 2018 de Nota van Antwoord hierop gepubliceerd. Alle documenten zijn te vinden onder 'publicaties' op de website www.denationaleomgevingsvisie.nl.

Tijdens de periode dat de ontwerp-NOVI ter inzage heeft gelegen, zijn – zoals hiervoor al genoemd - in alle provincies informatiebijeenkomsten georganiseerd. Ook vonden in die periode in het land verschillende publieke debatten plaats.

1.3 Wie hebben zienswijzen ingediend?

Vanuit heel Nederland zijn er 234 zienswijzen binnengekomen. Deze zienswijzen bestaan uit rond 1800 deelvragen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van organisaties en personen die zienswijzen hebben ingediend. Figuur 1 geeft een beeld van de spreiding. Verder zijn er vier zienswijzen afkomstig uit het buitenland; twee uit Duitsland en twee uit België. Van de zienswijzen zijn er 73 afkomstig van overheidsorganisaties, 69 van particulieren, inclusief buurt- en bewonersorganisaties, 52 van maatschappelijke organisaties en 25 van bedrijfsleven en brancheverenigingen. De overige 15 zienswijzen komen van andere type organisaties (bijvoorbeeld politieke partijen, adviesbureaus). Bijlage 1 bevat een overzicht van indieners van zienswijzen.



Figuur 1 | Herkomst zienswijzen; links alle indieners en rechts overheden.

1.4 Wijze van beantwoording

De 234 ingediende zienswijzen zijn zorgvuldig geanalyseerd. Er zijn clusters van onderwerpen geïdentificeerd die naar voren worden gebracht in de zienswijzen. Om recht te doen aan de zorgvuldigheid waarmee zienswijzen zijn voorbereid en om de inhoud van de zienswijzen mee te kunnen wegen bij het opstellen van de definitieve NOVI en Uitvoeringsagenda, zijn de geclusterde onderwerpen besproken met betrokken departementen. Op basis hiervan zijn antwoorden geformuleerd en zijn deze betrokken bij het opstellen van de definitieve NOVI en de Uitvoeringsagenda. Gezien de hoeveelheid en de diversiteit van de onderwerpen die in de

zienswijzen naar voren worden gebracht, worden de zienswijzen in deze Nota van Antwoord niet individueel beantwoord, maar geclusterd naar specifieke thema's.

1.5 Leeswijzer

De Nota van Antwoord bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat een beschouwing van de hoofdlijnen van de zienswijzen, inclusief de hoofdlijnen van de reactie van het Kabinet. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de rode draden die worden onderscheiden in de zienswijzen en wordt ingegaan op het algemene beeld van zienswijzen van specifieke groepen indieners, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, medeoverheden en particulieren. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop is omgegaan met de zienswijzen. In deel 2 wordt in meer detail ingegaan op de onderwerpen die in de zienswijzen naar voren worden gebracht en betrekking hebben op de ontwerp-NOVI.

In deel 3 wordt in meer detail ingegaan op de onderwerpen die in de zienswijzen naar voren worden gebracht en betrekking hebben op de milieueffectrapportage; het PlanMER.

Omdat de afzonderlijke zienswijzen in deze Nota van Antwoord thematisch geclusterd worden beantwoord - en dus niet afzonderlijk, is in de bijlage een overzicht opgenomen waarin indieners van zienswijzen na kunnen gaan op welke plekken zij reacties op hun zienswijzen na kunnen lezen.

2 Hoofdpijnen van de ingediende zienswijzen

In dit hoofdstuk zijn de hoofdpijnen van de ingediende zienswijzen samengevat. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- rode draden in de zienswijzen over de ontwerp-NOVI;
- rode draden in de zienswijzen over de milieueffectrapportage;
- algemeen beeld van de zienswijzen van specifieke groepen;
- de wijze waarop is omgegaan met de zienswijzen.

2.1 Zienswijzen over de ontwerp-NOVI

Op basis van de ingediende zienswijzen onderscheiden we een aantal rode draden van beelden die door de indieners van zienswijzen regelmatig naar voren worden gebracht. Het betreft:

- herkenning van het geschetste toekomstperspectief en zorg over de uitdagingen waar we voor staan;
- wensen voor een NOVI voor heel Nederland;
- herkenning van de voorgestelde richting op de prioriteiten en behoefte aan meer concrete uitwerking;
- oproep tot aandacht voor specifieke onderwerpen en meer ambitie;
- steun voor de inzet op samenwerking bij de zorg voor de fysieke leefomgeving;
- behoefte aan regie door het Rijk.

Hierna gaan we op hoofdpijnen in op deze rode draden.

Herkenning van het geschetste toekomstperspectief en zorg over de uitdagingen waar we voor staan

Het integraal benaderen van de opgaven in de fysieke leefomgeving, de geïdentificeerde nationale belangen en het geschetste toekomstperspectief worden door verschillende indieners over het algemeen herkend. Sommige indieners vragen zich af of de geschetste uitdagingen in het toekomstperspectief niet worden onderschat, bijvoorbeeld voor het klimaat, demografische ontwikkelingen en de biodiversiteit.

Het Kabinet merkt op dat het toekomstperspectief is bedoeld als vergezicht voor heel Nederland. Hierin passen onderling contrasterende omgevingstypen, variërend van drukke metropolaan-stedelijke regio's tot rustige extensief gebruikte landschappen. Naast elkaar, niet tegenover elkaar. Verschillen zijn nodig om recht te doen aan de uiteenlopende behoeften en mogelijkheden en elke regio, ieder gebied doet er daarbij toe. De kracht en kwaliteit van het geheel is afhankelijk van die van ieder onderdeel. In de beschrijving van het toekomstperspectief - en in de strategische beleidsprioriteiten (bijvoorbeeld door de introductie van het Stedelijk Netwerk Nederland) - van de definitieve NOVI is de kracht van heel Nederland duidelijker verwoord. In de Uitvoeringsagenda zal aandacht zijn voor de verhouding tussen ambities en hoe daar uitwerking aan wordt gegeven; het beoogde cyclische karakter van het NOVI-proces is erop gericht spanningen daarin tijdig te signaleren en daarop in te spelen.

In de eerste paragraaf van hoofdstuk 4 tot en met 7 in deel 2 van deze Nota van Antwoord gaan we nader in op de zienswijzen ten aanzien van het toekomstperspectief en de uitwerking van de opgaven.

Wensen ten aanzien van een NOVI voor heel Nederland

In de zienswijzen roepen indieners op meer aandacht aan Nederland als geheel te besteden. De NOVI moet volgens indieners een toekomstperspectief en richtinggevende keuzes bevatten om de potentie van *heel* Nederland te benutten en moet ook aandacht besteden aan gebieden met opgaven zoals bevolkingsdaling. Indieners vragen om aandacht voor zowel stad als platteland.

Het Kabinet onderschrijft dat steeds duidelijker wordt dat de in de NOVI genoemde opgaven alleen aangepakt kunnen worden als het ontwikkelpotentieel van heel Nederland wordt benut en wordt gezorgd voor een duurzame ontwikkeling en verbinding van alle delen van Nederland. Dit betekent niet dat overal hetzelfde moet gebeuren. Dit vraagt voor alle regio's een specifieke strategie. Een goed verbonden netwerk legt de basis voor een goede ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Nederland. Ook het grensoverschrijdende netwerk is daarbij essentieel. Hiertoe worden door de gehele NOVI aanpassingen doorgevoerd.

Zo kiest het Rijk ervoor meer te sturen op de ontwikkeling van het hele 'Stedelijk Netwerk Nederland', gekoppeld aan infrastructuur en goede omgevingskwaliteit. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat de kracht van Nederland als geheel - met daarin gelegen regio's - optimaal wordt benut. Verder komt er een strategie voor gebieden met bevolkingsdaling en een nationaal programma voor het landelijk gebied. In dit programma wordt in nauwe samenspraak met decentrale overheden en andere betrokken partijen richting gegeven aan een toekomstbestendige ontwikkeling van functies in het landelijk gebied, inclusief verbetering van leefbaarheid, luchtkwaliteit en andere onderdelen van milieu- en leefomgevingskwaliteit. Zo wordt bijgedragen aan een optimale en integrale planning van functies, opdat schaarse ruimte efficiënt en effectief wordt benut ten dienste van de maatschappelijke opgave in de gebieden. Ook wordt op deze manier in beeld gebracht waar op termijn ruimte kan ontstaan voor nieuwe functies als energie en wonen. Bij alle keuzes is het van belang in samenhang naar boven- én ondergrond te kijken. De grote transitie in de fysieke leefomgeving maken in toenemende mate gebruik van zowel boven- als ondergrond. Daarmee kunnen de diverse gebruiksfuncties tegelijk beter worden afgestemd op de eigenschappen en het functioneren van het bodem- en watersysteem.

Herkenning van de voorgestelde richting op de prioriteiten en behoefte aan meer concrete uitwerking

Verskillende indieners herkennen de keuze van het Kabinet om zich te richten op vier prioriteiten, te weten 1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, 2. Duurzaam economisch groeipotentieel, 3. Sterke en gezonde steden en regio's en 4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Echter, het integraal benaderen van het duurzame perspectief op Nederland roept ook vragen op. Indieners vragen regelmatig om een nadere uitwerking die meer richting geeft aan de wijze waarop het beleid vorm moet krijgen, in samenhang met keuzes voor de andere prioriteiten. Zo wordt bijvoorbeeld regelmatig gevraagd om meer concrete uitwerking van de keuzes voor verduurzaming, klimaatadaptatie en de energietransitie, woningbouw en maatregelen om de kwaliteit van het leefmilieu te garanderen en voor het garanderen van een goede bereikbaarheid.

Veel indieners roepen het Kabinet op om gebieden, thema's, functies, ambities, doelstellingen, keuzes, afwegingsaspecten, infrastructuurverbindingen en relaties concreter te benoemen en uit te werken. Zo wordt verschillende keren gevraagd om een gebied aan te wijzen als NOVI-gebied; het benoemen van de functie van het IJsselmeer voor de zoetwatervoorziening; de lat hoger te leggen als het gaat om duurzaamheid of natuurbehoud of concreter aan te geven waar de ontwikkelruimte ligt. Ook worden regelmatig verzoeken gedaan om concrete infrastructuur (zoals wegen of windturbineparken) wel of juist niet concreet aan te wijzen.

Het Kabinet begrijpt de behoefte aan concrete uitwerking, maar onderstreept dat het uitgangspunt moet zijn dat de leefomgeving een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Hierbij bestaat tussen de vier prioriteiten geen a priori-rangorde. De prioriteiten zijn ook niet absoluut in de zin dat zij altijd en overal voorrang hebben op al het andere. De afweging tussen

deze vier prioriteiten en andere nationale belangen zal, met behulp van de afwegingsprincipes steeds zorgvuldig moeten worden gemaakt. Waarbij regionaal uiteraard ook andere dan nationale belangen mee kunnen spelen. De opzet van de NOVI beoogt die zorgvuldigheid op een transparante manier mogelijk te maken. Het Kabinet meent dat er hierbij op regionaal en lokaal schaalniveau voldoende eigen ontwikkel- en afwegingsruimte moet blijven, omdat op dat niveau gebiedsgericht maatwerk met bijbehorende afweging van specifieke belangen optimaal kan plaatsvinden.

In de NOVI benoemt het Kabinet nationale belangen en een viertal prioriteiten én maakt het Kabinet voor deze prioriteiten ook nationale keuzes. Tevens wordt richting meegegeven voor decentrale keuzes en worden gebiedsprocessen gefaciliteerd waarin deze keuzes in gezamenlijkheid kunnen worden gemaakt. Ten opzichte van de ontwerp-NOVI is deze lijn verder aangescherpt in de definitieve NOVI en in de Uitvoeringsagenda.

Verder stelt het Kabinet - in aanvulling op de ontwerp-NOVI - een aantal aanvullende nationale richtinggevende keuzes voor. Op een aantal opgaven is namelijk duidelijk dat we sectoroverstijgend moeten kijken bij het maken van keuzes. Het gaat dan om de klimaatopgave en daaraan gerelateerd de energietransitie, de stikstofproblematiek, de fors oplopende woningtekorten in samenhang met bereikbaarheidsknelpunten en de kwaliteit van de leefomgeving, inclusief gezondheid en veiligheid. Ook geven de aanvullende keuzes nadere invulling aan de oproep om aandacht voor Nederland als geheel.

Aanvullend op de richtinggevende keuzes die zijn opgenomen in de ontwerp-NOVI, kiest het Kabinet voor:

- Sturing op de ontwikkeling van het hele Stedelijk Netwerk Nederland, door nieuwe woon- en werklocaties (ook grensoverschrijdend) te koppelen aan (met name OV-)infrastructuur. De groei in het gebied Randstad-Amersfoort-Zwolle-Arnhem-Nijmegen-Brabantse stedenrij is het meest manifest en vraagt om keuzes in een doordachte langetermijnstrategie, ook om de groei niet alleen in aantallen, maar ook met passende kwaliteit te realiseren. Dat geldt zowel voor de woningen als voor de mobiliteit en leefomgeving. Daarnaast is verbetering van de verbindingen met alle landsdelen (op termijn) van belang, want Nederland is te klein voor perifere regio's. Hoewel regio's natuurlijk van karakter zullen blijven verschillen.
- Het maken van regionale verstedelijkingsstrategieën voor gebieden met de grootste groei in het Stedelijk Netwerk Nederland, waarin binnen- en buitenstedelijke mogelijkheden voor noodzakelijke woningbouw, ook in relatie tot leefomgevingskwaliteiten, in beeld worden gebracht. Dit zodat met tempo én kwaliteit gebouwd kan worden.
- Sturing op de vestiging van distributiecentra door samen met de provincies concentratie van logistieke functies te realiseren op bestaande terreinen en in specifieke corridors.
- Een langetermijnaanpak voor het landelijk gebied, met aandacht voor robuuste natuur, bufferzones rond Natura 2000-gebieden en ruimte voor agrarische functies in de goed geschikte gebieden.
- Het aanpakken van bodemdaling door in bepaalde gebieden te kiezen voor vernatting van bepaalde gebieden, zoals ook al opgenomen in het Klimaatakkoord.
- Sturing in de ruimtelijke planning voor de nationale onderdelen van het toekomstige energiesysteem. Keuzes worden gemaakt via het Programma Energie Hoofdstructuur. Binnen het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NP RES) stemmen Rijk en decentrale overheden (vanuit ieders eigen rol en verantwoordelijkheid) de keuzes met elkaar af zodat een goede wisselwerking ontstaat tussen nationaal en regionaal niveau.
- Een heldere voorkeursvolgorde voor het (regionaal) waterbeheer.
- De kwaliteit (naast ruimtelijke kwaliteit ook veiligheid, gezondheid, milieu), ons landschap en de robuustheid van ons water- en bodemsysteem als belangrijke voorwaarden bij het maken van keuzes mee te wegen.

Voor genoemde punten zijn in de definitieve NOVI toegevoegd dan wel verduidelijkt.

De nieuwe keuzes en strategieën vragen om een goede (bestuurlijke) samenwerking en waar nodig ook effectieve inzet van wettelijk instrumentarium door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Deze punten worden - na bespreking met de Tweede Kamer -

nader uitgewerkt in de definitieve NOVI en in de Uitvoeringsagenda.

In hoofdstuk 4 tot en met 7 in deel 2 van deze Nota van Antwoord gaan we nader in op de zienswijzen over de vier prioriteiten van de NOVI en de richtinggevende keuzes die we maken.

Oproep tot aandacht voor specifieke onderwerpen en de uitnodiging tot meer ambitie

Verskillende indieners vragen om aandacht op nationaal niveau voor specifieke belangen, bijvoorbeeld radioastronomie of de sportvisserij. Voor sommige onderwerpen vragen indieners om een ambitie die verder reikt (of concreter wordt) dan het nu geschetste toekomstperspectief. Onderwerpen die zijn genoemd, zijn bijvoorbeeld het ambitieniveau voor verduurzaming, circulariteit, gezondheid in steden, natuur, landschap en erfgoed, voedsel of drinkwater. Er zijn ook onderwerpen waarover de meningen over het toekomstperspectief en het bijbehorende ambitieniveau juist verschillen, bijvoorbeeld over het omgaan met demografische ontwikkelingen of met de gevolgen van klimaatverandering, de energietransitie (inclusief een heroverweging van kernenergie) en het belang van havens en de luchtvaart.

Nederland is een land met een beperkt oppervlak waar vele opgaven in ruimtelijke zin een plek moeten krijgen. Daarmee is en blijft de druk op de ruimte groot en zullen belangen in principe altijd onderling gewogen moeten worden, voor heel Nederland maar ook per gebied, en zowel nu als in de toekomst. Dat dit bij indieners van zienswijzen vragen oproept, begrijpt het Kabinet. Door de grote opgaven waar we in Nederland voor staan, moeten soms lastige keuzes worden gemaakt in gebieden waar veel ruimteclaims samenvallen. Dit is in verschillende gebieden het geval, zoals in het PlanMER ook is geconstateerd.

Naast de hiervoor beschreven aanvullende richtinggevende keuzes, voert het Kabinet in de definitieve NOVI ook verschillende aanvullingen en aanscherpingen door voor de nationale belangen. Enkele voorbeelden zijn de aandacht op nationaal niveau voor de fysieke veiligheid (zoals het voorkomen van infectieziekten of brandgevaar), de aandacht voor een gezonde inrichting en meer aandacht voor bodemdaling in de opgave. Ook de huisvesting voor asielzoekers, vergrijzing, de veiligheid van netwerken en datacentra, de winning van bouwgrondstoffen, zandwinning voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid, de instandhouding van grootschalige onderzoeksinfrastructuur (inclusief voor radioastronomie) en waardevolle landschappen zijn voorbeelden waarvoor het Kabinet in de nationale belangen meer aandacht heeft.

Samen met regionale overheden en andere partijen zullen per gebied specifieke keuzes worden gemaakt. Dit als onderdeel van de permanente NOVI-cyclus.

Steun voor de inzet op samenwerking bij de zorg voor de fysieke leefomgeving

Het Kabinet ziet dat de indieners de algemene lijn die in de ontwerp-NOVI is neergezet - namelijk dat de zorg voor onze leefomgeving een gezamenlijke opgave is, niet van bovenaf opgelegd maar in goede samenwerking tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisatie en burgers - veelal ondersteunen. Wel bestaan er nog vragen over de invulling van de nieuwe rol- en taakverdeling tussen de verschillende betrokken partijen. Het Kabinet begrijpt dit en beseft dat de vernieuwing die met de NOVI wordt ingezet – ingegeven door de Omgevingswet – ook vraagt om vernieuwing in de manier waarop partijen samenwerken bij de zorg voor de leefomgeving. Zowel inhoudelijk waar het gaat om meer geïntegreerd werken en afwegen als in de invulling van rollen en verantwoordelijkheden. Het Kabinet ziet dit als een gezamenlijke uitdaging waarbij de samenwerking door ervaring in de praktijk verder vorm zal krijgen.

In de Uitvoeringsagenda werken we uit op welke wijze de samenwerking vorm moet krijgen en daarnaast maakt het Rijk samenwerkingsafspraken met de medeoverheden. In de NOVI heeft het Kabinet hiervoor onder meer de volgende uitgangspunten voor de samenwerking geformuleerd:

- we werken als één overheid, samen met de samenleving;
- we stellen opgave(n) centraal;
- we werken gebiedsgericht;

- we werken permanent en adaptief aan de opgaven.

Het uitgangspunt adaptief werken aan opgaven, biedt ruimte voor tussentijdse aanpassing van de doelen en aanpak en dus ook voor de wijze waarop we invulling geven aan de samenwerking.

De nieuwe manier van werken zal zich ontwikkelen in gezamenlijke processen, zoals in de NOVI-gebieden en omgevingsagenda's waarin gebiedsgericht wordt samengewerkt met provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen. In de zienswijzen zijn hiervoor vanuit diverse perspectieven aandachtspunten gegeven en verzocht om betrokkenheid bij de opstelling en uitvoering. Ook is gereageerd op de gebiedsbeschrijvingen. Al deze inbreng wordt meegenomen bij de uitwerking van de Uitvoeringsagenda met bijbehorende instrumenten.

In Omgevingsagenda's wordt samenhang gezocht tussen nationale, provinciale en gemeentelijke belangen. De uitvoering van de visies van overheden en van programma's wordt hier op elkaar aangesloten. De Omgevingsagenda's brengen per landsdeel in beeld wat de gedeelde opgaven zijn voor verdere ontwikkeling van een economisch duurzame, aantrekkelijke en veilige leefomgeving en identificeren op welke opgave de samenwerking geïntensiveerd moet worden of moet worden bijgesteld, zodat er in de lopende trajecten andere aanpalende opgaven kunnen worden geadresseerd. Dit voor zover dit een aanvulling is op bestaand beleid en uitvoering zoals bijvoorbeeld het IBP en/of de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. Dit zal een goed dynamisch evenwicht borgen tussen centrale sturing en decentrale betrokkenheid. De resultaten van de gezamenlijke gebiedsgerichte inspanning wordt gevolgd in het kader van de tweejaarlijkse NOVI-monitor. Dit kan aanleiding zijn de inzet aan te passen. Zo werken we cyclisch en adaptief.

In hoofdstuk 3 en 8 van deze Nota van Antwoord gaan we nader in op de zienswijzen die gaan over de samenwerking bij de uitvoering van de NOVI.

Meer regie door het Rijk, met behoud van ruimte voor decentrale afweging

In veel zienswijzen wordt onderschreven dat gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk samen verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving. Ook merken veel indieners van zienswijzen op dat sommige belangen en opgaven het lokale, regionale en provinciale niveau overstijgen en om nationale aandacht vragen, of soms zelfs om regie. Het algemene beeld is dat verschillende indieners er niet zeker van zijn of gemeenten en provincies tot de noodzakelijke integrale afwegingen komen, inclusief een evenwichtige belangenafweging. Hierbij wordt onder andere aangevoerd dat het op lagere schaalniveaus lastig is om tot 'systeemkeuzes' te komen en op lagere schaalniveaus lokale belangen sterker doorklinken, waardoor de complexiteit van de besluitvorming toeneemt. Daarom wordt - bij het werken aan de strategische opgaven die in de NOVI worden geagendeerd - een structurele coördinerende dan wel regisserende rol van de nationale overheid gevraagd. Dit speelt bijvoorbeeld bij vervolgbesluiten over Regionale Energie Strategieën (RES'en) of mobiliteit.

Mede naar aanleiding van de roep om meer regie door het Rijk, zijn aanpassingen doorgevoerd in de definitieve NOVI. Het Kabinet ziet dat de oplopende druk op de fysieke leefomgeving vraagt om scherpe en fundamentele keuzes en meer regie vanuit het Rijk om richting te geven aan de toekomstige fysieke leefomgeving van Nederland. Meer regie vanuit het Rijk betekent daarbij niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden, maar wel het geven van richting op grote opgaven en het regisseren van een goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Kortom: het voortouw nemen in de gezamenlijke opgave. Het betekent ook kiezen voor samenwerking tussen overheden (werken als één overheid, vanuit het stelsel van de Omgevingswet). Dat het Rijk daarbij alle nationale belangen (zowel overkoepelende als directe) bewaakt, spreekt voor zich.

In de NOVI maakt het Rijk nationale keuzes en geeft een richtinggevend kader voor het maken van decentrale keuzes, bijvoorbeeld in de vorm van een voorkeursvolgorde. Met de koepelorganisaties, de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden Samenwerkingsafspraken opgesteld om elkaar in de uitvoering van de NOVI gezamenlijk te versterken. Hierin wordt onder meer afgesproken hoe afwegingsprincipes, keuzes en voorkeursvolgordes in de decentrale aanpak worden vertaald en hoe overheden daarin samenwerken. De Samenwerkingsafspraken met medeoverheden worden kabinetsbreed bekrachtigd. Als de ontwikkelingen in de leefomgeving daartoe aanleiding geven, dan kan aanvullend meer sturend instrumentarium uit de Omgevingswet (zoals instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, projectbesluiten en instructiebesluiten) worden ingezet.

Door middel van monitoring en evaluatie bezien we regelmatig hoe de leefomgeving zich ontwikkelt. Op basis daarvan legt het Rijk jaarlijks verantwoording af aan de Tweede Kamer en kunnen eventuele aanpassingen in de visie worden gedaan, waaronder zo nodig aanpassing van de wet- en regelgeving. In de Uitvoeringsagenda bij de NOVI concretiseren we per beleidskeuze de rol van het Rijk.

In hoofdstuk 8 van deze Nota van Antwoord wordt nader ingegaan op de zienswijzen over de uitvoering van de NOVI en over de regie door het Rijk.

2.2 Zienswijzen over de milieueffectrapportage

Verschillende indieners waarderen de conclusies in het PlanMER rondom positieve en negatieve trends. Het PlanMER maakt duidelijk dat de staat van de fysieke leefomgeving onder druk staat; voor vrijwel alle aspecten is sprake van een negatieve trend als gevolg van autonome ontwikkelingen. Hierbij onderstrepen verschillende indieners dat toekomstige ontwikkeling en kansen en risico's voor de fysieke leefomgeving - mede als gevolg van onzekerheid over de concrete uitwerking van het beleid - met onzekerheid is omgeven.

Enkele indieners verzoeken concreter aandacht voor specifieke onderwerpen of effecten in het PlanMER. Een beoordeling van de effecten van het kiezen voor nieuwe technieken op bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid is hier een voorbeeld van, evenals de gevolgen van het beleid voor de recreatie en de gevolgen van keuzes voor grondgeluid en de luchtvaart. In het PlanMER zijn beleidskeuzes als geheel beoordeeld op diens kansen en/of risico's op effecten, aansluitend op het strategische niveau van de NOVI. Over de wijze waarop beleidskeuzes worden uitgevoerd, zijn in het vervolg nog nadere keuzes te maken, bijvoorbeeld over welke technieken zullen worden toegepast. De nog te maken keuzes zullen bepalend zijn voor de mate waarin kansen en risico's zich werkelijk zullen voordoen. Op dat moment kunnen effecten meer concreet in beeld worden gebracht. Zoals gebruikelijk voor dit soort strategische plannen - en in lijn met de vereisten voor het PlanMER - is een concrete kwantitatieve beoordeling van de effecten op dit moment niet aan de orde. Op het moment dat besluiten over meer concrete uitwerkingen aan de orde zijn, moet op dat moment een afweging worden gemaakt.

Verder geven sommige indieners aan dat het onduidelijk is wat de NOVI doet met de inbreng van het PlanMER, zoals het keren van de in het PlanMER gesignaleerde negatieve trends bijvoorbeeld ten aanzien van o.a. gezondheid, natuur, klimaat en welzijn. Indieners vragen zich af hoe de (tussen)resultaten van het PlanMER inhoudelijk hebben doorgewerkt in de ontwerp-NOVI.

Al vanaf het begin van de voorbereiding van de NOVI is in 2015 begonnen met de werkzaamheden ter voorbereiding van de plan-m.e.r.-procedure. Hierdoor kon door het bieden van reflectie gedurende het hele proces meerwaarde worden geboden door het 'milieubelang' (in dit geval volgens de brede benadering van de fysieke leefomgeving) een volwaardige plek in de planvoorbereiding te geven. Hiertoe is op verschillende momenten tijdens de voorbereiding van de NOVI vanuit plan-m.e.r.-perspectief reflectie geboden.

Verder heeft de Commissie m.e.r. het PlanMER getoetst en hierover haar advies uitgebracht (15 november 2019). Naar aanleiding van dit advies zijn voor verschillende in de NOVI be-

schreven opgaven botsproeven uitgevoerd. Dit sluit mede aan op vragen van sommige indieners over het beschouwen van scenario's en alternatieven. De Commissie m.e.r. adviseerde om middels botsproeven duidelijk te maken waar voor een aantal nationale keuzes de schoen wringt of meerwaarde valt te behalen. Hiervoor is gekozen om - in het verlengde van de informatie die al is opgenomen in het PlanMER - een begin te maken met het vervolgsprek over de betekenis van botsende opgaven en doelen. De resultaten zijn opgenomen in een notitie met aanvullende informatie bij het PlanMER. Hierin zijn mogelijke handelingsperspectieven voor het vervolg geschetst, waarbij de uitwerking en beoordeling van alternatieven aan de orde is bij de desbetreffende vervolgbesluiten in de nadere uitwerking. Tezamen met monitoring en evaluatie - die is ingebed in de beleidscyclus - wordt de vinger aan de pols gehouden en kan gaandeweg meer richting worden gegeven aan de transitie waar de NOVI op gericht is; de NOVI is dan ook een levend beleidsdocument. De gesignaleerde trends in het PlanMER en de nadere aandachtspunten uit genoemde botsproeven zijn gebruikt bij het opstellen van de definitieve NOVI en de Uitvoeringsagenda bij de NOVI. Deze zullen ook in het permanente proces van bijstelling van de NOVI worden gebruikt, tezamen met de bevindingen uit de monitoring en evaluatie.

2.3 Algemeen beeld van de zienswijzen van specifieke groepen

Hierna geven we een algemeen beeld van de zienswijzen van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en brancheorganisaties, medeoverheden en particulieren.

Maatschappelijke organisaties

Door 52 maatschappelijke organisaties zijn zienswijzen ingediend op de ontwerp-NOVI. Enkele voorbeelden zijn de ANWB, Milieudefensie, Natuurmonumenten, Nederlandse Vereniging voor Medische Milieukunde, Urgenda en het Wereld Natuur Fonds. In de bijlage van de Nota van Antwoord is een overzicht van de indieners opgenomen.

Een algemeen beeld van vijf onderwerpen die vaak worden genoemd in de zienswijzen van maatschappelijke organisaties:

*Zie voor reactie
in deel 2 van deze
Nota van Antwoord:*

- | | |
|--|-------------------------|
| - Vragen over het behalen van de ambities uit het Klimaatakkoord. | <i>hoofdstuk 4</i> |
| - Vragen over klimaatverandering in relatie tot de energietransitie. | <i>hoofdstuk 4</i> |
| - Voorstellen voor het opnemen van projecten (wegen, vaarwegen, openbaar vervoer) en een helder gedefinieerd hoofdnetwerk voor fietsen en internationale verbindingen en oproep om aandacht voor innovaties in mobiliteit. | <i>hoofdstuk 5</i> |
| - Vragen over gezondheid en leefkwaliteit in relatie tot verstedelijking en de oproep om aandacht voor randvoorwaarden voor het bewaken van de veiligheid, luchtkwaliteit en beweging. | <i>hoofdstuk 6</i> |
| - Vragen over ruimteclaims en de gevolgen voor landschap en natuur en de oproep om randvoorwaarden voor het behouden en beschermen van landschap, natuur en biodiversiteit (o.a. als gevolg van de energietransitie en verstedelijking). | <i>hoofdstuk 6 en 7</i> |

Bedrijfsleven en brancheorganisaties

Van bedrijven of brancheorganisaties zijn in totaal 25 zienswijzen ontvangen. Enkele voorbeelden zijn de Havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam, de Royal Schiphol Group, VNO-NCW/MKB-Nederland, TenneT TSO b.v. en Transport en Logistiek Nederland. In de bijlage van de Nota van Antwoord is een overzicht van de indieners opgenomen.

Een algemeen beeld van vijf onderwerpen die vaak worden genoemd in de zienswijzen van bedrijfsleven en brancheorganisaties:

*Zie voor reactie
in deel 2 van deze
Nota van Antwoord:*

- | | |
|--|-------------------------|
| - Positief over de voorgestelde samenwerking voor een goede nationale energie-infrastructuur, grootschalige clustering en aanlanden van windenergie bij energie-intensieve industrie en de vestiging van datacenters. | <i>hoofdstuk 3 en 4</i> |
| - Vragen over klimaatbestendigheid en de zoetwatervoorziening. | <i>hoofdstuk 4</i> |
| - Vragen over het behouden van voldoende ruimte voor verdere (economische) ontwikkeling. | <i>hoofdstuk 5</i> |
| - Oproep tot aandacht voor de economisch noodzakelijke ruimteclaims voor duurzamere, veiligere, innovatievere ontwikkelingen rondom de industrie en detailhandel (parkeervoorzieningen, mobiliteitsstructuren, vestigingslocaties en distributiecentra). | <i>hoofdstuk 5</i> |
| - Oproep tot meer regie door het Rijk bij het aanpakken van de opgaven. | <i>hoofdstuk 8</i> |

Medeoverheden

Ook van medeoverheden zijn zienswijzen ontvangen. In de bijlage van de Nota van Antwoord is een overzicht opgenomen. Naast een aantal gemeenten, waterschappen en provincies, zijn ook zienswijzen ontvangen van de koepelorganisaties het IPO, de VNG, de UvW, en de G40.

Een algemeen beeld van vijf onderwerpen die vaak worden genoemd in de zienswijzen van medeoverheden:

*Zie voor reactie
in deel 2 van deze
Nota van Antwoord:*

- | | |
|---|----------------------------|
| - Positief over de wijze waarop afstemming is gezocht bij de voorbereiding van de NOVI, maar vragen over de gebiedsgerichte samenwerking in het vervolg, bijvoorbeeld bij omgevingsagenda's en NOVI-gebieden. | <i>hoofdstuk 8</i> |
| - Oproep tot scherpere keuzes voor klimaatadaptatie en energietransitie, voor het omgaan met de ruimtelijke effecten van mainports, en voor verstedelijking en de toekomst van (internationale) mobiliteit. | <i>hoofdstuk 4, 5 en 6</i> |
| - Positief over de nadruk op versterking van het vestigingsklimaat in de stedelijke regio's, maar een oproep tot aandacht voor Nederland als geheel. Hierbij wordt onder andere gevraagd om aandacht voor samenhang tussen steden en het omliggende landschap, voor economisch krachtige regio's en voor regio's met bevolkingsdaling. | <i>hoofdstuk 6</i> |
| - Oproep tot aandacht voor belangrijke vestigingsfactoren zoals het aanbod van recreatief aantrekkelijke groenblauwe gebieden, de aanwezigheid van (waardevolle) natuur en landschap, bereikbaarheid van stedelijke regio's en stedelijke voorzieningen, én rekening houdend met ontwikkelingen in de landbouw (tuinbouw, kringlooplandbouw). | <i>hoofdstuk 6 en 7</i> |
| - Oproep tot aandacht voor internationale verbindingen en een grensoverschrijdende aanpak voor thema's zoals economische vitaliteit, bereikbaarheid, energie en grondwater. | <i>hoofdstuk 5 en 7</i> |

Particuliere indieners

In totaal 69 particulieren (inclusief buurt- en bewonersorganisaties) uit verschillende delen van het land hebben zienswijzen ingediend.

Een algemeen beeld van vijf onderwerpen die vaak worden genoemd in de zienswijzen van particuliere indieners:

*Zie voor reactie
in deel 2 van deze
Nota van Antwoord:*

- Concrete verzoeken en voorstellen voor het aanpassen, uitbreiden of veranderen van bestaande infrastructuur voor verkeer en vervoer.	<i>hoofdstuk 3 en 5</i>
- Vragen over gezondheid, leefkwaliteit en recreatiemogelijkheden in relatie tot verstedelijking.	<i>hoofdstuk 6</i>
- Oproep tot aandacht voor natuur en landschap.	<i>hoofdstuk 7</i>
- Vragen over toekomstige ontwikkelingen en afwegingen op regionaal en lokaal niveau, zoals bij de ontwikkeling van gebieden voor grootschalige windenergie.	<i>hoofdstuk 8</i>
- Vragen over de rol van burgers en mogelijkheden voor participatie in het vervolg.	<i>hoofdstuk 8</i>

2.4 De wijze waarop is omgegaan met de zienswijzen

Mede op basis van de zienswijzen zijn op verschillende punten aanscherpingen doorgevoerd in de definitieve NOVI en is een en ander meegenomen bij het opstellen van de Uitvoeringsagenda. Ook zijn hierbij de vragen betrokken die de Tweede Kamer eind 2019 heeft gesteld over de ontwerp-NOVI (motie van het lid Smeulders c.s.¹), alsmede de adviezen van onder meer de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

In het voorjaar van 2020 heeft het Kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over de voornemens tot meer richtinggevende keuzes in de definitieve NOVI en de invulling van 'meer regie vanuit het Rijk', gezien de aard en samenhang in de grote opgaven waar we voor staan². Na bespreking hiervan met de Tweede Kamer zijn de keuzes verwerkt in de definitieve NOVI.

In voorgaand hoofdstuk hebben we op hoofdlijnen aangegeven welke wijzigingen zijn doorgevoerd in de definitieve NOVI. In deel 2 van deze Nota van Antwoord gaan we in meer detail in op de zienswijzen en de wijze waarop hier in de definitieve NOVI en Uitvoeringsagenda mee is omgegaan.

De Nota van Antwoord gaat samen met de Uitvoeringsagenda en de aanvullende informatie bij het PlanMER - en het advies van de Commissie m.e.r. op die aanvullende informatie, mee met de verzending van de definitieve NOVI aan de Tweede Kamer.

Conform de motie Ronnes³ wordt de NOVI pas na bespreking van die versie met de Tweede Kamer vastgesteld en bekend gemaakt.

¹ TK 34682, nr. 34

² TK 34682, nr. 48

³ TK 34682, nr. 36

Deel 2 – Specifieke zienswijzen over de ontwerp-NOVI

3 Over de aanpak van de ontwerp-NOVI

3.1 Nieuwe visie, nieuwe aanpak

3.1.1 Integraliteit

In de ontwerp-NOVI stelt het Kabinet een nieuwe, integrale aanpak voor van vraagstukken in de fysieke leefomgeving. Bij deze integrale aanpak gaat het Kabinet uit van de nationale belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving. Daar waar op deze opgaven een geïntegreerde aanpak nodig is, geeft het Kabinet met de NOVI richting. Het Kabinet zet hierbij in op vier prioriteiten, namelijk 1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, 2. Duurzaam economisch groeipotentieel, 3. Sterke en gezonde steden en regio's en 4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Op andere onderwerpen wordt naar sectoraal beleid verwezen.

Verschillende indieners geven aan de integrale aanpak te waarderen, maar er zijn ook vragen over de integraliteit van de ontwerp-NOVI. Verschillende indieners menen dat sociale, culturele, welzijns-, en gezondheidsaspecten op nationaal niveau onvoldoende aandacht krijgen in de ontwerp-NOVI. Indieners zien hierbij graag dat een sterkere relatie wordt gelegd tussen het fysiek en sociaal domein en dat er aandacht is voor bescherming van waarden zoals gezondheid, landschap, natuur, cultureel erfgoed, leefomgevingskwaliteit en milieukwaliteit.

Verder missen sommige indieners samenhang tussen de vier prioriteiten en de nationale keuzes die in de ontwerp-NOVI zijn benoemd. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd om een uitwerking van spanningen; waar het (ruimtelijk) wringt tussen de prioriteiten. Verschillende indieners stellen dat de keuzes voor de vier prioriteiten niet samengaan en 'botsen' bij de ruimtelijke uitwerking op decentraal niveau. Sommige indieners menen dat de in de ontwerp-NOVI voorgestelde afwegingsprincipes suggereren dat conflicten niet bestaan en het maken van keuzes kan worden vermeden. Verschillende indieners hebben voorstellen gedaan over hoe om te gaan met afwegingen en sommige indieners hebben voorstellen gedaan om andere afwegingsprincipes toe te voegen.

Reactie

Nederland is een land met een beperkt oppervlak waar alle opgaven in de fysieke leefomgeving een plek moeten krijgen. Daarmee is en blijft de druk op de ruimte groot en zullen belangen in principe altijd onderling moeten worden gewogen, voor heel Nederland maar ook per gebied, zowel nu als in de toekomst. Dat dit bij indieners van zienswijzen vragen oproept, begrijpt het Kabinet. Door de grote opgaven waar we in Nederland voor staan, moeten soms lastige keuzes worden gemaakt in gebieden waar veel ruimteclaims samenvallen. Dit is in verschillende gebieden het geval, zoals in het PlanMER ook is geconstateerd.

Met de NOVI zet het Kabinet in op een integrale afweging van de verschillende (nationale) belangen die spelen in de fysieke leefomgeving. Hiervoor benoemt het Kabinet de zogenaamde nationale belangen. Hieronder vallen zowel economische belangen, sociale, culturele als ecologische belangen die van betekenis zijn voor de inrichting van onze leefomgeving; hiermee heeft het Kabinet aandacht voor nationale belangen in de gehele fysieke leefomgeving. Voorbeelden van sociale belangen zijn de beschikbaarheid van woningen, een gezonde

en veilige leefomgeving, beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen en gebouwen en de kwaliteit van de woonomgeving. Ook het behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke kwaliteit is aangemerkt als nationaal belang. Al deze aspecten worden op gebiedsniveau integraal meegewogen bij ontwikkelingen en gebiedsprocessen.

Beschermen en ontwikkelen

Met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving beoogt het Kabinet om economische ontwikkeling samen te laten gaan met versterking van te beschermen waarden als gezondheid, veiligheid, landschap, natuur, cultureel erfgoed, leefomgevingskwaliteit en milieukwaliteit. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging, waarbij het voorkomen van schade aan genoemde aspecten altijd zwaar moet wegen. Hierbij is de kwaliteit van de leefomgeving altijd uitgangspunt. Waar mogelijk wordt ingezet op integratie van verschillende doelstellingen. De projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier zijn voorbeelden waar waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit op een goede manier zijn samengebracht. Daarbij stelt het Rijk normen en richt zij zich in beleid en uitvoering – samen met gemeenten en provincies – op de kwaliteit van de leefomgeving.

Samenhang boven- en ondergrond

Van belang is bij alle keuzes in samenhang naar boven- én ondergrond te kijken. De grote transities in de fysieke leefomgeving maken in toenemende mate gebruik van zowel boven- als ondergrond. Daarmee kunnen de diverse gebruiksfuncties tegelijk beter worden afgestemd op de eigenschappen en het functioneren van het bodem- en watersysteem.

Samenhang vier prioriteiten en nationale keuzes

Met focus op de vier prioriteiten tezamen meent het Kabinet de reikwijdte van de fysieke leefomgeving te 'dekken'; de verschillende nationale (sectorale) opgaven en belangen komen in deze prioriteiten samen. De prioriteiten sluiten op elkaar aan en hangen samen. Zo kan de woningbouwopgave in Nederland niet los worden gezien van de energietransitie, van infrastructuur (bereikbaarheid) en van gezonde en aantrekkelijke steden en regio's en dergelijke.

Met het oog op een samenhangende en integrale aanpak van de prioriteiten, heeft het Kabinet in de definitieve NOVI een aantal aanvullende richtinggevende keuzes toegevoegd. Een overzicht is opgenomen in paragraaf 2.1 van deze Nota van Antwoord en de verdere toelichting per prioriteit is opgenomen in de hoofdstukken 4 tot en met 7 van deze Nota van Antwoord. Een voorbeeld van een richtinggevende keuze die is toegevoegd om een integrale benadering te waarborgen, is om bij alle keuzes kwaliteit (naast ruimtelijke kwaliteit ook veiligheid, gezondheid, milieu), het landschap en de robuustheid van het water- en bodemsysteem als belangrijke voorwaarden mee te wegen. Ook de keuze voor een langetermijnaanpak voor het landelijk gebied - met aandacht voor robuuste natuur, bufferzones rond Natura 2000-gebieden, ruimte voor agrarische functies in de hiervoor goed geschikte gebieden, energietransitie en woningbouw - is hier een voorbeeld van.

Afwegingsprincipes en integrale afweging bij botsende belangen

Niet alles kan en niet alles is overal mogelijk. Waar fricties tussen verschillende ontwikkelingsopgaven ontstaan, moeten keuzes worden gemaakt. Hierbij kunnen sectorale belangen en functies schuren; daarom stelt het Kabinet in de NOVI drie afwegingsprincipes voor die behulpzaam zijn in het afwegingsproces. Het betreft 1) Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, en 3) Afwentelen wordt voorkomen.

Het Kabinet benadrukt dat het principes betreft en geen absolute waarden; het onderlinge gewicht in afwegingen kan verschillen omdat de keuzes in hun aard, gebiedsomvang en ligging kunnen verschillen.

In het afwegingsprincipe 'voorkomen van afwenteling' zijn de diverse beginselen uit het milieubeleid verwerkt. Het Kabinet is van mening dat sturen op zuinig ruimtegebruik, op realisatie van gelijksoortige functies op verschillende plekken, op circulariteit en op de lagenbenadering gewaarborgd zijn in de afwegingsprincipes dan wel in de uitgangspunten

voor samenwerking. Bij de keuzes in het landelijk gebied bijvoorbeeld beoogt het kabinet een ontwikkeling waarbij de balans tussen landgebruik, kwaliteit van het landschap, bodem, water en lucht verbetert. Toepassing van de lagenbenadering bij de planvorming kan daarbij een instrument zijn om gebiedsgerichte afwenteling te voorkomen.

In de Uitvoeringsagenda en de Samenwerkingsafspraken werken we uit hoe het Rijk de in de NOVI voorgestelde afwegingsprincipes zal meenemen in de Nationale programma's en de gebiedsgerichte samenwerking.

Naast de afwegingsprincipes geeft de NOVI ook richting mee aan nog te maken keuzes (zoals 'zonnepanelen zoveel mogelijk op daken'). De richtinggevende keuzes en afwegingsprincipes moeten doorwerken in de uitvoering; in programma's en de omgevingsagenda's wordt hier opgave- en gebiedsgericht uitwerking aan gegeven. Samen met regionale overheden en andere partijen zullen per gebied specifieke keuzes worden gemaakt. Dit ziet het Kabinet ook als onderdeel van het permanente proces van de NOVI. In hoofdstuk 8 van deze Nota van Antwoord gaan we hier verder op in.

3.1.2 Samenwerking en sturing

Verschillende indieners menen dat de NOVI als beleidsdocument te vrijblijvend is en verschillende indieners vragen om meer regie vanuit het Rijk. Bij verschillende indieners bestaat twijfel of de doelen bereikt kunnen worden met beperkte sturing vanuit het Rijk, terwijl er veel nationale belangen in het geding zijn.

Ook vragen verschillende indieners om een concreet perspectief om de doelen gezamenlijk te kunnen bereiken. Volgens indieners is daarvoor een stevige Uitvoeringsagenda nodig die een adequaat instrumentarium moet bevatten. Daarvoor worden suggesties gedaan.

Reactie

Mede naar aanleiding van de zienswijzen en op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Kabinet in de definitieve NOVI een aantal beleidskeuzes geëxpliciteerd. Een overzicht van deze aanvullende nationale richtinggevende keuzes waarop het Rijk het voortouw neemt, is opgenomen in paragraaf 2.1 van deze Nota van Antwoord en de verdere toelichting per prioriteit is opgenomen in de hoofdstukken 4 tot en met 7.

Meer regie vanuit het Rijk betekent daarbij niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden, maar wel het geven van richting op grote opgaven en het regisseren van een goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Kortom: het voortouw nemen in de gezamenlijke opgave. Het betekent ook kiezen voor samenwerking tussen overheden (werken als één overheid, vanuit het stelsel van de Omgevingswet). Dat het Rijk daarbij alle nationale belangen (zowel overkoepelende als directe) bewaakt, spreekt voor zich.

In de NOVI maakt het Rijk nationale keuzes en geeft een richtinggevend kader voor het maken van decentrale keuzes, bijvoorbeeld in de vorm van een voorkeursvolgorde. Bij de gebiedsgerichte uitwerking van deze richtinggevende kaders vormen de omgevingsagenda's een belangrijk instrument. Het doel van de omgevingsagenda's is om als één overheid - Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen - gebiedsgericht uitwerking te geven aan de gedeelde ambities en opgaven. Hiermee vormen de omgevingsagenda's een belangrijk integratiekader. Verder worden met medeoverheden samenwerkingsafspraken gemaakt, waarin onder meer wordt afgesproken hoe afwegingsprincipes, keuzes en voorkeursvolgordes in de decentrale aanpak worden vertaald en hoe overheden daarin samenwerken. Kabinetsbreed worden samenwerkingsafspraken met de koepels van medeoverheden (IPO, VNG, UvW) opgesteld. Als de ontwikkelingen in de leefomgeving daartoe aanleiding geven, kan aanvullend op hetgeen eerder vermeld staat meer sturend instrumentarium uit de Omgevingswet worden ingezet. Denk hierbij aan instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving of projectbesluiten.

In de Uitvoeringsagenda en de Samenwerkingsafspraken staat aangegeven wat de rol en verantwoordelijkheid van iedere betrokken partij zal zijn en de wijze waarop zal worden

samengewerkt om de ambities van de NOVI te kunnen realiseren. Daarbij wordt inzicht gegeven in hoe het proces en het tijdspad van de verschillende instrumenten eruitzien.

In de Uitvoeringsagenda lichten we eveneens het cyclisch proces van de NOVI toe. Hierin komt de centrale rol die de tweejaarlijkse monitor in het cyclisch proces van de NOVI speelt, naar voren. Op basis van die monitorresultaten of nieuwe ontwikkelingen kan de NOVI worden aangepast. Het belang van een goede participatie en betrokkenheid van betrokken belanghebbenden is, ook bij een eventuele aanpassing van de NOVI, evident.

In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de samenwerking en uitvoering in het vervolg.

3.1.3 Omgaan met onzekerheden

Verskillende indieners hebben vragen gesteld of standpunten gedeeld die betrekking hebben op onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen en/of de effecten van het voorgestelde beleid.

Een aantal indieners heeft vragen over de in de ontwerp-NOVI, in het PlanMER en de door het Planbureau voor de Leefomgeving geconstateerde onzekerheden voor de effecten van beleidskeuzes. Hierbij wordt in een enkel geval gewezen op de onjuistheden in de eerdere doorrekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving. Ook wordt erop gewezen dat de uitspraak van de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) de onzekerheden van de effecten van de NOVI vergroot. Enkele indieners menen dat de onzekerheden en risico's te groot zijn om de NOVI vast te kunnen stellen. Volgens hen bemoeilijken de in de NOVI gehanteerde kaders de verdere participatie, sluiten de kaders niet aan op wat regionaal en lokaal mogelijk is én worden burgers en bedrijven verplicht tot investeringen.

Sommige indieners stellen het gebruik van scenario's voor om in te kunnen spelen op de benoemde onzekerheden en risico's.

Reactie

Het Kabinet onderkent dat er over de ontwikkelingen op de lange termijn nog onzekerheden bestaan. Om te kunnen omgaan met onzekerheden kiest het Kabinet in de NOVI voor een adaptieve aanpak; voor de lange termijn wordt een toekomstperspectief met bijbehorende doelen en ambities geboden waar met inzet van afwegingsprincipes, prioriteiten met richtinggevende beleidskeuzes én een continu proces van monitoring en bijsturing aan wordt gewerkt.

In samenwerking met medeoverheden en andere belanghebbenden is er in (sectorale) nationale programma's en in gebiedsgerichte programma's ruimte voor maatwerk en nadere uitwerking. Dit is een andere benadering bij het omgaan met onzekerheden dan het werken met scenario's. Zo vindt verdere concretisering op nationaal niveau plaats in programma's en strategieën, zoals die voor de Nationale energiehoofdstructuur, het Nationaal Water Programma of het Programma voor het landelijk gebied. Daarnaast vindt in de samenwerking met medeoverheden verdere concretisering plaats in gebiedsgerichte programma's, bijvoorbeeld in de regionale verstedelijkingsstrategieën, Omgevingsagenda's en NOVI-gebieden. De NOVI geeft richting aan deze samenwerking en creëert hier voorwaarden voor, maar verplicht zeker niet tot investeringen. Stapgewijs wordt de uitvoering – zowel op nationaal niveau als in gebiedsgerichte programma's – zo steeds concreter, waarbij er gaandeweg beter zicht ontstaat op ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, de effecten van het beleid en benodigde investeringen.

Met oog op de onzekerheden over de effecten van het beleid wordt zowel in de ontwerp-NOVI, in het PlanMER als door het PBL gesproken in termen van kansen en risico's. Deze manier van duiden past bij het uitgangspunt dat NOVI richting geeft maar nog niet overal concrete beslissingen met consequenties voor locaties bevat. Het inzicht in kansen en risico's - en de onzekerheden hierbij - is meegenomen bij de voorbereiding van de ontwerp-NOVI, in de definitieve NOVI en de bijbehorende Uitvoeringsagenda.

Als gevolg van externe ontwikkelingen en door de acties in nationale en gebiedsgerichte programma's - die voortkomen uit de NOVI - kan de context van de nationale belangen aan verandering onderhevig zijn. Bij de monitoring en de vierjaarlijkse evaluatie van de NOVI is hier nadrukkelijk aandacht voor, zodat indien nodig bijsturing van de aanpak plaats kan vinden.

3.2 Reikwijdte, positionering en samenhang

3.2.1 Focus op Nederland als geheel en het belang van regio's

Verschillende indieners roepen op tot meer focus op Nederland als geheel. Verschillende andere indieners doen een oproep om het specifieke belang van regio's en regionale verbindingen nadrukkelijker in de NOVI te benoemen. Deze oproep wordt door provincies, gemeenten, samenwerkingsverbanden en andere partijen uit vrijwel alle regio's in ons land gedaan. De meeste regio's onderschrijven het streven naar een concurrerende, duurzame en circulaire economie als basis voor de welvaart van ons land. De regio's menen dat een goed vestigingsklimaat in alle regio's met goede verbindingen met en tussen de regio's hiervoor van belang is en vragen hiervoor aandacht van en ondersteuning door het Rijk. Ook wordt specifiek aandacht gevraagd voor regio's die te maken hebben met bevolkingsdaling. Verder menen enkele indieners dat uit de ontwerp-NOVI onvoldoende duidelijk blijkt wat het schaalniveau is van 'de regio'. Ook vragen sommige indieners om meer concrete gebiedsomschrijvingen op te nemen.

Reactie

Steeds duidelijker wordt dat opgaven alleen aangepakt kunnen worden als we het ontwikkelpotentieel van heel Nederland benutten en zorgen voor een duurzame ontwikkeling en verbinding van alle delen van Nederland. Dit betekent niet dat overall hetzelfde moet gebeuren. Dit vraagt voor alle regio's een specifieke strategie. Een goed verbonden netwerk legt de basis voor een goede ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Nederland als geheel. Dit is nadrukkelijker opgenomen in de definitieve NOVI.

De NOVI beschrijft een toekomstperspectief, de nationale belangen, de belangrijke opgaven en maakt beleidskeuzes. Een basis hiervoor vormen gebiedsbeschrijvingen waarin een aanzet is opgenomen voor de beschrijving van specifieke kwaliteiten van en opgaven in de verschillende regio's in Nederland (in paragraaf 3.2.4 wordt verder ingegaan op de gebiedsbeschrijvingen). Provincies stellen omgevingsvisies op waarin de regionale kwaliteiten en opgaven worden beschreven. In omgevingsagenda's benoemen Rijk en provincies de gezamenlijke opgaven en afspraken om de kwaliteit van de leefomgeving in de verschillende regio's te garanderen/verbeteren. Verder stelt het Kabinet dat een eenduidige omschrijving van 'de regio' niet bestaat. Regio's in Nederland verschillen in omvang, aard en samenstelling.

3.2.2 Focus op nationale belangen en opgaven én vier prioriteiten

Verschillende indieners vragen in hun zienswijzen nadrukkelijker aandacht op nationaal niveau voor specifieke onderwerpen. Daarnaast wordt opgeroepen tot meer aandacht dan nu het geval is voor de belangen van mensen en voor duurzaamheid, naast de aandacht voor economische belangen. Onderwerpen die zijn genoemd, zijn verduurzaming, circulariteit, gezondheid in steden, natuur, landschap en erfgoed, voedsel en drinkwater.

Sommige indieners stellen prioriteiten te missen in de ontwerp-NOVI. Voorbeelden die door indieners zijn genoemd om als prioriteit op te nemen zijn de intrinsieke waarde van het ecologische systeem en een betere bereikbaarheid (ook van en tussen regio's).

Verschillende indieners hebben vragen gesteld over de concreetheid en scherpheid in de beleidskeuzes voor de vier beleidsprioriteiten; indieners merken op dat de opgaven in de fysieke leefomgeving vragen om scherpheid in de beleidskeuzes. Ook is scherpheid volgens indieners nodig om de effecten van het beleid te kunnen monitoren.

Reactie

De NOVI benoemt 21 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. Hieronder vallen zowel economische belangen, sociale belangen als ecologische belangen. Voorbeelden van sociale belangen zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid van woningen, een gezonde leefomgeving, beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen en gebouwen en de kwaliteit van de woonomgeving met ruimte voor ontmoeting en beweging. Nationaal belang twee gaat daarnaast in op leefomgevingskwaliteit in brede zin als resultaat van de afweging van alle 21 nationale belangen. De nationale belangen zijn onderling niet gewogen.

Mede naar aanleiding van de zienswijzen voert het Kabinet in de definitieve NOVI verschillende aanvullingen en aanscherpingen door voor de nationale belangen. Voorbeelden zijn de aandacht op nationaal niveau voor de fysieke veiligheid (zoals het voorkomen van infectieziekten of brandgevaar), de aandacht voor een gezonde inrichting en meer aandacht voor bodemdaling in de opgave. Ook de huisvesting voor asielzoekers, vergrijzing, de veiligheid van netwerken en datacentra, gaswinning, de winning van bouwgrondstoffen, zandwinning voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid, de instandhouding van grootschalige onderzoeksinfrastructuur (inclusief voor radioastronomie) en waardevolle landschappen zijn voorbeelden waarvoor het Kabinet in de nationale belangen meer aandacht heeft.

De grote transitieopgaven gericht op een duurzame samenleving zijn in de NOVI zichtbaar gemaakt door de opgaven te clusteren in vier prioriteiten: 1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, 2. Duurzaam economisch groeipotentieel, 3. Sterke en gezonde steden en regio's en 4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Hiermee wordt onderkend dat er juist op deze thema's sprake is van complexe, omvangrijke en dringende opgaven. Bovendien dekken de vier prioriteiten met elkaar de gehele reikwijdte van de fysieke leefomgeving. Zo is bereikbaarheid een belangrijke voorwaarde voor een duurzame economische ontwikkeling (prio 2) en voor gezonde en sterke steden en regio's (prio 4). Ons ecosysteem is een belangrijk onderwerp bij de klimaatadaptatie (prio 1) en een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied (prio 4). Bij gebiedsontwikkeling, in de regio's, komen prioriteiten samen en worden synergie en/of fricties duidelijk. Niet alles is overall mogelijk. Het dwingt tot afwegen en keuzes maken.

Hierbij is duidelijk dat sectoroverstijgend moet worden gekeken bij het maken van keuzes. Mede op basis van de zienswijzen stelt het Kabinet in aanvulling op de ontwerp-NOVI een aantal nieuwe nationale richtinggevende keuzes voor en scherpen we een aantal beleidskeuzes aan. Het gaat dan om de klimaatopgave en daaraan gerelateerd de energietransitie, de stikstof-problematiek, de fors oplopende woningtekorten in samenhang met bereikbaarheidsknelpunten en de kwaliteit van de leefomgeving. In de volgende hoofdstukken van deze Nota van Antwoord gaan we hier per prioriteit nader op in.

Verder kon in de ontwerp-NOVI inhoudelijk nog geen aandacht worden gegeven aan enkele voor de leefomgeving relevante onderwerpen, zoals de luchtvaart en de havenontwikkeling. Het belang van de recent verschenen Luchtvaartnota en de Havenvisie nemen we in de definitieve NOVI mee.

De doorwerking van de doelen en beleidskeuzes krijgt op lokale schaal haar echte betekenis; daar vindt de afstemming plaats bij het realiseren van gelijktijdige opgaven achter de verschillende doelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal voor de nationale belangen de ontwikkelingen monitoren. Deze effectmeting zal op basis van een breed palet van indicatoren plaatsvinden. Met het verzenden van de definitieve NOVI aan de Tweede Kamer zal de definitieve lijst van indicatoren worden meegezonden.

Verder benadrukt het Kabinet dat de 17 door de Verenigde Naties vastgestelde duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*) belangrijke uitgangspunten zijn voor het beleid voor ons land, dus ook voor de fysieke leefomgeving. Dit naar aanleiding van de oproep om provincies en gemeenten te stimuleren de duurzame ontwikkelingsdoelen na te

streven. Ze zijn als nationaal belang opgenomen in de NOVI. 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.

Wat betreft het verkleinen van de ecologische voetafdruk van Nederland stelt het Kabinet dat op vele terreinen - zowel in nationaal als internationaal verband - wordt samengewerkt aan het verkleinen hiervan. Verwezen wordt onder meer naar het Rijksbrede programma Circulaire Economie (CE), de Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden (omslag naar kringlooplandbouw), het Global Assessment rapport van het IPBES, de Green Deal Circulair Festivals, het Schone Lucht Akkoord⁴ en de Green Deal vanuit de Europese Commissie.

Ten slotte merken we op - naar aanleiding van een specifieke zienswijze hierover - dat de NOVI in lijn is met de uitspraak van de Tweede Kamer dat omgevingsvisies gebaseerd moeten zijn op een beschrijving op hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zowel de ontwerp-NOVI als het PlanMER gaan in op de omgevingskwaliteiten. Deze kwaliteiten komen tevens aan de orde bij de beschrijving van de nationale belangen en de gebiedsbeschrijvingen in het achtergronddocument.

3.2.3 Samenhang tussen toekomstperspectief en de vier prioriteiten

Verschillende indieners geven aan het in de ontwerp-NOVI geschetste toekomstperspectief te herkennen en te waarderen. Verschillende andere indieners hebben vragen of de uitdagingen in het toekomstperspectief niet worden onderschat en ook roept een enkele indiener op dat het toekomstbeeld een wenkend perspectief moet bieden. Er wordt opgemerkt dat het toekomstperspectief er een voor heel Nederland moet zijn, terwijl in de ontwerp-NOVI verschillende beelden naast elkaar worden gepositioneerd. Het toekomstperspectief kent een vijfdeling en indieners vragen zich af hoe die zich tot elkaar verhouden. Daarnaast is voor sommige indieners niet duidelijk hoe geschetste perspectieven aansluiten bij de vier prioriteiten.

Reactie

Het toekomstperspectief is bedoeld als vergezicht voor heel Nederland: in welk land willen we leven? Daarin passen onderling contrasterende omgevingstypen, variërend van drukke metropoolaan-stedelijke regio's tot rustige extensief gebruikte landschappen. Naast elkaar, niet tegenover elkaar. Er zijn verschillen nodig om recht te doen aan de uiteenlopende behoeften en mogelijkheden. Elke regio doet ertoe. De kracht en kwaliteit van het geheel is afhankelijk van ieder onderdeel. In de beschrijving van het toekomstperspectief is dit duidelijker verwoord. In het toekomstperspectief worden ambities en opgaven benoemd die in de nationale belangen en in de prioriteiten worden uitgewerkt.

Ook is in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI aandacht voor de beleidskeuzes en hoe, met welke instrumenten en in welke processen we die willen realiseren. Het beoogde cyclische karakter van het NOVI-proces is erop gericht tijdig te signaleren of we op koers liggen en of en hoe we daarop in moeten spelen. De vijf invalshoeken waarlangs het toekomstperspectief is beschreven zijn niet bedoeld om te corresponderen met de vier prioriteiten.

3.2.4 Relatie met gebiedsbeschrijvingen

Verschillende indieners hebben vragen gesteld over de gebiedsbeschrijvingen en de beschrijving van kenmerken en kwaliteiten van de verschillende provincies en regio's. De gebiedsbeschrijvingen zijn opgenomen in een achtergronddocument bij de ontwerp-NOVI.

Reactie

De gebiedsbeschrijvingen en beschrijving van kenmerken en kwaliteiten van provincies en regio's in genoemd achtergronddocument zijn een eerste beeld en gebruikt als inbreng voor de ontwerp-NOVI. Bij de uitwerking in Omgevingsagenda's zullen nadere gebiedsbeschrijvingen worden gemaakt, die nodig zijn voor een integrale gebiedsgerichte

⁴ www.schoneluchtakkoord.nl

aanpak. Met het oog hierop is het achtergronddocument met gebiedsbeschrijvingen wel samen met de ontwerp-NOVI gepubliceerd, maar heeft deze niet ter visie gelegen; op dit document konden geen zienswijzen worden ingebracht.

Ook in nog te kiezen NOVI-gebieden kunnen Rijk en regio afspraken maken over de te realiseren opgaven op het gebied van natuur en landschap, stedelijke en economische ontwikkeling, de energietransitie en klimaatbestendigheid. In paragraaf 8.2 van deze Nota van Antwoord gaan we nader in op het vervolgproces van de Omgevingsagenda's en NOVI-gebieden.

3.2.5 Relatie met ander beleid

Indieners vragen zich af waarom de Rijksnatuurvisie 2014, het Nationaal Waterplan 2016-2021⁵, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte⁶ (inclusief de Nota mobiliteit) en het Nationaal Milieubeleidsplan 4 niet in de ontwerp-NOVI zijn opgenomen. Andere indieners vragen zich af of de Structuurvisie Ondergrond⁷ blijft bestaan of geïntegreerd wordt in de Nationale Omgevingsvisie. Het is voor de indieners niet duidelijk wat het verband is tussen deze beleidsstukken en de NOVI. Verder vragen verschillende indieners hoe het Klimaatakkoord⁸ en het klimaatbeleid een plek krijgen in de NOVI.

Reactie

De NOVI is gericht op een integrale benadering van de opgaven in het fysieke domein. De nationale belangen die genoemd zijn in de NOVI kennen ook sectoraal beleid dat niet opgaat in de NOVI.

De Rijksnatuurvisie gaat wat betreft de strategische ruimtelijke aspecten op in de NOVI, maar blijft in stand wat betreft de beleidsmatige aandacht voor de maatschappelijke waarde van natuur en biodiversiteit.

De strategische delen van het nationale waterbeleid (zoals opgenomen in het NWP 2016-2021) en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid zijn ook onderdeel van de NOVI. Het NWP blijft, na het in werking treden van de NOVI, van kracht tot inwerkingtreding van de Omgevingswet, omdat de Waterwet vereist dat er een nationaal waterplan is dat de hoofdlijnen bevat van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Voor zover de NOVI deze hoofdlijnen wijzigt, geldt de NOVI tevens als wijziging van het NWP, op grond van de Waterwet. De strategische delen van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid zijn na inwerkingtreding van de NOVI dus te vinden in de NOVI en het NWP. De juridische status van het NWP is na de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege die van programma onder de Omgevingswet.

De SVIR (beleid) gaat geheel op in de NOVI, behoudens enkele onderdelen van bijlage 6, Essentiële onderdelen Nota Mobiliteit.

Sinds het verschijnen van het NMP4 is het milieubeleid, zowel qua instrumentarium (wetgeving, normstelling, etc.) als qua maatschappelijk probleem, verder geconcretiseerd en uitgewerkt in een groot aantal (milieu)beleidsdocumenten. Het NMP4 en deze bestaande beleidsdocumenten (met en zonder wettelijke grondslag) gaan wat betreft de strategische ruimtelijke aspecten op in de NOVI. Ze blijven na de inwerkingtreding van de NOVI gelden voor die beleidsonderdelen en beleidsaspecten die niet specifiek ingaan op de hoofdlijnen van de ruimtelijke aspecten van het milieubeleid. In het aan de NOVI gerelateerde Nationaal Milieubeleidskader benoemt het Kabinet een aantal bouwstenen die nodig zijn om de ambities uit de NOVI op het gebied van milieu nader vorm te geven en uit te werken.

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, *Nationaal Waterplan 2016-2021*, Den Haag 2015

⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR): Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*, Den Haag 2012.

⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Structuurvisie Ondergrond (STRONG)*, Den Haag 2018.

⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatakkoord*, Den Haag 2019.

De Structuurvisie Ondergrond wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (op basis van een gelijkstellingsbepaling) van rechtswege omgezet in een programma: Programma Bodem- en ondergrond. Daarmee blijft het als zelfstandig document bestaan.

In paragraaf 3.2 van de toelichting bij de NOVI staat per nationaal belang aangegeven welk beleid opgaat in de NOVI en welk beleid inhoudelijk verband houdt met de nationale belangen, maar niet opgaat in de NOVI.

Specifiek voor het nationale klimaatbeleid wordt dit in de eerste plaats verwoord in de nationale belangen, in het bijzonder de belangen Beperken klimaatverandering en Waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Daarmee geeft het Kabinet aan dat dit een inhoudelijk belang in de fysieke leefomgeving is, waarbij het Rijk een rol voor zichzelf ziet en waarvoor het Kabinet in politieke zin aanspreekbaar is. De beschrijving van de nationale belangen is gebaseerd op het huidige klimaatbeleid.

Het klimaatbeleid, wat betreft het beperken van klimaatverandering in belangrijke mate ingevuld met het Klimaatakkoord, komt terug in elk van de vier prioriteiten in de NOVI. Op tal van plekken worden eerder gemaakte beleidskeuzes en afspraken uit het Klimaatakkoord aangehaald. De NOVI is in lijn met het huidige klimaatbeleid. Dat klimaatbeleid is vervolgens uitgangspunt geweest voor of is meegewogen bij veel van de beleidskeuzes in de NOVI. Daarmee waarborgen we de uitwerking van het klimaatbeleid in de fysieke leefomgeving op het niveau van de Nationale Omgevingsvisie. Dit als basis voor verdere instrumentering op nationaal en decentraal niveau met instrumenten die de Omgevingswet ter beschikking stelt en zoals beschreven in het NOVI-onderdeel Samenwerking en Uitvoering.

3.2.6 Aansluiting op provinciaal en lokaal beleid en uitvoering

Verschillende ontvangen zienswijzen bleken geen betrekking te hebben op de ontwerp-NOVI. Veelal ging het hierbij om zienswijzen die betrekking hebben op beleid en uitvoering op lokaal of provinciaal schaalniveau. Voorbeelden zijn vragen over bestemmingsplanwijzigingen, besluitvorming over infrastructuur of projecten voor duurzame energie in de regio, het beschikbaar stellen van informatie door gemeenten, of vragen en standpunten over de bescherming van natuur door provincies. Als voorbeeld wordt ook genoemd de aandacht die in verschillende zienswijzen wordt gevraagd voor de dóórontwikkeling van Almere als tweede stad van de Metropoolregio Amsterdam (MRA).

Reactie

De NOVI is een nationale visie die tot stand is gekomen in nauwe samenwerking met de provincies. In de NOVI is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de omgevingsvisies die door de provincies zijn opgesteld. Voor de uitvoering van beleidskeuzes in de NOVI én beleidskeuzes in de POVI's (Provinciale Omgevingsvisies) stellen Rijk en regio's gezamenlijk Omgevingsagenda's op. Deze Omgevingsagenda's zullen de gezamenlijke ambities en beleidskeuzes omvatten, alsmede afspraken om deze keuzes te realiseren.

De zienswijzen zijn zorgvuldig beoordeeld. Zienswijzen die geen betrekking hebben op de NOVI – maar bijvoorbeeld gaan over besluitvorming op provinciaal of lokaal niveau – zijn niet in behandeling genomen. Voor verschillende regionale opgaven werkt het Rijk samen met de regio aan nadere uitwerking. De verstedelijkingsstrategieën en Regionale Energie Strategieën zijn hier enkele voorbeelden van.

3.3 Over de totstandkoming van de NOVI

3.3.1 Proces en procedure

In de ontvangen zienswijzen zijn vragen gesteld over het gevolgde proces en merken sommige indieners van zienswijzen op dat een processchema over de totstandkoming van de NOVI ontbreekt. Daarnaast vragen zij zich af of de NOVI een structuurvisie is en of er nog zienswijzerondes volgen. Tenslotte vragen indieners zich af of de NOVI wordt herzien na de

Luchtvaartnota.

Reactie

Het opnemen van een processchema over hoe tot de ontwerp-NOVI en de NOVI is gekomen zou een terugblik betreffen en is daarmee van beperkte waarde voor de NOVI. Tijdens het totstandkomingsproces is regelmatig met de Tweede Kamer gecommuniceerd in brieven en Algemeen Overleggen, waarin ook het proces aan de orde is gekomen. Hoe het cyclische proces eruitziet voor het actualiseren van de NOVI, kan gelezen worden in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI.

De NOVI zal vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet als structuurvisie worden vastgesteld onder de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro). Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt de NOVI als de verplichte Nationale Omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet. Bij het maken van de NOVI is gekozen voor een zorgvuldig totstandkomingsproces, waaronder een terinzagelegging, een breed maatschappelijk debat en een politiek debat. Deze stappen zijn allemaal doorlopen, er volgen geen zienswijzerondes meer.

De hoofdlijnen van de Luchtvaartnota zijn meegenomen in de NOVI. Bij de vierjaarlijkse herziening van de NOVI kunnen toekomstige aanpassingen in het leefomgevingsbeleid worden meegenomen en dit geldt ook voor aanpassingen naar aanleiding van de Luchtvaartnota.

In hoofdstuk 8 van deze Nota van Antwoord gaan we verder in op het vervolgproces, inclusief de wijze waarop de NOVI wordt vastgesteld en welke mogelijkheden er zijn voor inspraak in het vervolg.

3.3.2 Participatie, communicatie en informatievoorziening

Indieners van verschillende zienswijzen spreken waardering uit voor het totstandkomingsproces van de NOVI en de geboden participatiemogelijkheden. Verschillende andere indieners vragen zich af of er wel voldoende participatiemogelijkheden hebben plaatsgevonden en of deze participatie heeft voldaan aan de vereisten die hiervoor zijn opgenomen in de Omgevingswet. Sommige indieners menen dat de burger onvoldoende invloed heeft kunnen uitoefenen op de ruimtelijke planvorming en het ruimtelijk beleid van de ontwerp-NOVI, wat in strijd zou zijn met het Verdrag van Aarhus. Verder hebben verschillende indieners vragen gesteld over de informatievoorziening. Zo waren er bijvoorbeeld vragen of de NOVI wordt gedigitaliseerd en of de verschillende vastgestelde omgevingsvisies op een centrale plek beschikbaar zullen zijn.

Reactie

Het Kabinet is erkentelijk voor de positieve waardering die in verschillende zienswijzen wordt uitgesproken voor het gevolgde proces. Ook benadrukt het Kabinet dat - in lijn met de procedurele vereisten - een intensief en open participatieproces is gevolgd bij de totstandkoming van de NOVI. Het regelen van participatie, zoals onder de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit voor verschillende instrumenten is vastgelegd, is in lijn met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus. Dit verdrag heeft onder meer als doelstelling de verantwoording en transparantie van de besluitvorming te bevorderen en de publieke steun voor besluiten over het milieu te versterken.

Concreet hebben bij de voorbereiding van de ontwerp-NOVI door het hele land gebiedsdialogen plaatsgevonden. Hier hebben ook de decentrale overheden hun eigen visies op opgaven en aanpak in de leefomgeving naar voren gebracht. De inzichten uit de gebiedsdialogen zijn meegewogen bij de totstandkoming van de ontwerp-NOVI. Om het burgerperspectief boven tafel te krijgen, is verder een publieksonderzoek uitgevoerd, waarbij naast een online enquête (representatieve steekproef), tevens op verschillende plekken in Nederland in 2018 en 2019 focusgroepen zijn georganiseerd. Ook zijn specifiek de opvattingen van kinderen en jongeren gepeild. Verder zijn 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.

De ontwerp-NOVI is samen met het PlanMER zowel online (www.ontwerpnovi.nl en www.planmernovi.nl) als fysiek (op alle provinciehuizen) ter inzage gelegd. Na publicatie heeft publiekscommunicatie op verschillende manieren plaatsgevonden. Een formele aankondiging van de terinzagelegging is geplaatst in landelijke dagbladen en in alle relevante lokale media. De ontwerp-NOVI en het PlanMER zijn ook in buurlanden ter inzage gelegd, om ook belanghebbenden in buurlanden in de gelegenheid te stellen om zienswijzen kenbaar te maken. Aanvullend aan de formele terinzagelegging heeft in elke provincie een informatiebijeenkomst plaatsgevonden die openbaar toegankelijk was. Daarnaast is een online publieks-campagne ingezet. Via een mediacampagne hebben alle relevante lokale media een week voorafgaand aan de informatieavond in de provincie aan extra berichtgeving gedaan, van online en offline-communicatie tot aan radio en lokale televisie. Daarnaast is een maatschappelijk debat georganiseerd rondom de prioriteiten, heeft een specifieke bijeenkomst plaatsgevonden over de Uitvoeringsagenda door en met jongeren en zijn een aantal werksessies gehouden met maatschappelijke partijen. Tevens is het gedachtegoed van de NOVI toegelicht en besproken tijdens tal van congressen en conferenties.

De dialoog met de samenleving stopt niet bij het verschijnen van de NOVI. Met name op regionaal en lokaal niveau kunnen burgers participeren in omgevingsprocessen die door gemeenten, regio en provincies in gang worden gezet. Op nationaal niveau zal dit vooral gebeuren door middel van betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in diverse gremia.

Via de websites www.denationaleomgevingsvisie.nl en www.ontwerpnovi.nl is blijvend informatie vindbaar en bieden wij ook de mogelijkheid tot reactie via de forumpagina. Via twitter @NOVI_BZK berichten wij met regelmaat en verwijzen we ook naar onze publieksinformatie.

Zowel de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), als de omgevingsvisies die door provincies (POVI's) en gemeenten (GOVI's) worden gemaakt, zullen vindbaar en zichtbaar worden in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Op die manier kunnen de verschillende omgevingsvisies ook in samenhang met elkaar bekeken worden en zo helpen bij een integrale afweging en aanpak.

Verder wordt benadrukt dat de stukken die worden genoemd in de voetnoten in de ontwerp-NOVI openbaar toegankelijk zijn.

In hoofdstuk 8 van deze Nota van Antwoord gaan we nader in op participatie in het vervolg en de democratische legitimiteit.

3.3.3 Gebruik van internationale ervaringen

Sommige indieners vragen hoe internationale ervaringen zijn meegenomen bij de totstandkoming van de ontwerp-NOVI.

Reactie

De betrokken ministeries kijken niet alleen bij het opstellen van de NOVI naar Nederland, maar zeker ook hoe ervaringen uit andere landen kunnen worden aangewend voor Nederland. In de NOVI en in de daaraan gerelateerde programma's vertalen we relevante internationale regels en afspraken door. Veel vraagstukken vragen een grensoverschrijdende aanpak. Afspraken over bijvoorbeeld vliegen en varen worden al langer in Europees verband gemaakt en wereldwijd aan internationale tafels (zoals International Civil Aviation Organization (ICAO) en International Maritime Organization (IMO)). Ook over riviermanagement worden al langer afspraken gemaakt met België, Frankrijk, Zwitserland, Duitsland en Luxemburg voor bijvoorbeeld het gehele stroomgebied van de Rijn en de Maas.

Specifiek als het gaat om ruimtelijk beleid zijn er diverse bilaterale relaties. Daarnaast zijn er ambtelijke overleggen tussen de lidstaten op het gebied van territoriale cohesie, waar kennis wordt uitgewisseld en waar in programma's en concrete projecten gestimuleerd wordt om grensoverschrijdende kennisuitwisseling mogelijk te maken. Specifiek gericht op de NOVI is er een uitwisseling geweest tussen de Noordwest-Europese landen over het opstellen van strategische visies op het gebied van ruimtelijke ordening.

3.3.4 Hoe is omgegaan met inzichten uit de milieueffectrapportage

Een aantal indieners van zienswijzen hebben vragen gesteld over de wijze waarop de resultaten uit het PlanMER een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de ontwerp-NOVI.

Reactie

In het werkproces hebben op gezette tijden reflectiemomenten plaatsgevonden om informatie vanuit het PlanMER af te tappen voor de voorbereiding van de ontwerp-NOVI. In het PlanMER zijn deze reflectiemomenten beschreven en is aangegeven welke bijdrage zo is geleverd aan de ontwerp-NOVI. Op deze wijze hebben risico's - die ook in de zienswijzen zijn benoemd - expliciet aandacht gekregen bij de beleidsontwikkeling. In aanvulling hierop zal de Uitvoeringsagenda bij de NOVI aandachtspunten vanuit het PlanMER expliciet meegeven aan vervolgbesluiten (zoals programma's en de Omgevingsagenda's); hier wordt in hoofdstuk 8 van deze Nota van Antwoord verder op ingegaan.

Verder vraagt een indiener van een zienswijze of een in het 'Achtergronddocument alternatieve beleidsopties' (bij het PlanMER) benoemd risico kan leiden tot een dwingend kader voor bedrijven en burgers. Het betreffende achtergronddocument is opgesteld ter voorbereiding van de NOVI. De hier geschetste opties zijn ter verkenning onderzocht; het inzicht in kansen en risico's is meegewogen bij het formuleren van de beleidskeuzes in de NOVI. De in het kader van het PlanMER beschreven kansen en risico's leiden dan ook niet tot een dwingend kader voor bedrijven en burgers. Wel vormt het inzicht in kansen en risico's een aandachtspunt voor nog te nemen vervolgbesluiten.

In deel 3 van deze Nota van Antwoord gaan we nader in op de zienswijzen die betrekking hebben op het PlanMER.

3.3.5 Gebruik van kaarten en redactie

Gebruik van kaarten

Verschillende indieners hebben verzocht aanpassingen dan wel aanvullingen door te voeren in kaarten die zijn opgenomen in de ontwerp-NOVI. Zo wordt bijvoorbeeld in verschillende zienswijzen verzocht om specifieke infrastructurele verbindingen op te nemen in de kaarten en wordt in verschillende andere zienswijzen verzocht om specifieke verbindingen juist weg te laten.

Reactie

De zienswijzen zijn meegewogen bij de voorbereiding van de kaarten voor de definitieve NOVI. In algemene zin nemen we verbetervoorstellen voor kaarten over voor zover deze relevant zijn voor de reikwijdte en het schaal- en abstractieniveau van de NOVI. In een aantal gevallen maken we keuzes:

- in de definitieve NOVI voegen we het Trans-European Transport Comprehensive Network (naast het Core Network) als hoofdverbinding aan de kaarten toe;
- het indicatieve tracé voor een buisleidingstrook Laarbeek-Echt/Susteren - waar verschillende indieners vragen over hebben – hebben we geschrappt uit de kaarten (dit is nader toegelicht in hoofdstuk 4 van deze Nota van Antwoord);
- in de kaarten worden vliegvelden weergegeven op basis van het jaarlijkse aantal passagiers; hierbij hanteren we voor kaarten op internationale schaal een ondergrens van 1 miljoen passagiers en voor kaarten op nationale schaal een ondergrens van 0,2 miljoen passagiers;
- in de kaarten worden havens weergegeven op basis van de jaarlijkse hoeveelheid goederenoverslag. De ondergrens die we hierbij hanteren bedraagt 10 miljoen ton;
- in de definitieve NOVI komt een kaart van de Nationale Hoofdstructuur Leefomgeving (op land). Hierin geven we grote ruimtelijke structuren weer waar het Rijk resultaat- of systeemverantwoordelijk voor is. Dit wordt één kaart waarin structuren vanuit verschillende thema's dan wel nationale belangen worden gecombineerd. Hiermee willigen we een groot deel van de verzoeken voor 'combinatiekaarten' in;

- we verduidelijken het onderscheid tussen kaarten van de huidige situatie, beleid dan wel analyse;
- we geven de internationale context zoveel mogelijk weer op kaart, voor zover mogelijk met de beschikbare gegevens;
- voor de kaart "Bestaand stedelijk gebied en OV-knooppunten" is het nog te vroeg om de potentie van e-bikes aan te houden als algemene potentie voor de fiets. Het opnemen van de snelfietsroutes in de invloedsgebieden is goed om in de regionale uitwerkingen te doen. Op nationale schaal laten we dit nog buiten beschouwing;
- aan de kaart 'Een leefomgeving die uitnodigt tot bewegen, sporten, spelen en ontmoeten' voegen we het landelijke Basisrecreatietoerwaarnet (BRTN) toe;
- we nemen in het Toekomstperspectief een visiekaart op;
- Genk-Hasselt is in kaarten aangeduid als 'Economisch kerngebied'. Dit is voldoende voor Belgisch Noord-Limburg.

Redactioneel

Verskillende indieners hebben voorstellen gedaan die tekstueel en redactioneel van aard zijn.

Reactie

Het Kabinet dankt de indieners voor de vele tekstuele en redactionele suggesties. Bij het opstellen van de definitieve NOVI maken we hier gebruik van.

4 Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie

4.1 Toekomstperspectief

4.1.1 Klimaatadaptatie

Voor het in de ontwerp-NOVI geschetste toekomstperspectief voor klimaatadaptatie roepen indieners van zienswijzen op om in strategische zin na te denken over klimaatadaptatie en wat dit voor de ruimtelijke inrichting betekent. Ook wordt gevraagd om aandacht voor preventieve maatregelen om negatieve gezondheidseffecten door klimaatverandering te voorkomen.

Reactie

Strategisch nadenken over klimaatadaptatie

Het strategisch nadenken over klimaatadaptatie kent al een lange voorgeschiedenis. In 2007 is het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat uitgebracht, de eerste klimaatadaptatiestrategie voor Nederland. In 2010 begon het Deltaprogramma⁹ dat de meest urgente opgaven (waterveiligheid, beschikbaarheid van zoet water en ruimtelijke adaptatie) heeft opgepakt. De in 2014 uitgebrachte strategische deltabeslissingen zijn in uitvoering genomen. Daaronder ook de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie, die wordt ingevoerd via het in 2017 uitgebrachte Deltaplan ruimtelijke adaptatie. Doel daarvan is om in 2050 een klimaatadaptief en waterrobuust Nederland te hebben.

In de Klimaatagenda¹⁰ heeft het Kabinet bepaald dat voor alle belangrijke sectoren de risico's van klimaatverandering – inclusief mogelijke keteneffecten – voor de economie, de leefomgeving en het welzijn in beeld moeten worden gebracht. Daarmee reageerde het Kabinet op het rapport 'Aanpassen aan klimaatverandering: strategie en beleid' van de Algemene Rekenkamer (2012) en anticipeerde het op de oproep van de Europese Commissie aan de individuele lidstaten om een nationale klimaatadaptatiestrategie op te stellen. De kabinetsreactie heeft geleid tot de Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS), die in 2016 is vastgesteld. De strategie wordt ingevoerd via het Uitvoeringsprogramma NAS 2018-2019.

Aanpak van effecten van klimaatverandering

Voor een goede aanpak van de effecten van klimaatverandering is een gedegen inzicht nodig. De Nationale klimaatadaptatiestrategie bracht visueel de effecten in beeld voor negen sectoren waaronder gezondheid. In het Uitvoeringsprogramma NAS 2018-2019 is hittestress een speerpunt. Op de opgaven voor de fysieke leefomgeving als gevolg van toenemende hitte zal komende tijd meer zicht ontstaan via de stresstesten en risicodialogen die decentrale overheden uitvoeren, alsook door specifieke acties van verschillende ministeries en van andere partijen. In de definitieve NOVI en Uitvoeringsagenda zullen we dit eveneens inzichtelijk maken.

Wat betreft de effecten op de gezondheid werken de ministeries van Volksgezondheid,

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, *Deltaprogramma 2019: Doorwerken aan de delta: Nederland tijdig aanpassen aan klimaatverandering*. Den Haag 2019.

¹⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen*, 2013, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/10/04/klimaatagenda-weerbaar-welvarend-en-groen>

Welzijn en Sport, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en andere partijen, waaronder GGD-GHOR, samen aan kennisontwikkeling en handelingsperspectieven voor partijen. Mede in relatie tot de Kennisagenda Klimaat en Gezondheid van ZonMw¹¹ (2019) zullen genoemde samenwerkingsverbanden ook aandacht gaan geven aan andere gevolgen van klimaatverandering voor de gezondheid dan hittestress.

4.1.2 **Energietransitie**

Ten aanzien van het toekomstperspectief voor de energietransitie vragen indieners van zienswijzen onder andere om:

- snelheid in de transitie naar een hernieuwbare energievoorziening en duurzame economie, waar de economie ook baat bij heeft;
- meer aandacht voor de rol van energiebesparing en – in het verlengde hiervan – om energiebesparing op te nemen als randvoorwaarde voor een toekomstbestendige woningvoorraad;
- een beeld van hoe de energietransitie ruimtelijk vorm kan krijgen;
- aandacht voor energie-zelfstandigheid van Nederland en inzet daarbij van spiegels om zonlicht terug te kaatsen;
- aandacht voor een internationale aanpak van de energietransitie, Nederland moet niet in isolement oplossingen zoeken.

Reactie

Sneller realiseren van de energietransitie

Nederland heeft zich net als veel andere landen gecommitteerd aan het VN-Klimaatakkoord van Parijs. In de Klimaatwet heeft Nederland zich tot doel gesteld om de uitstoot van CO₂ in 2050 met 95% terug te dringen. Het behalen van deze doelstelling in de komende 30 jaar is een forse opgave en vraagt nu al veel inzet van overheden, maatschappelijke organisaties en inwoners.

Het toewerken naar een CO₂-vrije energievoorziening is daarom aangemerkt als nationaal belang. Gedurende de periode van de energietransitie nemen fossiele bronnen echter noodzakelijk nog een belangrijke positie in, in het systeem en deze zijn daarom ook onderdeel van het nationale belang. Duurzame bronnen zoals windmolens en zonnepanelen kunnen nog niet in al het energieverbruik van dit moment voorzien. Ook zijn er fossiele bronnen nodig voor de leveringszekerheid van het energiesysteem, bijvoorbeeld als er in bepaalde perioden sprake is van weinig wind en zon.

Meer aandacht voor energiebesparing

Het Kabinet onderschrijft het belang van energiebesparing voor de energietransitie. De energietransitie begint met besparing. Voor elke bespaarde energie-eenheid hoeft een groter deel niet opgewekt te worden, vanwege de verliezen die bij conversie en transport komen kijken. Energiebesparing leidt dus tot ruimtebesparing. Diverse maatregelen worden genomen om energiebesparing te bevorderen, denk bijvoorbeeld aan de invoering van de eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) waaraan alle nieuwbouw in 2021 moet voldoen of de energiebesparende maatregelen die bedrijven in het kader van het Emission Trading System (ETS) maken.

Het zorgdragen van een op de vraag afgestemde woningvoorraad is een nationaal belang, net als het voorzien van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening die CO₂-arm is. Het Kabinet kiest er daarom niet voor energiebesparing als randvoorwaarde op te nemen in bijvoorbeeld de verstedelijkingsstrategie, maar wel expliciet te maken dat het energievraagstuk daarbij moet worden betrokken. Hierdoor wordt het ook beter mogelijk om voor verstedelijking een integrale aanpak te kiezen. We nemen de zienswijze gedeeltelijk over, in de definitieve NOVI wordt meer aandacht besteed aan energiebesparing.

¹¹ ZonMw is het kennisinstituut op het gebied van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie

Ruimtelijke invloed van de energietransitie

Om beelden te vormen van de invloed van de energietransitie op de fysieke leefomgeving op de lange termijn (2050), zijn in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ruimtelijke implicaties uitgewerkt van de scenariostudie die de netbeheerders conform het Klimaatakkoord hebben uitgevoerd. Zie de Kamerbrief over Klimaatneutrale Energiescenario's 2050 van 15 april 2020¹². Vier scenario's zijn geanalyseerd voor 2050 uitgaande van onze klimaatdoelstellingen, bedoeld als stresstest voor mogelijke infrastructuuruitbreidingen voor netbeheerders. Ze zijn niet bedoeld om conclusies te trekken over wat de beste klimaatneutrale toekomst is voor onze samenleving.

De inventarisatie laat zien dat de invloed, afhankelijk van het scenario, groot is. Het meest zichtbare onderdeel vormt de opwek van elektriciteit met wind en zon. De invloed kent een grote bandbreedte, samenhangend met de hoeveelheid eigen opwekking en samenhangend met specifieke keuzes ten aanzien van de opstelling (extensieve opstellingen van wind en zon versus intensieve opstellingen). De bandbreedte voor de benodigde oppervlakte voor zon-PV op dak ligt in 2050 tussen de 67-215 km². Voor zon-PV op land gaat het om een bandbreedte tussen 160-783 km². Voor wind gaat het op land om een bandbreedte van 10-20 GW, wat correspondeert met een ruimtegebruik tussen de 1.250-5.000 km². Voor wind op zee is dat 3.800-12.000 km² (38-72 GW). Ook elektrolyse heeft ruimte nodig; de bandbreedte geeft aan 1-15 km². Dit lijkt weinig, maar wellicht zal de ruimte voor 15 km² aan elektrolyse vooral in drukbezette havengebieden gevonden moeten worden. Vanzelfsprekend is de uiteindelijke invloed op de fysieke leefomgeving afhankelijk van keuzes. Als bijvoorbeeld gekozen wordt voor kernenergie, dan zal het opgesteld vermogen aan wind en zon omlaaggaan. Ook zullen keuzes in de warmtevoorziening effect hebben op het benodigd opgesteld vermogen wind en zon.

Energiezelfstandigheid van Nederland

Het Kabinet streeft niet naar energiezelfstandigheid. Het energiesysteem is een internationaal marktsysteem. Het staat energiebedrijven vrij om productiemethoden, waaronder zonnespiegels, in te zetten. Met diverse instrumenten, waaronder de SDE++, stimuleert het Kabinet de groei van hernieuwbare energie en de toepassing van nieuwe productiemethoden.

Internationale aanpak van de energietransitie

Klimaatverandering is bij uitstek een mondiaal vraagstuk dat inderdaad een internationale aanpak vereist. Dat Nederland als delta als een van de eerste landen ter wereld geconfronteerd zal worden met de nadelige gevolgen van een veranderend klimaat en een stijgende zeespiegel beklemtoont des te meer het belang van een mondiale aanpak.

In het Akkoord van Parijs dat in 2015 is gepresenteerd, heeft elk land een belofte gedaan om de nationale CO₂-uitstoot te verlagen. In een dergelijk proces waarin elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen, is onvermijdelijk dat er koplopers zijn: landen en bedrijven die laten zien dat vergaande emissiereductie mogelijk is. Nederland staat hierin niet alleen, maar zet zich samen met andere ambitieuze landen in voor een ambitieus Europees en mondiaal klimaatbeleid en mondiale klimaatacties.

De NOVI bevat het nationale beleid voor de fysieke leefomgeving in Nederland. Deze sluit aan bij de internationale inzet van Nederland tegen klimaatverandering. In het Nationaal Programma Energiehoofdstructuur zullen we nadrukkelijk aandacht hebben voor de internationale context van de energietransitie.

4.2 Nationale belangen

Veel indieners van zienswijzen ondersteunen de aandacht die in de ontwerp-NOVI - en meer specifiek in de nationale belangen en opgaven - op nationaal niveau wordt gegeven aan de

¹² TK 32813, nr. 493

energievoorziening, waterveiligheid en klimaatbestendigheid op de lange termijn, evenals de aandacht die er is voor het beperken van klimaatverandering. Verschillende indieners menen dat het Kabinet hier nog sterker op in zou moeten zetten, gezien de urgentie van de opgaven. Zo wordt bijvoorbeeld geopperd dat de energietransitie als de belangrijkste opgave voor de NOVI moet worden gezien. Anderen menen juist dat de ruimte die de energietransitie op zee vraagt niet ten koste mag gaan van het nationale belang voor mobiliteit, in het bijzonder scheepvaart, of dat goed opgelet moet worden dat radioastronomie niet gestoord wordt door elektromagnetische straling, afkomstig van windturbines of zon-PV. Radioastronomie draagt bij aan het economisch vestigingsklimaat, dat ook van nationaal belang is.

Een andere indiener van zienswijzen stelt dat de formulering van het nationale belang moet worden aangepast in die zin dat gestreefd wordt naar een CO₂-vrije energievoorziening, in plaats van naar een CO₂-arme energievoorziening.

Ook wijzen indieners op het belang van mijnbouwactiviteiten, en meer specifiek het belang van gaswinning. Ook daar dient aandacht voor te zijn in het nationale belang, aangezien conventionele energiebronnen nog steeds van groot belang zijn binnen onze energievoorziening.

Reactie

Het doet het Kabinet goed dat er brede steun is voor de aandacht die zij heeft voor klimaatverandering en de energietransitie. Het Kabinet deelt ook de urgentie; daarom is deze opgave als één van de vier prioriteiten aangemerkt in de NOVI.

De nationale belangen zijn allemaal even belangrijk en staan daarom in willekeurige volgorde. Voor de energietransitie is van belang dat Nederland zich gecommitteerd heeft aan het Akkoord van Parijs om de mondiale temperatuurstijging te beperken en CO₂-uitstoot te verminderen. Daartoe is onder andere het Klimaatakkoord opgesteld en dit is één van de uitgangspunten voor de NOVI. Tevens komt energietransitie en klimaatadaptatie als één van de prioriteiten in de NOVI naar voren. In plannen die volgen op de NOVI worden besluiten genomen over het tegelijkertijd waarborgen van meerdere nationale belangen.

In de definitieve NOVI is radioastronomie opgenomen onder nationaal belang 16 met betrekking tot het ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat. Een deel van de wetenschappelijke infrastructuur voor radioastronomie is voor haar functioneren afhankelijk van een storingsvrije omgeving. Om deze infrastructuur te beschermen door een storingsvrije omgeving te waarborgen en de Nederlandse positie aan de wereldtop op het gebied van radioastronomie ook in toekomst te garanderen, is radioastronomie opgenomen onder nationaal belang 16.

In het nationaal belang voor de energievoorziening gaat het om het realiseren van een betrouwbare, betaalbare, veilige en CO₂-arme energievoorziening. Het Kabinet verwacht dat ook op langere termijn nog fossiele brandstoffen nodig zijn om de betrouwbaarheid en leveringszekerheid van ons energiesysteem te garanderen. Dit wordt explicieter verwoord onder het nationale belang.

4.3 Beleidskeuzes

4.3.1 Klimaatbestendig en waterrobuust

Voor de keuzes in de ontwerp-NOVI voor klimaatbestendigheid en waterrobuustheid, zijn verschillende vragen gesteld. Verschillende indieners vragen zich af of de NOVI de volle breedte van klimaatadaptatie in beschouwing neemt. Diverse reacties benadrukken dat droogte ook een effect is van klimaatverandering en missen dat in de ontwerp-NOVI. Hitte en wateroverlast komen wel voor maar niet duidelijk genoeg in de beleidskeuzes 1.1 en 3.5 die over klimaatadaptatie gaan. Bovendien missen indieners onder deze beleidskeuze een uitwerking voor het IJsselmeer, naast de uitwerking voor de kustzones, de Zuidwestelijke Delta, de Wadden en het riviereengebied. Ook wordt gevraagd om een doorkijk te maken – voorbij 2050 – om te kunnen bezien of maatregelen die we nu willen nemen op langere

termijn wel robuust zijn. Een aantal indieners meent dat in de ontwerp-NOVI de urgentie om de klimaatverandering aan te pakken onvoldoende tot uitdrukking komt. Tevens zijn er vragen over hoe hitte in relatie met gezondheid wordt meegenomen.

Verder zijn er vragen over het oplossen van zoetwatertekorten binnen gebieden en meer in het algemeen zoetwaterbeschikbaarheid. Ook zijn er vragen over de inhoud en het gebruik van stresstesten en risicodialogen en vragen over hoe het Kabinet in de NOVI streeft naar een robuust grondwatersysteem. Indieners vragen hierbij om in de definitieve NOVI toe te voegen dat gebruik wordt gemaakt van natuurlijke systemen voor het versterken van groene en blauwe structuren. Ook zijn er vragen over de uitspraken in de ontwerp-NOVI over het vermijden van verkeerde woningbouwlocaties uit oogpunt van bodemdaling of wateroverlast. Welke rol neemt het Rijk bij deze keuzes in en welke instrumenten horen daarbij?

Verder vragen enkele indieners in hun zienswijzen om ook naar de zeespiegelstijging en effecten na 2050 te kijken. Hierbij wordt bijvoorbeeld gevraagd naar maatregelen op de langere termijn.

Reactie

Brede benadering van klimaatadaptatie

In antwoord op de vraag naar de breedte en urgentie voor de opgave van klimaatadaptatie gaan we hierna in op de verschillende aspecten die de indieners in hun zienswijzen aan de orde stellen. Deze aspecten gaan over wateroverlast, hitte, droogte, waterbestendigheid, effecten van klimaatverandering op landbouw en natuur en ruimtereserveringen voor waterveiligheid.

Vooraf: in de NOVI is expliciet gekozen voor de term klimaatadaptief om juist de volle breedte van de opgave aan te geven. Ruimtelijke adaptatie is hier slechts een onderdeel van. De oproep tot een integrale benadering bij beschouwingen van de verschillende transitie-effecten die effect hebben op de leefomgeving wordt onderschreven. Het Rijk geeft hier zelf in de NOVI geen nadere uitwerking aan, maar laat dat juist over aan de regionale en lokale overheden. In Omgevingsagenda's concretiseren we gezamenlijk met medeoverheden de in de NOVI benoemde opgaven per regio.

Voor klimaatadaptatie moeten onder meer de wateropgaven en ruimtelijke opgaven bij elkaar worden gebracht. Er speelt echter meer. Ook hitte is onderdeel van de opgave en inderdaad niet alleen een probleem van de stad, zoals een indiener van zienswijzen naar aanleiding van pagina 43 opmerkt. Hitte kan in alle dichtbebouwde omgevingen en ook daarbuiten een risico vormen. Het werd op deze plaats, naast wateroverlast, slechts bedoeld als een voorbeeld van de opgave en niet uitputtend bedoeld. Ook het langer vasthouden van water bij droogte is een maatregel voor een klimaatbestendige en waterrobuuste leefomgeving.

Het Kabinet bevestigt de constatering dat droogte een effect is en dat dit om maatregelen vraagt, net als hitte en wateroverlast. Ook wordt terecht opgemerkt dat het IJsselmeergebied niet wordt genoemd onder beleidskeuze 1.1. Beide aspecten zullen explicieter worden toegevoegd in beleidskeuze 1.1. Het thema droogte heeft in de NOVI wel al aandacht, waaronder in relatie tot de prioriteiten 1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, 3. Sterke en gezonde steden en regio's en 4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. In 2018 en 2019 kregen droogte en de maatschappelijke gevolgen daarvan veel aandacht en zijn mogelijkheden om droogte en de negatieve gevolgen daarvan te voorkomen via onder meer de Beleidstafel Droogte in beeld gebracht. Met de bodem en water gerelateerde programma's uit de NOVI zetten we voort in op het realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit, het waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater en het verbeteren en beschermen van de biodiversiteit.

In de NOVI benoemen we een aantal klimaateffecten en de doelstelling van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. Deze luidt dat Nederland in 2050 klimaatrobuust en waterbestendig is ingericht, inclusief de vitale en kwetsbare functies. Uiteraard is

klimaatverandering ook een aspect dat gevolgen kan hebben voor natuur en landbouwkundig gebruik van de ruimte. In prioriteit 4 in de NOVI noemen we hier een aantal voorbeelden van, zoals klimaatbuffers en mogelijk nodige functiewijzigingen.

In de ontwerp-NOVI wordt aangegeven dat we ruimte reserveren voor waterveiligheidsmaatregelen in het kader van klimaatadaptatie. Een inspraakreactie geeft aan dat ruimte geven voor de rivier van belang is, maar dat er ook aandacht moet zijn voor een goede en sociale inpassing van de rivier. Het programma Integraal Rivier Management (IRM) is er juist op gericht om verschillende opgaven integraal te bezien. Er worden keuzes gemaakt over rivierverruiming, waarbij met verschillende doelen rekening wordt gehouden: waterveiligheid, waterkwaliteit, natuur- en economische ontwikkeling, zoetwatervoorziening en een vlotte en veilige doorvaart. Zo wordt gezorgd voor een goede en sociale inpassing van de rivier.

Het KNMI voorspelt geen concrete hoeveelheid zeespiegelstijging op een gegeven moment, maar geeft aan dat er sprake is van grote onzekerheden en daardoor een bandbreedte van mogelijke zeespiegelstijging. Het op dit moment aanpassen van reserveringszones aan het zwaarste scenario ligt daarom niet in de rede. Op strategische locaties rekening houden met een toekomstige ruimteclaim kan natuurlijk wel. Een keuze hiervoor is de verantwoordelijkheid van de keringbeheerder. Deze neemt de (aanpassing van de) reserveringszone op in de legger van de kering. In het Kennisprogramma Zeespiegelstijging (2019) wordt de komende jaren onderzocht hoe de bandbreedte van de te verwachten zeespiegelstijging zich ontwikkelt, wat opties zijn om Nederland vorm te geven bij extremere scenario's en (in samenwerking met het Deltaprogramma) of en hoe de huidige strategieën aangepast moeten worden in de tweede herijking van de deltabeslissingen (DP2027) om die opties voor de toekomst open te houden. Het is nog te vroeg om hier uitspraken over te doen in de NOVI, laat staan om al een keuze voor een specifiek hoekpunt van het speelveld te maken. De basisveiligheid die onder de normering van de primaire waterkeringen schuilgaat is inderdaad gericht op een maximaal Lokaal Individueel Risico van 1/100.000 per jaar.

Zoetwatervoorziening en inhoud en gebruik van stresstesten en risicodialogen

Om de zoetwatervoorziening in Nederland robuuster te maken voor toekomstige effecten van klimaatverandering en om knelpunten aan te pakken, worden zowel de nationale als de regionale zoetwateropgaven onder andere via maatregelen en initiatieven van het Deltaprogramma Zoetwater uitgevoerd. In de NOVI geven we aan dat zoetwatertekorten zoveel mogelijk binnen gebieden op te lossen zijn. Binnen gebieden kan hierbij een gebied zowel relatief klein en lokaal zijn als ook de bredere regio omvatten.

Daarnaast worden in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie stresstesten uitgevoerd. De stresstesten zijn onder meer gericht op de nationale belangen 2 (Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit), 15 (Waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater) en 20 (Verbeteren en beschermen van de biodiversiteit).

Een stresstest brengt potentiële kwetsbaarheden voor de vier klimaatthema's binnen een gebied in beeld. Ook komt bijvoorbeeld het risico van bodemdaling van slappe bodems door uitzakkend grondwater en verdroging aan de orde. Dit is van belang met het oog op een duurzaam beheer en gebruik van bodem, ondergrond en grondwater en het klimaatrobuust maken van Nederland. Hier wordt overigens ook aan gewerkt in de bodem en water gerelateerde programma's uit de NOVI.

De stresstest bestaat uit het verzamelen van informatie over welke effecten klimaatverandering in de toekomst kan hebben en uit het combineren van deze informatie met verzamelde gegevens over de gevoeligheid hiervoor van objecten en functies in de gemeente. Er wordt onderzocht waar, wanneer en welke knelpunten hierdoor kunnen ontstaan. De stresstest gaat over zowel het stedelijk als landelijk gebied. De stresstesten zijn vormvrij, worden vastgelegd en zijn openbaar.

Gemeenten maken de resultaten van de stresstesten openbaar en benutten deze informatie

voor zogenaamde risicodialogen, één van de zeven ambities uit het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie. In het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie van 2018 zijn hierover afspraken gemaakt. Risicodialogen zijn gesprekken met inwoners, bedrijven en organisaties. De deelnemers wegen af welke klimaatrisico's acceptabel zijn en welke niet. Ook bepalen ze gezamenlijk de prioriteiten waaraan ze gaan werken. De dialogen monden uit in een Uitvoeringsagenda met concrete maatregelen voor gemeenten, provincies en waterschappen voor een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van de omgeving. De Uitvoeringsagenda is basis voor het vastleggen van de plannen in een Omgevingsvisie of andere visies of beleid.

Voor de stresstesten zijn de afspraken van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie leidend. Deze zijn dat elke zes jaar stresstesten en risicodialogen worden gehouden. In de NOVI staat dat, in aanvulling hierop, de stresstesten ook bij ingrijpende ontwikkelingen moeten worden gedaan. Overheden bepalen zelf wat voor hen ingrijpend is. Gedetailleerde informatie over stresstesten staat op www.ruimtelijkeadaptatie.nl.

Uitvoering geven aan een robuust grondwatersysteem

Met het in de NOVI opgenomen Programma Bodem en Ondergrond geven we uitvoering aan de Structuurvisie Ondergrond en zetten we erop in om samen met overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te komen tot een duurzaam beheer en gebruik van bodem en ondergrond. Hiervoor legt de Structuurvisie Ondergrond, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, een visie neer over dit duurzaam beheer en gebruik in relatie tot maatschappelijke opgaven als de drinkwatervoorziening, de energietransitie, een circulair gebruik van grondstoffen, klimaatadaptatie en opgaven voor natuur en biodiversiteit. Bodemdaling door uitzakkend grondwater en verdroging van slappe bodems versterkt deze opgaven.

In deze visie is de watersysteembenadering als een belangrijk uitgangspunt en werkwijze neergezet. In de kern betekent dit het bodem-watersysteem inclusief het grondwater centraal stellen en het maatschappelijk gebruik baseren op de natuurlijke eigenschappen en de draagkracht van het bodem-watersysteem. Het Kabinet vindt het belangrijk dat keuzes in boven- en ondergrond op elkaar en op het bodem-watersysteem moeten zijn afgestemd. Bij alle keuzes in de fysieke leefomgeving moeten de effecten op het bodem- en watersysteem zwaar meewegen, naast effecten op kwaliteit en het landschap.

Bij beleidskeuze 1.1 is in de definitieve NOVI toegevoegd dat gebruik wordt gemaakt van natuurlijke systemen om groene en blauwe structuren te versterken.

Vermijden ongunstige woningbouwlocaties uit oogpunt van bodemdaling of wateroverlast

De keuze voor verstedelijkingslocaties wordt op regionaal en lokaal niveau gemaakt. Met de NOVI heeft het Rijk echter een integrale verstedelijkingsstrategie geïntroduceerd en zet bij de invulling van de integrale verstedelijkingsstrategieën op regionale schaal in op de opgestelde voorkeursvolgorde voor de ontwikkeling van nieuwe woon- en werklocaties. Onder andere benoemen we in deze verstedelijkingsstrategie het vermijden van ongunstige locaties vanuit waterhuishouding of bodemdaling als aandachtspunt. In regio's waar nationale belangen spelen zal het Rijk een actieve rol spelen bij de invulling van de regionale verstedelijkingsstrategieën.

De passage over ongunstige locaties voor woningbouw (onder beleidskeuze 3.7 in de definitieve NOVI) is erop gericht dat decentrale overheden bij locatiekeuzes goed de risico's in beeld hebben, een integrale afweging maken en borgen in de uitvoering. Als er risico's zijn, dan wordt er zoveel mogelijk klimaatadaptief gebouwd, bijvoorbeeld door technische oplossingen in het bouwproces. Of door klimaatbestendige inrichting van het gebied door versterken van groen en water in en om de stad. Het betekent niet dat het Rijk op die locaties woningbouw verbiedt.

Verder hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie 2015 de gezamenlijke ambitie vastgelegd om Nederland in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust in te richten. In het Deltaprogramma

werken de verschillende overheden samen om de opgave te realiseren. De opgave is groot en betreft zowel nieuwe ontwikkelingen als huidig grondgebruik. Het Rijk faciliteert actief de decentrale overheden, organiseert kennisdeling en laat onderzoek doen, zorgt voor hulpmiddelen en andere instrumenten die de partners kunnen helpen.

Klimaatbestendig en robuust op de lange termijn

Een verdere doorkijk na 2050 in relatie tot zeespiegelstijging is inderdaad belangrijk. Daarom is het Rijk in 2019 begonnen met het eerdergenoemde Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Doel van het programma is om de onzekerheden over zeespiegelstijging in Nederland zo veel mogelijk te verkleinen. Daarnaast brengt het programma in beeld of huidige strategieën houdbaar zijn of aangepast moeten worden en wordt verkend wat de handelingsperspectieven voor de verre toekomst (na 2100) zijn. Onderbouwde en weloverwogen keuzes komen naar verwachting bij de volgende herijking van deltabeslissingen en voorkeursstrategieën, als onderdeel van het Deltaprogramma, in 2026 aan de orde. Dit programma komt in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI terug en zal, zoals alle programma's, in de NOVI-cyclus worden meegenomen. Ook nu al staan er in de NOVI richtingen over klimaatadaptief ontwikkelen, zoals het vermijden van ongunstige locaties vanwege waterhuishouding of bodemdaling bij invulling van de woningbouwopgave (beleidskeuze 3.7).

In spoor IV van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging worden de meer extreme varianten nader verkend en in brede zin de mogelijke oplossingsrichtingen. In een eerste verkenning in dit spoor zijn bestaande ideeën, op basis van een database met zo'n 180 plannen, gecategoriseerd in vier strategieën: zeewaarts, beschermen open (beschermen met zachte en harde maatregelen, de rivierarmen blijven in open verbinding met de zee), beschermen gesloten (beschermen met zachte en harde maatregelen; de rivierarmen worden afgesloten met dammen of stormvloedkeringen) en meebewegen (denk aan aangepast landgebruik, ruimtelijke planning en migratie). Onderbouwde en weloverwogen opties komen naar verwachting bij de volgende herijking van deltabeslissingen en voorkeursstrategieën, als onderdeel van het Deltaprogramma, in 2026 aan de orde.

4.3.2 Noordzee

Verschillende indieners stellen in hun zienswijzen vragen over de beleidskeuzes voor de energietransitie en de Noordzee. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd om aandacht voor meervoudig ruimtegebruik op de Noordzee; een voorbeeld hiervan is sportvisserij rondom windparken in combinatie met aquacultuur. Daarnaast wordt gevraagd of het Rijk een rol kan pakken in de marktordening van de ruimte op de Noordzee.

Verder vragen indieners van zienswijzen om aandacht voor natuur - zoals effecten op ecosystemen, zeevogels en zeeleven - bij het maken van afwegingen over gebruiksfuncties op de Noordzee. Ook de afweging over een eventuele luchthaven in zee wordt hierbij door een indiener genoemd.

Reactie

Aandacht voor meervoudig ruimtegebruik op de Noordzee

De NOVI stelt dat scherpe toekomstbestendige keuzes met stevig maatschappelijk eigenaarschap voor de langere termijn nodig zijn, voor het samengaan, zoneren en prioriteren van gebruik. Met samengaan van gebruik wordt meervoudig ruimtegebruik bedoeld. Combineren gaat boven enkelvoudig gebruik, dit is één van de afwegingsprincipes in de NOVI.

Keuzes voor de Noordzee worden vastgelegd in het Programma Noordzee 2022-2027. Het Programma Noordzee 2022-2027 moet helderheid bieden over welk gebruik waar en onder welke voorwaarde mogelijk is, mede als kader voor vergunningverlening van activiteiten op de Noordzee.

Voor wat betreft mogelijkheden voor sportvisserij: sportvisserij met hengel is nu al

toegestaan binnen windparken. Verschillende rijkspartijen doen momenteel onderzoek naar mogelijkheden voor medegebruik in de windparken uitgerold onder Routekaart 2023. Het beperken van het verlies van materiaal in de vorm van netten of lood is onderdeel van de ecologische duurzame opgave.

Marktordening van de ruimte op de Noordzee

Op de Noordzee is geen sprake van een marktordening dan wel een 'Noordzeemarkt'. Bij de Noordzee gaat het om ruimtelijke ordening waarbij de verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen, zodat niet alle ruimte naar één sector gaat. In het Programma Noordzee 2022-2027, opgenomen in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI, worden deze afwegingen gemaakt. Er is geen marktordening in economische zin (geen regulering van prijzen, eerlijke concurrentie en dergelijke). Sectoren beconcurreren elkaar alleen om ruimte. Hun concurrentie op economisch gebied bevindt zich op de eigen markten zoals de energiemarkt, telecommarkt en bijvoorbeeld op de visafslag.

Afweging van functies op de Noordzee en aandacht voor natuur

In het Noordzeeakkoord wordt een integrale afweging gemaakt van de verschillende toekomstige functies op de Noordzee. Natuur en biodiversiteit en daarmee effecten op leefbaarheid, zeevogels en zeeleven en habitatverlies worden in de belangenafweging betrokken. De uitkomsten van het Noordzeeakkoord zullen worden verwerkt in het in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI genoemde Programma Noordzee 2022-2027.

Luchthaven in zee

Op verzoek van de Tweede Kamer is een *quickscan* uitgevoerd naar een mogelijke luchthaven in zee. Het Kabinet kiest 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. De uitkomsten van de *quickscan* zijn gedeeld met de Kamer. In de ontwerp-Luchtvaartnota is de keuze over een vervolgproces nader aangeduid.

4.3.3 Energie-infrastructuur

Verschillende inspraakreacties gaan in op het in de ontwerp-NOVI aangekondigde Nationale Programma Energiesysteem voor de ruimtelijke planning van het energiesysteem op nationaal niveau.

Er wordt aangegeven dat het nodig is om de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten voor de inpassing van het hoogspanningsnet in ogenschouw te nemen.

Bij systeemkeuzes is afstemming van belang tussen de energiehoofdstructuur en decentrale keuzes voor bijvoorbeeld locaties voor windenergie of zonnepanelen. Er moet afstemming plaatsvinden tussen keuzes voor de boven- en ondergrond. Ook wordt gevraagd naar snelle concretisering van de uitgangspunten van de NOVI voor verschillende vormen van energie.

Daarnaast zijn er vragen over aanlandingspunten van duurzame energie vanaf zee en het uitgangspunt om nabij die aanlandingspunten, zoals de Eemshaven, energie-intensieve industrie te vestigen. Bedrijven zoals datacentra bieden echter weinig directe werkgelegenheid terwijl door het ontbreken van achterland de beschikbare grond relatief schaars is. Daarnaast liggen er claims op de fysieke leefomgeving voor de opwekking van duurzame energie en opgaven op het gebied van ecologie en landbouw (voedselproductie en vergroening van de chemische industrie). Door vestiging van datacenters neemt ook de vraag naar water toe. Afgezien van de aanlanding van energie zijn er dus méér factoren die een rol spelen bij de verdeling van de schaarse ruimte. Er wordt aandacht gevraagd voor en ruimte om recht te doen aan deze complexiteit en keuzes te kunnen maken die de leefbaarheid van het gebied structureel ten goede komen.

Ook zijn er vragen over de status van energieclusters of gebieden in de energietransitie. Zo wordt gevraagd of Emmen hoort bij het energie-intensieve cluster Noord-Nederland. En ook om erkenning van de rol van Chemport Delfzijl-Emmen in de vergroening van de economie en in de energietransitie (als energyhub). Daarnaast wordt gevraagd om de energietransitie

mede te relateren aan de benoemde status van "Groningen als de energieprovincie van Nederland", perspectiefrijke ontwikkelingen op dat vlak in de regio Groningen en de noordelijke Noordzee aan te wijzen als kansrijk gebied voor het grootschalig opwekken van windenergie. Over Chemelot wordt naar garanties gevraagd voor een optimale infrastructuur, optimale energievoorziening en voldoende ruimte. Behoud van concurrentiekracht en een gelijk speelveld voor energiekosten worden als randvoorwaarden genoemd.

Indieners zien waterstof als kansrijke technologie voor verduurzaming van de energievoorziening in Nederland en vinden dat ontbreken. Datzelfde geldt voor kernenergie. Onder andere Thorium is een kansrijke technologie voor verduurzaming van de energievoorziening.

In sommige zienswijzen wordt meer aandacht gevraagd voor aardgas. De meningen zijn verdeeld. Soms wordt om versnelde afbouw gevraagd vanwege de gevolgen voor aardgaswinning in Groningen. Voor Groningen wordt om nieuw perspectief gevraagd. Anderen wijzen op het feit dat andere landen juist overschakelen op aardgas vanwege de daaraan verbonden relatief beperkte CO₂-uitstoot. De infrastructuur voor aardgas kan voor andere gasen worden ingezet. Ook geeft men aan dat de kaart voor de Noordzee onvolledig is op het punt van onder andere helicopterplatforms en veiligheidscircels.

Enkele indieners van zienswijzen vragen om meer aandacht in de NOVI voor internationale samenwerking in de energietransitie.

Diverse indieners wijzen op de ontstane beperkingen in netcapaciteit van elektriciteit. Dit is ook van invloed op de locatiekeuzes voor energieopwekking in de RES'en. Indieners vragen om regelruimte voor netbeheerders om sneller te kunnen investeren en projecten te realiseren. Ook wordt er gevraagd om voldoende ruimte in de fysieke leefomgeving om de noodzakelijke uitbreidingen van het elektriciteitsnet te realiseren.

Indieners van zienswijzen vragen naar het nut en de noodzaak van ondergronds transport. Ook vragen indieners of de veiligheid van en democratische besluitvorming over buisleidingen voldoende zijn gewaarborgd.

Indieners maken zich daarnaast zorgen over negatieve effecten op de gezondheid bij gebruik van biomassa voor de energievoorziening.

Reactie

Bevoegdheidsverdeling

Het Programma Energie Hoofdstructuur (dat in de ontwerp-NOVI Programma Energiesysteem werd genoemd) heeft een tijdshorizon van 2030-2050 en bevat alle ruimtelijk gebonden fysieke eenheden van nationaal belang in een geïntegreerd energiesysteem, die nodig zijn voor het opwekken, opslaan, converteren en transporteren van energiedragers. Het programma gaat in op aanlandingspunten vanaf zee. Er is in dit programma aandacht voor eventuele noodzakelijke wijzigingen van bevoegdheidsverdelingen.

Afstemming van belang tussen de energiehoofdstructuur en decentrale keuzes

Het Kabinet is het eens met dat deze afstemming van belang is. Het Kabinet kiest voor sturing in de fysieke leefomgeving van de nationale onderdelen van het energiesysteem. Dit gebeurt in het Programma Energie Hoofdstructuur. Decentrale overheden worden hier nauw bij betrokken. Binnen het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NP RES) stemmen Rijk en decentrale overheden (vanuit ieders eigen rol en verantwoordelijkheid) de keuzes met elkaar af zodat een goede wisselwerking ontstaat tussen nationaal en regionaal niveau. Op lokaal niveau betreft het naast de RES'en systeemkeuzes voor warmte in de zogenaamde Transitievisies Warmte. Deze komen eind 2021 beschikbaar. In deze visies worden de kosten voor bewoners, maatschappelijke kosten en de lokale situatie expliciet meegenomen.

De gevraagde snelle concretisering van uitgangspunten is wenselijk maar niet haalbaar. Hiervoor lopen trajecten, zoals het Programma Energie Hoofdstructuur en het onderzoek naar toekomstige marktordening voor de energiesector. Die onderzoeken lopen nog door tot

in 2021.

Locaties nabij aanlandingspunten van duurzame energie vanaf zee

Een van de uitgangspunten van de NOVI is inderdaad dat de windenergie die is opgewekt op zee aanlandt bij de energie-intensieve bedrijvigheid aan de kust. Eemshaven/Delfzijl is één van de locaties voor deze energie-intensieve clusters en datacenters een voorbeeld van het type bedrijven dat hierbij hoort. Voor de groei van de datacentersector is de Ruimtelijke Strategie Datacenters ontwikkeld.

Deze strategie stelt dat datacenters kunnen worden gevestigd waar duurzame energie beschikbaar is, de levering van restwarmte aan warmtenetwerken mogelijk is en voldaan kan worden aan de eisen die marktpartijen stellen aan digitale connectiviteit. In deze strategie wordt de Eemshaven samen met Middenmeer genoemd als locaties die verder benut en uitgebouwd kunnen worden voor grootschalige datacenters. Deze datacenters zijn van groot belang voor het Nederlandse verdienvermogen en vestigingsklimaat, mede door de neveneffecten die deze datacenters aantrekken. Het zijn juist deze neveneffecten die op den duur zorgen voor werkgelegenheid en nieuwe maatschappelijke mogelijkheden genereren. Daarnaast kunnen datacenters een rol spelen bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving door restwarmte te hergebruiken (deze restwarmte kan wellicht ook elders worden benut) en door dakoppervlakten te benutten voor zonne-energie.

De NOVI stelt dan ook dat de combinatie van functies boven enkelvoudige functies gaat. Vanuit het perspectief van de NOVI dienen bedrijven en de gebouwen zoveel mogelijk te worden geclusterd bij knooppunten van infrastructuur zodat de openheid van het landschap zoveel mogelijk behouden blijft. Als havengebonden of energie-intensieve industrie op andere plekken dan de haven zou worden gerealiseerd, dan betekent dat meer (energie)infrastructuur het landschap moet doorsnijden en een spreiding van gebouwen. Dit is niet wenselijk.

In aanvulling op het uitgangspunt van de NOVI kunnen medeoverheden uiteraard zelf keuzes maken voor locaties op decentraal niveau, of op inrichtingsniveau, waardoor ook andere functies in of nabij het gebied ruimte krijgen.

Status van energieclusters of gebieden in de energietransitie

In antwoord op de vraag over Emmen: deze hoort bij het cluster Noord-Nederland. Groningen wordt aangemoedigd om zich verder te ontwikkelen als pionier in de energietransitie. Het aanwijzen van nieuwe gebieden voor meer windparken, bijvoorbeeld boven de Wadden, zal plaatsvinden in het kader van het Programma Noordzee.

Chemport Delfzijl-Emmen heeft een belangrijke rol in de vergroening van de economie en energietransitie, om in samenwerking met andere bedrijven en organisaties deze doelstellingen te bereiken.

De afspraken in het Klimaatakkoord voor Chemical Cluster Emmen en Chemelot zijn ook uitgangspunt voor de NOVI. Dat houdt in dat voor deze clusters gekozen wordt om voor duurzame energie naast directe aansluiting op energie opgewekt op zee ook andere mogelijkheden voor de energie-infrastructuur te verkennen. Daarbij is het behouden van een gelijk speelveld voor energiekosten een aandachtspunt. Ook wordt, zoals geadviseerd door de Task Force Infrastructuur industrie, grensoverschrijdende infrastructuur meegenomen, waarbij verbindingen met de industriële clusters een belangrijke rol heeft.

In het Programma Energiehoofdstructuur wordt dit onder andere verder uitgewerkt. In het programma komen ook de overige vragen over infrastructuur aan de orde. Daarnaast is Chemelot één van de industrieclusters waar in het Programma Industrieclusters (PICLS) een programma en een agenda wordt ontwikkeld. Dit PICLS is een uitwerking van de NOVI en van het Klimaatakkoord.

De rol van aardgas

Nederland heeft zich in de klimaatwet tot doel gesteld de uitstoot van CO₂ in 2050 met 95% terug te dringen. Dat vergt inspanningen om het verbruik van aardgas en daarmee gepaarde CO₂-uitstoot te verminderen. Andere landen zullen die overstap ook moeten maken. Sommige landen maken nu wel een tussenstap om deels over te schakelen van stookolie of kolen op gas, aangezien gas veel schoner is dan stookolie en kolen.

In het Nationaal Programma Groningen werken Rijk en regio samen aan nieuwe toekomstperspectieven en verdienmodellen voor de regio, dat is breder dan alleen omgaan met nadelige effecten van bodemdaling.

Het goed ontwikkelde gasnetwerk van Nederland kan, zoals verschillende inspraakreacties aangeven, inderdaad ook kansen bieden voor verduurzaming. De kaart over gebruiksfuncties in de Noordzee beoogt een aantal hoofdstructuren aan te geven van de energietransitie. Dat er geen zaken als veiligheidscircles, perspectieven en dergelijke op worden aangegeven betekent niet dat er geen rekening mee wordt gehouden.

Het Kabinet geeft voorkeur aan gaswinning uit de Nederlandse kleine velden, zowel op land als op zee, omdat dit beter is voor klimaat, werkgelegenheid, economie, behoud van kennis van de diepe ondergrond en aanwezige gasinfrastructuur ten opzichte van import van gas uit andere landen. Daarmee remt productie in eigen land de toenemende importafhankelijkheid van andere landen. Om een vergunning te verlenen voor de winning van delfstoffen, wordt een zorgvuldige beoordeling gemaakt op het gebied van veiligheid en nadelige effecten voor milieu en natuur.

Waterstof als kansrijke technologie voor verduurzaming van de energievoorziening

Waterstof kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verduurzaming van de industrie, mobiliteit en gebouwde omgeving en aan systeemintegratie door het leveren van flexibiliteit en seizoensopslag (naast toepassing van andere technieken zoals opslag in een valmeer). Om verdere ontwikkeling van het potentieel van waterstof mogelijk te maken, wordt onder andere ingezet op een gefaseerde en programmatische aanpak voor waterstof gericht op het omlaag brengen van de kosten en innovatie.

Kernenergie

Kernenergie past als onderdeel in de nationale energiemix. Een voordeel van kernenergiecentrales ten opzichte van wind en zon is - als het gaat om ruimte - dat deze minder ruimte gebruiken per eenheid opgewekte elektriciteit. Een belangrijk nadeel van kernenergiecentrales is dat deze duur zijn, vooral in combinatie met een groeiend aandeel wind en zon in de energiemix.

Er zijn drie gebieden in Nederland via het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro) en straks onder de Omgevingswet het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl), gereserveerd, waar de vestiging van een kernenergiecentrale mogelijk is: Borssele, Eemshaven en Maasvlakte. In deze gebieden blijft ruimte voor vestiging, te meer omdat kernenergie op de langere termijn kan voorzien in CO₂-vrij regelbaar vermogen. Dit is van belang voor het waarborgen van leveringszekerheid, ook op de momenten dat het weinig waait en de zon beperkt schijnt.

Zoals aangegeven in de brief van 6 november 2018¹³ is kernenergie één van de opties voor de toekomstige energiemix. Verschillende studies laten voor 2050 zien dat kernenergie een kosteneffectieve mogelijkheid kan zijn en dat een positieve haalbaarheidsstudie op lange termijn tot de mogelijkheden kan behoren. Gelet op de lange doorlooptijden lijkt extra kernenergie in Nederland voor 2030 niet waarschijnlijk.

Het onderzoek naar de mogelijkheid om thorium in te zetten voor kernenergie bevindt zich nog in een fundamentele onderzoeksfase en wordt door het Kabinet ondersteund. De marktintroductie wordt de komende decennia nog niet verwacht.

¹³ TK 32645, nr. 89

Internationale samenwerking bij de energietransitie

Internationale samenwerking bij de energietransitie is van groot belang. Op tal van vlakken wordt daarvoor internationaal samengewerkt. Het eerdergenoemde Programma Energiehoofdstructuur zal ook waar nodig ingaan op de internationale dimensie. Daarbij telt het volgende. In het Klimaatakkoord van Parijs heeft elk land een belofte gedaan om de nationale CO₂-uitstoot te verlagen. Het verduurzamen van de energievoorziening is daarvoor noodzakelijk. In een dergelijk proces waarin elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen, is onvermijdelijk dat er koplopers zijn: landen en bedrijven die laten zien dat vergaande emissiereductie mogelijk is. Het ligt voor de hand dat juist (relatief) rijke landen met een grote uitstoot per hoofd van de bevolking, zoals Nederland, hierin voorop lopen. De energietransitie biedt ook kansen voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor duurzame economische activiteiten in Nederland.

Netcapaciteit

Deze inspraakreacties vallen ten dele buiten de reikwijdte van de NOVI. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat werkt aan verschillende maatregelen om de netproblematiek aan te pakken en kijkt daarbij ook naar de marktregulering. Het Rijk ontwikkelt het Programma Energiehoofdstructuur onder de NOVI gericht op de ruimtelijke planning van de nationale onderdelen in het energiesysteem. Dit programma wordt in samenwerking met de Regionale Energie Strategieën opgesteld om zodoende het nationale en regionale niveau met elkaar af te stemmen, ook op het gebied van de benodigde netverzwaring- en uitbreiding. In de planvorming zullen onder meer analyses voor de kosten-efficiëntie worden gemaakt.

Nut en noodzaak van ondergronds transport

Het nut en de noodzaak van het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen ligt in veel gevallen in het belang van de energievoorziening of in het belang van de bevoorrading van de industrie met grondstoffen voor productieprocessen. Dit zijn nationale belangen omdat ruimte nodig is voor het transport van gevaarlijke stoffen.

De veiligheid van het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen is gewaarborgd door wettelijke eisen die aan exploitanten van buisleidingen worden gesteld op grond van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, na inwerkingtreding Omgevingswet Besluit kwaliteit leefomgeving van de Omgevingswet. Daarnaast staan veiligheidsvoorschriften in de Gaswet, de Mijnbouwwet en de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse en bovengrondse netten. De Gaswet en de Mijnbouwwet gaan deels over in het stelsel van de Omgevingswet. De normen, uitgangspunten en maatregelen die hierin zijn vastgelegd waarborgen de veiligheid. Daarnaast houdt de overheid toezicht op de naleving van de regels.

De ruimte voor toekomstige buisleidingen is gepland in de Structuurvisie buisleidingen en de reserveringsgebieden worden in het stelsel van de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving vastgelegd. Bij de totstandkoming van de Structuurvisie buisleidingen hebben alle betrokken partijen inbreng geleverd en heeft ook inspraak voor burgers open gestaan. Momenteel wordt verkend of er voldoende ruimte voor buisleidingen is gereserveerd voor het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen tijdens de energietransitie. Dit wordt verkend en uitgewerkt in het kader van het Programma Energiehoofdstructuur. Het programma is opgenomen in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI.

Nationaal beleid, zoals in de NOVI, vertaalt zich in concrete besluiten over de fysieke leefomgeving, waarop participatie zal plaatsvinden en waar reacties of zienswijzen tegen ingebracht kunnen worden. De burger heeft via participatie en via de politieke afweging invloed op de planvorming voor de ruimtelijke inpassing van buisleidingen. Bij de planning van functies in de fysieke leefomgeving die een nationaal belang dienen, wordt rekening gehouden met alle betrokken belangen, waaronder de belangen van de betrokken burgers. De rechtmatigheid van een tracé kan uiteindelijk aan de orde worden gesteld in een beroepsprocedure, ook al is op nationaal niveau een keuze gemaakt.

Zorgen over negatieve effecten voor de gezondheid bij gebruik van biomassa

De inzet van duurzame biomassa in grote installaties, zoals een kolencentrale (zoals eerst de Amercentrale was), heeft nagenoeg geen gevolgen voor de luchtkwaliteit. Dit komt doordat

deze installaties aan strenge eisen voor de uitstoot van fijnstof, stikstof en zwaveldioxide zijn gebonden, ongeacht welke brandstof ze gebruiken. Deze grote installaties zijn verplicht om onder andere filters te gebruiken, waardoor de effecten op de luchtkwaliteit beperkt worden.

Kleinere biomassa-installaties hebben daarentegen een negatief effect op de lokale luchtkwaliteit. Dat is de reden dat in het Schone Lucht Akkoord, waar de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan werkt, aandacht zal zijn voor de luchtkwaliteitseffecten van het gebruik van duurzame biomassa in deze kleinere installaties. Het Kabinet zet in dit kader drie relevante acties in gang:

- per 2020 wordt de ISDE-subsidie op kleinschalige houtpelletkachels en biomassaketels gestopt vanwege de nadelige luchtkwaliteitseffecten hiervan;
- onderzocht wordt of de uitstooteisen voor kleinere en middelgrote biomassa-installaties (0,5 – 50 MW) verder kunnen worden aanscherpt vanaf 2022 en
- het RIVM werkt een onderzoek uit naar gezondheids- en veiligheidswinst van de energietransitie, waarin dit betrokken wordt.

4.3.4 Inpassing duurzame energie

Wat betreft de beleidskeuzes over de inpassing van duurzame energie zijn door verschillende indieners vragen gesteld. Veel vragen gingen over de relatie van deze beleidskeuzes met de regionale besluiten over de energietransitie en het Nationaal Programma RES. Voorbeelden van vragen zijn:

- Meerdere indieners geven de spanning aan tussen een nationale regie (topdown) op de energietransitie ten opzichte van de bottom-up strategie die wordt toegepast in de RES. De opvattingen lopen uiteen. Aan de ene kant pleiten indieners voor meer regie vanuit het Rijk, aan de andere kant geven anderen aan dat dit een zaak is van de regio en dat de keuzeruimte niet ingeperkt mag worden.
- Indieners geven aan dat de gekozen formuleringen in de ontwerp-NOVI spanning doen vermoeden tussen het nationale belang rond de energievoorziening en het nationale belang rond landschap en biodiversiteit. Sommigen menen dat deze spanningen groter zijn dan nu verwoord, terwijl anderen menen dat deze belangen ook goed samen kunnen gaan. De keuzes in de ontwerp-NOVI, bijvoorbeeld rond windparken op de Noordzee en de voorkeursvolgorde zon-PV, kunnen een risico vormen doordat het kan leiden tot uitsluiten van bepaalde vormen of plaatsingskeuzes in een gebied. Andere indieners benadrukken echter de noodzaak voor een integrale benadering, waarbij in de keuzes in de RES-effecten op de intrinsieke waarde van het bodem- en watersysteem en biodiversiteit moeten worden meegewogen.
- Verschillende indieners geven een reactie op de voorkeursvolgorde zon-PV. Ook zonneparken in landelijk gebied zullen nodig zijn om de klimaatdoelstellingen te halen. De volgtijdelijkheid kan verduidelijkt worden. Daarnaast: het is lastiger om binnen de gebouwde omgeving rendabele projecten te ontwikkelen. Een inspraakreactie verzoekt als doel om tenminste 50% participatie op te nemen in de NOVI.
- Over de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+) en kostenaspecten van maatregelen kwamen verschillende zienswijzen. Zo zijn er vragen over de afspraken die overheden moeten maken over de toekenning van SDE+-subsidies opdat voorkomen wordt dat gesubsidieerde projecten zonder kennis vooraf een beroep gaan doen op schaarse netcapaciteit. Enkele indieners merken op dat de SDE+-subsidie voor biomassa een perverse prikkel creëert omdat hierdoor de CO₂-uitstoot zou stijgen. Verder zijn er vragen over het de financiering van de SDE-regeling uit energiebelasting, buiten de Rijksbegroting. Hierdoor zou er geen sprake zijn van publieke verantwoording en democratische legitimiteit. Verder menen sommige indieners dat de SDE+ een techniekneutraal instrument zou moeten zijn. De NOVI zou meer aandacht moeten schenken aan kosteneffectiviteit van voorgestelde maatregelen.
- Het Rijk wordt gevraagd de regie te nemen op een gezamenlijke aanpak voor kabels en leidingen en deze bij één ministerie onder te brengen.

Ook zijn er voorstellen voor nieuwe innovatieve concepten en technieken om de energietransitie te bevorderen en verzoeken om daar onderzoeken naar te beginnen. Een aantal indieners verwacht dat door technologische vooruitgang ook nieuwe technieken ontstaan en dat de techniek van windmolens al verouderd is. Daarom zou het beter zijn om

te wachten op nieuwe, minder voor de leefomgeving belastende technieken.

Reactie

Omgaan met de spanning tussen een nationale regie en regionale strategieën

Met de keuzes in de NOVI is getracht een balans te vinden tussen enerzijds het zorgvuldig inpassen van die energie in samenhang met ander belangen, en anderzijds regio's ook de ruimte te geven om die keuzes zelf te maken. De keuze voor het meegeven van richtingen is hier een uiting van. Zo is er een voorkeur voor grootschalige clustering, maar is er ook ruimte voor kleinschaliger initiatieven. De voorkeursvolgorde zon-PV spreekt voorkeur uit voor zon-PV op daken en gevels, maar maakt deze in het landelijk gebied niet onmogelijk. En de voorkeur uit oogpunt van de leefomgeving voor warmtenetten houdt er rekening mee met dat dit niet altijd kan.

De partijen in de Regionale Energie Strategieën staan aan de lat om tot maatschappelijk gedragen keuzes te komen voor grootschalige elektriciteitsopwekking, rekening houdend met de lokale belangen en passend bij kenmerken van gebieden. Die keuzeruimte wordt op voorhand niet ingeperkt. De RES is bij uitstek een decentraal gecoördineerd proces. Regionale afwegingen en vormgevingsprocessen leveren straks RES-producten op die, als ze zijn samengevoegd, ook het nationale belang dienen. Als vanuit nationaal oogpunt bezwaarlijke voorstellen in RES'en komen te staan, dan zal dit door middel van een bestuurlijke dialoog worden aangekaart, om gezamenlijk naar de beste weg voorwaarts te zoeken. Dit wordt niet in de waardering gedaan. Dat past bij optreden als 'één overheid'.

Uiteindelijk leggen decentrale overheden keuzes vast in bijvoorbeeld omgevingsvisies en – plannen conform de daarvoor geldende democratische vaststellingsprocedures. In de RES'en zijn ook keuzes over de verhouding tussen windenergie of zon-PV aan de orde. Conform het Klimaatakkoord en ook de NOVI, moet er in 2030 voldaan worden aan de doelstelling van 35TWh (Terawattuur).

Het Rijk begint daarnaast een Programma Energie Hoofdstructuur om de onderdelen in het energiesysteem van nationaal belang (zoals het landelijke hoogspanningsnet) te waarborgen in de fysieke leefomgeving.

Omgaan met spanning tussen de energievoorziening en landschap en biodiversiteit

De NOVI kiest voor een integrale benadering en streeft in zijn keuzes voor de energietransitie naar het zorgvuldig inpassen van die energie in samenhang met de belangen van landschap en natuur, maar wil anderzijds regio's zelf de ruimte geven om die keuzes zelf te maken. De richtingen voor de RES zijn daarbij een leidraad. Decentrale overheden zullen in het maatschappelijke proces van de RES en de vertaling naar het Omgevingsbeleid ook andere belangen dan energie meewegen, waaronder het bodem- en watersysteem en biodiversiteit. De doelstelling voor de RES'en van 35TWh voor 2030 uit het Klimaatakkoord blijft echter onveranderd.

In opdracht van het Rijk en medeoverheden volgt op basis van de resultaten van de concept-RES'en een analyse naar een aantal bovenregionale effecten, waaronder de effecten op landschap en natuur. Op basis van die analyse brengen het Rijk en koepelorganisaties een advies uit aan de RES-regio's en gaan overheden met elkaar in gesprek.

Voorkeursvolgorde zon-PV

De voorkeursvolgorde heeft tot doel om tot een afgewogen keuze te komen voor de plaatsing van zon-PV. Vanuit het oogpunt van voedselzekerheid, biodiversiteit, landschap en cultuurhistorie is het van belang dat er zorgvuldig wordt omgegaan met landbouwgronden en natuur.

De afwegingprincipes van de NOVI leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen. 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 dan is toepassing van het afwegingsprincipe 'voorkeur voor combineren van functies' belangrijk, bijvoorbeeld op de manieren zoals indiener van zienswijze aangeeft. Tegelijk is het Rijk ervan overtuigd dat er ook rendabele haalbaarheidsstudies te maken zijn voor zon op dak projecten. De

voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Na het verkennen van mogelijkheden langs de treden van de voorkeursvolgorde zon-PV kan worden begonnen met het gelijktijdig benutten van geïdentificeerde mogelijkheden. Het streven naar 50% financiële participatie bij energieprojecten is afgesproken in het Klimaatakkoord en daarmee ook uitgangspunt voor de NOVI.

Over de SDE+

Bij de procedure van de SDE+-aanvraag is het instrument van een transportindicatie ingevoerd. SDE+-aanvragen moeten een positieve transportindicatie hebben van de netbeheerders om de beschikking te krijgen, om te voorkomen dat projecten niet gerealiseerd kunnen worden omdat er geen aansluitcapaciteit is.

Bij de groei van organisch materiaal, zoals bomen en struikgewas, wordt CO₂ omgezet in biomassa. Bij de verbranding van dit materiaal komen broeikasgassen vrij die eerder aan de atmosfeer zijn onttrokken, waardoor de netto uitstoot van biomassa nul is. Het Kabinet is ervan overtuigd dat de inzet van duurzame biomassa noodzakelijk is voor de transitie richting 2030 en 2050. Daarbij gelden voor het Kabinet twee uitgangspunten: alleen duurzame biomassa kan een bijdrage leveren aan de transitie naar een CO₂-arme en circulaire economie en duurzame biomassa moet uiteindelijk zo beperkt en hoogwaardig mogelijk worden ingezet.

Ook de SDE-regeling komt in de Tweede Kamer aan de orde en is daar onderwerp van debat. En dus ook een onderwerp waar democratische controle op plaatsvindt.

In de NOVI wordt het integrale beleid ontvouwd voor de opgaven in de fysieke leefomgeving, gericht op een goede leefomgevingskwaliteit. Een subsidie in het kader van de SDE wordt alleen verstrekt als er door het bevoegd gezag een vergunning is verstrekt. Het bevoegd gezag verleent vergunningen gelet op onder meer een goede ruimtelijke ordening en onderbouwing. De NOVI doet overigens geen specifieke uitspraken over de SDE+.

De afspraken uit het Klimaatakkoord vormen uitgangspunt voor de NOVI. De klimaatopgave vergt extra investeringen in de verduurzaming van de energievoorziening en daar is ook oog voor in de NOVI. De reikwijdte van de NOVI is echter de fysieke leefomgeving. Daar ligt het accent op in beleidskeuzes. Hierbij kiest de NOVI voor een integrale benadering in het streven naar een goede fysieke leefomgeving voor alle gebruikers. De omvang van de claims op deze leefomgeving maakt het helaas onmogelijk dat alles overal tegelijk kan tegen de laagst mogelijke kosten voor alle gebruikers. Soms lijken maatregelen voor een bepaalde groep daarom niet het meest kosteneffectief, maar gegeven de beschikbare ruimte kunnen deze wel ruimte-effectief zijn.

Regie bij een gezamenlijke aanpak voor kabels en leidingen

De problematiek rond kabels en leidingen vraagt om een integrale aanpak van diverse grote maatschappelijke opgaven die een claim leggen op de ondergrond. De energietransitie zal daarbij een belangrijke sturende factor zijn. Dit vraagt inzet van een groot aantal belanghebbenden en betrokkenheid van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat. Inmiddels is een samenwerkingsverband tot stand gekomen tussen GPKL, Centrum voor Ondergronds Bouwen, Mijnaan-sluiting.nl, Vewin, Netbeheer Nederland, Groep Graafrechten en Bouwend Nederland. Deze partijen werken samen aan een programmatische aanpak op basis van vier thema's: driedimensionale ordening, gemeentelijke regie, kennisontwikkeling en innovatieve werkwijzen. De ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluiten hierbij aan en coördineren de inzet vanuit het Rijk en zorgen waar nodig voor afstemming met andere activiteiten binnen het in de NOVI aangekondigde Programma Bodem en Ondergrond.

Nieuwe technieken

Het Kabinet houdt alle opties open en investeert daarom via meerjarige innovatieprogramma's in verschillende demofaciliteiten en pilots. De markt is aan zet om

nieuwe technieken te introduceren.

4.4 Overige specifieke reacties

Hierna wordt puntsgewijs ingegaan op resterende, specifieke vragen die door indieners zijn gesteld en betrekking hebben op de prioriteit Ruimte voor Klimaatadaptatie en energietransitie.

- Een indiener wijst op de discrepantie tussen de in de ontwerp-NOVI genoemde afstand van 12 mijl en de Routekaart Wind op Zee 2030 waarin gebieden zijn aangewezen op 10 mijl uit de kust. In de NOVI wordt hierover vermeld dat voor de bescherming van de landschappelijke kwaliteiten op de Noordzee het Rijk zijn beleid handhaaft voor het vrije uitzicht op de horizon vanaf de kust tot 12 zeemijl. Dit zal worden vastgelegd in het Barro/Bkl. Op plaatsen waar dit belang conflicteert met andere nationale belangen, moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt.
- Het indicatieve tracé Laarbeek-Echt/Susteren is niet opgenomen in de kaartbeelden van de NOVI over de buisleidingstroken in Nederland. In de brief van 15 juli 2019 over de uitvoering van de motie Smeulders heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat aangegeven om geen uitvoering te geven aan de status van het indicatieve tracé van een buisleidingstrook Laarbeek-Echt/Susteren. De andere tracés van de buisleidingstroken uit de Structuurvisie Buisleidingen (2012-2035) zijn op de kaartbeelden van de NOVI overgenomen.
- In de gebiedsbeschrijving bij NOVI wordt aandacht gegeven aan het verbeteren van de positie van Groningen. Het Nationaal Programma Groningen geeft daar ook uitvoering aan.
- Wat betreft de inpassing van duurzame energie in het Waddengebied wordt opgemerkt dat de formulering in de ontwerp-NOVI het inpassen van wind- en zonneparken in het Waddengebied - met uitzondering van de Waddenzee - niet uitsluit. Bij inpassing moet rekening worden gehouden met de landschappelijke waarden van de Waddenzee, gegeven de hoofddoelstelling, namelijk 'een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap'.
- Wat betreft de relatie met het Deltaprogramma wordt opgemerkt dat het Deltaprogramma een systematiek van een zesjaarlijkse herijking kent. Recente ontwikkelingen met betrekking tot onder andere klimaatverandering worden daarbij meegenomen.
- Opgemerkt wordt dat in de kaart op pagina 65 van de ontwerp-NOVI de randmeren van Gelderland en Flevoland worden geprojecteerd voor energievoorziening. De gebieden op deze kaart komen uit de Structuurvisie Wind op Land van het Rijk.
- Ook wordt gevraagd of RES'en worden getoetst op de uitgangspunten die op de kaart staan op pagina 66 van de ontwerp-NOVI. De kaart is niet op die manier bedoeld, maar wel om de richtingen die mee worden gegeven in beeld te brengen. In de definitieve NOVI is dit kaartbeeld niet meer opgenomen.
- Een aantal inspraakreacties gaat over plannen voor windparken in de eigen omgeving die onder het bevoegde gezag van decentrale overheden vallen. Voor deze reacties wordt verwezen naar de betreffende decentrale overheden die hier verantwoordelijk voor zijn. Deze plannen kennen eigen inspraaktrajecten.
- Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor risico's van windturbines en energie-infrastructuur in de ruimtelijke ordening en een uniforme wijze van afweging hiervan. In het verlengde hiervan wordt voorkeur uitgesproken voor het leidend zijn van maatregelen in het Deltaprogramma voor klimaatadaptatie bij energie-infrastructuur.

- Een indiener wijst op een passage op pagina 37 van de ontwerp-NOVI, waaruit de indruk zou kunnen ontstaan dat duurzame energiebronnen per definitie onveilig zijn dan fossiele energiebronnen. Dat is niet het geval. Ontwikkelingen rond onder andere klimaatverandering worden hierbij meegenomen.

5 Duurzaam economisch groeipotentieel

5.1 Toekomstperspectief

Meer aandacht voor samenhang tussen lineaire en circulaire economie

De indieners van diverse zienswijzen waarderen en onderschrijven het beschreven toekomstperspectief op het gebied van een duurzame, concurrerende en circulaire economie. Onze economie heeft, zo menen indieners, een forse opgave om de komende jaren te groeien naar een circulaire economie. Forse onderdelen van de huidige economie zijn nog lineair en zijn bovendien belangrijk voor de huidige manier van leven. Gevraagd wordt hoe het Rijk aankijkt tegen de onderdelen van de lineaire economie die enerzijds van groot belang zijn voor onze huidige manier van leven en die anderzijds voor grote transitieopgaven staan.

In verschillende zienswijzen wordt de zorg geuit of er in de toekomst – vanwege de inzet op bijvoorbeeld circulaire economie – wel voldoende ruimte over blijft voor economische activiteiten, zoals de maakindustrie en zwaardere typen bedrijvigheid. Tegelijkertijd pleiten indieners voor een betere gezondheidsbescherming en hogere milieukwaliteit. Ook worden zorgen geuit over het garanderen van de bereikbaarheid. Indieners zijn van mening dat het Kabinet veel nadrukkelijker moet inzetten op een verschuiving van auto naar OV en (elektrische) fiets. Keuzes rond recreatie en toerisme, waarvan negatieve effecten op sommige plaatsen steeds meer naar voren komen, worden gemist.

Indieners vinden dat nieuwe economische ontwikkeling juist ontstaat door combinaties van maatschappelijke en economische doelen. Leefbaarheid, energietransitie, economische ontwikkeling, regionaal DNA en specialisatie, netwerkkracht, circulaire economie en CO₂-reductie worden nieuwe mee te nemen belangen in de economie. De indieners vragen het Rijk om deze samenhang tussen verschillende sectoren te maken en uit te werken in de NOVI. Ook overheerst de aandacht voor de metropoolregio's.

Het toekomstperspectief in de ontwerp-NOVI voor een duurzame economie borduurt volgens indieners te veel voort op het huidige economische productie-en consumptiesysteem. Om de milieu- en klimaatdoelen te halen is echter direct een omslag nodig van de economische systemen. De ontwerp-NOVI stelt bij het maken van keuzes bovendien het principe 'geen afwenteling' voorop. De visie ziet hier concreet onvoldoende op toe en kijkt wat dat betreft onvoldoende vooruit.

Reactie

De transitie naar een circulaire economie vereist een fundamentele omslag in de manier waarop we met grondstoffen omgaan. De Nederlandse economie is in veel sectoren al op weg naar een circulaire economie. Dit proces moet de komende jaren worden opgeschaald en versneld. Het Kabinet heeft de ambitie om in 2050 de omslag naar een duurzame en volledig circulaire economie te hebben gemaakt, waarbij een goede gezondheid, milieukwaliteit en leefbaarheid gegarandeerd zijn, evenals een goede bereikbaarheid. Daarnaast moeten er ook voldoende mogelijkheden zijn voor recreatie en toerisme.

De visie op de omslag van de economie is uitgewerkt in het Rijksbrede programma 'Circulaire Economie' en in het 'Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019 – 2023.' In deze programma's wordt ook het voorkomen van afwenteling meegenomen.

De NOVI beschrijft het toekomstperspectief met de ambities voor Nederland en beschrijft de

ationale belangen in de fysieke leefomgeving en de daaruit voorkomende opgaven. Deze opgaven zijn groot en complex. De NOVI staat voor een nieuwe aanpak van vraagstukken in de fysieke leefomgeving, een aanpak die uitgaat van een integrale aanpak en afweging. De NOVI is daarmee richtinggevend waar een geïntegreerde aanpak nodig is. Met de vier prioriteiten wordt invulling gegeven aan leefbaarheid, de energietransitie, economische ontwikkeling en bereikbaarheid, circulaire economie en CO₂-reductie. In de Omgevingsagenda's zullen deze elementen voor elke regio specifiek worden uitgewerkt.

5.2 Nationale belangen

5.2.1 Naar een betere balans in belangen van economie, mensen en duurzaamheid

Bij de nationale belangen ligt de nadruk volgens de indieners te veel op het economisch belang en wordt te weinig aandacht besteed aan de belangen van mensen en duurzaamheid. Ondergrenzen worden aangegeven, maar 'bovengrenzen' aan de groei ontbreken, bijvoorbeeld ook in de vorm van randvoorwaarden voor verdere verdichting van steden. De indieners achten de nationale belangen bovendien willekeurig gekozen, missen concrete doelen en vragen zich af hoe het Rijk deze belangen wil monitoren. Ook worden vragen gesteld over de relatie tussen ecosysteem en het concept van een circulaire economie.

Indieners wijzen erop dat groei en groeipotentieel niet moeten worden verward met duurzaamheid en een florerende circulaire economie. Deze laatste zouden centraal moeten staan. In de paragraaf "toekomstbestendigheid" staan niet haalbare doelen, en voor de stellingen in de paragrafen "klimaatneutraal" en "circulaire economie" zijn zware investeringen nodig.

Ook vragen indieners zich af welke ruimte er beschikbaar is voor duurzaam en economisch groeipotentieel, terwijl de ruimte voor bijvoorbeeld natuur zowel boven- als ondergronds schaars is. Waarom wordt de ruimte voor bescherming van de natuur in de Omgevingswet en bij de vier prioriteiten niet specifiek geformuleerd? Hoe kan ruimte voor natuur nog behouden worden als deze natuur pas op de laatste plek komt bij de afweging van duurzaam ecologisch groeipotentieel?

Reactie

De NOVI noemt 21 nationale belangen. Hieronder vallen zowel economische belangen, sociale belangen als ecologische belangen. Voorbeelden van sociale en ecologische belangen zijn het realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit, zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woningbehoeften, verbeteren en beschermen van de biodiversiteit en het waarborgen van een goede toegankelijkheid van de leefomgeving. Al deze 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 nationale belangen zijn onderling niet gewogen.

De grote transitieopgaven gericht op een duurzame samenleving zijn in de NOVI zichtbaar gemaakt door de opgaven te 'clusteren' rond vier prioriteiten: 1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, 2. Duurzaam economisch groeipotentieel, 3. Sterke en gezonde steden en regio's en 4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Hiermee wordt onderkend dat er juist op deze thema's sprake is van complexe, omvangrijke en dringende opgaven.

De doelen in de NOVI zijn geformuleerd vanuit nationale belangen en maatschappelijke opgaven op (inter)nationale schaal. De doorwerking van de doelen krijgt op regionale en lokale schaal zijn echte betekenis; daar vindt de afstemming plaats bij het realiseren van samenvallende opgaven achter de verschillende doelen. De beschikbare ruimte voor het realiseren van al deze doelen en opgaven is fysiek begrensd. Door strategieën als intensiveren of combineren van ruimtegebruik kan meer ruimte ontstaan. Maar bovenal zal op basis van integrale afwegingen van belangen door alle overheden samen keuzes nodig zijn over welke ruimte voor welke functie beschikbaar is. Het Planbureau voor de

Leefomgeving zal voor de beleidskeuzes in de prioriteiten en nationale belangen de ontwikkelingen monitoren. Deze effectmeting zal op basis van een breed palet van indicatoren plaatsvinden. Met het verzenden van de NOVI aan de Kamer zal een advies over de monitoring meegezonden worden.

In een circulaire economie wordt zorgvuldig en efficiënt omgegaan met grondstoffen door producten en grondstoffen optimaal te (her)gebruiken en zo min mogelijk afval te creëren. Dit begint bij een goed ontwerp waarbij minder primaire grondstoffen nodig zijn en het opnieuw inzetten van de producten of materialen na gebruik mogelijk is. Vervanging van fossiele grondstoffen kan door duurzaam grondstoffengebruik (biomassa, recycalaat). Door een goede omgang met grondstoffen door de mens, met zo min mogelijk milieu-invloed, worden de biodiversiteit en ecosystemen beschermd en wordt een gezonde leefomgeving gecreëerd.

5.2.2 Aandacht voor de Noordwest-Europese Deltaregio in nationale belangen

Indieners menen dat internationale aspecten zoals grensoverschrijdende mobiliteit meer aandacht behoeven in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI en stellen voor dat het Rijk zich inzet voor een gezamenlijke strategische agenda voor de Noordwest-Europese Deltaregio.

Reactie

Indieners wijzen terecht op het grote belang van internationale samenwerking met de buurlanden op een aantal zaken die in de NOVI als nationaal belang worden benoemd. Dit zal ook in de Uitvoeringsagenda aan de orde komen. Regionale samenwerking met de buurlanden vindt al plaats, en er is periodiek overleg waarin de genoemde elementen aan de orde komen.

5.2.3 Grenzen aan groei luchtvaart ontbreken

Indieners menen dat het onderwerp luchtvaart ten onrechte in de ontwerp-NOVI ontbreekt. Indieners vinden dat de NOVI doelen zou moeten stellen voor stikstofuitstoot door het vliegverkeer. Ook zou de NOVI CO₂-verlaging als voorwaarde voor groei van de luchtvaart moeten stellen.

Indieners geven aan dat luchtvaart wereldwijd een van de grote klimaatproblemen is. De aanpak van dit probleem moet daarom internationaal zijn. Luchtvaart heeft negatieve effecten op klimaat, gezondheid en leefomgeving en moet daarom worden verminderd. Indieners verwijzen naar het advies van de Rli uit 2019 over luchtvaart. Er wordt - vanwege de negatieve milieueffecten - ook gepleit voor een luchthaven in zee.

Reactie

Juist vanwege het belang dat het Kabinet aan de luchtvaart hecht worden de keuzes voor de luchtvaart nog uitgewerkt in een separate nota: de Luchtvaartnota 2020-2050. Dit gebeurt binnen de kaders van de NOVI en de Omgevingswet. In de ontwerp-NOVI kreeg luchtvaart nog beperkte aandacht omdat de Luchtvaartnota nog niet beschikbaar was. De Luchtvaartnota zal de strategische visie van het Kabinet bevatten op de Nederlandse luchtvaart, inclusief de Nederlandse gemeenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk: Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. In de Luchtvaartnota staat het luchtvaartbeleid van het Kabinet weergegeven vanaf 2020, met een planhorizon tot 2050 en voor klimaat met een doorkijk naar 2070. De Luchtvaartnota geeft helderheid over de rol van het Rijk en biedt kaders voor toekomstige plannen en projecten. In de Luchtvaartnota zal het Kabinet ook aangeven hoe zij aankijkt tegen de mogelijkheid van een luchthaven op zee. De ontwerp-Luchtvaartnota wordt naar verwachting in 2020 gepubliceerd. Daarbij zal inhoudelijke beleidsafstemming met de NOVI plaatsvinden.

Bij de vormgeving van het luchtvaartbeleid in de Luchtvaartnota 2020-2050 wordt het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) nadrukkelijk betrokken. De Luchtvaartnota zet in op optimale verbinding met de belangrijkste economische centra in de wereld waarbij wordt bekeken hoe luchtvaart past binnen het totale mobiliteitssysteem. Dat is nodig voor onze open economie en de positie van Nederland als handelsland. Maar de

luchtvaart brengt voor mens en natuur ook hinder met zich mee. Voor hen zijn de lusten en de lasten niet meer in balans. Daarom wordt de nadruk gelegd op hinderbeperking in plaats van het aantal vliegbewegingen. Hierdoor wordt gewerkt aan een betere leefomgeving en luchtkwaliteit, terwijl de sector met slimmere en schonere vliegtuigen ruimte kan creëren voor groei van het aantal vluchten.

In het nieuwe luchtvaartbeleid zal kwaliteit centraal komen te staan. In de Luchtvaartnota komt een nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van ons netwerk van internationale verbindingen. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk. Eventuele groei moet de komende jaren worden verdiend nadat overlast voor omwonenden aantoonbaar is afgenomen. Dit is het perspectief voor de Luchtvaartnota. Het Kabinet neemt samen met de sectorpartijen op een drietal sporen maatregelen om de CO₂-uitstoot van de luchtvaart te verminderen: 1) duurzamer vliegen, 2) compenseren van uitstoot in andere sectoren en 3) alternatieven voor vliegen. Daarnaast wordt ingezet op verbetering van leefomgeving en gezondheid. Bekeken wordt hoe geluidsnormen beter recht kunnen doen aan de beleving van hinder. Het Kabinet maakt afspraken met provincies en steden over het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en de samenhang tussen wonen en vliegen.

Voor de Luchtvaartnota is een plan-MER opgesteld, waarin de milieueffecten van mogelijke beleidsmaatregelen op een kwalitatieve (gezien het strategische karakter van deze nota) manier inzichtelijk worden gemaakt. In deze plan-MER wordt een brede uitwerking gegeven aan 'milieueffecten'. Zo wordt ook ingegaan op economische, ruimtelijke en ecologische effecten. De inzichten die deze MER oplevert, worden benut voor de beleidskeuzes in de Luchtvaartnota. Het adviescollege Stikstofproblematiek onderzoekt de omgang en consequenties van stikstof. Hierin wordt ook de relatie tussen stikstof en de luchtvaart gelegd. De adviezen worden betrokken bij het opstellen van de ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. Ook het advies van Rli uit 2019, 'Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute', is een belangrijke inspiratiebron voor het Kabinet bij de uitwerking van de Luchtvaartnota.

5.2.4 Minder ruimte voor militaire activiteiten als nationaal belang

De indieners uiten hun zorgen over de gereserveerde ruimte voor militaire laagvlieg oefeningen. Vanwege simulatiespelen en vergaande samenwerking binnen de Europese Unie is het volgens de indieners niet nodig meer ruimte te reserveren voor militaire activiteiten. Ook vanwege het nastreven van wereldvrede in 2050 is er volgens de indieners geen ruimte voor militaire activiteiten nodig. Indieners herhalen hun standpunten rondom defensie in het licht van artikel 2.19 Omgevingswet. Zij doen de suggestie om bij beschrijving van nationale belangen ook in te gaan op de samenwerking met de omgeving, de lokale en provinciale overheden en de rijksoverheid.

Reactie

Veiligheid is een basisvoorwaarde voor een welvarend Nederland, nu en in 2050. Onze krijgsmacht is er om Nederland te beschermen. Het Kabinet 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. Om deze redenen is ruimte voor militaire activiteiten als een van de nationale belangen opgenomen in de NOVI. De ruimte die nodig is voor militaire activiteiten, betreft overigens ook indirecte ruimte, zoals veiligheidszones en milieuruimte. Niet alle activiteiten van Defensie kunnen worden vervangen door simulatiespelen en zijn ook niet af te wentelen op andere landen. Consequenties van de voorziene groei van defensieactiviteiten worden in samenspraak met de omgeving opgevangen. Deze zienswijzen leiden niet tot wijzigingen van de NOVI.

De gereserveerde ruimte voor militaire laagvlieg oefeningen die op kaart is weergegeven, is niet overal correct. Zo is het gebied in Groningen een gebied voor civiele vliegactiviteiten in plaats van als weergegeven militair gebied. De kaart wordt aangepast.

Bij de beschrijving van de nationale belangen en in hoofdstuk 5 van de definitieve NOVI

wordt al dieper ingegaan op de samenwerking en uitvoering van verschillende overheden.

5.2.5 Zandwinning voor ophoogzand voor bouwactiviteiten ook van nationaal belang

Indieners wijzen op de passage in de ontwerp-NOVI dat zandwinning voor de kust en waterveiligheid een nationaal belang is (pagina's 42 en 43). In het huidige beleid is echter zandwinning op de Noordzee voor de kustverdediging én voor bouwactiviteiten een activiteit van nationaal belang. Er moet voldoende ruimte zijn voor zandwinning voor kustbescherming, het tegengaan van overstromingsrisico's en ophoogzand voor op het land. Wij kunnen in Nederland niet buiten de hoeveelheid zand die jaarlijks op de Noordzee wordt gewonnen voor de aanleg van infrastructuur, nieuwe woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Als de winning van ophoogzand op de Noordzee tot stilstand zou komen, komen ook de genoemde projecten waarvoor dit ophoogzand nodig is tot stilstand.

Reactie

Er is geen reden om af te wijken van het huidige beleid waarbij ophoogzand uit de Noordzee als nationaal belang is benoemd en ook direct gekoppeld is aan het maatschappelijk belang van de bouw van onder andere infrastructuur. Qua hoeveelheden is het minder dan wat nodig is voor de jaarlijkse suppletie, terwijl die laatste sterk zal kunnen toenemen als gevolg van zeespiegelstijging. Het niet opnemen van de mogelijkheid tot het winnen van ophoogzand op de Noordzee als nationaal belang is inderdaad een omissie en zal in de NOVI worden aangepast.

5.3 Beleidskeuzes

5.3.1 Vestigingsklimaat en economische groei

Indieners missen bij de keuze om het vestigingsklimaat te versterken verschillende elementen. Genoemd worden de belangrijke rol die cultuur en erfgoed spelen als belangrijke vestigingsfactoren, de rol van kennissteden (waaronder Groningen) en de noodzakelijke ruimte voor bedrijvigheid gericht op ontwikkeling en transitie. Gepleit wordt voor een integrale omgevingsagenda, die zowel aandacht heeft voor wonen als voor bedrijvigheid. Om ruimte voor natuur-, en landschapswaarden te creëren zal ook binnen Europese wet- en regelgeving voldoende ruimte moeten ontstaan om ook in of in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden natuurinclusief ontwerpen als norm op te kunnen nemen.

Indieners wijzen ook op de beleidskeuze om uit te gaan van een groeipercentage van 2% van het BBP. Dit wordt niet als duurzaam gezien, tenzij het daarbij gaat om een kwalitatieve groei waarin er ook aandacht is voor leefomgevingskwaliteiten en levensgeluk. Een economie met eindige grondstoffen kan niet duurzaam blijven groeien; op enig moment is de maximumcapaciteit bereikt. Hier moet meer rekening worden gehouden in de NOVI en het omgevingsbeleid. Andere indieners vragen waarom wordt uitgegaan van 2% groei van het BBP.

Reactie

In de ontwerp-NOVI is als 19de nationaal belang genoemd: behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten. In beleidskeuze 2.4 is het belang van investeren in een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving beschreven. Cultuur en erfgoed zijn mede van belang voor een aantrekkelijke leefomgeving.

Het belang van hoogopgeleiden en de belangrijke rol van universiteiten en hogescholen voor een dynamische economie staat niet ter discussie. De aanwezigheid van universiteiten en hogescholen in – meestal - de grotere steden en daarmee het aanbod van hogeschoolden is een belangrijke vestigingsplaatsfactor en draagt in hoge mate bij aan het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

In de definitieve NOVI is in hoofdstuk 4, in de beleidskeuzes 2.1 en 2.2. het belang van behoud van ruimte vastgelegd voor transformatie naar een circulaire economie en ook voor

behoud en ontwikkeling van met name haven- en industriegerelateerde bedrijvigheid. Voor de vijf landsdelen stellen Rijk en regio omgevingsagenda's op, waarin de opgaven voor onder andere bedrijvigheid worden vastgelegd. De omgevingsagenda's zijn een uitvoeringsinstrument van de NOVI en van belang voor het inzichtelijk maken van zowel samenhang als fricties tussen ruimtelijke opgaven, zoals woningbouw en bedrijvigheid. Europese wet- en regelgeving biedt Natura 2000-gebieden bescherming tegen mogelijk schadelijke effecten van activiteiten in de omgeving. Buiten beschermde gebieden met natuurwaarden gelden geen beperkingen voor natuurinclusieve ontwikkeling van gebieden voor haven- en industriegerelateerde bedrijvigheid.

Het ontwikkelen van een duurzame, aantrekkelijke, veilige en gezonde leefomgeving vereist grote investeringen. Voor deze investeringen is een goed economisch klimaat met economische groei en voldoende belastinginkomsten van groot belang. De NOVI zet juist ook in op het samen laten gaan van een circulaire economie en economische groei. In de NOVI wordt daarom ook een relatie gelegd tussen het vestigingsklimaat en het duurzaam groeivermogen van de economie. Economische groei heeft de overheid uiteraard niet in de hand, maar de overheid kan wel bijdragen aan het creëren van voorwaarden om deze mogelijk te maken. Vandaar de ambitie om duurzaam te groeien.

5.3.2 Belangrijke onderdelen van economische kerngebieden en (digitale) verbindingen

Indieners benadrukken het belang van specifieke elementen van de economische kerngebieden en verbindingen uit de eigen regio, die soms op de kaarten van de ontwerp-NOVI (lijken te) ontbreken. Concreet worden genoemd de Greenport Boskoop, de grensoverschrijdende bereikbaarheid van North Sea Port en het belang van industriecluster Chemelot, het agrofoodcomplex Greenport Venlo en de vier Brightlands-campusen in Limburg (Brightlands Chemelot Campus, Brightlands Maastricht Health Campus, Brightlands Campus Greenport Venlo en Brightlands Smart Services Campus). Deze laatste zijn kernlocaties in Limburg voor innovatie en valorisatie, juist in samenhang met de grote concentratie van internationaal toonaangevende kennisinstellingen direct over de grens (bijvoorbeeld RWTH Aachen/ Melatencampus/ Fraunhoferinstellingen). Ook wordt extra aandacht gevraagd voor de Brabantse steden, naast Eindhoven.

Ook wordt de ambitie genoemd van de regio Arnhem en Nijmegen en regio Foodvalley om door te groeien naar een metropoolregio. Een groene metropoolregio van internationale betekenis, zichtbaar als circulaire topregio in voedsel, gezondheid en energie. Het Rijk wordt uitgenodigd om samen als mogelijk 'NOVI-gebied' deze handschoen op te pakken.

Andere indieners wijzen op de betekenis van kennis- en innovatieontwikkeling rond de nieuwe economie en meer specifiek op de betekenis van de kennisclusters in het oosten van het land. Indieners geven ook aan dat de draadloze netwerk-infrastructuur op dit moment niet geschikt is voor ontwikkelingen. Er zal op grote schaal geïnvesteerd moeten worden in de aanleg van draadloze netwerken (5G) in de havens, het kustgebied en de Noordzee.

Indieners vragen meer aandacht voor digitale ontwikkelingen en netwerken, waaronder het benadrukken van het belang van 5G. Daarbij wordt ook aandacht gemist voor toetsing van digitale netwerken aan de aspecten gezondheid en veiligheid.

Reactie

Het Rijk kiest ervoor meer te sturen op ontwikkeling van het hele 'Stedelijk Netwerk Nederland', gekoppeld aan goede fysieke én digitale verbindingen (datacenters en 5G) en een goede omgevingskwaliteit. Dit stedelijk netwerk beslaat het gebied Randstad-Amersfoort-Zwolle-Arnhem-Nijmegen-Brabantse stedenrij. Ook de gebieden buiten dit brede midden van Nederland hebben aanzienlijk ontwikkelpotentieel ten aanzien van wonen, werken en leefkwaliteit. Het Kabinet kijkt breed naar de ontwikkeling van Nederland als geheel, waarin alle regio's ertoe doen. Het Kabinet wil overal het ontwikkelpotentieel benutten. Regio's vragen daarin elk een specifieke strategie. De sterkere rol van het Rijk in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is opgenomen in de NOVI. Onderdeel daarvan is het versterken van het nationale netwerk van verbindingen waar de meeste reizigers zijn (de zeshoek Amsterdam, Zwolle, Arnhem-Nijmegen, Eindhoven, Breda en Den Haag-Rotterdam)

en van de verbindende assen tussen de Randstad en het Noorden, Oosten en Zuiden van het land.

Steden en (stedelijke) regio's zijn belangrijke dragers van de Nederlandse economie en hun belang neemt naar verwachting toe in de toekomst. In de NOVI zijn daarom economische kerngebieden en belangrijke verbindingen opgenomen, onder meer vanwege de rijksinzet om ontbrekende schakels in de infrastructuur weg te nemen en om nationale infrastructures beter met elkaar te verknopen (beleidskeuze 2.3). De onderdelen van de economische kerngebieden die door de indieners gemist worden, maken onderdeel uit van de economische kerngebieden al zijn ze minder zichtbaar vanwege het nationale schaalniveau van de kaarten in de NOVI. Ook zijn er verschillen in economische betekenis van gebieden. In de nieuwe reeks Omgevingsagenda's die Rijk en de landsdelen nog gaan opstellen, zal specifiek worden ingegaan op de nadere uitwerking van de ambities, opgaven en uitvoeringsafspraken die nodig zijn om de kracht van deze gebieden verder te versterken.

Doorontwikkeling van het huidige mobiele netwerk (4G) naar een nieuwe generatie (5G) is in de NOVI erkend als noodzakelijk voor tal van nieuwe ontwikkelingen rond telefonie, mobiel internet, smart cities en smart mobility. De Rijksoverheid veilt de hiervoor benodigde frequenties. Voor de uitrol van het nieuwe netwerk is reservering van (veel) meer ruimte voor antennes en masten noodzakelijk ten opzichte van de huidige situatie. In de NOVI geeft het Rijk meer aandacht aan de ontwikkeling van 'sleuteltechnologieën' als fotonica, kunstmatige intelligentie, quantum- en nanotechnologie, waarvoor verdere verbetering van de digitale netwerken een belangrijke randvoorwaarde is.

In het 'Actieplan Digitale connectiviteit' wordt benadrukt wat belangrijke digitale ontwikkelingen zijn en waarom het van belang is dat we als Nederland onze digitale infrastructuur op topniveau behouden. De verwijzing naar dit actieplan stond per abuis verkeerd in de ontwerp-NOVI en is hersteld. We zien dat in een groeiend aantal pilots met 5G-technologie wordt gewerkt. Ze zijn veelal gericht op maatschappelijk en economisch waardevolle toepassingen, vaak in de vorm van 'fieldlabs'. Zo ontvangt en behandelt Agentschap Telecom (AT) regelmatig nieuwe aanvragen voor 5G-experimenten. Om partijen samen te brengen rondom innovaties op basis van 5G, is een 5G-Innovatienetwerk opgericht. In het Actieplan digitale connectiviteit wordt ook het belang van vaste en mobiele digitale infrastructuur benadrukt. Zoals een indiener aangeeft moet er voldoende aandacht zijn voor vaste infrastructuur omdat ook mobiele infrastructuur voor een groot deel uit vaste infrastructuur bestaat. Dit punt is in de definitieve NOVI overgenomen.

Tijdens de Conferentie Nederland Digitaal van 21 maart jl. hebben telecombedrijven en overheden ook het Handvest 5G aan de staatssecretaris van Economische Zaken overhandigd. In navolging hiervan worden samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG dit najaar regionale gesprekstafels georganiseerd. Het doel van deze tafels is om in gesprek te gaan over de vraag hoe de uitrol van vaste en mobiele telecominfrastructuur op lokaal niveau goed kan verlopen. Tijdens de tafels wordt gesproken over vaste en mobiele netwerken, innovatie, en straling en gezondheid.

Het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid vervult de centrale rol in Nederland voor het vergaren en delen van kennis over de mogelijke gezondheidseffecten van elektromagnetische velden. Aangezien dit onderwerp uitvoerig in het actieplan en de voortgangsrapportage wordt behandeld is er geen aanleiding dit ook in het NOVI uitvoerig te beschrijven. Om gezondheidsschade van sterke elektromagnetische velden te voorkomen, heeft een internationale commissie, de 'International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP)', blootstellingslimieten opgesteld voor elektromagnetische velden, die ook in Nederland worden gehanteerd. Deze limieten bevatten een ruime veiligheidsmarge die rekening houdt met kwetsbare groepen, zoals ouderen, kinderen en mensen met een zwakke gezondheid. De veiligheidsmarges zijn vijftig keer lager dan het niveau waarboven gezondheidseffecten kunnen optreden. Het hanteren van deze normen is in de definitieve NOVI opgenomen.

5.3.3 Ruimte voor logistiek en distributiecentra én aandacht voor 'verdozing'

Diverse indieners stemmen in met het opgenomen belang van Nederland als logistieke toegangspoort tot Europa en het belang dat er ruimte moet zijn voor de ontwikkeling van havens, transport, ontvangst, opslag en afhandeling van goederen. Nederland kan door zijn ligging en de transport- en logistieke kansen veel bedrijven aantrekken. Ook clusters met energie-intensieve industrie die meer landinwaarts zijn gelegen, verdienen een goede aansluiting op (inter)nationale netwerken.

Indieners vragen aandacht voor voldoende ruimte voor transport- en logistieke bedrijven: voor het vervoer zelf is ruimte nodig (voor havens, verbindingen en parkeerplaatsen) en ook voor opslag van goederen in loodsen en distributiecentra. Langs de grote internationale corridors is momenteel sprake van een groot tekort aan veilige parkeerplaatsen. Dit leidt tot verkeersonveiligheid en overlast. Gewezen wordt op het MIRT-programma Goederenvervoercorridors waar knelpunten samen met het Rijk en provincies worden aangepakt. Hiervoor is reservering van ruimte in de NOVI nodig.

Indieners vinden de ontwerp-NOVI te negatief over distributiecentra. De NOVI moet aangeven waar en onder welke voorwaarden deze centra kunnen worden ontwikkeld. Aan de andere kant vragen andere indieners ook om een strategie in de NOVI voor de al maar toenemende 'verdozing' van Nederland en deels zelfs om het invoeren van een stop op het zetten van nieuwe distributiebedrijven. Ook wordt aandacht gevraagd voor de (inter)nationale infrastructuur in relatie met kansen voor verstedelijking en het opheffen van de barrièrewerking van wegen die door steden lopen, bijvoorbeeld bij de A28 en Zwolle.

Verder vragen indieners om stimulering van gemeentelijke samenwerking en vergroening van bedrijventerreinen respectievelijk het zorgdragen voor meerdere functies.

Reactie

Voor Nederland is ruimte voor economische activiteiten uiteraard essentieel. Met de beschikbare (milieu)ruimte voor industrie, transport en distributie en andere economische clusters moet volgens het Kabinet dan ook zorgvuldig worden omgegaan. De (milieu)ruimte die nu in gebruik is voor industrie- en havenfuncties moet beschikbaar blijven, tenzij alternatieven beschikbaar komen. Zo veel mogelijk moet worden gezocht naar het zo goed mogelijk benutten van de huidige ruimte door compacter ruimtegebruik en het combineren van functies. 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. Het gaat daarbij om ruimte voor bijvoorbeeld de zes energie-intensieve industrieclusters (Rotterdamse haven/Rijnmond, Amsterdamse haven /IJmond/ Noordzeekanaalgebied, Eemshaven/Delfzijl, Vlissingen/Terneuzen, Chemiecluster Emmen en Chemelot/Zuid-Limburg), onze lucht- en overige zeehavens, Brainport Eindhoven, de greenports en de digitale (internationale) infrastructuur, inclusief datacenters. Clustering van bedrijvigheid op locaties bij knooppunten van infrastructuur kan volgens het Kabinet de economische vitaliteit van een regio bevorderen. Dit beleid dient een nationaal belang, maar vraagt decentrale uitwerking. (Boven)regionale overheden voorkomen deze overschotten of tekorten en houden bij inpassing rekening met de kwaliteit van het landschap. Een aaneenschakeling van grootschalige, eenvoudige opslag- en distributiecentra langs rijkswegen moet zo veel mogelijk worden voorkomen.

De toename van vestiging van grote distributiecentra in Nederland vraagt om nieuwe keuzes. Op verschillende plekken heeft dit grote invloed op het landschap. De vestiging van deze centra vraagt dan ook om meer actieve sturing vanuit de overheid om de invloed op landschap, milieukwaliteit en de mobiliteit/infrastructuur te beperken. Daarom komt er een gecoördineerde strategie voor de vestiging van logistieke functies, maar er wordt geen stop op het zetten van nieuwe distributiebedrijven ingevoerd. Doel daarvan is dat het Kabinet samen met de provincies concentratie van logistieke functies eerst op bestaande terreinen en vervolgens op knooppunten langs (inter)nationale corridors wil realiseren. Provincies en Rijk zullen hiervoor gezamenlijk de geschikte locaties benoemen en deze opnemen in de Omgevingsagenda's. Daarbij geldt dat bij mogelijke vestiging sprake moet zijn van een aantoonbare behoefte en goede landschappelijke inpassing. In het kader van het programma

Verstedelijking en Wonen zullen de overheden gezamenlijk uitgangspunten vaststellen voor het bepalen van de behoefte. Bij een aangetoonde behoefte zal in eerste instantie vestiging moeten plaatsvinden op bestaande, eventueel te herstructureren bedrijventerreinen. Is dit niet haalbaar, dan dient -afhankelijk van de afmeting - vestiging plaats te vinden uitsluitend op een (beperkt) aantal vooraf aangewezen nationale en bovenregionale clusters. Over deze aanpak maakt het Kabinet dit jaar bestuurlijke afspraken met de medeoverheden in de Samenwerkingsafspraken over de NOVI. Daarbij worden de logistieke sector en andere relevante partijen betrokken.

Ruimte voor parkeergelegenheden en voorzieningen die in het kader van het gehele infrastructuurnetwerk nodig zijn, wordt meegenomen op projectniveau (bijvoorbeeld in het kader van verkenningen, planuitwerkingen en planrealisaties in het MIRT). In de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies kan daar ook expliciet aandacht aan worden besteed. In algemene zin wordt de noodzaak van dergelijke voorzieningen erkend in de NOVI.

Via regels in verordeningen kunnen randvoorwaarden worden meegegeven voor locaties en inpassing van distributiecentra. Het Kabinet zal een aanpassing van bouwregelgeving (het Besluit bouwwerken leefomgeving) in procedure brengen om gemeenten mogelijkheden te geven het duurzaam gebruik van daken bij nieuwe centra te verplichten (denk aan toepassing van zonnepanelen en groenblauwe daken). Hiermee krijgt ook de vergroening van bedrijventerreinen navolging. Voor alle clusters geldt de eis van zo optimaal mogelijke inpassing in het landschap, zodat hoogwaardiger werklandschappen worden gerealiseerd. De verantwoordelijkheid voor gemeentelijke samenwerking ligt primair bij de regionale overheden en 'beheerders' van bedrijventerreinen.

5.3.4 Aandacht voor opgaven en ontwikkeling van Greenports

Er wordt gepleit voor meer regie en doorzettingsmacht van het Rijk op de verdere ontwikkeling van Greenports. Op een aantal vlakken is resultaatverantwoordelijkheid gewenst, bijvoorbeeld met het oog op binnenstedelijke transformaties, de transitie van de land- en tuinbouw en opgaven op het gebied van de energietransitie en klimaatadaptatie. Ook wordt om aanvullende rijksinzet gevraagd op de 'toekomst van verouderd glas'. In de lijst van relevante trajecten ontbreekt bovendien het Nationale Tuinbouwakkoord.

Reactie

Op verschillende urgente thema's maakt het Rijk afspraken met sectorpartijen over landelijk beleid, waarin doelstellingen worden vastgelegd en wordt afgesproken wat er nodig is om die doelen te behalen, zoals het Klimaatakkoord, het Uitvoeringsprogramma toekomstvisie gewasbescherming 2030, Nationaal Programma Landbouwbodems en het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw. Daar pakt het Rijk, samen met de relevante belanghebbenden, de regie om kaders en doelen te bepalen en afspraken te maken op welke wijze deze doelen worden behaald.

Met het Nationale Tuinbouwakkoord worden de relevante Rijksprogramma's verbonden met de Greenports, de landelijke brancheorganisaties, de Topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, onderzoek en onderwijs en de provincies. De Greenports vormen belangrijke tuinbouwregio's in Nederland waar de sector, onderzoeksinstituten, het beroepsonderwijs en provincies de krachten hebben gebundeld op regionaal niveau. Daar ontstaat energie, waar de kracht van ondernemers en onderzoek en innovatie worden gebundeld. Daar komen ook alle onderwerpen samen die voor de tuinbouw belangrijk zijn en om regionale uitwerking vragen.

In het Nationale Tuinbouwakkoord heeft het thema ruimtelijke inrichting prioriteit, daarbinnen worden afspraken gemaakt om gebiedsontwikkeling in belangrijke tuinbouwgebieden te versnellen. Greenports, provincies, gemeenten, brancheorganisaties en Rijk zijn betrokken bij de selectie van kansrijke gebieden waarbinnen gezamenlijk bekeken wordt op welke wijze de gebiedsontwikkeling kan worden versneld. Daarbij is het wel primair aan de Greenports en de regio's zelf om te bepalen welke gebieden kansrijk zijn en welke opgaven in het betreffende gebied integraal worden meegenomen bij het ontwikkelen van

gebiedsvisies, zoals klimaat, energie, CO₂, infrastructuur, waterberging, maar ook woningbouw. Het Rijk is niet primair verantwoordelijk voor de sanering van gebieden met verouderd glasareaal. Meer doorzettingsmacht van het Rijk op bevoegdheden die primair op provinciaal of regionaal liggen, wordt dan ook niet nodig geacht. Het Rijk denkt wel mee bij de inzet van benodigd instrumentarium om tot gebiedsplannen te komen, waarbij draagvlak onder ondernemers van vitaal belang is.

5.3.5 Beperkingen in wet- en regelgeving voor circulaire economie

Indieners ervaren diverse beperkingen in bestaande wet- en regelgeving die een circulaire economie in de weg kunnen staan. Landelijke initiatieven om belemmerende en tegenstrijdige wetgeving in kaart te brengen schieten te kort. Voorbeelden die worden genoemd zijn regels voor de 'einde-afvalstatus' (voor onder andere struviet (mineraal)), hergebruik van gereinigde grond, staalslakken in relatie met milieu en import van afval uit het buitenland, wat hier kan leiden tot extra milieubelasting. Ook het aantonen van zogenaamde 'Zeer Zorgwekkende Stoffen' (ZZS) en regels voor de combinatie van windturbines en industrie worden als voorbeelden van knelpunten aangedragen.

Reactie

De omslag naar een circulaire economie is een transitieproces waarbij de overheid een belangrijke stimulerende rol speelt. Naast stimulerende, juridische en faciliterende instrumenten kunnen ook prijsprikkels een belangrijke rol spelen om milieuschade te voorkomen en een meer circulaire productie te stimuleren. Het Kabinet heeft de afvalstoffenbelasting verhoogd en verbreed om recycling van grondstoffen te bevorderen. Het Kabinet verkent de uitbreiding en verbetering van systemen van producentenverantwoordelijkheid. Dit instrument geeft prikkels om meer en beter te recyclen, afval te verminderen en meer circulair te ontwerpen.

Het Rijk vindt het belangrijk dat onnodig belemmerende regels die mogelijk circulaire initiatieven in de weg staan, worden opgelost. Onze wet- en regelgeving moet de circulaire economie ondersteunen. Het Rijk onderneemt daarom de volgende activiteiten. De resultaten van deze activiteiten worden gemonitord, zodat periodiek kan worden bepaald of de rijksinzet voldoende is, intensiever moet worden en/of anders gericht.

In 2014 is het programma 'Ruimte in Regels' opgericht door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Bij het loket van dit programma kunnen ondernemers zich melden en wordt er, voor zover mogelijk, gezocht naar oplossingen. Dit programma is eind 2019 afgelopen. Het 'Versnellingshuis Circulaire Economie' is de plek waar ondernemers zich nu kunnen melden.

De 'Taskforce Herijking Afvalstoffen' heeft een rapport uitgebracht over knelpunten in de afvalstoffenregelgeving en de uitvoering daarvan. De beleidsreactie op dit rapport is op 10 oktober 2019 naar de Tweede Kamer gestuurd. Het Rijk gaat naar aanleiding van dit rapport een tweetal verkenningen beginnen. De eerste verkenning zal betrekking hebben op het in kaart brengen van reststromen, waar meer generieke instrumenten voor de beoordeling afval of product voor opgesteld moeten worden. Hierbij worden criteria voor eindafval betrokken. De tweede verkenning gaat over experimenteren en de mogelijkheden daarvoor binnen huidige regelgeving en de toekomstige Omgevingswet.

Naast de verkenning naar generieke instrumenten voor de beoordeling of iets afval is, heeft het Rijk hiervoor diverse hulpmiddelen ontwikkeld voor bedrijfsleven en bevoegd gezag. Een voorbeeld is de 'Leidraad afvalstof of product'. Ook is er een webinstrument beschikbaar dat bedrijven kan helpen bij de beoordeling. Bij een beoordeling moet worden aangetoond dat de (nieuwe) toepassing geen onacceptabele risico's met zich meebrengen. Dat vergt een aanlevering van de benodigde informatie en meetgegevens van de producent. Dit speelt onder andere bij de casus struviet (gegevens over medicijnresten en ziekteverwekkers), waar onderzoek door de waterschappen veel tijd heeft gekost.

Bij de transitie naar de circulaire economie is de bescherming van mens en milieu een harde

randvoorwaarde. Het bevoegd gezag neemt in het verlenen van een vergunning voor de import en export van stoffen deze randvoorwaarde mee. Per 1 januari 2020 worden alle afvalstoffen die in Nederland worden verbrand, ongeacht de oorsprong, in de afvalstoffenbelasting berokken. Daarmee krijgt ook de milieuschade in Nederland van de verbranding een prijs. Verder zal de toepassing van assen (restproducten van verbranding) als IBC-bouwstof in 2020 verder worden beperkt.

Tot slot kijkt het Rijk ook specifiek bij het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (UPCE) naar wet- en regelgeving. De activiteiten in het UPCE zijn niet limitatief, er wordt continu gekeken naar hoe regelgeving anders ingericht zou moeten worden om een circulaire economie te faciliteren ondersteunen.

5.3.6 Visie en maatregelen voor afvalproblematiek en betere recycling van grondstoffen

Indieners missen in de ontwerp-NOVI een visie op de afvalproblematiek en de opgave van een verbeterde recycling om grondstoffen terug te winnen (plastics, gas, papier, GFT, kleding, enz.). Ook worden vraagtekens gezet bij het uitstel van de introductie van statiegeld op kleine plastic flesjes en blikjes. Indieners vinden dat we voor de aanpak van 'single-use plastics' niet hoeven te wachten op Europese regelgeving om hiermee aan de slag te gaan. Voor grote, intensief gebruikte steden als Amsterdam wordt ook aandacht gevraagd voor nieuwe infrastructuur die nodig is voor afval & grondstoffen. Indieners hebben specifieke vragen over hoe de recycling is geregeld voor batterijen, zonnecellen en windturbines.

Reactie

Met het programma 'Van Afval naar Grondstof' (VANG) is een aanvang gemaakt met het gestructureerd versnellen van de transitie naar een circulaire economie. Dit programma zet onder meer in op het scheiden van afval en nuttig hergebruik van de deelstromen. De programmatische aanpak van VANG is doorontwikkeld tot het Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'. Dit wordt met het Uitvoeringsprogramma circulaire economie 2019 -2023 in concrete acties vertaald. Het Kabinet heeft in het Rijksbrede programma drie doelen geformuleerd om de Nederlandse economie zo snel mogelijk circulair te maken:

- bestaande productieprocessen maken efficiënter gebruik van grondstoffen, zodat er minder grondstoffen nodig zijn;
- als er nieuwe grondstoffen nodig zijn, wordt zo veel mogelijk gebruikgemaakt van duurzaam geproduceerde, hernieuwbare (onuitputtelijke) en algemeen beschikbare grondstoffen, zoals biomassa, dat is grondstof uit planten, bomen en voedselresten. Dit maakt Nederland minder afhankelijk van fossiele bronnen en is beter voor het milieu;
- nieuweproductiemethoden ontwikkelen en nieuwe producten circulair ontwerpen.

Er is geen sprake van uitstel van de introductie van statiegeld. Voor statiegeld op kleine plastic flesjes en blikjes is een tweesporenaanpak ontwikkeld. Allereerst is overeenstemming bereikt over een recyclingdoelstelling voor kleine plastic flessen van 90% en een reductiedoelstelling voor kleine plastic flessen in het zwerfafval van 70-90%. Met het verpakkende bedrijfsleven is afgesproken de introductie voor te bereiden van statiegeld op kleine plastic flessen voor het geval in het voorjaar van 2020 zou blijken dat deze doelstellingen niet zijn gerealiseerd¹⁴.

Ook is er geen sprake van afwachten tot EU-regelgeving tot stand is gekomen. Wegwerpplastic is namelijk meegenomen in de brede aanpak van zwerfafval. In de brief aan de Tweede Kamer van 6 november 2018 is de Kamer geïnformeerd over de aanpak om plastic zwerfafval¹⁵ dat in de rivieren terecht komt en van daaruit de zee bereikt, tegen te gaan. Momenteel wordt gewerkt aan de invoering van de Europese richtlijn over 'single use plastics'. Hieruit volgen voor enkele 'single use plastics' verboden die in juli 2021 in werking zullen treden. Dit is in aanvulling op een breder pakket aan andere maatregelen.

¹⁴ TK 28694, nr. 135 en TK 30872, nr. 239

¹⁵ TK 30872, nr. 222

Voor hergebruik van reststoffen en gebruikte producten is een efficiënte en optimale inzameling nodig. 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, ligt regie door de provincie voor de hand. In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (UPCE) is in lijn met het interbestuurlijk programma aangegeven dat Rijk en decentrale overheden samenwerken om regionale CE-strategieën te ontwikkelen. Hierin kan ook aandacht worden besteed aan de noodzakelijke infrastructuur die nodig is. Met name gemeenten met veel inwoners in hoge dichtheden (hoogbouw) kennen uitdagingen op het gebied van afvalinzameling. Om deze efficiënt aan te pakken is in 2019 een samenwerking tussen gemeenten en relevante overheidsinstellingen begonnen. Rond specifieke vraagstukken zoals de inzameling van de GF-fractie, de gecombineerde inzameling van huishoudelijk en bedrijfsafval, mogelijkheden bij inpandige inzameling en gedragsinterventies hebben gemeenten elkaar gevonden en worden in gezamenlijkheid stappen gezet. Vanuit het Uitvoeringsprogramma VANG wordt de gehele leerkring gefaciliteerd en georganiseerd. De deelnemers ontwikkelen, financieren en voeren ook op eigen initiatief de pilots op deze deelonderwerpen. Het project 'Verbetering en inzameling afvalscheiding in de hoogbouw' wordt aan het einde van het eerste kwartaal van 2020 afgerond. De resultaten vanuit dit wetenschappelijk opgezet onderzoek zal gemeenten helpen de afvalscheiding in de hoogbouw te verbeteren.

Specifieke afspraken over inzameling en recycling van batterijen vallen onder de EU Richtlijn batterijen (Extended Producer Responsibility/EPR systeem). In Nederland neemt de recyclingcapaciteit voor batterijen toe, onder meer door een Fins bedrijf dat is gevestigd op de Maasvlakte. Ook zijn er toenemende kansen voor productie, innovatie en recycling rond batterij technologie. Zonnecellen vallen onder de EU-richtlijn WEEE (EPR systeem); er is een structuur voor inzameling en recycling aanwezig en er zijn op Europees niveau doelen gesteld. Er ontstaan toenemende kansen voor toekomstige refurbish en recyclingcapaciteit in Nederland. Windturbines vallen niet onder EU-richtlijnen of het EPR-systeem. In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie is een actiepoint opgenomen om te kijken of een nationale EPR, of invoering van circulaire businessmodellen, mogelijk is voor grootschalige windparken. Het meer circulair maken van het windturbine-businessmodel is nodig omdat voor windturbines vooralsnog alleen laagwaardige recycling wordt uitgevoerd en daarmee waardevolle (aard)metalen verloren gaan. Hoogwaardige recycling, dat wil zeggen terugwinning van zo veel mogelijk waarde uit de afgedankte producten, is nodig om in de grote materialenvraag van de energietransitie te kunnen voorzien.

5.3.7 Aandacht voor gevolgen van een circulaire economie voor gezondheid en milieu

Indiener vraagt aandacht voor de mogelijke gevolgen van het Rijksbrede programma Circulaire Economie op het gebied van milieu en gezondheid, die in het PlanMER en de ontwerp-NOVI worden afgewogen. Ook verzoekt indiener om het voorkómen van ongewenste effecten van het Rijksbrede programma. Hierbij wordt het voorbeeld van rubberkorrels op kunstgrasvelden genoemd, die zonder vergunning kunnen worden toegepast. Er is volgens de indiener in de ontwerp-NOVI onvoldoende zicht op samenhang en integraliteit, terwijl een circulaire economie wel grote gevolgen kan hebben voor de gezondheid van burgers.

Reactie

Het PlanMER brengt kansen en risico's van de beleidskeuzes in de NOVI in beeld. Daarbij wordt in een aantal gevallen geconstateerd dat deze risico's om aanvullende maatregelen vragen. Daarvoor kan gedacht worden aan nationale beleidskeuzes en aan nadere (gebiedsgerichte of sectorale) uitwerkingen. Dit is ook het geval voor specifieke (milieu)onderwerpen die geen plek in de ontwerp-NOVI hebben gekregen.

Bij het streven naar een circulaire economie moet het circuleren van gevaarlijke (afval-)stoffen - bijvoorbeeld als grondstof - natuurlijk zo veel mogelijk worden vermeden. Activiteiten in het kader van een circulaire economie moeten gewoon voldoen aan bestaande wet- en regelgeving voor chemicaliën en afvalstoffen. Als, door nieuwe inzichten, toch

schadelijke effecten voor mens en milieu worden geconstateerd, zullen passende maatregelen volgen. Het gezondheidsrisico van sporten op kunstgrasvelden met rubberkorrels is praktisch verwaarloosbaar gebleken. Meer informatie over het uitgevoerde onderzoek naar rubbergranulaat is te lezen op de website van het RIVM.

5.3.8 Investeren in Groningen

Indieners vinden dat het Rijk tekort schiet met investeringen in Groningen. Veelal omdat het hier minder druk is en er minder mensen wonen. In de overvolle Randstad is blijkbaar de noodzaak groter om daar wel te investeren. Volgens de indieners heeft het Rijk de taak te zorgen voor een evenwichtige spreiding in ons land van de economische bedrijvigheid. Daarom vragen de indieners om meer aandacht in de ontwerp-NOVI voor de kansen en het duurzaam economisch groeipotentieel van de regio Groningen in nationaal en internationaal perspectief. Bijvoorbeeld door een relatie te leggen met de Ruimtelijk Economische Ontwikkel Strategie (REOS, pagina 71 ontwerp-NOVI), door de positionering van het NOVI-gebied Groningen als nationale proeftuin voor stedelijke en regionale fysieke en maatschappelijke vraagstukken, waaronder met name ook de wisselwerking tussen stad en land en door verdere intensivering van de samenwerking aan onder meer het Nationaal Programma Groningen, de Woondeal Groningen en de energietransitie (uitbouw Energyport).

Reactie

Het Kabinet ziet Nederland als geheel graag economisch groeien, Groningen is hierop geen uitzondering. De gemeente Groningen en het havengebied doen het de laatste jaren goed als economische motoren in de regio. We zien dat andere delen van de provincie Groningen hierop een inhaalslag moeten maken, mede omdat werkgelegenheid in de gaswinning de komende jaren wegvalt. Groningen kent daarom een 'Nationaal Programma Groningen', van waaruit mede wordt geïnvesteerd in economische structuurversterking.

De verbinding van Noord-Nederland met de Randstad en met de regio's in Duitsland is belangrijk, zoals ook naar voren komt in de verbeteringen die momenteel aan de Wunderline tussen Groningen en Hamburg worden uitgevoerd en in de onderzoeken die gedaan worden naar het verbeteren van de verbinding tussen de Randstad en Noord-Nederland, bijvoorbeeld tussen Zwolle en Amsterdam. In de ontwerp-NOVI staat nog geen enkele proeftuin benoemd. Over de wijze waarop Rijk en Groningen samenwerken naar aanleiding van deze NOVI treedt het Rijk graag in overleg bij de dialoog over de omgevingsagenda's per landsdeel en bij de al lopende programma's.

5.3.9 Sturing van Rijk, provincies en gemeenten op transformatieopgave van retail

Indieners roepen op om de binnenstedelijke transformatie, inclusief de transformatie van retail-vastgoed, als onderdeel van de integrale verstedelijkingsopgave, explicieter te benoemen in de NOVI. De huidige leegstandsproblematiek in de retail is het gevolg van een bestaand overschot. Dit vraagt volgens indieners om een directe reductie van het aantal vierkante meters door transformatie naar andere functies. Voor een gezond Nederlands detailhandelsbeleid wordt daarom aan het Rijk gevraagd om van provincies en gemeenten te eisen dat zij duidelijke keuzes vastleggen welke winkelgebieden versterkt worden en welke worden afgebouwd of getransformeerd naar een andere functie. Overheidssturing kan daarmee de gewenste dynamiek in de markt creëren. Verder moeten provincies volgens indieners de bevoegdheid krijgen om naleving van provinciaal detailhandelsbeleid af te dwingen bij gemeenten, op grond van het nationale belang van een sterk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat.

Reactie

Het Kabinet erkent de noodzakelijke transformatie van retail-vastgoed in de Nederlandse steden als een belangrijk aspect van de integrale verstedelijkingsopgave. Bevolkingskrimp, vergrijzing, de snelle groei van online bestedingen en de veranderende voorkeuren en behoeften van consumenten hebben grote gevolgen voor de fysieke retail. Retail is een belangrijk onderdeel van een goed voorzieningenniveau en leegstand heeft een grote invloed op de leefbaarheid van binnensteden. Om de Nederlandse binnensteden vitaal en aantrekkelijk te houden voor bezoekers en bewoners, zal het winkelkerengebied compact

gehouden moeten worden en zullen andere functies een plek moeten krijgen in overtollige winkelruimten. En hoewel retail een belangrijke component vormt in deze opgave, kan deze alleen tot een goed einde gebracht worden door de opgave integraal te benaderen.

De transformatieopgave waar de gemeenten voor staan is groot. Als de schattingen correct zijn, dan zou deze ontwikkeling de komende jaren kunnen leiden tot leegstand van misschien wel een derde van het huidige winkeloppervlak (enkele miljoenen vierkante meters vloeroppervlak). De opgave lijkt zich te concentreren in de middelgrote Nederlandse steden, die in het verleden een regionale centrumfunctie hadden. Die regionale centrumfunctie van middelgrote steden staat nu ernstig onder druk en wordt extra zwaar gevoeld in gebieden waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen en anticipeergebieden. Naar verwachting zal een dergelijke functie in de nabije toekomst vanuit landelijk perspectief nog maar aan zo'n twintig stedelijke centra zijn voorbehouden. Andere steden zullen hun centra opnieuw in evenwicht moeten zien te brengen met hun veranderende functie.

Via de samenwerking tussen publieke en private partijen in het kader van de Retailagenda en het Voortgangsoverleg Aanpak Leegstand Kantoren zijn veel provincies en gemeenten de afgelopen jaren al actief geweest om de leegstand van winkels en kantoren te verminderen. Regie vanuit een bovengemeentelijke visie op zowel detailhandel als ruimtelijke dynamiek is nodig om de leegstand terug te dringen en het aanbod op peil te houden. Het betekent dat afstemming moet plaatsvinden tussen gemeenten en provincies in het geval van grootschalige leegstand en/of bouwplannen voor nieuwe winkelpanden. Binnen deze samenwerkingen blijkt het al heel goed mogelijk om op basis van vrijwilligheid en ondersteuning gemeenten en provincies te bewegen hun verantwoordelijkheid positief in te vullen. De afgelopen jaren zijn mooie stappen vooruitgezet. Als iets duidelijk is geworden, dan is het dat eisen en verplichtingen niet werken en eerder het tegenovergestelde effect hebben dan vaak wordt beoogd.

Ervaringen die de afgelopen vijf jaar binnen de Retailagenda zijn opgedaan, laten zien dat dit soort transformatieprocessen complex en kostbaar zijn en alleen tot een goed einde kunnen worden gebracht als alle belanghebbenden bereid zijn om samen op te trekken. Van het Rijk kan een actief faciliterende rol worden verwacht, om - samen met andere nationale organisaties - overheden en marktpartijen op regionaal en lokaal schaalniveau te ondersteunen.

5.3.10 Aandacht voor Emmen en Moerdijk in de energie-intensieve industrieclusters

In het Klimaatakkoord wordt gesproken over vijf industriële regio's, namelijk Rotterdam/Moerdijk, Zeeland (Terneuzen en omstreken), Noordzeekanaalgebied, Noord-Nederland (Eemshaven-Delfzijl en Emmen) en Chemelot (regio Geleen). In de ontwerp-NOVI is deze terminologie niet overgenomen en wordt gesproken over vijf energie-intensieve industrieclusters (pagina 68), waarbij Noord-Nederland lijkt te zijn vervangen door alleen Eemshaven/Delfzijl. Indieners missen het industriecluster Emmen in dit kader dan ook op het kaartbeeld 'Uitgangspunten voor goede afweging in de Regionale Energie Strategieën' op pagina 66 van de ontwerp-NOVI. Er is een nauwe band tussen Eemshaven-Delfzijl-Emmen via Chemport Europe en deze is van groot belang voor de verdere ontwikkeling van het industriecluster Emmen. Een vergelijkbare opmerking wordt gemaakt over Moerdijk. Bij de opsomming van de Havenclusters graag ook Moerdijk benoemen (pagina 68 van de ontwerp-NOVI). Moerdijk is een haventerrein van nationaal belang met circa 20.000 directe en indirecte arbeidsplaatsen. Ook op de kaarten op pagina's 79 en 80 mist het icoon van de haven van Moerdijk. In de definitieve NOVI dienen de koppelingen van Emmen en Moerdijk dan ook nadrukkelijker te worden weergegeven, zoals ook in het Klimaatakkoord het geval is.

Reactie

Op de kaart op pagina 66 van de ontwerp-NOVI is aan de zuidoostzijde van Emmen al een aanzienlijk oranje vlak ingetekend. Daarmee is het industriecluster Emmen in kaart gebracht. De constatering dat Emmen ontbreekt bij Eemshaven/ Delfzijl conform het Klimaatakkoord is correct. Dit zal worden aangepast en Emmen zal aan deze opsomming worden toegevoegd.

In het Klimaatakkoord wordt bij de opsomming van industriële clusters Moerdijk expliciet gekoppeld aan Rotterdam.

5.3.11 Afstemming buisleidingen en scheepvaartroutes Eems

Verzocht wordt om de kabels en (buis-)leidingen door de Eems zoveel mogelijk buiten de scheepvaartwateren en scheepvaartroutes te plannen en te realiseren. Deze wateren en routes zijn niet alleen in het nationale belang van Nederland, maar ook van Duitsland.

Reactie

De concrete afstemming van het aanleggen van kabels en leidingen met de nationale en internationale belangen van scheepvaartroutes zal op het projectniveau plaatsvinden. Het uitgangspunt daarbij is dat de genoemde aanleg zo veel mogelijk de belangen van de scheepvaartroutes respecteert, waarbij het kruisen van en ligging onder routes zo veel mogelijk wordt vermeden. Planvorming en projectvoorbereiding vindt plaats in afstemming met de betrokken partijen en overheden uit binnen en buitenland.

5.3.12 Afstemming met Duitsland nodig bij planning buisleidingen

Een indiener uit Duitsland stelt dat de Nederlandse planningswijze/governance van de reservering van ruimte voor stroken van buisleidingen van nationaal belang, niet aansluit op de Duitse planningswijze. De zienswijze verzoekt bij de verbindingen tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen rekening te houden met de Duitse planningspraktijk.

Reactie

Voor het verkennen en vormgeven van de energiehoofdstructuur stelt het Rijk een Programma Energie Hoofdstructuur op, gericht op de transitie naar een duurzame energievoorziening in een internationale context. Daarbij is de infrastructuur voor de nationale industrie- en havenclusters, ook in relatie met de internationale clusters van belang. In het kader van dit nationale programma, dat geldt als uitwerking van de NOVI, zal ook afstemming plaatsvinden met buurlanden.

5.4 Overige specifieke reacties

Hierna wordt puntsgewijs ingegaan op resterende, meer informatieve vragen, die door indieners zijn gesteld en betrekking hebben op de prioriteit Duurzaam economisch groeipotentieel.

- Den Haag vormt als onderdeel van het economisch kerngebied Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) een belangrijk aandachtsgebied. Belangrijke opgaven bestaan uit economische structuurversterking, een regionale schaalessprong van het OV, versterking van de kenniseconomie en onderzoek en versterking van natuur en recreatie. Het Rijk gaat graag in gesprek over de vertaling van de ambities van de MRDH in de omgevingsagenda per landsdeel en, zodra de besluitvorming daarover gereed is, in de nadere uitwerking van NOVI-gebieden. Daarnaast werken Rijk en regio nu al samen in het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma MoVe (Mobiliteit en Verstedelijking) aan een integrale aanpak van opgaven op het gebied van mobiliteit en verstedelijking.
- Het Rijk onderschrijft het belang van Brainport Eindhoven. Hiertoe is bijvoorbeeld de 'Brainport Nationale Actieagenda' opgesteld. Waar de economische kerngebieden in de NOVI zijn beschreven, is ook de Metropool Regio Eindhoven benoemd.
- Het Rijk erkent de complexe problematiek van havens waar milieubelastende activiteiten plaatsvinden én tegelijkertijd economische transitie en behoud van een attractieve regio mogelijk moet zijn. Het Rijk verkent hoe de gebruikruimteverdeling binnen de Omgevingswet optimaal via het omgevingsplan kan verlopen, met in achtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese richtlijnen. Bij de transitie van haven/energieclusters is er parallel ruimte nodig voor zowel de verdere groei en vernieuwing van

bestaande activiteiten als voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten. De transitie van de havens (naar circulair, niet-fossiel, duurzaam) in relatie tot wat dit betekent voor de omgeving van deze havens is een megaoperatie en vraagt een coördineerde rol van de Rijksoverheid. Juist voor dit soort opgaven zijn in de ontwerp-NOVI de 'NOVI-gebieden' geïntroduceerd om te komen tot een integrale en versnelde aanpak. De eerste keuzes voor NOVI-gebieden worden gemaakt bij het vaststellen van de NOVI.

- Het Rijk erkent het belang van 'Ruimte voor ondernemen' en heeft dit daarom al verder uitgewerkt in de prioriteit 'Duurzaam economisch groeipotentieel'. Een aparte, vijfde prioriteit 'Ruimte voor ondernemen' toevoegen in de NOVI is daarom niet nodig.
- Het belang van internationale transporten van reststoffen voor een circulair productieproces wordt door het Rijk erkend en is daarom al onderdeel van de opsomming van grensoverschrijdende initiatieven op pagina 36 van de ontwerp-NOVI (deze vallen onder de overkoepelende categorie 'milieu').
- Het Rijk ziet mestvergisting op zich niet als het produceren van grondstoffen voor de circulaire economie, tenzij het deel uitmaakt van meervoudige verwaarding (bijv. via de Groene Mineralen Centrale in Groot Zevert). Er worden dan meerdere grondstoffen uit mest gewonnen, naast energie. Mestvergisting wordt vooral gedaan met mestoverschotten (een vorm van mestverwerking). Het gaat dan vooral om (duurzame) energieproductie (co-vergisting) en in het geval van monomestvergisting om een klimaatmaatregel (beperken methaanemissies).
- Belgische provincies kunnen worden betrokken bij de nog op te stellen Omgevingsagenda Zuid. Het is aan de samenwerkende partijen om die samenwerking vorm en invulling te geven.
- De 7 Greenports in Nederland zijn Greenport Aalsmeer, Greenport regio Boskoop, Greenport Duin- en Bollenstreek, Greenport Gelderland, Greenport Noord-Holland Noord, Greenport Venlo en Greenport West-Holland.
- Regels over (terugverdiertijden van) investeringen van bedrijven in milieuvriendelijke werkwijzen zijn geen onderdeel van de NOVI. Ook wordt op dit moment geen aanleiding gezien om deze regels aan te passen.

6 Sterke en gezonde steden en regio's

6.1 Toekomstperspectief

Vanuit Sterke en gezonde steden en regio's bezien, zijn reacties binnengekomen op de perspectieven 2.3, *Kwaliteit van leven in stad en dorp* en 2.4 *Nabijheid en betrouwbare verbindingen*. Daarnaast is veel aandacht van indieners uitgegaan naar de binnen het toekomstperspectief genoemde thema's *gezondheid bevorderende leefomgeving* en *Omgevingsveiligheid*. Opmerkingen daarover worden in paragraaf 6.2 van deze Nota van Antwoord behandeld.

6.1.1 Aandacht voor regionale verschillen

Een leefomgeving waarin de kwaliteit van leven voorop staat, spreekt veel indieners aan. Echter de verschillen die er zijn tussen stedelijk gebied en landelijk gebied en tussen de verschillende regio's in ons land komen onvoldoende tot uitdrukking in het geschetste perspectief. Een aantal indieners vindt dat er te veel accent ligt op de Randstad dan wel de steden in de metropoolregio's. Zij zouden graag zien dat de beoogde kwaliteit van leven in dorpen en landelijk gebied beter wordt uitgewerkt. Provincies vragen om meer aandacht te hebben voor de complementariteit van regio's, de verschillende kwaliteiten van leven die steden, dorpen en landelijke gebieden bieden. Ook wordt voorgesteld om in het toekomstperspectief de demografische verschillen, zoals vergrijzing en ontgroening, krimp en groei, de economische verschillen (bijvoorbeeld huisvestingskosten en kansen op arbeid), en verschillen in mobiliteit en bereikbaarheid beter te betrekken.

Reactie

In de NOVI wordt het belang van een goede (sociaaleconomische) vitaliteit en leefbaarheid in alle regio's in Nederland benadrukt. Veel opgaven spelen overal, maar in regio's met sterke groei of juist regio's met bevolkingsdaling en anticiperregio's is voor verschillende opgaven een regio- of locatiespecifieke aanpak nodig. Om vast te stellen welke aanpak waar het meest geschikt is, is een gezamenlijke aanpak van overheden, regio en Rijk, maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers nodig.

De provincies Gelderland en Overijssel stellen bijvoorbeeld nu al samen met de waterschappen en het Rijk een Omgevingsagenda¹⁶ voor Oost-Nederland op, waarin de gezamenlijke opgaven worden uitgewerkt. Dit is een agenda die is gebaseerd op zowel de omgevingsvisies van de betrokken provincies als het Rijk. De waarden, potentie en opgaven van (de regio's in) Oost-Nederland worden in de Omgevingsagenda vastgelegd, evenals afspraken tussen provincies en Rijk om de verschillende opgaven te realiseren. Daarbij gaat het om verschillende facetten van de (fysieke) leefomgeving, over de economische potentie van de regio, de bereikbaarheid, energietransitie, woningmarkt, landbouw, water en natuur/landschap.

Het Kabinet is zich zeker bewust van de regionale verschillen en verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden. In de NOVI wordt ingezet op de ontwikkeling van alle regio's in lijn met hun kwaliteiten en mogelijkheden. Daarom staan in afwegingsprincipe 2 in de ontwerp-NOVI de kenmerken en identiteit van een gebied centraal, waarbij ook aandacht is voor de verbinding tussen stad en ommeland. Dit neemt niet weg dat het Kabinet in de definitieve NOVI de aandacht explicieter naar alle regio's verbreedt en ook de gebieden wil betrekken

¹⁶ Daar waar Omgevingsagenda's het integratiekader zijn voor de fysieke opgaven voor de vijf landsdelen richten de Gebiedsagenda's Grote Wateren zich op Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer en Zuidwestelijke Delta.

waar de bevolking afneemt en sterker vergrijst dan elders, onder meer vanuit complementariteit van deze regio's. Tevens zal de opgave van de energietransitie en klimaatverandering hierbij betrokken worden. In de definitieve NOVI is duidelijker aangegeven dat de opgenomen verstedelijkingsstrategie geldt voor alle regio's.

De NOVI streeft naar een goede kwaliteit van leven en omgevingskwaliteit en wil tegelijk ruimte bieden voor economische en maatschappelijke functies door meer richting en samenhang aan te brengen. Daarbij moeten onvermijdelijk, en niet anders dan in het verleden, keuzes gemaakt worden. Zo maken ook burgers en ondernemers zelf keuzes om zich op een bepaalde plaats te vestigen met alle voor- én nadelen. Zo staan bijvoorbeeld de kwaliteiten van rust, ruimte en natuurbeleving tegenover een minder optimale bereikbaarheid en grotere afstand tot culturele voorzieningen.

Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheden voor afweging bij de maatschappelijke functies ligt bij gemeenten en provincies. Zij kunnen de identiteit en kenmerken van een gebied het beste bij hun afwegingen betrekken en kennen belanghebbenden in het gebied beter.

6.1.2 Kwaliteit van leven breder benaderen

Enkele indieners geven als aanbeveling mee dat ons welbevinden minder moet afhangen van economische factoren, zoals rijkdom en groei, doch meer gebaseerd zou moeten zijn op de aanwezigheid van schone lucht, een goede gezondheid, saamhorigheid en cultuur- en natuurbeleving.

Reactie

Welke factoren belangrijk zijn voor het welbevinden is deels persoonlijk. De NOVI richt zich in ieder geval op het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en draagt daarmee onder meer bij aan een schonere lucht en gezondheid (voor zover die via een betere milieukwaliteit, omgevingsveiligheid en ruimtelijke ordening te realiseren is).

6.1.3 Streven naar minder mobiliteit

Indieners menen dat de NOVI de ambitie zou moeten hebben om de mobiliteitsbehoefte in Nederland af te remmen. Het afstemmen van woon- en werklocaties om onnodige mobiliteit te voorkomen wordt daarom onderschreven. Maar er zijn ook tal van aanvullende maatregelen denkbaar. Er wordt nu te snel gekeken naar uitbreiding van infrastructuur als oplossing voor fileproblematiek.

Andere indieners wijzen in dit verband op de luchtvaart. Zo vraagt Milieudefensie om paragraaf 2.4 van de NOVI te concretiseren zodat de beoogde afname van CO₂-uitstoot door de luchtvaart correspondeert met het halen van het klimaatdoel van Parijs: de opwarming van de aarde beperken tot ruim beneden de 2 graden Celsius, met een streven naar 1,5 graad. Als instrumenten hiervoor noemt Milieudefensie minder vliegen en het emissieloos maken van de resterende luchtvaart.

Reactie

Een goed functionerend mobiliteitssysteem en een goede bereikbaarheid op alle schaalniveaus dient het economische en sociale belang, zoals in de ontwerp-NOVI wordt omschreven onder nationaal belang 6. Het afremmen van de mobiliteitsbehoefte op zichzelf is daarom geen ambitie van de NOVI. Wel wordt in de NOVI aandacht besteed aan het verbeteren van bereikbaarheid door de ontwikkeling van woon- en werklocaties beter af te stemmen op bestaande en nieuwe infrastructuur. Dit wordt onder andere ook gedaan om negatieve effecten van mobiliteit op klimaat, mens en natuur te verminderen. Verder is - naast uitbreiding van infrastructuur - het 'beter benutten' en goed verknopen van de verschillende infrastructuurnetwerken één van de oplossingsrichtingen voor het voorkomen en oplossen van knelpunten, en wordt ingezet op een slim en efficiënt gebruik van het mobiliteitssysteem (nationaal belang 6). Het verbinden van technische mogelijkheden (die nu nog niet altijd scherp in beeld zijn) aan de ambities uit de NOVI, kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, zoals ook wordt geschetst in het toekomstperspectief (hoofdstuk 2). Daarmee wordt voor een deel al

invulling gegeven aan de 'aanvullende mogelijkheden' die in de zienswijze worden geschetst. Verder is in de Kamerbrief over het Klimaatakkoord aangekondigd dat het kabinet, voor een volgende kabinetsformatie, een aantal varianten van 'betalen naar gebruik' (in de zienswijze 'rekeningrijden' genoemd) onderzoekt. In het Regeerakkoord is opgenomen dat het Kabinet zich inzet in Europees verband voor belastingen op luchtvaart en dat parallel wordt gewerkt aan invoering van een nationale vliegbelasting ('vliegtaks') per 2021. Het wetsvoorstel Wet Vliegbelasting voor een nationale vliegbelasting is op 1 april 2020 aangenomen door de Tweede Kamer.

Hoeveel CO₂-uitstoot de internationale luchtvaart moet reduceren om het klimaatdoel van Parijs te realiseren, is op dit moment nog niet bekend. Dit hangt onder andere af van de reducties die door andere sectoren en andere landen zal worden gerealiseerd. Desalniettemin worden belangrijke stappen gezet om de CO₂-uitstoot voor de luchtvaart te verminderen, zowel op mondiaal, Europees als nationaal niveau. In de Ontwerp-Luchtvaartnota zijn voor de internationale luchtvaart vertrekkend vanuit Nederland de volgende klimaatdoelen opgenomen: in 2030 CO₂-reductie tot het niveau van 2005, in 2050 50% CO₂-reductie ten opzichte van 2005, in 2070 nul CO₂-uitstoot. Verder zal Nederland in ICAO-verband inzetten op een ambitieuzer klimaatdoel voor de internationale luchtvaart.

In haar brief van 27 maart 2019 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer geïnformeerd over het klimaatbeleid voor de luchtvaart. Een bijlage bij die brief is het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart. Hierin zijn concrete CO₂-reductiedoelen afgesproken voor zowel de binnenlandse luchtvaart en grondgebonden activiteiten, als voor de uit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart. Verder is afgesproken dat Nederland samen met andere Europese landen inzet op meer ambitieuze internationale klimaatdoelen. Deze zullen vervolgens nationaal worden overgenomen voor de internationale luchtvaart vanuit Nederland. Het Kabinet zet in op het juridisch verankeren van de overeengekomen doelen. Minder vliegen is op zichzelf geen doel of instrument, maar hooguit een mogelijke resultante van de geldende CO₂ reductiedoelen. De inzet van het Kabinet is echter gericht op een effectief klimaatbeleid waarbinnen geclausuleerde groei van de luchtvaart en het halen van de klimaatdoelen beide mogelijk is.

6.1.4 Betrouwbare verbindingen

Verschillende indieners stellen vragen over de ambities van het Rijk als het gaat om betrouwbare verbindingen. Vaak gaat het om specifieke verbindingen waar indieners aandacht voor vragen, zoals het duurzaam bereikbaar houden van de Waddeneilanden en diens havens, de wens voor de verbetering van de A1 tussen Barneveld en Apeldoorn, de versterking van de A50 en een verbetering van het OV in de Cleantech Regio, een betere ontsluiting van Katwijk aan Zee.

Een algemene oproep wordt gedaan om ervoor te zorgen dat mobiliteit voor iedereen beschikbaar blijft, ook in afgelegen gebieden, voor mensen met krappe beurs en minder validen. Anderen betwijfelen of er wel genoeg ruimte overblijft om de bereikbaarheid op orde te houden. Zij pleiten ervoor 'Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid' uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) op te nemen in de NOVI.

Reactie

In de NOVI gaat het Kabinet niet in op specifieke verbindingen, maar schetst een algemeen toekomstperspectief als het gaat om mobiliteit en bereikbaarheid. Dat vraagt om regionale uitwerking en doorvertaling naar de kortere termijn. De NOVI geeft zo de visie op hoofdlijnen voor het beleid van het Rijk voor de fysieke leefomgeving. In de NOVI wordt niet vooruitgelopen op investeringen in mobiliteit of bereikbaarheid in specifieke gebieden. Overleg en investeringsbeslissingen hierover vinden plaats binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Daarnaast stelt het kabinet, bijvoorbeeld via nationaal belang 6, waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem, ook randvoorwaarden aan die verbindingen.

Er is er expliciet voor gekozen Nationale Belangen vanuit sectoraal perspectief te benoemen. Zo zijn mobiliteit en ontwikkeling van voldoende woonlocaties, of het waarborgen van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat onderling gescheiden opgenomen in Hoofdstuk 3 van de NOVI. Goede bereikbaarheid is een resultaat van de onderlinge afstemming tussen deze drie, en nog meer, belangen. Er is gekozen daarom geen apart nationaal belang voor het ruimtelijk zeker stellen van bereikbaarheid op te nemen.

In nationaal belang 6 is ook opgenomen dat "Mensen en goederen binnen een maatschappelijk acceptabele tijd op hun bestemming moeten kunnen komen, ook als er door incidenten verstoringen in het systeem optreden."

Via nationaal belang 8, waarborgen van een goede toegankelijkheid van de leefomgeving, richt het Kabinet zich ook op groepen die minder makkelijk toegang hebben tot mobiliteit.

6.2 Nationale belangen

6.2.1 Leefomgevingskwaliteit

Brede benadering van leefomgevingskwaliteit

Uit veel zienswijzen blijkt dat aan een goede leefomgevingskwaliteit veel waarde wordt gehecht en het terecht is dat dit in de NOVI als nationaal belang wordt aangemerkt. Verschillende indieners vinden dat het begrip *goede leefomgevingskwaliteit* ruimer moet worden beschouwd dan zij in de ontwerp-NOVI terugvinden. Zij zijn van mening dat we ons in Nederland veel meer moet richten op de waarden die de kwaliteit van de leefomgeving bepalen zoals natuur, landschap, cultuurhistorie, goede architectuur, maar ook waarden die voor de mens belangrijk zijn zoals gezondheid en geluk, vrede en veiligheid, en sociale cohesie. Indieners zien in de uitwerking te veel nadruk op kwantitatieve economische groei. Enkele indieners vragen in dit verband ook om meer aandacht voor het onderliggende bodem- en watersysteem. Hoe we daar mee omgaan is in hun ogen op langere termijn bepalend voor de leefomgevingskwaliteit.

Reactie

De NOVI noemt 21 nationale belangen. Nationale belangen zijn de inhoudelijke belangen binnen de fysieke leefomgeving waarbij het Rijk een rol voor zichzelf ziet en waarvoor het Kabinet in politieke zin aanspreekbaar is. Hieronder vallen zowel economische belangen, sociale belangen als cultuurhistorische en ecologische belangen. In de aanloop naar de ontwerp-NOVI zijn veel inspanningen verricht om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (en daarmee gepaard gaande thema's als de kwaliteit van natuur en water, landschap, gezondheid en cultureel erfgoed) een goede en krachtige positie te geven. Zo zijn deze thema's als eerste stap in de integrale verstedelijkingsstrategie opgenomen.

Gezondheidsthema's die daarin expliciet worden genoemd, zijn het verbeteren van luchtkwaliteit, het terugdringen van geluidhinder en gezondheidsbevordering en versterken biodiversiteit en groen. Dat helpt om te voorkomen dat er vooral naar 'harde' waarden en kwantiteiten van infrastructuur en woningbouw wordt gekeken en pas op het laatst naar deze meer kwetsbare waarden. Waarden die vooral het geluk van mensen kunnen bepalen.

Zo ziet het Kabinet bijvoorbeeld de beschikbaarheid van woningen, een gezonde leefomgeving, beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen en gebouwen en de kwaliteit van de woonomgeving, ook als sociale belangen die verbonden zijn met de fysieke leefomgeving. Nationaal belang 2 gaat in op leefomgevingskwaliteit in brede zin als resultaat van de afweging van alle 21 nationale belangen. De nationale belangen zijn onderling niet gewogen, dit gebeurt pas als deze belangen in een specifiek geval of gebied met elkaar in verband moeten worden gebracht dan wel geconfronteerd.

Het Kabinet positioneert in de NOVI leefomgevingskwaliteit zodanig, dat (decentrale) bestuurders deze waarden vanzelfsprekend betrekken in alle omgevingsvisies, omgevingsplannen en uitvoeringsprojecten en –programma's.

De NOVI zet in op het efficiënt en duurzaam combineren van functies die goed passen bij de vraag en behoeften van inwoners en gebruikers van de stad. Hierbij moeten het milieu, het versterken van biodiversiteit, gezondheid maar ook veiligheid centraal staan. Hiermee richt het Kabinet zich juist op een brede benadering van leefomgevingskwaliteit. In de NOVI zelf is dit begrip nader uitgewerkt.

De doelen in de NOVI zijn geformuleerd vanuit nationale belangen en maatschappelijke opgaven op nationale schaal. De doorwerking van de doelen krijgt op lokale schaal zijn echte betekenis; daar vindt de afstemming plaats bij het realiseren van de verschillende doelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal voor de nationale belangen de ontwikkelingen monitoren. Deze effectmeting zal op basis van een breed palet van indicatoren plaatsvinden. Met het verzenden van de NOVI aan de Kamer zal een advies over de monitoring meegezonden worden.

Leefomgevingskwaliteit versus compacte verstedelijking

Een aantal indieners vraagt zich af hoe de keuze voor geconcentreerde verstedelijking zich verhoudt tot een goede leefomgevingskwaliteit. Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn vaak kostbaar, waardoor weinig ruimte en geld overblijft voor kwaliteit zoals aantrekkelijke groene, goed ingerichte verblijfsruimten en hoogwaardige architectuur. Andere indieners zien spanning tussen de keuze voor geconcentreerde verstedelijking en de dominante vraag naar grondgebonden woningen. Gevraagd wordt om een duidelijker relatie te leggen tussen de bouwopgaven in de steden en de omgevingskwaliteit.

Reactie

Sterke en gezonde regio's met een goede leefomgevingskwaliteit is juist een van de prioriteiten van de NOVI. Aantrekkelijke woon- en leefmilieus en een verbondenheid van stad en land zijn hierbij het uitgangspunt. Dit kan alleen met doordachte en gecontroleerde groei binnen stedelijke gebieden. De kwaliteit van leven wordt verbeterd als natuur en het open landschap dichtbij en toegankelijk zijn. Daarnaast wordt er in de NOVI naar gestreefd stedelijke gebieden zó vorm te geven dat de gezondheid en gezond gedrag van mensen wordt bevorderd. Meer stedelijk groen, buitenruimten die verleiden meer te bewegen en rookvrije zones kunnen samen met bewoners vorm krijgen in de stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwbouw- en ontwikkelopgaven binnen en buiten de stad is natuurinclusieve ontwikkeling uitgangspunt. Het is van nationaal belang om een goede leefomgevingskwaliteit en een gezonde veilige fysieke leefomgeving te creëren. Zo kunnen meer mensen in stedelijke regio's wonen terwijl de leefkwaliteit tegelijkertijd wordt verbeterd.

Het Kabinet ziet een goede *kwaliteit van leven* als essentieel voor het wonen, werken en recreëren in een aantrekkelijke stad of een aantrekkelijk gebied. Dit geldt niet alleen voor de nieuwe grootschalige gebiedsontwikkelingen, maar ook voor bestaande steden en dorpen. De algehele woon- en leefomgevingskwaliteit voor de burgers moet omhoog. Niet alleen op het gebied van bodem, water en lucht, maar ook wat betreft sociale en economische aspecten, leefbaarheid en veiligheid daarbij inbegrepen. Daarnaast spelen in veel stedelijke gebieden transformatieopgaven vanwege de energietransitie en klimaatadaptie, veranderde gebruikseisen aan vastgoed en openbare ruimte (bijv. groener en natuurinclusief) en onderhoudsopgaven door veroudering (bijvoorbeeld bruggen, riolering). Dit vraagt om een integrale, zorgvuldige en gebiedsgerichte inzet van verschillende partijen tezamen. Waar verschillende transformatieopgaven bij elkaar komen, kunnen andere keuzes worden gemaakt dan in een straat waar alleen de riolering moet worden vervangen. Ook biedt het kansen om werk met werk te combineren en middelen vanuit verschillende programma's bij elkaar te brengen, waardoor meer oplossingen mogelijk zijn. Met de integrale verstedelijkingsstrategie uit de NOVI kiest het Kabinet voor een benadering waarbij alle opgaven in een gebied in samenhang worden gezien en aangepakt. Dit is de kern van beleidskeuze 3.2 in de NOVI.

Enige spanning tussen verdichting en een (in sommige gebieden) mogelijke vraag naar grondgebonden woningen valt niet uit te sluiten, maar met nieuwe aantrekkelijke woonvormen in een stedelijk omgeving kan de vraag ook worden verschoven. Er wordt al langer geëxperimenteerd met nieuwe woonconcepten. Het Kabinet verwacht dat door de

toename van het aantal ouderen de vraag naar woningen met (ruime, bewerkelijke) tuinen minder wordt. Daarnaast kunnen goede ontwerpen en slimme oplossingen, zoals een gezamenlijke binnentuin, bijdragen aan een hogere dichtheid dan gebruikelijk. Niet overal binnen de stedelijke regio's kan en hoeft ook een even grote dichtheid gerealiseerd te worden. Daarbij kunnen oplossingen als verticaal groen ook in gebieden met een hoge bebouwingsdichtheid mogelijkheden bieden voor het wonen in een 'groene' stad. Mogelijkheden daarvoor kunnen ook elders in stedelijke regio's ontstaan, als rekening wordt gehouden met de doorstroming die op middellange termijn plaatsvindt. In de NOVI staat aangegeven dat van de overheden verwacht wordt dat op het schaalniveau van de regio een woningvoorraad gerealiseerd wordt die aansluit op de behoefte.

Recreatie is onderdeel van een goede leefomgevingskwaliteit

Een groep indieners mist ruimte voor recreatie en ontspanning als onderdeel van de leefomgevingskwaliteit en een gezonde leefomgeving. Zij vragen zorg te dragen voor voldoende ruimte en verbindingen voor recreatie en het in goede banen leiden van de toeristische druk die hier en daar optreedt. Het Rijk wordt gevraagd hierin meer regie te nemen. Meer specifiek stelt een aantal indieners dat een schone, veilige en aantrekkelijke leefomgeving de centrale doelstelling van de NOVI moet zijn. Ook aspecten zoals duisternis, rust, stilte en ruimte vormen in hun ogen een belangrijk onderdeel van een goede en gezonde leefomgeving. Verzocht wordt hier bij de uitwerking aandacht aan te besteden en om deze redenen aantasting van de recreatieve mogelijkheden van IJsselmeergebied en Zuidwestelijke Delta door zonne-eilanden of windmolenparken te voorkomen. Indieners vragen of het basisrecreatietoernetaartnet (Basisvisie Recreatietoernetaart Nederland (BRTN)-hoofdnetwerk) kan worden toegevoegd aan de NOVI. Ook wordt erop gewezen dat recreatietoernetaart ontbreekt in de discussie over de Noordzee. Gevraagd wordt welke regio's worden aangewezen als 'Rust & ruimte'-regio's. Ook wordt er aandacht gevraagd voor de vrijetijdseconomie in het buitengebied en een innovatieve aanpak voor vitale vakantieparken in het kader van de Actie-agenda vakantieparken. Hoe wil het Rijk omgaan met wonen op vakantieparken?

Voorts zijn indieners van mening dat het extra inzet van de stedelijke regio's vraagt om de leefomgevingskwaliteit op peil te brengen en sturing hierop bij de uitwerking, bijvoorbeeld in de POVI's, van essentieel belang is. Hoe gaat het Rijk hier voor zorgen?

Reactie

Een goede omgevingskwaliteit is onderdeel van de centrale doelstelling van de Omgevingswet en als zodanig van nationaal belang. In de definitieve NOVI is opgenomen dat spreiding over het land nodig is om toerisme en recreatie in goede banen te leiden en de druk op overbelaste gebieden, zoals centrum Amsterdam en Giethoorn, te verkleinen. Dit kan met behulp van gerichte marketing en samenwerking van regionale en lokale overheden. Scherpere keuzes over spreiding zijn nog niet gemaakt.

In toeristische ontwikkelstrategieën en/of de omgevingsvisie kunnen gemeenten en provincies de keuzes over de gewenste ontwikkeling van toerisme vastleggen. Net als de bijbehorende beleidsmaatregelen die aansluiten op de regionale opgaven en behoeften. De landsdelige omgevingsagenda's, als instrument onder de NOVI, bieden kansen om op regionaal niveau het thema toerisme als specifiek aspect binnen het beleid voor de fysieke leefomgeving mee te nemen en waar nodig aanvullende afspraken te maken. Zeker bij verdere groei is het bewaken van de samenhang met de rest van het beleid voor de fysieke leefomgeving een nadrukkelijk aandachtspunt. Toeristische ontwikkelstrategieën kunnen hierbij waardevolle bouwstenen zijn.

Het Kabinet hecht aan een gedeelde visie op toeristische ontwikkeling. De visie Perspectief 2030: een nieuwe visie op de bestemming Nederland vervult deze rol. Deze visie is in 2018 opgesteld en wordt breed gedragen. Het Perspectief 2030 wordt inmiddels door regio's en DMO's (Destination Marketing Organizations) gebruikt als basis voor hun regionale plannen. Met de verdere concretisering in de Actieagenda Perspectief 2030 willen Rijk en provincies ook het bedrijfsleven en kennisinstellingen inspireren en verbinden. De samenwerking en afstemming tussen de verschillende departementen, onder andere in het kader van de Actieagenda Perspectief 2030 en de NOVI, zal worden voortgezet.

De aanwezige en door bewoners beleefde kwaliteiten van gebieden zijn overal anders. Het Kabinet wil daarom hierover op nationaal niveau geen uitspraken doen. Stilte en donkerte zullen in bepaalde gebieden onderdeel uitmaken van de kwaliteit van een gebied. De specifieke kwaliteiten van een gebied moeten volgens de NOVI doorwerken in de aanpak van de opgaven. De (cultuurhistorische) identiteit en mogelijkheden van een gebied en de waardering van eigenschappen van een gebied moeten steeds meewegen in de te maken keuzes. Wat de optimale balans is tussen bescherming en ontwikkeling verschilt van gebied tot gebied. Voor een select aantal gebieden wil het Rijk zich samen met de bewoners en andere betrokken partijen extra inzetten voor de bescherming van het landschap. Het Rijk richt zich hierbij onder meer op de landschappen van het IJsselmeergebied, Waddenzee, de Zuidwestelijke Delta, Het Groene Hart, Veluwe en Nationale Parken.

De potentie van het IJsselmeergebied en de Zuidwestelijke Delta, voor zonne- en windenergie zal op een zorgvuldige wijze worden onderzocht. Er zal moeten worden voldaan aan de huidige regelgeving en er is nader onderzoek nodig om inzicht te krijgen in de effecten op de beheer- en gebruiksfuncties in het gebied. Voor het IJsselmeergebied speelt de Agenda IJsselmeergebied 2050 een verbindende en dialoog-ondersteunende rol om de verschillende door de provincies op te stellen Regionale Energie Strategieën vanuit een samenhangende ruimtelijke visie te ontwikkelen. Van de Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta 2050 en de Agenda voor het Waddengebied 2050 gaat ook een structurerende werking uit. De hoofddoelstelling voor de Waddenzee, "een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap", is en blijft het rijksbeleid.

Met de Nationale ruimtelijke strategie voor het landelijk gebied beoogt het Kabinet samen met decentrale overheden invulling te geven aan een vitaal, aantrekkelijk en toekomstbestendig landelijk gebied. Een gedeeld beeld van bijzondere waarden en kwaliteiten van regio's en gebieden kan richting geven aan ruimtelijke keuzes. In sommige gebieden willen we bijvoorbeeld rust en ruimte behouden als waarden voor de toekomst. Andere gebieden kwalificeren juist vanwege de landschappelijke kwaliteit. De Omgevingsagenda's zullen behulpzaam zijn om te komen tot dit gemeenschappelijke beeld.

Via de Actie-agenda vakantieparken en de Stimuleringsaanpak flexwonen is er aandacht voor het vraagstuk rondom vakantieparken. Daarbij is ruimte om op lokaal niveau te bezien of het gewenst is een vakantiepark te transformeren naar flexwonen of permanente huisvesting.

Cultureel erfgoed is bouwsteen van omgevingskwaliteit

Er wordt veel waardering uitgesproken voor de integrale aanpak waardoor erfgoed echt onderdeel is van de NOVI. Diverse partijen zijn blij dat bepaalde gebieden en gebouwen zijn beschermd. Daarnaast worden de volgende aandachtspunten aangaande cultureel erfgoed naar voren gebracht:

- formuleer een uitvoeriger definitie van cultureel erfgoed door expliciet aan te geven als het om beschermde stads- en dorpsgezichten, monumenten, archeologische waarden, cultuurlandschap en religieus erfgoed gaat;
- betrek archeologische waarden ook bij ontwikkelingen als energiewinning en CO₂-opslag;
- betrek archeologie als aspect van cultureel erfgoed, bij het maken van ruimtelijke keuzes;
- maak duidelijk dat de kernkwaliteiten van erfgoed een belangrijke bijdrage leveren aan het vestigingsklimaat;
- gebruik in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI gebiedsbiografieën om de kernkwaliteiten naar boven te krijgen en geef als Rijk historische thema's aan;
- laat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een project beginnen dat het Verhaal van Nederland schrijft;
- bied een oplossing voor het dilemma bij gebouwd erfgoed als het gaat om de opgave om gebouwen energieneutraal te maken;

- wees duidelijk dat werelderfgoederen naast internationaal ook van nationaal belang zijn en de Limes derhalve bewaard moet blijven. (Het Rijk is eerstverantwoordelijk voor bescherming van internationaal beschermde erfgoed en natuurwaarden en moet dit tot uitdrukking brengen in juridisch houdbare regelgeving en handhaving.);
- streef naar agrarische landschap dat naast natuurinclusief, ook erfgoedinclusief is en
- neem in de definitieve NOVI een passage op over inpassing van nieuwe religieuze gebouwen.

Reactie

Het veld van het cultureel erfgoed is erg blij met de integrale aanpak van de NOVI, omdat het kansen biedt. Dat geldt zowel voor de instandhouding maar ook voor de bijdrage die cultureel erfgoed aan de kwaliteit van de leefomgeving en het vestigingsklimaat levert. Wij zijn blij dat er veel enthousiasme bestaat over de integrale aanpak.

Wat betreft de definitie van het cultureel erfgoed sluiten we aan bij de definitie die voor de Omgevingswet is gebruikt: monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen. Ander cultureel erfgoed zoals roerend erfgoed of immaterieel cultureel erfgoed is alleen onderdeel van de definitie als het deel uitmaakt van de fysieke leefomgeving of als het daar anderszins relevant voor is. Een voorbeeld hiervan zijn regels voor een haven met historische schepen of het toedelen van een functie aan een locatie die samenhangt met een (lokaal) volksgebruik dat wordt aangemerkt als immaterieel erfgoed. Veel teksten over cultureel erfgoed in de NOVI gelden in generieke zin en daarom gebruikt de NOVI de brede definitie. Dat geldt ook voor archeologische waarden en die van het religieus erfgoed. Het Kabinet heeft voor elk van deze deelaspecten van cultureel erfgoed beleid ontwikkeld dat specifiek is gericht op dat deelaspect.

Archeologie maakt onderdeel uit van cultureel erfgoed, dus waar sprake is van afwegingen en keuzes bij ontwikkelingen als energiewinning wordt archeologie daarbij meegenomen. Daarnaast bestaat een sectoraal stelsel met als uitgangspunt dat als sprake is van een ingreep, de verstoorder betaalt.

Bij de totstandkoming van Omgevingsagenda's, Gebiedsagenda's Grote Wateren en NOVI-gebieden (Uitvoeringsagenda NOVI) kan het instrument van de gebiedsbiografie worden ingezet. Dit is een instrument waarbij in een proces met diverse partijen uit het gebied, de bestaande kwaliteiten en de ontstaansgeschiedenis in kaart wordt gebracht. Zo ga je zorgvuldig om met bestaande kwaliteiten én bouw je voort op de bestaande initiatieven, kwaliteiten en structuren in het gebied. Dit helpt de haalbaarheid, het draagvlak én de kwaliteit van de ontwikkelingen die in het gebied noodzakelijk zijn te vergroten. Dit instrument sluit ook goed aan bij het afwegingsprincipe 'Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal'.

Het Kabinet stimuleert al op diverse manieren dat het verhaal van Nederland wordt verteld. Dat doet hij door de instandhouding van overblijfselen uit het verleden, zoals monumenten en archeologische sites op diverse manieren te ondersteunen en te stimuleren met een adequaat stelsel voor monumenten en archeologie. Daarnaast spant hij zich op dit vlak op verschillende manieren in ter attentie van de invoering van het Verdrag van Faro, de Canon van Nederland en immaterieel erfgoed. Wat betreft de fysieke leefomgeving is het al genoemde afwegingsprincipe in de NOVI 'Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal van belang'. Dat kan immers niet worden gedaan als je het verhaal van de plek niet kent. De inzet van gebiedsbiografieën waarbij onder meer de ontstaansgeschiedenis in kaart wordt gebracht, is daarbij behulpzaam. In de Uitvoeringsagenda zal de gebiedsbiografie opgenomen worden als mogelijk instrument. Deze biografieën hebben een regionale insteek.

In de definitieve NOVI is aangegeven dat de kernkwaliteiten van erfgoed een belangrijke bijdrage leveren aan het vestigingsklimaat. Als we ook in de toekomst willen genieten van ons monumentaal erfgoed dan is het belangrijk om ook monumenten te verduurzamen. Uiteraard moet dit met zorg voor het behoud van cultuurhistorische waarden gebeuren. De monumentensector heeft hiervoor de handschoen opgepakt door het opstellen van de 'routekaart verduurzaming monumenten' die onderdeel uitmaakt van het Klimaatakkoord. De monumentensector heeft daarbij de ambitie uitgesproken om te komen tot een CO₂-reductie

van 40% in 2030 en 60% in 2040 als gemiddelde over het gehele monumentenbestand (Rijks-, provinciale én gemeentelijke monumenten). Voor monumenten geldt dus inderdaad een genuanceerder uitgangspunt. Bij de routekaart zijn zowel behoudsorganisaties, adviesbureaus als overheden betrokken, waaronder het Nationaal Restauratiefonds, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM). Het Kabinet stimuleert de verduurzaming van monumenten en de realisatie van de genoemde routekaart onder meer via het programma Erfgoed en Duurzaamheid bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Werelderfgoed is zowel van nationaal als internationaal belang. Dat staat reeds expliciet in de tekst van Nationaal belang 19. De Neder-Germaanse Limes is in januari 2020 voorgedragen als werelderfgoed.

In de uitwerking van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zal aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om landschapselementen te stimuleren die naast een biodiversiteitswaarde veelal ook een cultureel erfgoedwaarde hebben. Het Kabinet hecht belang aan het landschapsinclusief vormgeven van de grote transities in de fysieke leefomgeving. Het cultureel erfgoed maakt hier onderdeel van uit.

Het Rijk is samen met gemeenten en provincies verantwoordelijk voor het beschermen van internationaal beschermd erfgoed en waarborgt het belang van het behoud van werelderfgoed via instructieregels aan provincies en gemeenten in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving en door inzet van beschermingsinstrumenten zoals de aanwijzing als rijksmonument (op grond van de Erfgoedwet) of als beschermd stads- of dorpsgezicht (op grond van de Omgevingswet).

Voor de inpassing van nieuwe bebouwing (als religieuze) gebouwen beschikt de gemeente over verschillende instrumenten, zoals het bestemmingsplan en de Welstandnota. Het Rijk faciliteert dit met ontwerp- en architectuurbeleid. Daarnaast werkt het Rijk aan de invoering van de Verklaring van Davos van de Raad van Europa over 'high quality Baukultur'.

6.2.2 Veilige leefomgeving

Betrek veiligheid veel nadrukkelijker bij afwegingen over de fysieke leefomgeving

Indieners beogen een veilig land waarbij een afgewogen ruimtelijke inrichting bijdraagt aan het voorkomen van rampen en crises en waar adequaat wordt gereageerd bij het optreden van een ramp of crisis om de gevolgen te beperken. Indieners stellen voor in de NOVI dit als structurerend principe toe te passen bij de brede uitwerking van veiligheid en een veilige samenleving. Dit waarborgt de in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgenomen regelgeving dan wel als uitwerking van de Wet veiligheidsregio's. De Indieners zien een duidelijke relatie tussen de veiligheid enerzijds en de ontwikkeling, ordening en inrichting van de fysieke leefomgeving anderzijds. Met name hulp- en veiligheidsdiensten trekken aan de bel, omdat zij onduidelijk vinden hoe in de afwegingen omgevingsveiligheid wordt meegenomen. Zo neemt bij compacte verstedelijking het groepsrisico eerder toe dan af, wordt het voor hulpdiensten eerder moeilijker dan makkelijker om bij ongevallen of calamiteiten locaties snel te bereiken. Indieners zijn van mening dat het zekerstellen van voldoende fysieke veiligheid een randvoorwaarde moet zijn voor verstedelijking, mobiliteit, economische ontwikkelingen, energietransitie en klimaatadaptie. Een aantal indieners ziet in dit verband ook een toenemende spanning tussen de beschikbare ruimte voor industriële complexen, zoals Chemelot en het Botlekgebied en de oprukkende woningbouw.

Indieners bieden de methodiek 'Handreiking regionaal risicoprofiel' aan voor het afwegen van risico's. Verder verzoeken indieners fysieke veiligheid in de breedst mogelijke zin op te nemen in de planvorming en initiatiefase NOVI en duidelijk te definiëren. In de ogen van de indieners moet veiligheid daarbij in verband worden gebracht met de verplichtingen van de Veiligheidsregio's, te weten: risicobeheersing, preventie en risicovolle functies en activiteiten. Verzocht wordt er voor zorg te dragen dat toepasselijke randvoorwaarden voor het waarborgen van de fysieke veiligheid in planvormingsprocessen worden meegenomen. De afwegingskaders die veiligheidsregio's al hebben ontwikkeld, inclusief algemene ontwerpprincipes voor een veilige leefomgeving, kunnen daarbij worden gebruikt. Ook zou het vragen van advies

aan GGD of Veiligheidsregio's een onderdeel moeten zijn. De veiligheidsregio's en GGD willen vanuit hun wettelijke en maatschappelijke taken structureel betrokken worden bij ontwikkel-, gebieds- en omgevingsagenda's en -programma's. Ook wordt een programma Veiligheid en Ruimte voorgesteld als onderdeel van de Uitvoeringsagenda.

Reactie

Het Kabinet vindt een gezonde en veilige leefomgeving van nationaal belang en onderdeel van de leefomgevingskwaliteit. Daarbij is het nodig dat verkeers-, milieu-, omgevingsveiligheids- 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. Uitgangspunt van het Kabinet is dat de transities en innovaties geen (nieuwe) risico's voor mens en milieu met zich meebrengen. Uitgangspunt is daarom Safe-by-Design: ontwerpers, ook startups, moeten al van het vroegste ontwerpstadium (dus vóór bijvoorbeeld vermarkting) veiligheid, inclusief de beheersbaarheid van mogelijke incidenten, in het ontwerpproces meenemen, of het nu gaat om de veiligheid van de toegepaste materialen en producten of om de (latere) productieprocessen en inpassing daarvan in de ruimte.

Waar verstedelijking dichter op de risicovolle activiteiten plaatsvindt, zijn extra omgevingsmaatregelen ter bescherming van burgers en het kunnen bieden van hulp aan de orde. Denk aan maatregelen die bewoners in de woningen extra beschermen, bereikbaarheid van hulpdiensten en vluchtwegen. Als bedrijven evenals de woningbouw meer dan de vergunde groeiruimte willen, moet het bevoegd gezag een integrale afweging van belangen maken.

Ruimtelijke inpassing van activiteiten met externe veiligheidsrisico's met betrekking tot gevaarlijke stoffen is een van de uitgangspunten van het extern veiligheidsbeleid. Dit is bijvoorbeeld al uitgewerkt in de Omgevingswet/Besluit kwaliteit leefomgeving voor de waterstofstations en er wordt beleid ontwikkeld voor de opslag van partijen lithium-ion batterijen en lithium-ionenergieopslagsystemen en de plaatsing van windturbines in de buurt van risicovolle bedrijven met gevaarlijke stoffen. Ook moet opgemerkt worden dat wet- en regelgeving logischerwijs steeds volgend is op innovatie.

Het regionaal risicoprofiel is een goed onderdeel van de belangenafweging, hoewel zeker niet het enige. Het momentum, de context, de meest recente wetenschappelijke inzichten en de gepercipieerde risico's en belangen zullen in die – bij voorkeur zo transparant mogelijke - afweging ook een rol moeten spelen. Het regionaal risicoprofiel is een inventarisatie en analyse van de in een veiligheidsregio aanwezige risico's. Op basis van de conclusies kan het bestuur van de veiligheidsregio strategische beleidskeuzes maken over ambities voor de risicobeheersing. Het vernieuwde risicoprofiel biedt kansen voor een versterkte samenwerking tussen beleid openbare veiligheid en het beleid externe veiligheid. Bovendien biedt het risicoprofiel, samen met de provinciale risicokaart, een goede basis voor risicocommunicatie. In het risicoprofiel ligt de nadruk op het onderbouwen van beleidskeuzes op basis van de beschikbare informatie.

Zo wordt bijvoorbeeld op regionaal niveau het regionale risicoprofiel gehanteerd dat voor een belangrijk deel de methode voor de Nationale Risico Beoordeling (NRB) volgt, met ramp- en crisisscenario's (incidentscenario's) als basis. Omgekeerd kunnen regionale afwegingskaders weer hun voordeel doen met het benutten van de verschillende inzichten voor het maken van afwegingen in de leefomgeving, die op nationaal niveau zijn weerslag hebben gevonden in het eindrapport van het programma 'Bewust Omgaan met Veiligheid'¹⁷. Deze inzichten op nationaal niveau zijn weer verkregen door op metaniveau lessen te leren uit de bevindingen en aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid¹⁸.

¹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Eindrapport Bewust Omgaan met Veiligheid*, 2018, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/04/eindrapport-bewust-omgaan-met-veiligheid-juni-2018>

¹⁸ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Rapport Analyse bevindingen Onderzoeksraad voor Veiligheid ten behoeve van het veiligheidsbeleid van het Ministerie IenM*, 2018, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/04/analyse-bevindingen-onderzoeksraad-voor-veiligheid-t-b-v-het-veiligheidsbeleid-van-het-ministerie-van-ienm>

Vanzelfsprekend moet er een wisselwerking zijn tussen de regionale afwegingskaders en de nationale afwegingskaders en algemene ontwerpprincipes voor een duurzame veilige leefomgeving. In praktijk staan deze ook niet los van elkaar. Bij grote verstedelijkingsopgaven zal cumulatie van vraagstukken rond fysieke veiligheid vaak aan de orde zijn: op één plek komen vele functies samen, met elk een eigen 'druk' op de leefomgeving. Met de komst van de Omgevingswet zijn er extra mogelijkheden om problemen met en rondom cumulatie het hoofd te bieden. De decentrale overheden spelen hierbij een belangrijke rol. Bij het vormgeven van de lokale omgevingskwaliteit zijn de decentrale overheden als eerste aan zet. Het Rijk biedt hiervoor het ondersteunende kader:

- Zo vormt de NOVI het kader voor de aanpak van cumulatie en worden in het 'Aanvullingsbesluit Geluid' (onderdeel van het Bkl) instructieregels voor geluid ingevoegd. Ook regels voor geluidscumulatie krijgen hierbij vorm.
- Niet zelden zal in concrete gevallen van cumulatie een deel van de stapelende bronnen of effecten onder Rijksverantwoordelijkheid vallen. Denk aan rijkswegen, spoorwegen, luchthavens, zware industrie. Het Rijk kan dan ook partij zijn bij de aanpak van cumulatie.
- Het Rijk kan decentrale overheden faciliteren bij de aanpak van cumulatie. Door ambities aan te jagen. Door informatie, expertise en hulpmiddelen ter beschikking te stellen. Door uitwisseling van lessen en ervaringen te bevorderen.

Verder heeft het Kabinet naast het basisbeschermingsniveau (dat ervoor zorgt dat de leefomgeving niet minder gezond en veilig wordt dan nu) voor veel vraagstukken ook een ambitieniveau voor de langere termijn. Om van het basisbeschermingsniveau naar het ambitieniveau te komen moeten we keuzes maken: wie doet wat en wanneer? Daar is dus de ruimte voor afweging, waarin ook veiligheid in de breedst mogelijke zin een plek heeft, en waarbij de uitgangspunten van het afwegingskader 'Bewust Omgaan met Veiligheid' richtinggevend zijn. Dat betekent dat in de integrale afweging rekening wordt gehouden met de technische en economische haalbaarheid, de bestaande regelgeving, afspraken over verantwoordelijkheden, beleving van belanghebbenden en ethische dilemma's.

Een schone, gezonde en veilige leefomgeving omvat volgens het Rijk zeker ook de fysieke brandveiligheid. De Omgevingswet stimuleert in het algemeen op de planvorming door afstemming met medeoverheden, waaronder deskundigen van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de veiligheidsregio's. In de consultaties is ruimte om aan te geven hoe in een specifieke situatie fysieke veiligheid (een ook gezondheid) zou kunnen worden meegenomen.

De Omgevingswet en de NOVI stimuleren in het algemeen afstemming met regionale partners, onder wie natuurlijk deskundigen van de GGD. In de consultaties is ruimte om aan te geven hoe in een specifieke situatie fysieke veiligheid (een ook gezondheid) kunnen worden meegenomen.

Verduidelijk het begrip veiligheid fysieke leefomgeving

Indieners vragen het begrip veiligheid in relatie tot de fysieke leefomgeving beter uit te werken. Het gaat in hun ogen verder dan risicovolle industriële activiteiten en transporten (externe veiligheid). Zij denken ook aan de veiligheid van en in gebouwen en de openbare ruimte (fysieke veiligheid). Zij vragen om een goede doorvertaling in omgevingsplannen en -verordeningen.

Reactie

Het begrip veiligheid in de NOVI is breed genomen en betreft alle risico's in de leefomgeving, voor mens en milieu. Dus ook risico's die de gezondheid raken en ook risico's die sociale of externe veiligheid betreffen. Bij functiecombinaties kunnen de veiligheidsconsequenties inderdaad wijzigen. Er kan enerzijds sprake zijn van keteneffecten en/of stapeling (cumulatie) van risico's, maar anderzijds kunnen in die situaties maatregelen gericht op veiligheid ook heel efficiënt gericht zijn op die combinaties van risico's. Door de afwegingen voor deze maatregelen, vroeg in het proces (denk aan Safe-by-Design), lokaal en met betrokken partijen te maken kan winst geboekt worden.

In de NOVI wordt, naast externe veiligheid, ook ingegaan op de fysieke veiligheid in brede zin: "Bij veiligheid gaat het om verkeersveiligheid, sociale 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 moet minimaal zijn (zie nationale belangen 10 en 8 ontwerp-NOVI)."

Nieuwe productieprocessen, infrastructuur, installaties, transporten en producten moeten daarbij inherent veilig zijn. Dit geldt derhalve ook voor de in de zienswijzen genoemde bouwwerken. In die zin kan het Kabinet zich vinden in de geest van de zienswijze. Ter verduidelijking heeft het Kabinet op enkele plekken 'fysieke veiligheid' toegevoegd aan de tekst in de definitieve NOVI. Uitwerking daarvan zal enerzijds op het niveau van regio's en landsdelen plaatsvinden, waar gezamenlijk uitwerking wordt gegeven aan de verschillende beleidskeuzes. Anderzijds ziet het Kabinet op grond van de ingediende zienswijzen geen reden de verschillende ontwerpprincipes of risicobenaderingen in de definitieve NOVI op te nemen daar zij in de regelgeving al voldoende gewaarborgd zijn.

Verschillende acceptatiegrenzen

Een aantal indieners wijst erop dat de acceptatiegrenzen voor veiligheidsrisico's per domein aanzienlijk verschillen en niet op dezelfde grondslag worden beoordeeld. Voorgesteld wordt de nationale veiligheidseisen te harmoniseren en richtinggevend te laten zijn. De vraag is hoe gebiedsgericht met veiligheidsrisico's moet worden omgegaan en wat afwegingen daaromtrent betekenen voor de mensen die daar wonen en werken.

Reactie

Om het onvergelykbare van verschillende type risico's enigszins vergelijkbaar te maken, is de methode uit de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB), met ramp- en crisisscenario's (incidentscenario's), de basis. In deze scenario's kan ook rekening gehouden worden met de bijzondere situaties en bijzondere groepen, mits deze door de opstellers gekend/erkend worden. Binnen de veiligheidssector (veiligheid en zekerheid) ontstaat steeds meer een vergelijkbare praktijk van scenarioanalyses. De daaruit voortvloeiende maatregelen kunnen echter nog wel strijdig zijn: veiligheid is vaak gediend bij openbaarheid en toegankelijkheid van gegevens en gebieden, terwijl in het kader van zekerheid die gegevens en gebieden juist beperkt bekend mogen zijn. Bovendien houden de maatregelen gebaseerd op deze scenario's niet altijd rekening met de geregistreerde risico's.

Brandveiligheid, rampen en crises

Indieners verzoeken om het ontwerp fysieke (brand)veiligheid in de breedst mogelijke zin van het woord op te nemen in de planvorming en initiatieffase NOVI en te definiëren, waarbij veiligheid in verband moet worden gebracht met de verplichtingen van de veiligheidsregio's (risicobeheersing, preventie en risicovolle functies en activiteiten). Indieners verzoeken ook om de toepasselijke randvoorwaarden voor het waarborgen van de fysieke veiligheid in de planvorming op te nemen en advies te vragen aan de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) of Veiligheidsregio's.

Enkele indieners wijzen erop dat het minimumniveau brandveiligheid dat in het Bouwbesluit is geregeld tekort schiet voor het brandveiligheidsniveau in een aantal bijzondere situaties, zoals 'Complexe gebouwen/ functiemenging' en 'Functies' met kwetsbare en zeer kwetsbare burgers als bewoners en gebruikers. Voor het afwegen van risico's kan als onderdeel van de belangenafweging de methodiek van het Risicodiagram worden gebruikt, zoals beschreven in de 'Handreiking regionaal risicoprofiel'. Dit landelijk toegepaste instrument wordt gebruikt voor het bepalen van ongevalsscenario's/crisistypen die een gebied kunnen bedreigen en daardoor een gevaar vormen voor de leefomgeving.

Indieners geven aan dat er in het Besluit kwaliteit leefomgeving naast externe veiligheid ook rekening gehouden moet worden met de risico's van branden, rampen en crises zoals bedoeld in de Wet Veiligheidsregio's. Voor een veilige leefomgeving moeten volgens de indieners de planologisch relevante aspecten van fysieke veiligheid direct in de planvorming worden benoemd.

Indieners geven ook aan dat de uitwerking van de NOVI mogelijk kansen biedt voor extra investeringen en experimenten voor chemiebedrijven in regio's waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen, zoals Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl. Voor het bijpassende toezicht en de handhaving moeten uitvoeringsdiensten, waaronder inspectiediensten, een adaptief en lerend vermogen hebben om deskundig en vanuit een integrale (risico)benadering een zogenoemde transitie te kunnen begeleiden (mogelijk door middel van compliance-assistance).

Reactie

Een schone, gezonde en veilige leefomgeving omvat zeker ook de fysieke brandveiligheid. De Omgevingswet stimuleert in het algemeen de planvorming en afstemming met medeoverheden, waaronder deskundigen van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de veiligheidsregio's. In deze consultaties is ruimte om aan te geven hoe in een specifieke situatie fysieke veiligheid (een ook gezondheid) zou kunnen worden meegenomen.

Afstemming in het kader van de Omgevingsagenda's en Omgevingsplannen met de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de veiligheidsregio's zal waar nodig worden gezocht. De Omgevingswet en de NOVI stimuleren in algemene zin al afstemming met regionale partners, onder wie natuurlijk deskundigen van Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD), Brandweer en Veiligheidsregio's. In deze consultaties is ruimte om aan te geven hoe in specifieke situaties fysieke veiligheid (en ook gezondheid) mee kan worden genomen.

De constatering dat omgevingsveiligheid en risico's van branden, rampen en crises in het omgevingsplan in samenhang aan bod moeten komen, is in overeenstemming met artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat is geformuleerd als een rekening-houden-met regel. Dat geldt ook voor de verplichting voor de gemeente om bij het toelaten van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare functies en bij het toelaten van activiteiten met externe veiligheidsrisico's binnen een aandachtsgebied, rekening te houden met het groepsrisico en beschermende maatregelen voor mensen in dat gebied af te wegen. In het Handboek Omgevingsveiligheid van het RIVM wordt een maatregelencatalogus uitgewerkt, die als handvat kan dienen voor gemeenten bij het maken van afwegingen.

Het instrumentarium van de Omgevingswet biedt inderdaad kansen voor het - met het oog op duurzame ontwikkeling - beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Voor het vinden en handhaven van een goed evenwicht tussen de genoemde doelen van de wet is betrokkenheid en lerend vermogen van alle betrokken overheden en diensten van belang. Daarbij zal de invoeringsbegeleiding, onder andere in de vorm van experimenten, oefensessies en begeleiding via het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' goede diensten kunnen bewijzen.

6.2.3 Gezonde leefomgeving

Balans tussen gezondheid en economie

Indieners vrezen dat de beleidsruimte in de Omgevingswet en de NOVI niet per definitie door gezondheidswaarden wordt ingevuld. Zeker gezien de grote bestuurlijke opgaven binnen de fysieke ruimte (stedelijke verdichting versus vergroenen). Hebben bestuurders genoeg lef om het gezondheids- en welzijnsbelang van burgers in balans te brengen met de economische belangen?

Reactie

In de aanloop naar de ontwerp-NOVI zijn veel inspanningen verricht om gezondheid (maar ook thema's als leefomgevings- en milieukwaliteit, water en natuur) een goede en krachtige positie te geven. Zo zijn deze thema's als eerste stap in de integrale verstedelijkingsstrategie opgenomen. Dat helpt om te voorkomen dat er vooral naar 'harde' waarden en kwantiteiten van infrastructuur en woningbouw wordt gekeken en pas op het laatst naar deze waarden. De NOVI positioneert gezondheid en leefomgevingskwaliteit zodanig, dat (decentrale) bestuurders deze waarden vanzelfsprekend betrekken in alle omgevingsvisies, omgevingsplannen en uitvoeringsprojecten en –programma's. Dit biedt vooraf kansen voor vergroting van de leefbaarheid, aantrekkelijkheid en economische investering van een gebied. Door gezondheid vroegtijdig te betrekken in omgevingsvisies en omgevingsplannen hoeft de

uitkomst niet vast te staan, maar wel het proces.

Invulling geven aan aspect gezondheid belangrijk

Verskillende indieners geven aan dat ze de aandacht voor gezondheid in het beleid voor de fysieke leefomgeving belangrijk vinden. Dit nationale belang wordt breed gedragen. Verder benoemen indieners het verschil tussen de fysieke kant (gezonde omgeving) en de sociale kant (gezond gedrag) en de verbinding tussen beide: een leefomgeving die uitnodigt tot gezond gedrag, een sport- en beweegvriendelijke leefomgeving. Sommige indieners denken daarbij heel breed en wijzen bijvoorbeeld op promotie van gezond voedsel en de benutting van domotica (toepassen van elektronica voor de automatisering van processen).

Niet iedereen ziet wat het Rijk in dit opzicht voor ogen heeft. Speciaal bij de integrale en compacte verstedelijkingsstrategie wordt aandacht gevraagd voor duidelijke gezondheidsambities. Gevraagd wordt om een programma 'Gezonde leefomgeving' waarbij gegevens over de leefomgeving gekoppeld worden aan gezondheid zodat risicogebieden en -groepen in beeld komen.

Reactie

Een gezonde leefomgeving is een nationaal belang. Het Rijk zorgt onder andere via normstelling voor de bescherming van een gezonde leefomgeving. Maar ook via beleidsregels en afspraken, zoals het Schone Lucht Akkoord. Gemeenten zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor het creëren van een gezonde leefomgeving, onder andere via ruimtelijk beleid en planning. Daarnaast hebben ook de lokale Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) een belangrijke taak bij de bescherming van de volksgezondheid op lokaal niveau. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm in een adviserende taak van de GGD'en bij vergunningverlening voor bedrijven. Vanuit het Rijk wordt mogelijk gemaakt dat de GGD'en en gemeenten zijn toegerust voor deze taken. Dit onder andere door te zorgen voor een actuele informatievoorziening, bijvoorbeeld via het Kennisplatform veehouderij en humane gezondheid.

In lijn hiermee begint het Rijk in samenwerking met onder meer de GGD en de gemeenten een programma Gezonde Leefomgeving. Dit programma wordt in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI opgenomen. Het programma moet bijdragen aan een sterkere wederkerige samenwerking tussen het ruimtelijk domein en het sociale gezondheidsdomein, door kennisontwikkeling en –deling over de grenzen van beleidsterreinen en de vele betrokken organisaties heen te stimuleren.

Gezondheidsbevordering in de brede zin van het woord is al goed geïntegreerd als onderdeel van de integrale verstedelijkingsstrategie in de NOVI. Het Kabinet legt hier een duidelijke relatie met het Nationaal Preventieakkoord (NPA) en het Nationaal Sport Akkoord (NSA) van respectievelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). (Ad 6. Volksgezondheid als randvoorwaarde bij ruimtelijke ontwikkelingen).

Duidelijker en meer eenduidige gezondheidsambities

Indieners signaleren dat bij de ene beleidskeuze gezondheid expliciet wordt meegewogen in ruimtelijke ingrepen. Bij de volgende beleidskeuze wordt gezondheid of gezonde leefomgeving niet genoemd. Er wordt voor gepleit om volksgezondheid als randvoorwaarde voor ruimtelijke ontwikkelingen te hanteren.

Indieners van zienswijzen pleiten voor het betrekken van gezondheidsbescherming bij de ontwikkeling van het landelijk gebied, in het bijzonder als het gaat om zoonosen¹⁹, geluid en geurhinder.

Anderen pleiten ervoor dat gezondheid overal duidelijk genoemd wordt. Concreet kan dat door het gezondheidsbelang ook in de prioriteiten 1 en 4 op te nemen. Sommige indieners vinden de gezondheidsambities "minimaal" en "boterzacht". Wat zegt: "Het streven is om leefomgevingskwaliteiten verder te verhogen dan de wettelijke kaders minimaal vragen" nu precies? Aanbevolen wordt om lokale initiatieven die verder gaan dan de wettelijke kaders daadwerkelijk te gaan faciliteren en stimuleren, in plaats van tegen te werken. Ook wordt

¹⁹ Infectieziekte die van dier op mens kan overgaan (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Zoonosen*, zie <https://www.rivm.nl/rivm/kennis-en-kunde/expertisevelden/zoonosen>)

voorgesteld om gezondheid als criterium mee te nemen bij de NOVI-gebieden.

Reactie

Bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder gezondheid, is een nationaal belang in de NOVI. Dat geldt voor het landelijk gebied net zo goed als voor het stedelijk gebied. Het Rijk zorgt onder andere via normstelling voor de bescherming van een gezonde leefomgeving. Maar ook via beleidsregels en afspraken, zoals het Schone Lucht Akkoord. Gemeenten zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor het creëren van een gezonde leefomgeving, onder andere via ruimtelijk beleid en planning. Daarnaast hebben ook de lokale Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) een belangrijke taak bij de bescherming van de volksgezondheid op lokaal niveau. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm in een adviserende taak van de GGD'en bij vergunningverlening voor bedrijven, waaronder ook veehouderijbedrijven waarbij sprake zou kunnen zijn van zoönosen. Vanuit het Rijk wordt mogelijk gemaakt dat de GGD'en en gemeenten zijn toegerust voor deze taken. Dit onder andere door te zorgen voor een actuele informatievoorziening, bijvoorbeeld via het Kennisplatform veehouderij en humane gezondheid.

Roep om afstemming

Net als bij het aspect veiligheid roepen indieners ook ten aanzien van gezondheid op tot meer afstemming en raadpleging. Afstemming in het kader van de Omgevingsagenda's en Omgevingsplannen met de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) wordt belangrijk gevonden.

Indieners vinden dat, als overheden tot een gezamenlijk resultaat willen komen, eenduidigheid en overeenstemming van ambities nodig is. Zij wijzen op in hun ogen tegenstrijdige ambities binnen de NOVI. Een voorbeeld hiervan is de ambitie voor gezondheid: de gezondheidsambitie is "dat negatieve omgevingseffecten op onze gezondheid naar een verwaarloosbaar laag niveau gebracht moet worden" (pagina 37 ontwerp-NOVI). Tegenstijdig is dit met het citaat dat er "een nieuwe balans [gevonden moet worden] tussen luchtverkeer enerzijds (...) en gezondheidsschade anderzijds" (pagina 39 ontwerp-NOVI). Gevraagd wordt de twee genoemde citaten in overeenstemming te brengen met elkaar.

Reactie

De Omgevingswet en de NOVI stimuleren in het algemeen afstemming met regionale partners, onder wie deskundigen van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de Veiligheidsregio's. In deze consultaties is ruimte om aan te geven hoe in een specifieke situatie fysieke veiligheid en ook gezondheid kan worden meegenomen. Dit betekent overigens niet dat de uitkomst vooraf vaststaat; wel het proces. Door gezondheid vroegtijdig te betrekken in omgevingsvisies en omgevingsplannen, wordt het volwaardig meegenomen in de keuzes en afwegingen. Het is aan het bevoegd gezag hoe deze afweging plaatsvindt en betrokkenen kunnen daar via de participatietrajecten over meepraten.

Asbest

Particulieren en een maatschappelijke instelling stellen een aantal vragen specifiek over asbest in relatie tot gezondheid. Indieners missen hierover duidelijkheid in de ontwerp-NOVI.

Reactie

In de ontwerp-NOVI komt het onderwerp asbest niet aan de orde. Een nationale omgevingsvisie is daarvoor niet het geëigende document. Als reactie op de vragen meldt het Kabinet dat op verspreiding en dumping van asbest in de fysieke leefomgeving toezicht wordt gehouden vanuit de bestaande wettelijke kaders en is het tevens een punt van aandacht in de asbestdakenaanpak die momenteel in ontwikkeling is. Daarin wordt gezocht naar kansen om aan te sluiten bij de energietransitie. Hiermee wordt onder meer beoogd om het verwijderen van asbestdaken te combineren met het stimuleren van isolatie/verduurzaming.

Bij de verkoop van woningen hebben koper en verkoper een informatieplicht, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van asbest. Bij verbouwingen waar werkzaamheden aan asbest worden verricht of asbest kan vrijkomen, geldt een inventarisatieplicht. Vrijkomende asbesthoudende materialen moeten volgens de regelgeving voor afvalstoffen worden afgevoerd, dat geldt ook voor het afval van particulieren dat via de gemeente wordt

ingezameld.

6.2.4 Milieukwaliteit

Betere bescherming kwetsbare groepen

Indieners leggen een relatie tussen veiligheid en gezondheid enerzijds en de milieubelasting in bepaalde gebieden anderzijds. Gesteld wordt dat het nu vaak zo is dat kwetsbare groepen met minder (financiële) mogelijkheden in gebieden wonen en werken met een hogere milieue- en gezondheidsbelasting. Daardoor is de kans dat zij ziek worden of bij een calamiteit betrokken raken groter dan bij mensen die meer keuzeruimte hebben om op veiliger en gezondere plekken te wonen en werken. In de praktijk blijkt dat goedkopere woningen vaak dichterbij snelwegen en zwaardere bedrijvigheid liggen dan duurdere. In de gebieden waar mensen hinder ondervinden, vinden zij vaak dat de balans te veel doorslaat naar het gebruik van ruimte en milieu door industrie, wegverkeer, havens en luchthavens.

Reactie

In de NOVI is het belang van een gezonde leefomgeving voor alle inwoners benadrukt. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving van alle burgers moet omhoog, dus ook van kwetsbare groepen. Bij ruimtelijke ingrepen moet 'gezondheid' in de afwegingen daarom altijd en voor alle doelgroepen worden meegewogen.

Echter, het ruimtegebruik in Nederland is schaars: er is een grote behoefte aan nieuwe woningen, maar er moet ook voldoende ruimte zijn voor bedrijven die zorgen voor werkgelegenheid. Hierbij is het belangrijkste spanningsveld dat tussen beschermen en ontwikkelen. De keuzes die hierbij gemaakt worden zijn afhankelijk van plaats, tijd en andere omstandigheden. Deze keuzes moeten echter altijd gebaseerd zijn op een zorgvuldige afweging, waarbij gezocht wordt naar een optimale balans. Om aan dit afwegingsproces richting te geven, gebruiken we in de NOVI drie afwegingsprincipes. Een van deze principes is dat afwentelen moet worden voorkomen. Dat geldt dus ook voor hinder die mensen ervaren door economische activiteiten. In de NOVI zelf is dit afwegingsprincipe verder uitgewerkt.

Geluid

Indieners menen dat het terugdringen van geluidbelastingen moeilijker wordt met de voorgestelde verruiming van de geluidsnormen. Indieners wijzen er in dit verband op dat in de ontwerp-NOVI op pagina 39 (onder het nationaal belang 'Waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem') de volgende zin staat: "Daarnaast is de ambitie om geluidhinder van verkeer nog verder te verminderen". Als ambitie staan indieners hierachter, maar het halen van die ambitie wordt moeilijker als de in het Aanvullingsbesluit Geluid voorgestelde verruiming van de geluidsnormen wordt doorgevoerd. Vanuit de ambitie van de NOVI zou juist aanscherping van de geluidsnormen het meest voor de hand liggen. Hoe ziet het Rijk dat en welke maatregelen heeft het Kabinet achter de hand als bij evaluatie van de effecten blijkt dat sprake is van een ongezondere leefomgeving?

Indieners vinden dat naast een schone, veilige en aantrekkelijke leefomgeving, ook stilte en duisternis een centrale doelstelling moet zijn. Andere indieners vragen waarom gezondheidsrisicomaat Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) geen (nog) niet genormeerde bronnen meeneemt. Gezondheidseffecten van grondgeluid zijn nu niet zichtbaar. In de ogen van indieners mag dit fenomeen niet ontbreken. Ook wordt gevraagd naar de totstandkoming van Lden-normering voor windturbinegeluid in relatie tot eerdere regelgeving.

Indieners van zienswijzen vragen samen met het Rijk te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om te experimenteren met geluidadaptief bouwen.

Reactie

Volgens het Kabinet is er gemiddeld genomen geen sprake van verruiming van geluidsnormen. Het beschermingsniveau bij overgang naar de Omgevingswet is gemiddeld genomen gelijk, daarbij in aanmerking genomen dat de nieuwe monitoringsverplichting een belangrijke verbetering zal zijn. Integrale besluitvorming onder de Omgevingswet kan er binnen gemeenten juist toe leiden dat geluid vanuit het belang van de bescherming van de

gezondheid beter meegewogen wordt. Via communicatie zal hier ruim aandacht aan worden gegeven. Bij evaluatie kan worden bekeken of aanvullende maatregelen nodig zijn. Het Kabinet heeft de ambitie om in 2030 voor geluid aan de normen van de World Health Organization (WHO) te voldoen.

Een goede omgevingskwaliteit is onderdeel van de centrale doelstelling van de Omgevingswet en als zodanig van nationaal belang. De aanwezige en door bewoners beleefde kwaliteiten zijn echter overal anders. Stilte en donkerte zullen in bepaalde gebieden onderdeel uitmaken van de kwaliteit van een gebied. De specifieke kwaliteit van een gebied moet volgens de NOVI doorwerken in de aanpak van de opgaven.

De MGR (Milieu GezondheidsRisico)-indicator geeft een gezondheidskundige beoordeling van de milieukwaliteit en maakt gebruik van de best beschikbare informatie over de relatie tussen gezondheidseffecten en verschillende milieubronnen die gezondheidsrisico's met zich mee kunnen brengen, waaronder geluid. Sommige bronnen zijn niet opgenomen in de MGR, zoals het taxiën en proefdraaien van vliegtuigen, aangezien dit slechts beperkt bijdraagt aan het totale geluidvolume van het vliegverkeer. Dit neemt niet weg dat het lokaal wel van belang kan zijn en dat maatregelen hiertegen kunnen worden ingezet. Start- en landingsgeluid wordt overigens wel meegenomen in de berekening van vliegtuiggeluid en daarmee ook in de MGR en het Milieueffectrapport Nationale Omgevingsvisie (PlanMER NOVI).

In 2011 is ervoor gekozen de geluidnormstelling aan te passen aan de Europese dosismaat Lden, die beter met ervaren hinder correleert dan de tot nu toe in het Activiteitenbesluit gebruikte dosismaat. De gekozen normering van 47 dB Lden (en de aanvullende normering voor de nacht van 41 dB Lnight) komt overeen met de eerdere maximaal toelaatbare waarden binnen het Activiteitenbesluit en met de voormalige uitvoeringspraktijk binnen de vergunningverlening.

Uit een vergelijking van een normwaarde van 47 dB Lden met de destijds door TNO opgestelde dosis-effectrelatie, blijkt dat bij deze waarde circa 9% ernstige hinder mag worden verwacht. Een dergelijk niveau van ernstige hinder is goed vergelijkbaar met wat bij de normering voor wegverkeer, railverkeer en industriëlawaaï als maximaal toelaatbaar wordt beschouwd. Wat betreft de normeringssystematiek is voor windturbines aangesloten bij de eerder gangbare praktijk van een algemene uniforme norm waarbij maatwerk toegepast kan worden.

Geluidadaptief bouwen heeft veel raakvlakken met de *soundscape*-benadering. Het Rijk staat hier positief tegenover en heeft daarover ook een boekje uitgegeven: "Inventarisatie Stedenbouwkundige Soundscape Projecten in Nederland". Het is een aanpak die, vooral waar de standaardwaarden worden overschreden en gemeenten beleidsvrijheid hebben om hogere geluidbelastingen toe te staan, kan helpen de kwaliteit van de geluidomgeving te verbeteren. Gemeenten hebben hier ruime mogelijkheden voor. Er zijn voor zo ver het Rijk bekend geen belemmeringen in de regelgeving.

Luchtkwaliteit

Indieners vragen om een 'Nationale aanpak voor luchtkwaliteit' vanwege de afhankelijkheid van stedelijke luchtkwaliteit van emissies uit andere gemeenten, provincies en het buitenland. Verzocht wordt om luchtkwaliteit te benoemen als onderwerp van nationaal belang en om 2030 te noemen als deadline voor het halen van een gezondheidswinst die overeenkomt met de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Indieners verzoeken ook om concrete doelen voor landelijk en stedelijk gebied te formuleren. Het verzoek is om het streven naar de WHO-advieswaarden in 2025 in de NOVI op te nemen. Andere indieners vragen aandacht voor de verslechtering van de luchtkwaliteit door een toename van het gebruik van pelletkachels door bewoners die van het gas af moeten.

Reactie

De luchtkwaliteit in steden, zoals Amsterdam wordt mede bepaald door regionale, nationale en internationale emissies van luchtverontreinigende stoffen. Tegelijk beïnvloeden emissies vanuit steden zoals Amsterdam de luchtkwaliteit van gemeenten in de omgeving. Het Kabi-

net werkt met het Schone Lucht Akkoord aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit waarbij wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030. Inzet is het realiseren en het behalen van 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016, voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen. In de Kamerbrief van 2 juli 2019²⁰ is aangegeven dat het Kabinet een permanente verbetering van de luchtkwaliteit als een nationaal belang ziet. De luchtkwaliteitsdoelen voor Nederland passen daarom in de langetermijnstrategie van het Kabinet voor een duurzame, gezonde fysieke leefomgeving. De luchtkwaliteitsdoelen waarin wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden worden daarom verankerd in de NOVI. Naast een doelstelling voor 2050, is er hiermee ook een tussendoel geformuleerd voor 2030. De ambitie is dat in 2030 voldaan wordt aan de advieswaarden van de WHO.

Pelletkachels zijn schoner dan gewone houtkachels. Het Kabinet heeft per 1 januari 2020 de subsidie op pelletkachels stopgezet vanwege het feit dat ook voor de pelletkachels geldt dat de maatschappelijke baten lager zijn dan de kosten.

Gevaarlijke stoffen – rubber korrels

De vraag van deze indieners betreft de mogelijke gevolgen en het voorkómen van perverse effecten van het Rijksbrede programma Circulaire Economie op het gebied van milieu en gezondheid, die in het PlanMER en de ontwerp-NOVI worden afgewogen. Hierbij wordt het voorbeeld van rubberkorrels op kunstgrasvelden genoemd, die zonder vergunning kunnen worden toegepast. Er is volgens de indieners onvoldoende zicht op samenhang en integraliteit, maar het heeft wel grote gevolgen voor de gezondheid van burgers.

Reactie

Het PlanMER brengt kansen en risico's van de beleidskeuzes in de NOVI in beeld. Daarbij wordt in een aantal gevallen geconstateerd dat deze risico's om aanvullende maatregelen vragen. Daarvoor kan gedacht worden aan nationale beleidskeuzes en aan nadere gebiedsgerichte of sectorale uitwerkingen. Dit is ook het geval voor specifieke (milieu)onderwerpen die geen plek in de NOVI hebben gekregen.

Bij het streven naar circulaire economie moet het circuleren van gevaarlijke (afval-)stoffen – bijvoorbeeld als grondstof - natuurlijk zo veel mogelijk vermeden worden. Activiteiten in het kader van het programma Circulaire Economie moeten gewoon voldoen aan bestaande wetten regelgeving voor chemicaliën en afvalstoffen. Als, door nieuwe inzichten, toch schadelijke effecten voor mens en milieu worden geconstateerd, zullen passende maatregelen volgen. Het gezondheidsrisico van sporten op kunstgrasvelden met rubberkorrels is praktisch waarloosbaar gebleken. Meer informatie over het uitgevoerde onderzoek naar rubbergranulaat is te lezen op de website van het RIVM²¹.

6.2.5 Het mobiliteitssysteem

Voldoende ruimte voor transitie naar duurzame mobiliteit

In de zienswijzen wordt aangegeven dat voldoende ruimte beschikbaar moet worden gesteld voor de transitie naar duurzame mobiliteit. Dit betreft zowel het creëren van de randvoorwaarden voor (waterstof-)elektrisch vervoer als het anders inrichten van het mobiliteitssysteem. Volgens de zienswijzen heeft het Rijk een grote rol te spelen in het faciliteren van de fiets, deelconcepten en zelfrijdende voertuigen. Daarnaast kan de overheid, volgens de zienswijzen, tevens een rol spelen in het beperken van de mobiliteitsbehoefte door de wijze waarop de ruimtelijke inrichting plaatsvindt. De reacties kunnen in twee onderwerpen worden ingedeeld: (1) creëren van de randvoorwaarden voor duurzame mobiliteit en (2) sturing geven middels de ruimtelijke inrichting. Hieronder wordt per onderwerp kort ingegaan op de zienswijzen en de wijze waarop deze in de definitieve NOVI worden verwerkt. Indieners vragen het Rijk zich te committeren aan investeringen OV, fiets en mobiliteit deelsystemen.

²⁰ TK 30175, nr. 339

²¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2018, *Rubbergranulaat*, zie <https://www.rivm.nl/rubbergranulaat>

Reactie

De transitie naar duurzame mobiliteit vraagt om andere keuzes in de ruimtelijke inrichting en onze leefomgeving. Er moet rekening worden gehouden met de aanleg van alternatieve tank- en laadinfrastructuur, er dient voldoende ruimte te worden gereserveerd voor schone modaliteiten en voor nieuwe mobiliteitsconcepten. Het Kabinet zet sterk in op duurzaam vervoer. In het Klimaatakkoord zijn daartoe verschillende afspraken gemaakt die ook inzetten op de fiets, deelconcepten en zelfrijdende voertuigen. Zo wordt ruimte vrijgemaakt voor het plaatsen van extra fietsenstallingen bij stations en met de Green Deal autodelen 2.0 wordt autodelen gestimuleerd. Een integrale aanpak is daarbij nodig. Toekomstige mobiliteit bestaat uit een mix van modaliteiten die op elkaar zijn aangesloten, waarbij het Rijk de regie voert, regionale overheden met maatregelen inzetten op ruimte-efficiënte en zero-emissie mobiliteit en werkgevers samen de massa creëren om zero-emissie woon-werk- en werk-werkverkeer te stimuleren. Daarbij kan niet één modaliteit voorop staan, maar zal altijd een afweging moeten worden gemaakt. In lijn hiermee wordt het Infrastructuurfonds omgevormd naar een Mobiliteitsfonds. Het Kabinet neemt de zienswijzen die oproepen tot aandacht voor fiets, deelconcepten en zelfrijdende voertuigen ter harte en ziet dit als ondersteuning van de reeds ingezette route.

Naast het feit dat de transitie naar duurzame mobiliteit ruimte vraagt, kan de ruimtelijke inrichting ook sturend werken richting meer duurzame mobiliteit. Het Rijk faciliteert gemeenten daar waar nodig. Zo heeft het Kabinet bijvoorbeeld milieuzones geüniformeerd en gemeenten de mogelijkheid geboden parkeertarieven te differentiëren om het gebruik van elektrische auto's in stedelijk gebied te stimuleren. Met werkgevers wordt in de Coalitie Anders Reizen samengewerkt om bijvoorbeeld bedrijven te stimuleren werklocaties nabij openbaar vervoer te openen. De fietsambassadeurs laten zien hoe het gebruik van de fiets kan worden gestimuleerd. Op die wijze wordt het voor werknemers eenvoudiger om gebruik te maken van andere modaliteiten dan de auto. Het Kabinet blijft inzetten op een goede samenwerking met medeoverheden en werkgevers om ook in de toekomst in de mobiliteitsbehoefte te kunnen voorzien.

Het Kabinet erkent dat met de NOVI niet alle vraagstukken die daarin worden genoemd, zijn opgelost. Dat komt ook omdat effecten van toekomstige ontwikkelingen in duurzame mobiliteit nog niet (volledig) bekend zijn. In de uitwerking van de NOVI zal blijken dat conflicten ontstaan tussen de verschillende doelen en ambities die in de NOVI staan beschreven. Dat geldt ook voor die ten aanzien van duurzame mobiliteit. Met de opkomst van de zelfrijdende auto komt bijvoorbeeld het gebruik van de fiets en lopen mogelijk onder druk te staan. Voor dit soort conflicten is op voorhand geen eenduidige oplossing te benoemen. Daarvoor zullen maatschappelijke en private partijen samen moeten blijven werken. Het Kabinet is ervan overtuigd dat de samenwerking met partijen op een goede manier wordt gecontinueerd bij de verdere uitwerking van de NOVI.

De NOVI is de visie op hoofdlijnen van het Rijk voor de fysieke leefomgeving. In de NOVI wordt niet vooruitgelopen op investeringen in mobiliteit of bereikbaarheid. Wel onderschrijven we dat verdere groei van de steden niet kan zonder investeringen in vooral ook stedelijke verkeers- en vervoersnetwerken. Investeringsbeslissingen voor mobiliteit zullen uiteindelijk worden gemaakt binnen de kaders van het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MIRT).

Oog voor huidige bereikbaarheidsknelpunten

Indieners stellen dat uitstekende bereikbaarheid niet alleen iets is voor 2050, maar ook voor nu. Er worden verschillende aandachts- en knelpunten genoemd zoals de problemen met de Waalbrug bij Gorinchem, verschillende knelpunten op de A50 en een sterke (en groeiende) pendel tussen Amersfoort en Amsterdam en Utrecht. Opgeroepen wordt om bij investeringen in bereikbaarheid oog te hebben voor de relaties tussen de grote steden en de regio's. Daarnaast wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de verstedelijkingsstrategie voor de Metropoolregio.

Reactie

Uiteraard werken we niet alleen aan een uitstekende bereikbaarheid in 2050, maar ook in het hier en nu, waarbij er volop aandacht is voor de veroudering van infrastructuur die in de

zienswijze wordt benoemd. In de NOVI is het in stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur opgenomen als nationaal belang. Daaronder wordt de veroudering van de infrastructuur en de grote vervangings- en renovatieopgave die daaruit voortvloeit benoemd als een uitdaging. In dat kader wordt ook nu al gewerkt aan het onderhouden, verjongen, vernieuwen en verduurzamen van de bestaande infrastructuurnetwerken.

In de NOVI (nationaal belang 6) wordt beschreven dat een goed functionerend mobiliteitsstelsel en een goede bereikbaarheid op alle schaalniveaus het economische en sociale belang dient. Het in samenhang functioneren van het totale stelsel van wegen, spoorwegen, vaarwegen, infrastructuur voor lopen en fietsen, multimodale knooppunten en stations, havens en luchthavens is daarom een nationaal belang. Daarbij gaat het dus ook om relaties (en bereikbaarheid) tussen grote steden en de regio. Daarnaast komt onder beleidskeuze 3.2 terug dat het Rijk een integrale verstedelijkingsstrategie hanteert. In samenwerking met decentrale overheden en andere relevante belanghebbenden worden – bijvoorbeeld via het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma voor Utrecht (MRU) – nadere afspraken over bereikbaarheid, ruimtelijke ontwikkeling en de financiering daarvan gemaakt.

6.2.6 Hoofdinfrastructuur

Aandacht voor internationale spoor- en wegverbindingen

Indieners menen dat de ontwerp-NOVI voorbijgaat aan het economisch belang van de regio Belgisch Noord-Limburg voor het achterland van de Brainport Eindhoven en de relatie binnen de ELAT (Eindhoven-Leuven-Aachen triangle). Er wordt meer aandacht gevraagd hiervoor binnen de beleidskeuzes 2.3 en 2.5. Specifiek voor: ambities voor het versterken van internationaal openbaar vervoer en internationale spoor- en wegverbindingen.

Reactie

Het Kabinet zet in de NOVI een richting neer. Dit biedt perspectief, maar deze richting vraagt om goede uitwerking per gebied. Om dit effectief en doelgericht te laten zijn, zullen de overheden afspraken maken over hoe dit bestuurlijk voortvarend te doen. De verscheidene opgaven die we kennen in Nederland, betekenen keuzes maken en kiezen voor samenwerking tussen overheden en departementen. Meer regie vanuit het Rijk betekent niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden, wel het geven van richting op grote opgaven en het regisseren van een goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Al deze opgaven kunnen alleen aangepakt worden als we heel Nederland benutten en ook zorgen voor een duurzame aansluiting van alle delen van Nederland. Dit betekent niet dat overal hetzelfde moet gebeuren. Het betekent wel dat van alle gebieden het ontwikkelpotentieel volledig benut moet worden. Dit vraagt voor alle regio's een specifieke strategie. Een goed verbonden netwerk legt de basis voor onze ruimtelijke hoofdstructuur. Ook de grensoverschrijdende bereikbaarheid is daarbij essentieel. Om dit effectief en doelgericht te laten zijn, zullen de overheden afspraken maken over hoe dit bestuurlijk voortvarend te doen. Op basis van de nationale keuzes en –strategieën zullen met de medeoverheden keuzes gemaakt worden. Dit gebeurt in de Omgevingsagenda's. Uiterlijk in het najaar van 2021 moeten de Omgevingsagenda's voor heel Nederland gereed zijn. Ook de betrokken partijen over de grens worden betrokken bij het opstellen van deze agenda's.

Snel naar uitvoeringsafspraken

Indieners menen dat er vanuit de NOVI snel moet worden doorgeschakeld naar uitvoeringsafspraken en gelijktijdig al actie en investeringen. De ontwerp-NOVI legt veel nadruk op omgevingsagenda's als vervolgstap, terwijl er in gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's al breed gedeelde agenda's liggen. Verschillende indieners zijn bang dat er een herhaling van zetten optreedt, keuzes opnieuw ter discussie komen en geen voortgang wordt geboekt.

Indieners vragen ook om het meenemen van slappe bodem bij het nationaal belang over instandhouding en ontwikkeling van de hoofdinfrastructuur.

Reactie

De NOVI geeft een visie op hoofdlijnen van het beleid op de fysieke leefomgeving. In de Uitvoeringsagenda wordt ingegaan op hoe en waar we dat beleid verder vormgeven en uitvoering geven. Dit zal onder andere plaatsvinden in de omgevingsagenda's en NOVI-

gebieden. Ondertussen ligt het werk niet stil. We werken hard aan de woon- en bereikbaarheidsopgaven in de steden, onder andere in de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. Dat continueren we. Vanzelfsprekend is dat wat er in die bereikbaarheidsprogramma's al aan breed gedeelde agenda's is opgesteld, een basis is voor de op te stellen omgevingsagenda's.

De nationale belangen in de NOVI zijn sectorspecifiek, bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving moet rekening gehouden worden met allerlei andere aspecten (belangen en ontwikkelingen) in die fysieke leefomgeving, waaronder ook slappe bodems.

Op 20 juni 2019 is door het Kabinet een brief naar de Kamer gezonden over de Rijksbrede inzet op bodemdaling²². In deze brief wordt de problematiek van bodemdaling in de binnensteden en daarmee samenhangende opgaven onder meer voor grondwater, schade aan gebouwen door paalrot en verzakkingen en het beheer van de openbare ruimte benoemd en wordt beschreven op welke wijze vanuit het Rijk wordt bijgedragen aan het omgaan met deze opgaven.

In het najaar van 2019 is onder regie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Regio Deal Bodemdaling Groene Hart met de desbetreffende gebiedspartijen overeengekomen. Met deze Regio Deal wordt een impuls gegeven aan de kennisontwikkeling en informatievoorziening voor het tegengaan van en het omgaan met bodemdaling van slappe bodems in zowel het landelijke als het stedelijke gebied.

Op 3 december 2019 heeft het Kabinet een brief naar de Tweede Kamer verzonden over de ontwikkelingen ten aanzien van de funderingsproblematiek²³. Zoals in deze brief is aangegeven is per 1 januari 2019 het Rijksprogramma Aanpak Funderingsproblematiek van start gegaan, dat tot doel heeft het verzamelen en delen van kennis en het bevorderen van kennisontwikkeling en innovaties op het gebied van de aanpak van funderingsproblematiek. Dit programma wordt in opdracht van het Kabinet uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en zal extra inzetten op het delen van kennis met gemeenten met een hoog risicoprofiel. Ook wordt in deze brief de voortgang beschreven voor het Fonds Duurzaam Funderingsherstel.

6.3 Beleidskeuzes

6.3.1 Duurzame ontwikkeling en integrale verstedelijking

Integraliteit van mobiliteits- en verstedelijkingsopgaven

Indieners pleiten ervoor dat de ontwerp-NOVI uitgewerkt wordt in een samenhangende integrale mobiliteits- en verstedelijkingsopgave voor Nederland. Verzocht wordt de verstedelijkingsstrategie nadrukkelijk te koppelen met Toekomst Beeld OV (TBOV) en daarin ook andere mobiliteitsknopen/-hubs te betrekken. Indieners zien ook graag meer aandacht voor het belang (van overall) OV en menen dat OV-bereikbaarheid een voorwaarde voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet zijn. Daarbij moet ook recht worden gedaan aan gebieden buiten de Randstad. Dat kan betekenen dat bij nieuwe ontwikkelingen daar ook nieuwe OV-concepten moeten worden ontwikkeld. Indieners vragen het Rijk dat te bevorderen. Gemeenten zoals Amersfoort vragen aandacht voor de balans tussen wonen en werken in stedelijke gebieden. De groei van het aantal woningen zou gepaard moeten gaan met een groei van het aantal arbeidsplaatsen waarbij woon- en werklocaties in elkaars nabijheid zouden moeten worden gerealiseerd.

Andere indieners zijn van mening dat in tegenstelling tot de compacte stad juist uitbreiding van woongebied duurzame mobiliteit mogelijk maakt. In hun ogen ligt te veel de focus op de Randstad en te weinig op de overige gebieden in Nederland. Specifiek wordt meer aandacht gevraagd voor gebieden met bevolkingsdaling- en vergrijzingsgebieden zoals Drenthe,

²² TK 35000-J, nr. 33

²³ TK 30136, nr. 52

Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en Zuid-Limburg, in relatie tot de landelijke transitie, duurzame ontwikkeling, mobiliteit en leefbaarheid. Indieners vragen ondersteuning en aandacht hiervoor in de definitieve NOVI.

Diverse vragen zijn gesteld over de verstedelijkingsstrategie in nabijheid van OV-knooppunten. Een vraag is of het Rijk zicht heeft op de potentiële bouwcapaciteit op OV-knooppuntlocaties en in welke mate dit aansluit op de woonbehoeften. Daarnaast vragen indieners welke additionele maatregelen het Rijk inzet om de vervoerscapaciteiten te vergroten op deze locaties, en welke middelen of instrumenten het Rijk hierbij aanreikt om dit te ondersteunen en stimuleren.

De ontwerp-NOVI roept bij enkele indieners ook vragen op over de mate van sturing op buitenstedelijke ontwikkelingen en vrezen dat makkelijke locaties de voorkeur zullen krijgen boven moeilijke binnenstedelijke locaties, met als gevolg aantasting van natuur en landschap, toename van het autogebruik en meer verharding.

Andere indieners missen in de ontwerp-NOVI een steviger keuze voor natuurinclusief bouwen. Een integrale en samenhangende aanpak zou zich ook duidelijk moeten richten op de vraag hoe biodiversiteit in de verstedelijkingsstrategie kan worden meegenomen. Ook worden vragen gesteld hoe compacte verstedelijking kan samengaan met klimaatadaptie en vergroening van stedelijke gebieden.

Reactie

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 combinatie van bescherming en ontwikkeling van een stedelijke omgeving, die door de inwoners wordt ervaren als aantrekkelijk en waardevol. Daarom kiest het Kabinet voor een integrale verstedelijkingsstrategie waarin de verschillende opgaven en belangen in samenhang kunnen worden afgewogen, rekeninghoudend met de gebiedsspecifieke omstandigheden, en de relaties tussen de verschillende opgaven.

Naast de grote steden staan ook de landelijke regio's voor grote uitdagingen zoals krimp en vergrijzing, naast alle landelijke transitie. De NOVI is een rijksvisie op de hele fysieke leefomgeving van Nederland op het gebied van woningbouw, energietransitie, bereikbaarheid, klimaatverandering en circulaire economie. Deze maatschappelijke opgaven zijn groot en vaak met elkaar verweven. De NOVI (inclusief het vervolgproces) helpt om keuzes te maken waar dat nodig is. In de omgevingsagenda's, die na het verschijnen van de definitieve NOVI zullen volgen, zal per omgevingsagenda een regio-specifieke uitwerking van de NOVI worden gemaakt. In totaal worden er vijf omgevingsagenda's opgesteld.

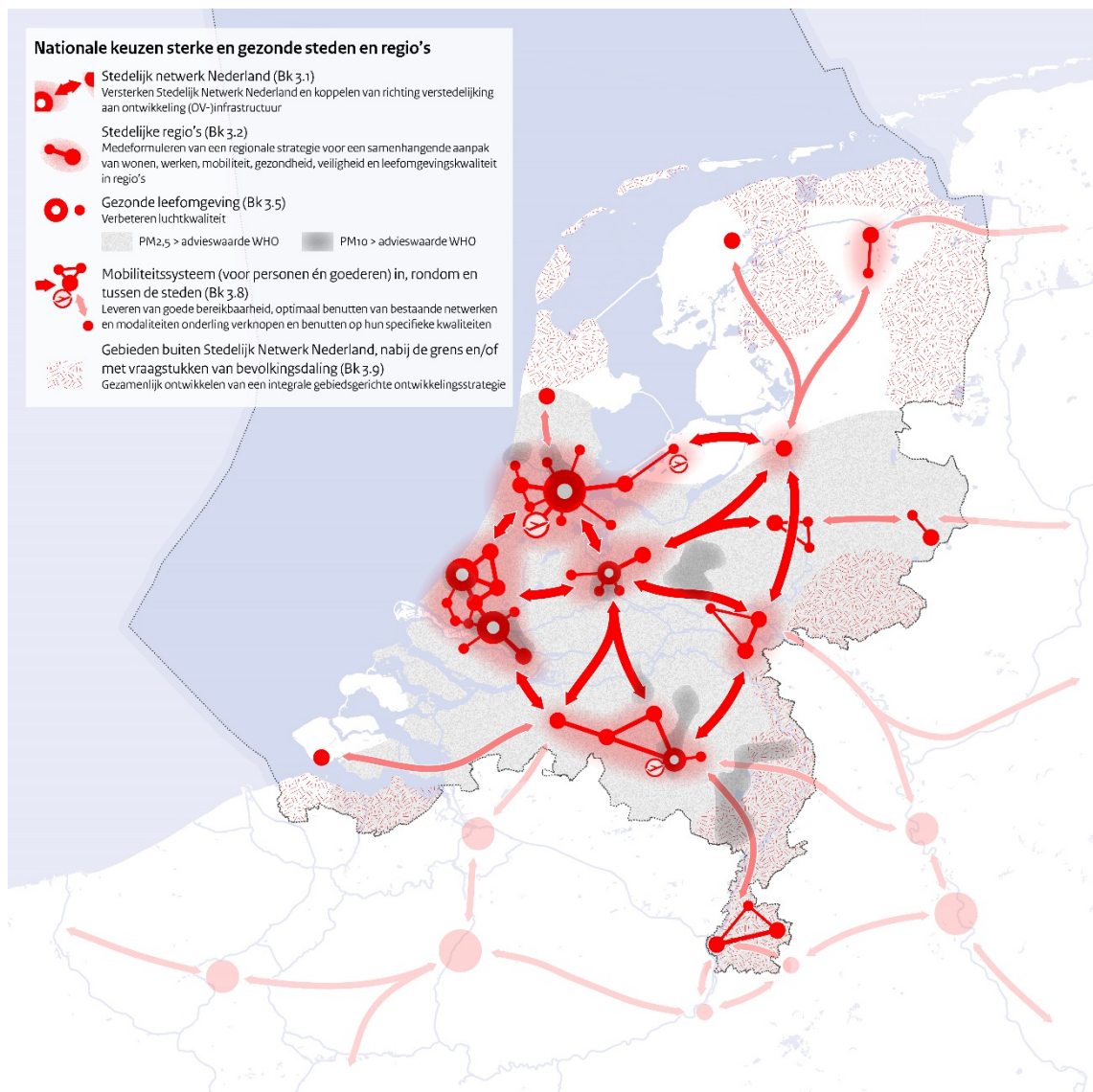
Duurzame mobiliteit is een belangrijk onderdeel van de NOVI, maar moet niet los gezien worden van de verstedelijkings- en leefbaarheidsopgaven. Om te zorgen voorgoed bereikbare steden en regio's, en een gezonde leefomgeving, zet de NOVI in op het gebruik van duurzame mobiliteit voor alle gebieden in Nederland. Zowel in hoogstedelijke gebieden (bijvoorbeeld door in te zetten op fietsen) als in landelijke gebieden (elektrisch busvervoer).

Op het gebied van knooppuntontwikkeling in de verstedelijkingsstrategie werken Rijk en regio gezamenlijk aan de invulling van deze beleidskeuze. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de brede bereikbaarheidsprogramma's in de vier grote steden, waarbij gemeenten, provincies, vervoersregio's en het Rijk gezamenlijk de opgave van verdichting nabij knooppunten oppakken.

In de NOVI is het belang van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem toegelicht. Dit geldt zowel binnen Nederland, als in de verbindingen met het buitenland. Deze ambitie deelt de NOVI met het Toekomstbeeld OV. Specifieke keuzes voor treinverbindingen worden in programma's uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MIRT) en de nadere uitwerking

van het Toekomstbeeld OV nog onderzocht. De uitkomsten van het Toekomstbeeld OV worden in het najaar van 2020 bekend. Binnen het Toekomstbeeld OV zal de komende jaren verder specifiek aandacht gegeven worden aan de potentie van busvervoer.

Mede gezien de ingediende zienswijzen en moties in de Tweede Kamer heeft het Kabinet besloten meer sturing te geven op een aantal onderwerpen. In de definitieve NOVI wordt inhoudelijk dieper ingegaan op de koppeling tussen de NOVI en bijvoorbeeld het Toekomstbeeld OV en de Schets Mobiliteit naar 2040. Zo kiest het Kabinet ervoor meer te sturen op ontwikkeling van Nederland tot één stedelijk netwerk - het Stedelijk Netwerk Nederland-, en dit te koppelen aan het realiseren van een optimale infrastructuur en goede omgevingskwaliteit. Op onderstaande afbeelding is een kaartbeeld opgenomen van dit stedelijk netwerk. Dit geeft een beeld van de relatie tussen (in dit geval) het infrastructuurnetwerk (met name OV) en de verstedelijking. Voor het gehele stedelijke netwerk zijn uiteraard alle modaliteiten (wegen, OV, fiets en lopen) van belang.



Er zal op heel veel plekken in Nederland gebouwd moeten worden, waarbij we de vraagontwikkeling volgen. Daarin zien we een nadruk op het brede midden van Nederland (gebied Randstad, Amersfoort, Zwolle, Arnhem-Nijmegen, Brabantse stedenrij), waarbij duidelijk is dat ook daarbuiten belangrijke, mede grensoverschrijdende, ontwikkelingen nodig zijn.

In de gebieden met de grootste bouwopgave werkt het Kabinet samen met de medeoverheden in Woondeals en regionale verstedelijkingsstrategieën (gereed eind 2020) om te zorgen voor voldoende plancapaciteit, bouwsnelheid en keuzes over de juiste locaties, in samenhang met beslissingen over infrastructuur, werklocaties en publieke en private voorzieningen. Het Kabinet is in overleg met provincies (en gemeenten) over de vormgeving van de leefomgeving vanuit het perspectief van één overheid. Dit wordt gekoppeld aan het initiatief van de NEPROM (in samenwerking met een groot aantal publieke en private partijen), de zogeheten NOVI-alliantie, om Regionale Investeringsagenda's op te stellen.

Het Kabinet beseft dat compacte verstedelijking meer druk legt op de opgave voor klimaatadaptatie en dit zou, als het zonder aandacht voor de menselijke maat en kwaliteit gebeurt, kunnen leiden tot minder groen. Dat is nadrukkelijk echter niet de bedoeling van de NOVI. In de NOVI wordt ingezet op een combinatie van verdichting en kwaliteitsverbetering van het stedelijk leven. De grotere interesse voor het wonen in de stad, verduurzaming van het stedelijk mobiliteitssysteem, een goede ontwerpbenadering en een extra inzet op vergroening van de stad, bieden de mogelijkheid om beiden te realiseren.

In de definitieve NOVI staat aangegeven dat ingezet wordt op een geconcentreerde stedelijke ontwikkeling, waarbij nieuwe locaties bij voorkeur binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd worden. Mocht er toch een keuze gemaakt worden voor buitenstedelijke ontwikkeling, dan is een zorgvuldige besluitvorming nodig op basis van een integrale afweging van alle aanwezige kwaliteiten en behoeften. Voor deze locaties gelden dezelfde milieueisen en –ambities als voor binnenstedelijke locaties. Van de steden wordt een aanpak verwacht voor het verbeteren van de kwaliteit van de stadsranden, met een goede aansluiting van de stad en het omliggende landelijk gebied. En het Rijk ontwikkelt samen met gemeenten een samenhangende aanpak van het groen in de stad om een impuls te geven aan het vergroenen van de stad. Een natuurinclusieve stedenbouw en natuurinclusief bouwen zijn daarbij het uitgangspunt. Maatwerk is daarbij nodig gelet op de diversiteit aan kwaliteiten en behoeften per regio.

Zet bij de samenhangende aanpak tevens in op benutting synergie

Een groep indieners omarmt het integrale denken dat de ontwerp-NOVI uitstraalt en ziet kansen om vanuit de integrale en samenhangende aanpak meer duurzaamheid te realiseren, bijvoorbeeld:

- Benodigde investeringen en de opgaven op het vlak van verduurzaming en van klimaatadaptatie te koppelen;
- investeringen te richten op een plek in de Metropool Regio Amsterdam (MRA) met het meeste nut voor regionaal economische ontwikkeling; Zuidwest-Amsterdam-Schiphol-Haarlemmermeer;
- benodigde grootschalige (Rijks)investeringen (infrastructuur en groen/recreatie) in agrarisch gebied in de stedelijke regio en die voor een uitloopgebied voor de stad vanwege de verstedelijkingsopgave in Metropool Regio Amsterdam (MRA) te koppelen;
- Nederland als een stedelijk netwerk neer te zetten en deze gedachte door te vertalen naar nationaal ruimtelijk economisch beleid en innovaties in samenwerking en bekostiging;
- aandacht te besteden aan diversiteit wat betreft omvang steden/kernen en hun ontwikkelingstempo;
- met financiële instrumenten en samenwerking met werkgeversorganisaties te sturen op 'wonen waar je werkt';
- het koppelen van *smart cities* aan *smart mobility* en *smart energy*.

Reactie

De NOVI richt zich nadrukkelijk op een samenhangende aanpak. In beleidskeuzes 3.2 en 3.4 heeft het Kabinet dit opgenomen om zo de aangedragen kansen te benutten om tot synergie te komen. Zo meent het Kabinet dat verduurzaming van de bestaande woningvoorraad op wijkniveau programmatisch en inhoudelijk nog verder moet worden ingevuld. De synergie die daarbij mogelijk is met ingrepen ter vergroting van de klimaatbestendigheid in de vorm van besparingen, minder overlast en vergroting draagvlak moet zeker benut worden. Als de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad programmatisch nadere invulling krijgt, zal ook de synergie met de inzet op andere doelen zoals klimaatadaptatie en energietransitie

nader worden uitgewerkt.

Het Kabinet vindt echter het voorstel te voorbarig om nu al de investeringen te richten op een plek in Metropool Regio Amsterdam (MRA) met het meeste nut voor regionaal economische ontwikkeling: Zuidwest-Amsterdam-Schiphol-Haarlemmermeer. De investeringen moeten worden gericht op de keuzes die voortvloeien uit de Verstedelijkingsstrategie voor de Metropool Regio Amsterdam (MRA), die nu door overheden gezamenlijk wordt opgesteld. Daarbij zullen inderdaad prioriteiten moeten worden gesteld. Naast de bijdrage aan de regionale en nationale economische ontwikkeling, zal daarbij ook de bijdrage aan het terugdringen van het woningtekort, de energietransitie en klimaatadaptie en effecten op de mobiliteit een criterium zijn.

Het Kabinet bekijkt (Rijks)investeringen in de stedelijke regio/uitloopgebied voor de stad in een breder perspectief. Na het verschijnen van de ontwerp-NOVI heeft het Kabinet 2 miljard euro gereserveerd voor een impuls van de woningbouw in de stedelijke regio's met de grootste woningvraag. Maar de stedelijke ontwikkeling op langere termijn vergt verdergaande investeringen in onder meer stedelijke mobiliteit en omgevingskwaliteit. Een studiegroep heeft voor het Kabinet de mogelijkheden voor alternatieve bekostiging hiervan bekeken. In de miljoenennota heeft het Kabinet aangekondigd te komen met een agenda om het duurzame verdienvermogen van Nederland te versterken en daarvoor een nationaal investeringsfonds te onderzoeken. Bij de voorbereiding van de volgende kabinetsperiode zal moeten worden bezien of en hoe met gebruik van de reguliere budgetten financiële ruimte kan worden gemaakt voor aanvullende investeringen in de stedelijke ontwikkeling.

Ook het Kabinet ziet Nederland als een stedelijk netwerk. In de definitieve NOVI is dit verder uitgewerkt. Hierbij heeft het Kabinet aandacht voor diversiteit in omvang van steden/kernen en hun ontwikkelingstempo. We kiezen voor steden en regio's die vanuit hun eigen kwaliteiten optimaal bijdragen aan de kracht van Nederland als geheel en een gezonde en klimaatbestendige omgeving bieden aan iedereen die er woont, werkt en verblijft. Het Kabinet ziet dat de ruimtelijke dynamiek uiteenloopt en de processen in de verschillende steden en regio's daardoor verschillen. De integrale verstedelijkingsstrategie van de NOVI geldt voor alle steden en regio's, maar de concrete invulling daarvan zal in elke regio anders zijn.

De verstedelijkingsopgave waar we in Nederland voor staan, is een complexe opgave die alleen gezamenlijk goed is aan te pakken. Regio en Rijk zullen daarom de krachten moeten bundelen om de verschillende opgaven die bij verstedelijking horen, waaronder ook de mobiliteit, aan te pakken. Dat geldt ook voor de bekostiging van die opgaven. Zowel Rijk, regio als andere partijen zullen daarvoor vaak verschillende bronnen moeten kunnen inzetten. In de Uitvoeringsagenda zal worden beschreven hoe dat kan werken. Er bestaat echter geen blauwdruk, omdat elk gebied zijn eigen kansen, uitdagingen en actoren kent.

In de NOVI kiest het Kabinet ervoor om de behoefte aan ruimte voor wonen, werken en voorzieningen zoveel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied te accommoderen. Hiermee wordt nabijheid gecreëerd waardoor groei van langeafstandsverplaatsingen wordt verminderd. In het MIRT werken we binnen het programma 'Slim en Duurzaam' met werkgevers samen om die nabijheid ook te vertalen naar ander mobiliteitsgedrag (bijvoorbeeld het stimuleren van fietsen).

Concepten van slimme huizen, gebouwen, vervoermiddelen en steden zijn enkele van de vele manieren die kunnen bijdragen om de doelen die worden gesteld in de NOVI te bereiken. Het is aan lokale overheden, organisaties, marktpartijen en de maatschappij gezamenlijk om te werken aan dit soort initiatieven. Vanuit de NOVI en de Omgevingswet wordt deze vorm van samenwerking mogelijk gemaakt en aangemoedigd.

Verstedelijking in relatie tot bodemdaling en zeespiegelrijzing

Indieners vragen hoe het Rijk denkt om te gaan met de grote woningbouw- en verstedelijkingsopgaven in gebieden waar sprake is van bodemdaling of die onder zeeniveau liggen. In de Randstad is de druk op de woningmarkt hoog en is er dringende behoefte aan

nieuwe woningen. Er moet snel gebouwd worden, maar de locaties die daarvoor in aanmerking komen scoren vaak ongunstig als het gaat om bodemdaling of klimaatrobuustheid. Hoe worden afwegingen gemaakt tussen tempo maken en klimaatrobuust bouwen?

Andere indieners wijzen erop dat sommige binnensteden onder druk staan door aanhoudende bodemdaling met als gevolg problemen met grondwater en schade door verzakking van monumenten. De duurzame aanpak van de openbare ruimte is daar een uitdaging evenals geconcentreerde verstedelijking, maar is essentieel om de nationale belangen 1, 2, 4, 8 en 16 te borgen. Indieners vragen hier aandacht voor en pleiten voor een samenhangende aanpak.

Reactie

In de NOVI is veel aandacht voor klimaatverandering en waterveiligheid. Het kabinetsbeleid is erop gericht dat Nederland ook in 2050 nog goed beschermd is tegen de gevolgen van klimaatverandering, zoals zeespiegelrijzing. Dat vraagt ook aandacht hiervoor in de gebouwde omgeving. Waar bodemdaling in de Randstad vaak het gevolg is van lage polderpeilen moeten wellicht andere keuzes worden gemaakt. Het Kabinet acht de regionale verstedelijkingsstrategieën daarvoor het passende instrument. In dat kader kunnen afwegingen worden gemaakt tussen meer tijd vragende binnenstedelijke ontwikkellocaties en sneller te realiseren locaties die minder gunstig zijn uit oogpunt van bodem of klimaatrobuustheid.

Op 20 juni 2019 is door het Kabinet een brief naar de Kamer gezonden over de Rijksbrede inzet op bodemdaling²⁴. In deze brief wordt de problematiek van bodemdaling in de binnensteden en daarmee samenhangende opgaven onder meer voor grondwater, schade aan gebouwen door paalrot en verzakkingen en het beheer van de openbare ruimte benoemd en wordt beschreven op welke wijze vanuit het Rijk wordt bijgedragen aan het omgaan met deze opgaven.

Najaar 2019 is onder regie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Regio Deal Bodemdaling Groene Hart met de desbetreffende gebiedspartijen overeengekomen. Met deze Regio Deal wordt een impuls gegeven aan de kennisontwikkeling en informatievoorziening voor het tegengaan van en het omgaan met bodemdaling van slappe bodems in zowel het landelijke als het stedelijke gebied.

Op 3 december 2019 heeft het Kabinet een brief naar de Kamer verzonden over de ontwikkelingen ten aanzien van de funderingsproblematiek²⁵. Zoals in deze brief is aangegeven is per 1 januari 2019 het Rijksprogramma Aanpak Funderingsproblematiek van start gegaan, dat tot doel heeft het verzamelen en delen van kennis en het bevorderen van kennisontwikkeling en innovaties op het gebied van de aanpak van funderingsproblematiek. Dit programma wordt in opdracht van het Kabinet uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), en zal volgend jaar extra inzetten op het delen van kennis met gemeenten met een hoog risicoprofiel. Ook wordt in voornoemde brief de voortgang beschreven voor het Fonds Duurzaam Funderingsherstel.

6.3.2 Wonen: markt, voorraad en bouwopgave

Vraag en aanbod van woningen

Indieners vragen meer aandacht voor een goede afstemming tussen de vraag en het aanbod van woningen. Zij verzoeken het Kabinet daarbij beter rekening te houden met de trends en ontwikkelingen zoals de vergrijzing, kleiner wordende huishoudens, mogelijkheden van do-motica, culturele verschillen en thuiswerken. Indieners menen dat er veel beter en toekomst-gerichter onderzoek naar de woningbehoefte nodig is. Daarin zou ook de opvang van asielzoekers en huisvesting van arbeidsmigranten moeten worden meegenomen. Ook zijn er indieners van mening dat de woningbouw meer aanbod gestuurd mag zijn.

²⁴ TK 35000-J, nr. 33

²⁵ TK 30136, nr. 52

Andere indieners vragen expliciete aandacht voor gezonde woningen in een omgeving met een kwalitatief goed leefklimaat met schone lucht, niet te veel lawaai, veel water en groen. Indieners menen dat woningbouwplannen vaak te financieel gedreven zijn ten koste van de woonkwaliteit. Juist nu de vraag naar woningen groot is, is de kans op het bouwen van woningen van matige kwaliteit groot. Aan het Rijk wordt gevraagd dit te voorkomen. Een aantal indieners vraagt of het Rijk haar beleid meer wil richten op het verlagen van de milieudruk van woningen. Zij denken bijvoorbeeld dat woningen kleiner en efficiënter ingedeeld kunnen worden om onnodige milieudruk te voorkomen. Anderen denken aan circulaire woningbouw zoals in *Brainport Smart City*. Kan het Bouwbesluit wellicht zo worden aangepast dat met het oog op de toekomst nu al kleiner en circulair wordt gebouwd? Er zijn ook indieners die menen dat er ruimer naar de woning als gebouw moet worden gekeken. Zij denken aan de term 'flexgoed' om aan te geven dat gebouwen vaak voor meer functies kunnen worden gebruikt en dat er in woningen ook vaak andere activiteiten dan wonen prima kunnen worden verricht. Zij pleiten voor het verruimen van deze mogelijkheden.

Reactie

In de NOVI is aangegeven dat de regio's zorgen voor een woningaanbod dat aansluit op de vraag en voldoende gedifferentieerd is qua onder meer woningmilieu en -type. De NOVI stelt dat we deze vraagontwikkeling volgen. Het Rijk brengt jaarlijks het rapport 'de Staat van de Woningmarkt' uit, waarin uiteengezet wordt hoe de Nederlandse woningmarkt er voor staat. In dit rapport zijn cijfers te vinden over ontwikkelingen op de Nederlandse woningmarkt en ieder jaar worden er meerdere onderwerpen die met de woningmarkt samenhangen verder verdiept. In de Staat van de Woningmarkt worden data gebruikt die afkomstig zijn uit verschillende bronnen om op deze manier een compleet beeld te kunnen schetsen. Naast deze jaarlijkse rapportage werkt het Rijk aan een dashboard waar actuele regionale cijfers op te vinden zijn. De verschillende databronnen die het Rijk gebruikt voor het schrijven van de Staat van de Woningmarkt zijn ook gebruikt bij het schrijven van de NOVI en deze worden als betrouwbaar beschouwd.

Om de actuele kwalitatieve vraag te bepalen worden door decentrale overheden veelal regio specifieke analyses gemaakt. Daarbij heeft de planning en ontwikkeling van nieuwe woongebieden een lange doorlooptijd en hebben de nieuwe woningen een lange gebruiksduur. Naast de huidige behoefte spelen dan ook de toekomstige kwalitatieve behoeften, bijvoorbeeld als gevolg van de vergrijzing, een grote rol. In de NOVI wordt daarom ook specifiek ingegaan op de woningbehoefte van de snel toenemende groep oudere huishoudens.

In de NOVI is aangegeven dat de overheden de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in kaart brengen zowel op de korte als op de lange termijn. Op deze manier kan bepaald worden of er uitbreiding van de plancapaciteit nodig is, rekening houdend met planuitval. Voor het vaststellen van de woningbehoefte op lange termijn is ook de verwachte doorstroming op de woningmarkt van belang en de mogelijkheden om die verder te stimuleren. Naast de kwantitatieve opgave onderkent het Rijk dat er ook een grote, landelijke, kwalitatieve opgave is voor de bestaande bebouwing. Dit komt bijvoorbeeld terug in afspraken over verduurzaming en het verhogen van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. Door het invoeren van eisen voor Bijna Energie Neutrale gebouwen (de zogenaamde BENG-eisen) moet vanaf 1 juli 2020 alle nieuwbouw bijna energie neutraal zijn. Dit kan het, samen met de afspraken voor het verduurzamen van de bestaande voorraad, makkelijker maken voor huiseigenaren om de eerste stap tot het verduurzamen van de woning te zetten of de woning compleet energieneutraal of zelfs energieleverend te maken.

De woningvraag van zowel arbeidsmigranten als statushouders zijn, net als alle andere woningzoekenden in een regio, onderdeel van de regionale woningvraag. Het Kabinet ziet dat dit onderdeel van de vraag naar woonruimte erg kan fluctueren. Vaak komt de vraag naar woningen door arbeidsmigranten en statushouders onverwacht, waardoor er plotseling een stijging kan zijn van de regionale woningvraag. Door via de Stimuleringsaanpak flexwonen in te zetten op flexwonen wordt in samenspraak met provincies en gemeenten voorzien in de behoefte van mensen die snel huisvesting nodig hebben maar daar niet jaren op kunnen wachten.

Naast fluctuaties in de woningvraag door de toestroom van arbeidsmigranten en statushouders kan de toestroom van asielzoekers ook sterk fluctueren. Het Centraal Orgaan opvang

asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de huisvesting van asielzoekers en staat soms voor de opgave om grote aantallen asielzoekers op korte termijn te moeten huisvesten. Bij deze vorm van hoge nood om opvangcentra te realiseren is er niet voldoende tijd om de reguliere bestemmingsplanprocedure te volgen. Het huisvesten van asielzoekers wordt gezien als taak van het Rijk en dit wordt in de NOVI als dusdanig erkend. In het geval van een grote toestroom van asielzoekers kan het in het kader van een nationaal belang noodzakelijk zijn dat de minister de bevoegdheid tot vergunningverlening aan zich bindt.

Het Kabinet onderschrijft dat een kwalitatief goed leefklimaat vraagt om schone lucht, niet te veel lawaai en veel water en groen in de leefomgeving. Het belang van schone lucht, en voldoende groen en water in de leefomgeving is in de NOVI een onderdeel van prioriteit 3: Sterke steden en regio's. Bij de keuzes voor verstedelijking vormen de kwaliteitseisen van de omgeving een onderdeel. Overheden wordt gevraagd een integraal beeld van de toekomstige leefomgevingskwaliteit te schetsen en in de planvorming aan te geven hoe deze kwaliteit wordt gerealiseerd. Op deze manier voorkomt het Kabinet dat er woningbouwplannen van matige kwaliteit worden gerealiseerd.

De verduurzaming van de woningvoorraad in het kader van klimaatbeleid biedt goede mogelijkheden om tegelijkertijd een verbetering van de kwaliteit van de woningvoorraad te realiseren. Die woningen zullen hierbij over het algemeen ook gezonder worden. Van belang is te zorgen dat woningsisolatie niet tot negatieve gezondheidseffecten leidt. Dit stelt hogere eisen aan de bouwtechniek en heeft effecten op de kostprijs van woningen, die nu al zorgelijk is en problemen oplevert voor starters. Het Kabinet probeert dit spanningsveld tussen kwaliteit en prijs in balans te houden. Dit neemt niet weg dat het belang om bij de verduurzaming ook in te zetten op gezonde woningen wordt onderkend en in de definitieve NOVI duidelijker is aangegeven.

De zienswijzen over kleinere woningen en 'flexgoed' laten zien dat de woonwensen van mensen erg uiteen kunnen lopen. Daarbij wijst het Kabinet erop dat woningen op dit moment een gemiddelde levensduur van circa 80 jaar hebben en in die periode door verschillende bewoners worden gebruikt. Daarom richten we ons met de NOVI primair op de bouw van duurzame, gezonde en goed bruikbare woningen. Het combineren van functies en het streven naar sterke en gezonde steden en regio's wordt onderschreven in de NOVI. Dat 'flexgoed' een bijdrage levert om dit te bereiken, is goed mogelijk. Het is de bevoegdheid van de gemeenten om in hun omgevingsplannen ruimere gebruiksmogelijkheden van woningen toe te staan.

In de NOVI wordt ook aandacht besteed aan circulariteit in de bouwsector. Door gebouwen, waaronder woningen en kantoren, zoveel mogelijk aanpasbaar en flexibel te bouwen, zijn deze voor meer generaties aantrekkelijk en zijn ze ook in de toekomst voor andere dan woonfuncties geschikt.

In het Bouwbesluit zijn voor woningen en andere gebouwen eisen opgenomen voor maximum energieverbruik en voor de maximum milieubelasting door materiaalgebruik. Deze eisen zullen door de jaren heen stapsgewijs strenger worden gesteld, waardoor de milieubelasting van nieuwe gebouwen sowieso steeds lager wordt. Daarvoor hoeft een gebouw niet perse kleiner te worden om toch een lage milieubelasting te hebben. Daarnaast is het Kabinet van mening dat het niet wenselijk is om gebouwen nu al kleiner te maken. Er wordt daarom vanuit de NOVI niet ingezet op kleiner wonen, maar op het waarborgen dat mensen wel acceptabele, bruikbare woonruimte kunnen vinden. Het Kabinet vindt dat woningen en andere gebouwen goed bruikbaar moeten zijn voor verschillende typen bewoners. De prijzen en de prijsontwikkeling van woonruimte in de steden leiden er in de praktijk wel toe dat mensen in de steden kleinere woningen hebben dan daarbuiten.

Aanpak problemen woningmarkt

Diverse indieners willen meer duidelijkheid van het Kabinet over de aanpak van de woningmarkt en de verdeling van de verantwoordelijkheden daarbij. Veel indieners willen dat knelpunten snel en adequaat worden aangepakt en daar in de definitieve NOVI meer duidelijkheid over wordt gegeven. Knelpunten die genoemd worden, zijn onder andere:

scheefwonen, het opkopen van woningen door beleggers, de toegang tot de woningmarkt voor starters, zorgen voor voldoende plancapaciteit, het versnellen van de bouwproductie, de rol van corporaties.

Indieners wijzen erop dat de woningmarkt nu niet goed functioneert en er te veel wordt toegelaten dat de marktwerking verstoort. De woningmarkt moet primair gericht zijn op het huisvesten van mensen, maar wordt steeds meer gezien als een markt waar goed geld kan worden verdiend. Daarvan wordt een steeds grotere groep mensen die met een wat minder grote beurs een woning zoekt de dupe. Indieners verzoeken het Rijk dit aan te pakken, bijvoorbeeld met belastingmaatregelen.

Reactie

Het Kabinet erkent dat het tekort aan woningen op dit moment bijzonder groot is, met als gevolg dat er grote groepen mensen zijn die geen geschikte en betaalbare woning kunnen vinden. Dit terwijl wonen één van de basisbehoeften van mensen is. Het Kabinet is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor de woningvoorraad, leefbaarheid en gebouwde omgeving, ligt bij gemeenten en provincies. Het Rijk scheidt daarvoor kaders en kan eventueel bijsturen met sancties. Tegelijkertijd zien we dat onder invloed van een toenemende bevolkingsgroei de omvang van de bouwproductie verder omhoog moet om tot 2035 een bouwopgave te realiseren van ruim 1 miljoen nieuwe woningen. Dit vraagt om nieuwe ruimtelijke keuzes voor woningbouwlocaties, in combinatie met een goede bereikbaarheid en leefomgevingskwaliteit. Het gaat om een integrale benadering van de verstedelijkingsopgave zoals de NOVI dat voorstaat.

Tempo maken én kwaliteit realiseren is in de ogen van het Kabinet het devies, in de context van de demografische groei en vergrijzing waar Nederland de komende decennia mee te maken krijgt. Omdat we weten dat leefomgevingskwaliteit, omgevingsveiligheid en bereikbaarheid soms op gespannen voet staan met beoogde woonlocaties weten we dat niet alle locaties aan meerdere criteria voldoen en daarmee afvallen als geschikte locaties. Hetzelfde geldt voor andere functies van nationaal belang. Dit maakt dat de verstedelijkingsstrategie voor Nederland een breder perspectief vraagt dan alleen aantallen en locaties voor de korte termijn, waarbij ook aandacht is voor de kwalitatieve veranderende behoeften. Het is daarom noodzakelijk een breed heel Nederland omvattend stedelijk netwerk te ontwikkelen, inclusief goede verbindingen hiertussen.

Het Kabinet begrijpt dat een aantal indieners om meer sturing van het Rijk vraagt. Echter de woningbouwproblematiek kan niet door het Rijk alleen worden opgelost. Er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid en een gezamenlijk aanpak, niet alleen met medeoverheden, maar ook met corporaties, ontwikkelaars, beleggers en bouwers. Het Kabinet ziet niet dat de bestaande verhoudingen tussen de Rijksoverheid, de provincie en gemeenten met de komst van de NOVI en de Omgevingswet voor de woningbouwopgave zullen veranderen. Dat de primaire verantwoordelijkheid voor het zorgen voor voldoende woningen bij de gemeenten en provincies ligt, wil niet zeggen dat de Rijksoverheid de problemen op de woningmarkt niet onderkent en niet van groot gewicht acht. Dit is ook de reden dat 'zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woonbehoeften' als nationaal belang is opgenomen in de NOVI.

De rol van het Rijk is te zorgen voor passende wet- en regelgeving. Ook heeft de Rijksoverheid de mogelijkheid om middelen toe te kennen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij investeringen in grootschalige infrastructuurprojecten. De provincie en gemeenten blijven primair verantwoordelijk voor het zorgen voor voldoende woningen en passende ruimtelijke ordening. Zo wordt bijvoorbeeld de keuze of wonen op het water meer mogelijk moet zijn op gemeentelijk niveau gemaakt.

In de Kamerbrief van 17 september 2019 heeft het Kabinet een pakket aan maatregelen aangekondigd om de problemen op de woningmarkt aan te pakken. Dit pakket bestaat uit drie elementen:

- Ten eerste is aangekondigd dat er 1 miljard euro beschikbaar is gesteld om een korting te geven op de verhuurderheffing om op deze manier de investeringscapaciteit van woningbouwcorporaties te vergroten. Zij krijgen zo meer ruimte om betaalbare woningen

te bouwen. Hiermee erkent de Rijksoverheid het belang van woningcorporaties en de rol die zij hebben in het voorzien in betaalbare woningen.

- Ten tweede is er nog eens 1 miljard euro beschikbaar gesteld in de vorm van een woningbouwimpuls. Deze impuls is beschikbaar gesteld om de bouw van betaalbare woningen in gebieden waar schaarste is aan te jagen. Hiermee wordt gewerkt aan het inlopen van het woningtekort en het meerjarig hoog houden van de bouwproductie.
- Ten derde wordt er beleid gemaakt dat moet zorgen voor een beter functionerende woningmarkt. Met dit beleid wordt meer aandacht gegeven aan het behoud en een betere verdeling van betaalbare huurwoningen in de bestaande voorraad. Om betaalbare huurwoningen in de bestaande voorraad te behouden wordt het aandeel van de WOZ-waarde in het Woningwaarderingstelsel beperkt op 33 procent. Om te zorgen voor een betere verdeling van de bestaande huurvoorraad komt er een betere toegang van meerpersoonshuishoudens tot de sociale huursector en wordt de doorstroming van mensen met een hoog (midden)inkomen met een passende huur bevorderd. Ook vindt het Rijk een goede functionerende woningcorporatiesector van belang voor een goed functionerende woningmarkt. Zo wordt de vrije toewijzingsruimte van woningcorporaties uitgebreid en de resterende ruimte voor het passend toewijzen meegenomen naar volgend jaar. Ook worden corporaties in de gelegenheid gesteld om makkelijker te schuiven tussen de portefeuilles met/zonder Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB en niet-DAEB portefeuilles).

In de gebieden met de grootste bouwopgave werkt het Kabinet samen met de medeoverheden aan Woondeals en regionale verstedelijkingsstrategieën (gereed eind 2020) om te zorgen voor voldoende plancapaciteit, bouwsnelheid en goede keuzes van de te ontwikkelen locaties, in samenhang met beslissingen over infrastructuur, werklocaties en publieke en private voorzieningen. Het Kabinet is in overleg met provincies (en gemeenten) over de vormgeving van de leefomgeving vanuit het perspectief van één overheid. Dit wordt gekoppeld aan het initiatief van de NEPROM (in samenwerking met een groot aantal publieke en private partijen), de zogeheten NOVI-alliantie, om Regionale Investeringsagenda's op te stellen.

Naast bovengenoemde maatregelen, probeert het Rijk ook op andere manieren de problematiek op de woningmarkt aan te pakken. Het Rijk heeft bijvoorbeeld met zes regio's (de Metropoolregio Amsterdam, Regio Utrecht, Zuidelijke Randstad, Stedelijk gebied Eindhoven en Groningen Stad, Regio Arnhem-Nijmegen) Woondeals afgesloten. Voor deze regio's is gekozen omdat het woningtekort in deze regio's het meest urgent is en de bouwopgave het grootst. In de Woondeals, die worden ondersteund door maatschappelijke partijen en marktpartijen, zijn afspraken gemaakt met provincies en gemeenten om het woningtekort in te lopen en te zorgen voor een goede balans tussen vraag en aanbod op de lokale woningmarkt.

Het Kabinet verwacht dat op provinciaal en gemeentelijk niveau de afwegingen en de keuzes gemaakt worden over de ontwikkeling van de locaties. Deze rolverdeling wil echter niet zeggen dat het Rijk, provincies en gemeenten niet samenwerken, in tegendeel zelfs. In toenemende mate treden de verschillende overheden op als partners, samen met maatschappelijke en private partijen, om problemen op de lokale woningmarkt op te lossen. Voorbeelden van deze samenwerking zijn de genoemde Woondeals, regionale bereikbaarheidsprogramma's, verstedelijkings-strategieën en de Nationale Woonagenda. Deze agenda is in 2018 afgesloten tussen verschillende maatschappelijke en private partijen en de Rijksoverheid om het woningtekort terug te dringen.

Een goed functionerende woningmarkt is een bouwsteen voor een goed vestigingsklimaat en een bevredigende kwaliteit van leven en ligt daarmee aan de basis van de in de NOVI geschetste toekomstperspectieven. Vanwege deze perspectieven richt het kabinetsbeleid zich onder meer op het verbeteren van de balans tussen starters en beleggers. De knelpunten voor starters zijn bekend en de negatieve effecten van commerciële beleggers op de woningmarkt eveneens. Het zorgdragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woonbehoeften (Nationaal Belang 5) is erop gericht voor iedereen passende woonruimte te hebben. Tegelijkertijd weten we dat de woningbouwopgave ook gefinancierd moet worden en

dat de woningmarkt van groot belang is voor beleggers zoals de pensioenfondsen. Hier grijpen verschillende systemen in elkaar. Het Kabinet ziet de verkeerde prikkels en probeert die te corrigeren. Er is een wetsvoorstel voor een andere belasting van het vermogen in Box 3, waardoor beleggers in woningen zwaarder worden belast. Daarnaast worden meerdere onderzoeken gedaan naar op welke manier de balans tussen starters en beleggers verbeterd kan worden; een mogelijke grens op de *loan-to-value* ratio van *buy-to-let* hypotheek, een differentiatie van de overdrachtsbelasting en een andere wijze van belasting voor huurinkomsten.

Met de herziening van de Woningwet in 2015 is het ook makkelijker geworden voor burgers om zelf het initiatief te nemen om passende en betaalbare woningen te realiseren. Dit is mogelijk door middel van het opzetten van een wooncoöperatie en wordt in het regeerakkoord gestimuleerd. Vanuit het Rijk bestaan er stimuleringsmaatregelen voor wooncoöperaties die zich primair richten op de doelgroep onder de toewijzingsgrens voor sociale huurwoningen.

Samenwerken aan woningbouwopgaven in de regio's

Vanuit diverse regio's zijn zienswijzen ingediend die betrekking hebben op (uitwerking van) de regionale woningbouwopgaven. Indieners willen meer duidelijkheid en afspraken. Verschillende regio's staan voor complexe en kostbare woningbouwopgaven, andere regio's hebben te maken met krimp en leegstand, of moeilijke fysieke omstandigheden zoals bodemdaling, diepgelegen locaties of slechte milieukwaliteit.

Indieners constateren dat in de ontwerp-NOVI wordt gesteld dat de verantwoordelijkheid voor de gebouwde omgeving en woningvoorraad bij gemeenten en provincies ligt, terwijl tegelijkertijd via wet- en regelgeving door het Rijk grote invloed wordt uitgeoefend op de werking van de woningmarkt en de rol van woningcorporaties. Indieners vragen meer duidelijkheid over samenwerking en rolverdeling. Zo overleggen indieners graag met het Rijk over de beste manier van samenwerken wat betreft het gezamenlijke streven naar bouwen van voldoende en betaalbare woningen en verzoeken indieners daarnaast een actievere betrokkenheid van Rijk en provincie bij een gecombineerde aanpak van de woningbouwopgave en leegstandsproblematiek in winkelgebieden.

Reactie

De NOVI legt de integrale verstedelijkingsstrategie vast en vraagt alle regio's om deze gebiedsgericht te gebruiken in het werken aan een regionale verstedelijkingsstrategie. Daarnaast werkt het Rijk in een aantal grootstedelijke regio's als partner van de regio aan een gezamenlijke verstedelijkingsstrategie. Het gaat dan om die regio's waar de verstedelijkingsopgave groot en complex is en samenhangt met meerdere andere nationale belangen. Er worden gezamenlijk keuzes gemaakt over de verstedelijkingsrichting, specifieke locaties en de daarmee samenhangende strategie voor onder andere bereikbaarheid, energietransitie en landschap. Er wordt een adaptief ontwikkelpad uitgewerkt om daarmee uitvoering te geven aan de gezamenlijke strategie en welke instrumenten van Rijk en regio daarvoor worden ingezet.

In het kader van de Woondeal hebben Rijk en regio als partners regelmatig overleg waarin ook van gedachten gewisseld kan worden over de rol van het Rijk voor de werking van de woningmarkt en de rol en investeringscapaciteit van de corporaties. Dit overleg vindt op regelmatige basis plaats.

Het Kabinet moedigt regio's zoals De Achterhoek aan om een integrale ontwikkelstrategie op te stellen. Dit is wenselijk, omdat zowel de opgaven als de oplossingen per regio verschillen. In een ontwikkelstrategie kijken regio's, waar nodig samen met het Rijk, naar de demografische ontwikkelingen en bepalen hoe ze daar de bestaande leefomgeving (woningen, voorzieningen, bereikbaarheid, milieu, en dergelijke) op aan willen passen. Bijvoorbeeld, wanneer de bevolkingsaantallen dalen en er sprake is van leegstand, kan ervoor worden gekozen meer in te zetten op clustering van voorzieningen en transformatie van vrijkomend vastgoed. In dat geval kan het Rijk ondersteunen door onnodig belemmerende regelgeving aan te passen. Ook kan het Rijk experimenteerruimte beschikbaar stellen om nieuwe aanpakken mogelijk te maken.

Het onderwerp bevolkingsdaling heeft de aandacht van de Rijksoverheid en het Rijk is op onderdelen partner van de regio, bijvoorbeeld bij het opstellen van een integrale ontwikkelstrategie in het kader van de Omgevingsagenda. Daarbij is de Omgevingsagenda een geschikt instrument om per individueel gebied afspraken te maken over hoe er met de bevolkingsdaling kan worden omgegaan.

Meer specifiek voor de regio's zegt het Kabinet het volgende:

- Voor de regio Arnhem-Nijmegen is inmiddels een Woondeal aangekondigd die verder met de regio wordt uitgewerkt. Ook is een afspraak gemaakt in het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BOMIRT) van het najaar 2019 om een verstedelijkingsstrategie uit te werken voor de regio Arnhem/Nijmegen/Food Valley. In beide trajecten wordt gekeken naar de strategische locaties die uitvoering kunnen geven aan de gezamenlijke opgaven en strategie.
- Utrecht Stationsgebied is een van de grote ontwikkellocaties uit de Woondeal Utrecht en is in de definitieve NOVI toegevoegd. Nationale regie en partnerschap vindt plaats via de integrale verstedelijkingsstrategie die met de regio Utrecht wordt gemaakt en via samenwerking in het gebiedsgericht bereikbaarheidsprogramma UNED.
- In de Woondeal Groningen is afgesproken om te gaan werken aan een verstedelijkingsstrategie voor de regio Groningen-Assen. Dit is bevestigd in het BOMIRT van het najaar 2019. Daarin worden ook de behoeftcijfers voor de regio, kwantitatief en kwalitatief, meegenomen.
- In aanvulling op de Woondeal Eindhoven wordt er voor Brabantstad (Eindhoven, Tilburg, Breda, Den Bosch) een gezamenlijke verkenning van de verstedelijkingsopgave richting een verstedelijkingsstrategie Brabantstad gestart. In het Strategische BOMIRT van 2020 wordt daarover een besluit genomen.
- Voor de regio Zwolle, die een stedelijke en economische groei kent, wordt een regionale verstedelijkingsstrategie uitgewerkt. Deze wordt gekoppeld aan het gebiedsgericht Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)-onderzoek A28. Rijk en regio werken tevens samen aan de verdere ontwikkeling van het Spoorzone-gebied in Zwolle.

De ervaringen en City Deals vanuit Agenda Stad met invloed op de leefomgeving worden in de Uitvoeringsagenda bij de NOVI meegenomen.

Het Kabinet ziet ook dat naast de regio's die nu en de komende jaren te maken hebben met een tekort aan woningen, er ook regio's zijn (en de komende jaren bijkomen) die problemen gaan ondervinden van krimp van de bevolking en vergrijzing. In die regio's zal daardoor een woningoverschot ontstaan of een vraag die niet meer aansluit bij het aanbod. In de NOVI wordt onderkend dat er in deze regio's geen kwantitatieve opgave ligt, maar een grote kwalitatieve opgave. Deze opgave bestaat uit het verduurzamen van de bestaande voorraad, deze bestaande voorraad laten aansluiten bij de veranderende vraag en zorgen dat het voorzieningenniveau in deze regio's op pijl blijft. Het kan ook voorkomen dat er plotseling een hogere woningvraag is, in zowel regio's met bevolkingsdaling als in stabiele of groei regio's, dan er voorspeld is. Fluctuaties worden met name veroorzaakt door migratie, bijvoorbeeld van arbeidsmigranten. Het Rijk probeert lokale overheden te helpen om in te spelen op zulke situaties via de Stimuleringsaanpak flexwonen. Met deze aanpak wordt in samenspraak met provincies en gemeenten voorzien in de behoefte van mensen die snel huisvesting nodig hebben, maar daar niet jaren op kunnen wachten.

Soms is er binnen regio's sprake van aanzienlijke verschillen. Zo wijkt het beeld op de Waddeneilanden af van de rest van Noord-Nederland en is de situatie in de regio Parkstad niet gelijk aan die van het nabij gelegen Limburgs Heuvelland. Dit betekent dat er binnen regio's ook rekening moet worden gehouden met deze verschillen en gebruik moet worden gemaakt van de kansen die dat biedt.

Kansen

Verschillende indieners zien ook kansen voor de woningbouwopgave. Zo bieden de moderne ICT-technieken mogelijkheden om de woningbouwbehoefte te spreiden zonder dat dat extra verkeer veroorzaakt. Een goede werkplek aan huis met snel internet kan voldoende zijn. Anderen zien wonen op het water als oplossing om klimaatrobust in de lage delen van Nederland te wonen.

Reactie

Digitalisering en telecommunicatie bieden mogelijkheden voor tijd- en plaats onafhankelijk werken en daarmee in beginsel mogelijkheden voor een ander vestigingspatroon. Tegelijkertijd leiden ze ook tot een ander type werk (kenniseconomie) waarin persoonlijke contacten, uitwisseling en goede (inter)nationale bereikbaarheid belangrijker zijn. Uit de ontwikkelingen in Nederland en in de rest van de wereld kan worden afgeleid dat de toenemende behoefte aan contact, uitwisseling en bereikbaarheid sterker is dan de zich verruimende mogelijkheden voor werken op afstand. Overal is een trek naar de stad zichtbaar, ondanks dat huisvesting op afstand van de stad vaak goedkoper is.

Het combineren van functies door het wonen op water sluit direct aan bij één van de afwegingsprincipes van de NOVI. Voorwaarde is wel dat het wonen op water plaatsvindt in een geconcentreerd verstedelijkt gebied en dat het wonen geen afbreuk doet aan de functie van het water in de openbare ruimte. In sommige steden en regio's zullen er mogelijkheden zijn en waar die mogelijkheden er zijn, zullen ze op grond van dit principe zeker benut moeten worden. Maar het wonen op water kan niet worden gezien als dé oplossing van het woningtekort of de opgave van klimaatadaptatie.

6.3.3 Groene, gezonde en geconcentreerde verstedelijking

Toename van groen in bestaand stedelijk gebied

Indieners menen dat er weinig aandacht is voor bestaand stedelijk gebied als integrale ruimtelijke opgave. Hoe ziet het Rijk een geconcentreerde verstedelijking tegelijkertijd met een toename van groen plaatsvinden? De groei van steden als Amersfoort, Almere en Utrecht leiden tot een toenemende recreatiedruk in en om de stad, op het buitengebied en op de natuur. Daarbij is eerder sprake van aantasting van groen dan van toename. De aanpak van groengebieden in de stad vraagt in de ogen van indieners om maatwerk en Rijkssteun. Indieners vragen naar de inzet van het Rijk als het gaat om het vergroenen van bestaand stedelijk gebied.

Reactie

De groei van de steden vraagt om extra aandacht voor het groen in en om de bestaande stad. Het Kabinet heeft daarom in de definitieve NOVI een nieuwe beleidskeuze opgenomen over de opgaven in bestaand gebouwd gebied. Het groen in bestaand bebouwd gebied is een belangrijke factor in de totale ruimtelijke ontwikkeling en is noodzakelijk.

Er komen vele opgaven samen in het bestaand stedelijk gebied en een goede combinatie daarvan vraagt afstemming van beleid, ontwerp, uitvoering en van de inzet van de verschillende overheden. Het Kabinet is daarom in overleg met provincies (en gemeenten) over de vormgeving van de leefomgeving vanuit het perspectief van één overheid. Dit wordt gekoppeld aan het initiatief van de NEPROM (in samenwerking met een groot aantal publieke en private partijen), de zogeheten NOVI-alliantie, om Regionale Investeringsagenda's op te stellen.

Het Rijk wil de ontwikkeling van groen in en om de stad versterken, omdat het belangrijk is voor de kwaliteit en de aantrekkingskracht van de stad, de bestendigheid tegen klimaatverandering en het vergroten van de biodiversiteit. Het Rijk ontwikkelt daarom samen met de gemeenten een samenhangende aanpak van het groen in en om de stad en maakt afspraken over de toepassing daarvan. Een samenhangende aanpak van het groen in en om de stad en de inzet van een stedelijk groenfonds zijn bouwstenen voor een meer samenhangend leefomgevingsbeleid.

Ook in kleine kernen aandacht voor gezondheid en groen

Indieners vinden dat er te veel accent ligt op de steden en verstedelijking in en om de steden. Zij menen dat er juist ook in de kleinere kernen en dorpen in het landelijk gebied investeringen nodig zijn gericht op groen, gezondheid en leefbaarheid. Indieners denken dat kleinere kernen aangesloten op een robuust OV-netwerk een prima bijdrage kunnen leveren aan de woningbouwopgaven waarbij een groene en gezonde leefomgeving al klaar ligt.

Reactie

Alle regio's kunnen bijdragen aan de gezamenlijke opgaven; elke regio kan aan één of meer opgaven bijdragen. Grote woningbouwopgaven liggen er voor de stedelijke regio's, waarin de vraag naar woningen zich concentreert. Deze bestaan deels ook uit landelijk gebied en bieden ook meer groene woonmilieus. In gebieden op grotere afstand van de steden kan de bouw van een beperkt aantal woningen nodig zijn voor de leefbaarheid van de dorpen, mits de uitbreidingen blijven binnen de totale woningbehoefte van die regio. In regio's met bevolkingsdaling zullen juist vanwege de leefbaarheid soms ook moeilijke keuzes gemaakt moeten worden om voorzieningen, woningbouw en OV-ontsluiting te concentreren in één of enkele kernen. Maar het is de intentie van het Rijk om de potentie en de mogelijkheden van alle regio's te benutten en daar met de regio samen aan te werken.

6.3.4 **Klimaatbestendige ontwikkeling steden en regio's**

Ambitie en samenwerking

Indieners beschrijven dat de opgave voor verduurzaming en klimaatbestendig maken van de gebouwde omgeving groot is. Daarbij wordt ook gewezen op de langere termijn. Ook na 2050 zal klimaatrobuustheid nog aan de orde zijn en voor ontwikkelingen die nu in gang gezet worden, moet gelden dat ze ook na 2050 nog (water)veilig, gezond en aantrekkelijk om te wonen en werken zijn. Een aantal indieners vindt dat er te weinig aandacht is voor de aanpassing van de stad aan het veranderende klimaat.

Indieners kijken verschillend aan tegen de rol van het Rijk en van decentrale overheden als het gaat om het klimaatbestendig inrichten van Nederland. Indieners zien dat het Rijk wil stimuleren, maar wat kan zij nog meer doen? En hoe ziet zij de samenwerking op dit thema met medeoverheden?

Het Rijk is volgens indieners ook systeemverantwoordelijke voor het watersysteem omdat regio's daarin geen eigen keuzes kunnen maken. Er ligt een aanbod van gemeenten om samen met het Rijk op te trekken. Indieners menen dat borging van het klimaatbestendig inrichten van Nederland in omgevingsvisies belangrijk is. Ook waterschappen geven aan dat ze daarbij betrokken willen zijn. Provincies moeten als het gaat om water een faciliterende rol spelen, naast Rijk en waterschappen.

Reactie

Het Kabinet herkent dat de klimaat- en duurzaamheidsopgaven groot zijn en dat ook voor de lange termijn klimaatrobuustheid nog aan de orde is. De opgave om de leefomgeving klimaatbestendig in te richten geldt zowel voor stedelijk als landelijk gebied en bevat de klimaateffecten overstromingen, wateroverlast, hitte en droogte.

Klimaatadaptatie van de stad is één van de vele opgaven die spelen in bestaand bebouwd gebied waar de nieuwe beleidskeuze (3.7) in de definitieve NOVI zich op richt. Klimaatadaptatie in bebouwd gebied is voor een groot deel maatwerk en de verantwoordelijkheid voor de invulling daarvan ligt primair bij de gemeente. Te specifiek beleid werkt eerder belemmerend dan bevorderend omdat het geen rekening kan houden met de gebiedsspecifieke omstandigheden. Daarom ligt de verantwoordelijkheid primair bij de gemeenten. Zij kunnen de gebiedsspecifieke omstandigheden en andere opgaven die in hetzelfde gebied spelen wel meenemen. Op nationaal niveau werkt het Rijk aan klimaatadaptatie van ons land, bijvoorbeeld via het Deltaplan ruimtelijke adaptatie en de Nationale Klimaatadaptatie Strategie (NAS). Bij de uitwerking daarvan wordt op gebiedsniveau verbinding gelegd met de medeoverheden. Zo werkt ieder hieraan vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarbij samenwerking van groot belang is. Lokale (water- en gebieds)kennis van gemeenten en waterschappen is belangrijk, en

provincies hebben vanuit hun taak op het terrein van ruimtelijke ordening een regionaal verbindende rol. Overheden zoeken met kennispartners, organisaties en inwoners gezamenlijk naar slimme combinaties van functies. Het Rijk stimuleert, ontwikkelt en deelt kennis. Vanaf 2019 wordt via pilots gekeken of financiële prikkels gebaseerd op decentrale regels bewoners en bedrijven kunnen aanzetten tot het nemen van maatregelen op eigen terrein tegen mogelijke wateroverlast. Ook stimuleert het Rijk versnelling van de uitvoering via extra middelen in 2019 en 2020 en werkt aan een tijdelijke regeling om de uitvoering van maatregelen tegen wateroverlast, droogte en overstromingen zowel in stedelijk als landelijk gebied een impuls te geven.

6.3.5 Versterking van vitaliteit en leefbaarheid in gebieden met bevolkingsdaling

Aandacht voor de toekomst van gebieden waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen

Indieners maken zich zorgen over de toekomst van de gebieden waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen en vragen zich af of de NOVI hiervoor wel voldoende aandacht heeft. Graag zouden zij meer concrete maatregelen zien die gaan bijdragen aan de vitaliteit en leefbaarheid in gebieden met bevolkingsdaling. Er wordt door indieners gepleit voor gericht beleid voor de economische ontwikkeling van gebieden met bevolkingsdaling ondersteund met rijksbijdrage en het opzetten van een transitiefonds. Hoe kijkt het Rijk aan tegen decentralisatie van bedrijven naar gebieden waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen?

Er wordt aandacht gevraagd voor de sociale leefbaarheid in het landelijk gebied in algemene zin en in gebieden met bevolkingsdaling in het bijzonder. Voorgesteld wordt het gebruik van de 'Leefbaarometer' te nuanceren en daarbij inzichtelijk te maken in welke mate het woningaanbod aansluit bij de woningbehoefte. Aandacht wordt ook gevraagd voor de woonomstandigheden van ouderen in gebieden met bevolkingsdaling. De kwaliteit van woningen staat daar onder druk, het aanbod aan voorzieningen en medische zorg neemt af en sociale contacten lopen terug. Leefbaarheid in de gebieden waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen is ook een sociale opgave. Indieners wijzen erop dat bij de integrale benadering die de NOVI voorstaat ook het sociale aspect moet worden meegenomen en dat benutting van moderne technologische middelen een bijdrage kan leveren aan de leefbaarheid en vitaliteit van een gebied.

Reactie

In een flink aantal gebieden is sprake van bevolkingsdaling of vindt dat op termijn plaats. Regionaal doet de bevolkingsdaling zich vooral aan de randen van het land voor, maar ook op lokaal- of wijkniveau kan zich bevolkingsdaling voordoen. Naast een daling van het inwonersaantal verandert ook de samenstelling van de bevolking in deze gebieden. Het wegtrekken van vooral jongeren heeft geleid tot een ontgroening en een snellere vergrijzing. Door een toename van het aantal alleenstaanden is de daling van het aantal huishoudens tot 2035 minder sterk.

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.

Regio's met bevolkingsdaling 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 ander handelingsperspectief. Deze opgaven bieden ook kansen.

De NOVI gaat uit van verstedelijken waar de vraag is. Dat betekent veelal dat er in bestaande (grotere) steden de grootste woningbouwopgave is, terwijl in andere gebieden het verbeteren van de leefomgeving en de leefbaarheid meer centraal staat. Juist in gebieden

met een lagere bevolkingsdichtheid en/of een afname van het bevolkingsaantal staat de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving voorop. Met prioriteit 3, *Sterke en gezonde steden en regio's*, gaat het Kabinet in op het nationaal belang gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en vitaliteit, ook in grensgebieden en/of gebieden met bevolkingsdaling. De inzet is en blijft dat de regio het meest geschikte schaalniveau is om als overheid gezamenlijk met de bevolking en andere partners, plannen te maken over hoe om te gaan met bevolkingsdaling.

Het Rijk moedigt regio's aan om een integrale ontwikkelstrategie op te stellen. Dit is nodig omdat zowel de opgaven als de oplossingen per regio verschillen. In een ontwikkelstrategie kijken regio's, waar nodig samen met het Rijk, naar de demografische ontwikkelingen en bepalen hoe ze daar de bestaande leefomgeving (woningen, voorzieningen, bereikbaarheid, milieu, en dergelijke) op aan willen passen. Bijvoorbeeld, wanneer de bevolkingsaantallen dalen, kan ervoor worden gekozen meer in te zetten op clustering van voorzieningen. In dit voorbeeld kan het Rijk ondersteunen door onnodig belemmerende regelgeving aan te passen. Ook kan het Rijk experimenteeruimte beschikbaar stellen om nieuwe aanpakken mogelijk te maken.

Er wordt verzocht om meer sturing vanuit de Rijksoverheid op dit onderwerp. Gezien de verschillen in opgaven en oplossingen per regio ligt dit niet voor de hand. Wel verdient het onderwerp bevolkingsdaling de aandacht van de Rijksoverheid en zijn wij op onderdelen partner van de regio, bijvoorbeeld in het opstellen van een integrale ontwikkelstrategie. De Omgevingsagenda is een geschikt instrument om per gebied afspraken te maken over hoe er met de bevolkingsdaling kan worden omgegaan.

Een aantal zienswijzen vraagt om aandacht in de NOVI voor regionale verschillen en maatwerk-oplossingen per gebied. Er wordt onder andere aandacht gevraagd voor de regio-specifieke situatie van Zeeland, Zuid-Limburg, de Achterhoek en Noord-Nederland.

Een gebiedsgerichte aanpak is uitgangspunt in de NOVI. Dat komt ook naar voren in het afwegingsprincipe 'Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal' en heeft concreet uitwerking in verschillende instrumenten, zoals de verstedelijkingsstrategie, de Omgevingsagenda's en de NOVI-gebieden.

Meerdere zienswijzen vragen om het verder uitwerken van het idee van 'fondsvorming' voor de sloop- en transformatie-opgave in gebieden waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen. Daarnaast wordt verzocht om ook als Rijksoverheid bij te dragen aan de financiële vulling van een dergelijk fonds.

In eerste instantie is het aan de regio's om zelf te voorzien in een woningaanbod passend bij de behoefte. In sommige gevallen doet zich een onrendabele top voor. Dat kan voorkomen bij een transformatie of sloopopgave in gebieden waar vraagstukken rond bevolkingsdaling spelen, maar net zo goed bij een binnenstedelijke transformatie in grote steden. De Rijksoverheid draagt op verschillende manieren bij aan deze financieringsopgaven. Bijvoorbeeld via de Regio Deals, de Transformatiefaciliteit en de Woningbouwimpuls. Begin 2019 is daarnaast het zogenoemde 'expertisetraject Wonen' gestart. Hierin wordt middels onderzoeken en masterclasses de exacte opgave op het gebied van de woningmarkt in gebieden met bevolkingsdaling in beeld gebracht. Een vervolgstap is te kijken naar de betrokkenheid van verschillende partijen, zoals overheden en de woningbouwcorporaties. Bij die stap hoort tevens het bekijken van het financieringsvraagstuk.

Binnen de NOVI wordt ingezet op diversiteit in wonen. Dit houdt in dat (nieuwe) wijken zo veel mogelijk gevarieerd en voor alle doelgroepen zijn. Hierdoor hebben zowel jong als oud meer sociale interactie en heeft iedereen een eerlijke kans deel te nemen aan het maatschappelijke leven. Ouderen, maar ook mensen met een beperking moeten mee kunnen doen aan de samenleving. Dit wordt onder andere gedaan door woningen, openbare ruimten, vervoer en gebouwen goed toegankelijk te maken. Er moet dan ook worden gezorgd voor voldoende geschikte woonvormen en woningen. In deze woonvormen wordt ook het principe 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies' nagestreefd. In de NOVI wordt ook gedacht aan voldoende woningen voor ouderen. Hierbij wordt rekening gehouden met een vergrijzende samenleving waarin ouderen steeds vaker en langer op zichzelf blijven wonen en een daarvoor geschikte woning en woonvorm nodig hebben. De NOVI gaat uit van

een woningvoorraad die aansluit bij de verwachte behoefte. Per regio en gemeente verschilt de behoefte. Waar er vraag is naar ouderenwoningen wordt gestreefd naar het daaraan conform aanpassen van de woningvoorraad. De NOVI stuurt daarnaast op transformatie en vernieuwing van gebouwen daar waar dat nodig is en op een verduurzaming van het nieuwe woningaanbod.

Een zienswijze gaat in op het gebruik van de Leefbaarometer in de NOVI. Naast de Leefbaarometer 2016 zal de Monitor Brede Welvaart worden betrokken bij de onderwerpen leefbaarheid en gezondheid in de NOVI. Dit heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de ontwerp-NOVI op 7 november. In de Monitor Brede Welvaart worden 11 belangrijke welvaartsindicatoren meegewogen waaronder woontevredenheid, inkomen, werk, maatschappelijke betrokkenheid en balans tussen werk en privé. Door deze methode in te passen bij de uitvoering van de NOVI zullen regionale en lokale welvaartsverschillen beter in kaart kunnen worden gebracht en kunnen lokale welvaartsinitiatieven beter worden vormgegeven. De Leefbaarometer is daarmee niet de enige methode waarmee de leefbaarheid bekeken wordt.

Het Kabinet is van mening dat voor gebieden met bevolkingsdaling op sociaaleconomisch gebied een samenhangende aanpak nodig is. Hierbij is het van groot belang dat de jeugd voldoende toekomstperspectief heeft. Dit kan door middel van stages, gastlessen, een betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Ook MKB-deals kunnen daarbij een nuttig instrument zijn; het Rijk biedt ook financiële ondersteuning voor dergelijke deals. Daarnaast kan het Rijk ondersteuning bieden voor de versterking van de samenwerking tussen het beroepsonderwijs met het regionale bedrijfsleven door het Regionaal Investeringsfonds MBO of via de Regio Envelop. Aan oplossingen voor grensproblemen zoals diploma-erkenning in Duitsland en België wordt gewerkt.

Tot slot vragen enkele partijen om meer aandacht voor de mogelijkheden van nieuwe technologie in gebieden met bevolkingsdaling. Deze technologische ontwikkelingen bieden nieuwe mogelijkheden voor het in stand houden van een toereikende dienstverlening in gebieden met bevolkingsdaling. Voorbeelden hiervan zijn 'Mobility as a Service' en Zorg op afstand, waarvoor overigens ook al pilots lopen.

6.4 Overige specifieke reacties

Hierna wordt puntsgewijs ingegaan op resterende, meer informatieve vragen die door indieners zijn gesteld en betrekking hebben op de prioriteit *Sterke en gezonde steden en regio's*:

- Het Kabinet heeft oog voor de positie van alle regio's in de ruimtelijk-economische structuur van Nederland, dus ook de regio's Zwolle en Arnhem-Nijmegen.
- Het Kabinet herkent Brainport als topregio en economische kernregio.
- Bewoners mogen als effect van het afwegingsprincipe *Afwentelen wordt voorkomen* verwachten dat negatieve effecten naar andere gebieden of op andere momenten worden voorkomen. Waar dit om zwaarwegende redenen niet kan, zullen de effecten gecompenseerd moeten worden.
- Cumulatie van risico's wordt bij de afwegingen meegenomen door het lokale bevoegd gezag, ook waar het gaat om een stapeling van risico's van verschillende bronnen op eenzelfde plek. Burgers kunnen hier onder de nieuwe Omgevingswet ook zelf aandacht voor vragen, doordat vroegtijdige participatie een verplicht onderdeel van procedures wordt.
- De bevolkingsontwikkeling 2016-2040 van de gemeente Maastricht in de ontwerp-NOVI is gebaseerd op cijfers van het Centraal Planbureau voor Statistiek (CBS).

- De combinatie van veel verkeer en veel mensen levert risico's op voor de gezondheid. Lage emissiezones zijn erop gericht om deze risico's te beperken. Daarbij passen geen generieke uitzonderingen, bijvoorbeeld voor mobiel erfgoed. Wel kunnen lokaal – door gemeenten – ontheffingen worden verleend.
- Het Kabinet ontvangt in dank de complimenten dat het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking goed terugkomt in de NOVI.
- Als het gaat om de opgave om gebouwen en de publieke ruimte toegankelijk in te richten, legt het Kabinet de opgave in eerste instantie neer bij decentrale overheden.
- De suggestie om homo-ontmoetingsplaatsen multifunctioneel in te richten sluit aan bij een van de NOVI-afwegingsprincipes gericht op het combineren van functies. Het gaat hier echter om het schaalniveau waarop gemeentes de afweging maken.
- Het Kabinet geeft gevolg aan het verzoek om het in de ontwerp-NOVI opgenomen voorbeeld over Zuid-Holland uit de NOVI-pilot 'Regio van de Toekomst' (waar een verkenning is uitgevoerd naar bouwen met hout) te schrappen. Dit omdat de cijfers qua CO₂ voordeel nog onvoldoende vaststaan.

7 Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

7.1 Toekomstperspectief

Omslag naar een watersysteem dat Nederland beter weerbaar maakt tegen droogte
Indieners verzoeken om in het Toekomstperspectief in het stuk 'Zoetwater en drinkwatervoorziening' aan te geven dat water zelf ook als belangrijke grondstof gezien moet worden, onder andere in relatie tot droogte en vragen naast de focus op kwaliteit ook aandacht voor de kwantitatieve watervraag en deze in samenhang te bezien.

Reactie

In de definitieve NOVI wordt erkend dat in relatie tot droogte water een belangrijke grondstof is, door te stellen dat we zuinig moeten zijn met water. Dit is in de definitieve NOVI verder aangescherpt. Er wordt aangegeven dat het mogelijk moet zijn om water beter vast te houden en te bergen. Daarnaast is de tekst in de definitieve NOVI ook aangepast met het oog op voldoende kwantitatieve watervraag.

Om Nederland beter weerbaar te maken tegen droogte zal er een omslag gemaakt moeten worden naar een watersysteem dat op alle niveaus veel beter in staat zal zijn water vast te houden en zuiniger te zijn met water. Het Deltaprogramma Zoetwater bevat onder andere een groot aantal initiatieven en maatregelen om deze omslag te stimuleren en de zoetwatervoorziening in Nederland robuuster te maken voor de toekomstige effecten van klimaatverandering. Daarnaast zal er in de ruimtelijke inrichting meer rekening gehouden moeten worden met waterbeschikbaarheid. Dat vergt een cultuuromslag in het watermanagement én een gezamenlijke inspanning van alle waterbeheerders en watergebruikers.

7.2 Nationale belangen

7.2.1 Belang van waterbeschikbaarheid en de ruimtelijke inrichting

Indieners vragen bescherming van zoetwater als hoofdthema in de NOVI op te nemen en een ambitie neer te zetten de waterbeschikbaarheid te vergroten en met maatregelen te stimuleren. Omdat niet alleen de watervraag zal toenemen, maar ook een grotere waterbehoefte duidelijk zal worden door andere ontwikkelingen zoals het tegengaan van verzilting, bodemdaling en hittestress. Ook maatregelen om het grondwaterpeil in bebouwde gebieden te beheren vragen om extra zoetwater. Daarom vragen indieners een aanvulling van nationaal belang 15 met het belang van voldoende water voor bebouwde gebieden, om schade aan bebouwing en infrastructuur in droge perioden te voorkomen.

Reactie

Door klimaatverandering en langdurige perioden van droogte kunnen de wateropgaven toenemen. Gezien de groeiende drinkwatervraag en andere ontwikkelingen die de watervraag toe laten nemen is het zaak de waterbeschikbaarheid te bevorderen. Daarom is voldoende beschikbaarheid van zoetwater aangemerkt als nationaal belang en is het

bevorderen van de waterbeschikbaarheid expliciet opgenomen in de NOVI. Daarnaast zal er in de ruimtelijke inrichting meer rekening gehouden moeten worden met waterbeschikbaarheid. Zoals in de NOVI is aangegeven dienen overheden vanaf 2020 besluiten over de ontwikkeling en inrichting van het stedelijk gebied te toetsen op de gevolgen voor de klimaatbestendigheid. Steden 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. Op basis van de resultaten kunnen keuzes worden gemaakt wat betreft locaties voor ruimtelijke ontwikkelingen. Onderdeel hiervan is ook het optimaliseren van het grondwaterbeheer met het oog op het voorkomen van schade aan bebouwing en infrastructuur in droge perioden. De gehele gebouwde omgeving dient in 2050 waterrobuust en klimaatbestendig ingericht te zijn.

Dit raakt naast het nationaal belang 15 ook aan de nationale belangen 2 (Realiseren goede leefomgevingskwaliteit), 4 (Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving), met name 14 (Waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid (inclusief vitale infrastructuur voor water en mobiliteit) en ook 19 (Behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van (inter)nationaal belang). Het heeft daarmee geen meerwaarde om alleen nationaal belang 15 specifiek aan te vullen met het belang van voldoende water voor bebouwde gebieden om schade aan bebouwing en infrastructuur in droge perioden te voorkomen. Dit punt is reeds op meerdere plaatsen in de NOVI opgenomen.

7.2.2 Kaders voor de bescherming van internationaal waardevol erfgoed en natuur

Indieners wijzen het Rijk op haar taak als eerstverantwoordelijke voor bescherming van internationaal waardevol erfgoed en natuur. Indieners pleiten ervoor om dat ook tot uitdrukking te brengen in juridisch houdbare regelgeving en handhaving en in de Omgevingswet daarom een heldere beschrijving van de verantwoordelijkheden van Rijk en medeoverheden op te nemen.

Reactie

In de NOVI beschrijft het Rijk zijn rol voor erfgoed, landschap en natuur en biodiversiteit en de samenwerking met de medeoverheden in de nationale belangen 19 en 20. Het Rijk is samen met gemeenten en provincies verantwoordelijk voor het beschermen van internationaal beschermd erfgoed en vindt de bescherming van internationaal waardevol erfgoed en natuur van groot belang. De Erfgoedwet en nu nog de Wet natuurbescherming en de Wet ruimtelijke ordening en straks de Omgevingswet bieden reeds heldere en stevige kaders voor de bescherming van cultureel erfgoed en natuur. Zo bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels voor medeoverheden gericht op het behoud van cultureel erfgoed en voor de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland.

7.2.3 Relevantie en aanpak van de stikstofcrisis

Indieners van zienswijzen benadrukken de relevantie van de stikstofcrisis, wijzen erop dat de stikstofuitspraak nog verwerkt moet worden in de definitieve NOVI en vragen om heldere communicatie. Verder vragen indieners helderheid over hoe de stikstofreductie-opgave zich verhoudt tot de gestelde prioriteiten, doelen en ambities in de NOVI en zijn indieners kritisch over de haalbaarheid van de gestelde natuurdoelen.

Ten onrechte wordt in de ontwerp-NOVI alleen de regierol van de provincies benoemd. De aanpak van het stikstofbeleid vraagt vooral regie van het Rijk, vinden indieners. In lijn hiermee zou de NOVI een (afwegings-)kader moeten bieden aan keuzes die gemaakt moeten worden om de stikstofproblematiek op te lossen, vooral voor het beschermen van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden. Daarbij wijzen indieners erop dat bij de aanpak van de stikstofproblematiek het opvullen van stallen en de afwenteling van stikstof naar bodem en water door injecteren van mest moeten worden voorkomen. Indieners van zienswijzen pleiten voor het betrekken van kennis die beschikbaar is bij (traditionele) veehouders en voor programma's op korte termijn met brongerichte maatregelen. Daarnaast wijzen indieners op het belang van metingen boven berekeningen.

Reactie

Ten tijde van het schrijven van de ontwerp-NOVI waren de consequenties van de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof nog niet bekend. In de definitieve NOVI wordt de relevantie van de stikstofcrisis erkend en worden drie sporen voor de aanpak van stikstof geschetst. Naast de reductie van stikstof zijn namelijk herstel en verbetering van de Nederlandse natuur als geheel noodzakelijk, met speciale aandacht voor de individuele Natura 2000-gebieden als belangrijke drager. De opgave tot natuurherstel en natuuruitbreiding in het kader van de Aanpak Stikstof is hierbij onderdeel van het Nationale Programma voor het Landelijk Gebied. Vanuit haar systeemverantwoordelijkheid zal het Rijk in dit programma in nauwe samenspraak met decentrale overheden en betrokken partijen een toekomstbeeld op hoofdlijnen schetsen dat richting geeft aan toekomstbestendige ontwikkeling van functies in het landelijk gebied.

Verder heeft het Kabinet het Adviescollege Stikstofproblematiek ingesteld om het Kabinet te adviseren. In het eerste rapport 'Niet alles kan' van 29 september 2019, adviseert het Adviescollege om enerzijds op korte termijn een aantal maatregelen te nemen om de reductie van emissies te realiseren nabij Natura 2000-gebieden en anderzijds versneld herstel- en verbetermaatregelen uit te voeren in de kwetsbare Natura 2000-gebieden. In lijn daarmee heeft het Kabinet een pakket maatregelen uitgebracht voor de korte termijn met brongerichte maatregelen, zoals het verlagen van de maximumsnelheid op snelwegen. In de meest recente Kamerbrief over de aanpak stikstof is een tweede set bronmaatregelen uitgebracht.

Daarnaast heeft het Kabinet een wetenschappelijke commissie ingesteld die de meet- en beoordelingsmethodiek voor stikstofdepositie gaat beoordelen en daar advies over uitbrengt. Wat betreft externe saldering is het Kabinet voornemens om met provincies afspraken te maken over de wijze waarop externe saldering zal worden vormgegeven zodat ongewenste effecten, zoals een ingerichte en ongecontroleerde uitkoop van het platteland, wordt voorkomen.

In de eerdere adviezen heeft het Adviescollege al gewezen op de regierol van de provincies. Mede op basis van het advies 'Niet alles kan' zijn ook de provinciale beleidsregels aangepast. Beweiden en bemesten, waarover net voor de kerst van 2019 een advies is uitgebracht door het Adviescollege, vragen om een eigen aanpak om zowel de landbouwbedrijven in staat te stellen op een gezonde manier hun bedrijfsvoering voort te kunnen zetten, alsook het herstel in de Natura 2000-gebieden te bevorderen.

Het advies van het Adviescollege over de systematiek voor de langere termijn en aanvullende maatregelen is voor de zomer verschenen. Daarbij wordt net als bij de eerdere adviezen alle relevante beschikbare kennis gebundeld, ook de praktijkkennis vanuit de landbouw. Op de website²⁶ van Aanpak Stikstof is alle informatie over de stikstofproblematiek op een eenvoudige manier toegankelijk gemaakt.

7.3 Beleidskeuzes

7.3.1 Landgebruik en kwaliteit landschap, bodem, water en lucht

Een integraal toekomstbeeld met het Nationale Programma voor het Landelijk Gebied
Indieners pleiten voor een integrale visie op (de ontwikkelingen in) het landelijk gebied en een sterkere rol voor het Rijk bij de opgaven in het landelijk gebied. Ook vragen indieners aandacht voor structuurversterking van de landbouw, waarbij recht wordt gedaan aan de grote diversiteit van land- en tuinbouw. Specifiek zien indieners dat er aandacht nodig is voor de herbestemming van agrarische bebouwing in het algemeen en cultuurhistorisch waardevolle erven en gebouwen in het bijzonder. Daarnaast vragen indieners welke regio's worden aangewezen als 'Rust en ruimte'-regio's.

²⁶ <https://www.aanpakstikstof.nl/>

Reactie

In de definitieve NOVI en de Uitvoeringsagenda is het Nationale Programma voor het Landelijk Gebied opgenomen. Hiermee wordt beoogd invulling te geven aan een vitaal, aantrekkelijk en toekomstbestendig landelijk gebied. In de visie 'Waardevol en Verbonden' is een koerswijziging ingezet voor de landbouw, waarin kringlooplandbouw het sleutelbegrip is. In de NOVI worden de uitgangspunten van de visie vertaald naar ruimtelijk-economische kaders waarmee de land- en tuinbouw vooruit kan en de vitaliteit van het landelijk gebied in sociaal, economisch en ruimtelijk opzicht versterkt wordt. Deze ontwikkeling gaat vorm krijgen binnen het genoemde Nationale Programma voor het Landelijk Gebied. Een belangrijk onderdeel van dit programma is nauwe samenspraak met betrokken partijen en overheden op verschillende schaalniveaus. Dit vanuit een gezamenlijke toekomstvisie op 'functiehiërarchie' per gebied/landsdeel, waarbij de mogelijkheden van multifunctioneel landgebruik en optimale functie-combinaties worden benut.

In overleg met decentrale overheden, onder andere in het kader van Omgevingsagenda's en de Gebiedsagenda's Grote Wateren wordt vastgesteld welke kwaliteiten in de gebieden centraal staan. Zodoende kan een beeld ontstaan van gebieden waar rust en ruimte als waarde behouden moeten worden voor de toekomst, wat richting geeft aan ruimtelijke planning. Verder zijn er geen plannen voor het formeel en van rijkswege aanwijzen van 'Rust en ruimte'-regio's.

Recreatievormen en het Nationale Programma voor het Landelijk Gebied

Volgens indieners is er onvoldoende aandacht in de ontwerp-NOVI voor toerisme en recreatie, met name voor de toenemende druk van vrijetijdsbesteding op de natuur, onder andere door recreatievormen die 'natuurbeleving' als een belangrijk kenmerk hebben. Verder steunen indieners de aanbevelingen uit het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), waaronder meer regie en capaciteit vanuit de Rijksoverheid en het opstellen van toeristische ontwikkelstrategieën door gemeenten en provincies. Dit draagt volgens indieners ook bij om te komen tot een stelsel van Nationale Parken. Bij de spreiding van toerisme en recreatie wordt gevraagd de authentieke kwaliteiten van specifieke gebieden te benutten en te investeren in een kwaliteitsimpuls.

Daarnaast bevelen indieners aan het recreatieve fietsnetwerk onderdeel te maken van de hoofdinfrastructuur. De nationale LF-icoonroutes zouden dan onder de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk vallen.

Reactie

In de NOVI is opgenomen dat het belangrijk is rekening te houden met de groei van toerisme en de mogelijke invloed op de leefomgeving. Het Rijk werkt op trajecten samen met regio's, waarbij het toeristisch aanbod wordt vergroot of verbeterd. Het versterken van Nationale Parken tot iconen voor synergie tussen natuur en landschap, recreatie en toerisme, landbouw en energie is een mooi voorbeeld hiervan.

Er komt een Nationaal Programma voor het Landelijk Gebied. Bij de invulling daarvan worden alle relevante functies en sectoren in het landelijk gebied meegenomen, waaronder de genoemde recreatievormen en wordt ook aandacht besteed aan specifieke regionale kwaliteiten.

De omgevingsagenda's als instrument onder de NOVI bieden kansen om op regionaal niveau het thema toerisme als specifiek aspect binnen het beleid voor de fysieke leefomgeving mee te nemen en waar nodig aanvullende afspraken te maken. Zeker bij verdere groei is het bewaken van de samenhang met de rest van het beleid voor de fysieke leefomgeving en specifiek het landschap een nadrukkelijk aandachtspunt. Toeristische ontwikkelstrategieën kunnen hierbij waardevolle bouwstenen zijn.

In de Tour de Force wordt door IPO, VNG, Vervoersregio's en het Rijk gewerkt aan een hoogwaardig fietsnetwerk. Fietsen in de vrije tijd, zowel recreatief als sportief, is leuk en gezond. Bovendien kan fietsen in de vrije tijd leiden tot het gebruik van de fiets voor het zakelijke verkeer. Vaak wordt het recreatieve fietsnetwerk namelijk gebruikt voor zakelijke ritten. Dit omdat het mooie, comfortabele routes zijn. Het versterken van de recreatieve

fietsroutes helpt als impuls mee aan regionale economische ontwikkelingen en aan Nederland als fietsvakantieland. Het beheer van de fietsroutes wordt uitgevoerd door de medeoverheden.

Bodemdaling

Indieners van zienswijzen stellen dat in de ontwerp-NOVI het aanpakken van bodemdaling in brede zin vaag blijft. Indieners missen een nationale visie inclusief sturende keuzes voor bodemdaling en meer aandacht voor de invloed en de rol die het Rijk zelf heeft. Daarom verzoeken indieners in de definitieve NOVI richtinggevende uitspraken te doen voor bodemdaling en concrete getallen (ha's of %) te noemen voor vermindering van het areaal slappe bodems in Nederland. Ook geven indieners aan dat er meerdere oplossingen zijn om bodemdaling te remmen, terwijl in de ontwerp-NOVI alleen in wordt gegaan op het verhogen van het waterpeil en andere oplossingsrichtingen buiten schot blijven.

Volgens indieners is er te weinig aandacht voor bodemdaling in stedelijk gebied, waar geen invloed van landbouw is en zich de meeste problemen met bodemdaling voordoen. Indieners pleiten voor een samenhangende aanpak van bodemdaling waarbij ook belasting door bouwwijze en verkeer, adaptatie maatregelen in bouw en infrastructuur, en bedrijfsvoering in de landbouw van belang zijn, naast beheer van het (grond)waterpeil.

Met het oog op de urgentie van de klimaatopgave en het lange termijn toekomstperspectief van bodemdaling wensen indieners een herformulering van de tekst die meer urgentie uitstraalt ten aanzien van de noodzaak om in kantelgebieden in de veenweiden over te gaan op andere nattere vormen van landgebruik. Verder zien indieners graag een herformulering van de opgaven in veenweidegebieden (pagina 46 in de ontwerp-NOVI), waaruit duidelijk wordt dat grote delen van de agroproductie buiten veenweidegebieden plaatsvindt. Daarnaast willen indieners graag expliciet benoemd zien dat het toekomstperspectief van huidige gebruikers soms niet meer in het veenweidegebied ligt.

Met het oog op maatregelen in de veenweidegebieden dragen indieners verschillende aspecten aan:

- Er wordt van het Rijk gevraagd een kader op te stellen om te stimuleren en lokale overheden en boeren te helpen een visie op functiewijziging verder uit te werken en te realiseren;
- er wordt aandacht gevraagd voor financiële kaders en gepleit voor een aanpak waarbij opgaven in samenhang worden gezien;
- er wordt gepleit om bij de economische berekeningen het korte termijn economisch belang van boeren af te wegen tegen het tegengaan van uitstoot van broeikasgassen op lange termijn;
- er wordt gepleit de effecten op weidevogels en versterking van biodiversiteit mee te nemen in de afweging van maatregelen;
- er wordt voor gepleit de hoge kosten voor aanpassing van de waterhuishouding mee te nemen als factor in de afweging om tot functiewijziging over te gaan;
- er wordt gesteld dat peilverhoging ernstige gevolgen kan hebben: lachgasemissies kunnen stijgen wat bij graasdieren tot leverbotziekte kan leiden en rioolaansluitingen voorzien niet in terugslagkleppen die het rioolwater uit de woningen houden;
- er wordt aandacht gevraagd voor de mogelijkheid veenweidegebieden op te hogen met schoon baggerslip.

Indieners pleiten ook voor betrokkenheid van de omgeving, maatwerk en keuzes in de gebieden zelf bij het treffen van maatregelen in veenweidegebieden. Niet alleen provincies, maar ook waterschappen, belanghebbenden en het Rijk zijn volgens indieners partijen met een belangrijke rol in het kader van bodemdaling in veenweidegebieden.

Reactie

In de definitieve NOVI wordt specifiek aandacht besteed aan bodemdaling. Het uitgangspunt hierbij is dat de benadering gaat veranderen: overheden zullen in samenwerking met de mensen die wonen en werken in de gebieden steeds minder 'peil volgt functie' en steeds vaker 'functie volgt peil' hanteren. Samen met waterschappen, provincies en betrokkenen in het gebied gaat het Rijk hierop sturen, waarbij zo nodig per polder zal worden bekeken welke

maatregelen wenselijk en mogelijk zijn. Het Kabinet geeft een duidelijke keuze mee door in bepaalde gebieden te kiezen voor vernatting van bepaalde gebieden, zoals ook al opgenomen in het Klimaatakkoord. Desondanks zijn er in de NOVI ook nog andere maatregelen beschreven, naast het verhogen van het waterpeil.

De Kamerbrief van 20 juni 2019 over de Rijksbrede inzet op bodemdaling benadrukt het belang van een samenhangende aanpak van bodemdaling en een goede ruimtelijke ordening en functietoekenning op basis van de bodem-watersysteembenadering, waarbij de gewenste functies met (grond)waterpeilbeheer zo goed mogelijk en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten kunnen worden ondersteund, als ook andere aspecten waaronder (het verminderen van) belasting door bouwwijze en verkeer en adaptatiemaatregelen op gebied van bouw, infrastructuur en landbouw.

Het voornemen is dat provincies een proces organiseren met grondgebruikers (onder andere agrariërs), maatschappelijke actoren, bewoners en medeoverheden gericht op de opstelling van een programma per veenweidegebied (Regionale Veenweidestrategie). Bedoeling van deze processen is dat een integrale afweging plaatsvindt. Dat wil zeggen dat een weging plaatsvindt van meerdere factoren, waaronder economische belangen, biodiversiteit, et cetera. Een mogelijke conclusie van de weging kan zijn dat ander gebruik van (specifieke delen van) veenweidegebieden op termijn noodzakelijk is, zoals ook expliciet wordt benoemd in de NOVI. Vooral is het van belang dat bij het opstellen van de Regionale Veenweidestrategieën de invloed op de fysieke leefomgeving en leefomgevingskwaliteit op de lange termijn (2050) wordt meegenomen. Daarom worden deze ook opgenomen in het Nationale Programma voor het Landelijk Gebied.

Het Kabinet maakt in het kader van het Klimaatakkoord ook afspraken met partijen (overheden, landbouw- en natuurorganisaties) over pilots en onderzoek. Hiermee kan meer informatie worden verkregen over eventuele nadelige of schadelijke neveneffecten van specifieke maatregelen, zoals genoemd in de zienswijzen. Deze informatie kan vervolgens worden meegenomen in de afweging die in de gebiedsprocessen wordt gemaakt.

In het kader van Programma Eems-Dollard 2050 werkt het Rijk samen met Provincie Groningen, Waterschap Hunze en Aa's en Gemeenten Delfszijl en Oldambt aan een verkenning van mogelijkheden tot het opschalen van toepassing van slib uit de Eems-Dollard voor het ophogen van landbouwgrond. Hierbij worden ook knelpunten in wetgeving onderzocht en waar mogelijk oplossingen hiervoor gerealiseerd. Zeker voor veenweidegebieden die direct aan de kust liggen lijkt het ophogen met slib een kansrijke oplossingsrichting. Rijk en regio werken samen aan de ecologische verbetering van de Eems-Dollard. Een van de onderdelen hiervan is slib uit het estuarium halen om zo de troebelheid te verminderen.

Verschillende aspecten van onderwaterdrainage

Indieners van zienswijzen wijzen erop dat onderwaterdrainage bodemdaling vertraagt en weliswaar weinig of geen gevolgen heeft voor gewasopbrengst, melkveehouderij en het landschap. Tegelijkertijd zorgt onderwaterdrainage ook voor een versnelde afvoer van voedingsstoffen, wat strijdig opgevat kan worden met kringlooplandbouw. Ook zorgt onderwaterdrainage voor een extra opgave voor het waterbeheer door een toename van de zoetwatervraag. Indieners willen graag dat deze aspecten in de definitieve NOVI worden benoemd.

Reactie

Onderwaterdrainage vertraagt inderdaad bodemdaling zonder noemenswaardige gevolgen voor de landbouwopbrengst en zonder gevolgen voor het landschap. Tegelijkertijd kan deze technische maatregel er echter ook voor zorgen dat de zoetwatervraag toeneemt. Deze aspecten zijn ook in de definitieve NOVI opgenomen.

Daarnaast worden deze aspecten ook meegenomen bij het opstellen van het Nationaal Plan voor de veenweide en onderliggende provinciale veenweidevisies. Het Rijk voert overleg met verschillende partijen (overheden, landbouw- en natuurorganisaties) om de afspraken in het Klimaatakkoord vorm te geven en de veenweidegebieden een impuls te geven. Via de

uitvoering van pilots en onderzoek wordt per gebied gezocht naar de toe te passen optimale mix van maatregelen. Via de uitvoering van pilots en onderzoek wordt per gebied gezocht naar de toe te passen optimale mix van maatregelen. Het uitgangspunt hierbij is een gebiedsgerichte aanpak, onder regie van de provincies. Provincies kennen de gebieden, en daarmee de factoren die een rol spelen bij de aanpak van een gebied. Bedoeling van deze gebiedsprocessen -waarbij grondgebruikers (onder andere agrariërs), maatschappelijke actoren, bewoners en medeoverheden worden betrokken- is dat een integrale afweging plaatsvindt, waarbij ook de waterhuishouding en zoetwatervoorziening worden betrokken.

Bodem- en watersysteem

Indieners vragen aandacht voor de intrinsieke waarde van het bodem- en watersysteem, als uitgangspunt voor het beleid. Hierbij dient benadrukt te worden dat de bodem essentieel is voor de waterkwantiteit en -kwaliteit en het belang van een gezond en evenwichtig watersysteem niet genoemd kan worden zonder het bodemsysteem erbij te betrekken (pagina 44 ontwerp-NOVI onder 'Waterkwaliteit en drinkwatervoorziening'). Het Rijk heeft hierbij de systeemverantwoordelijkheid. Indieners vragen in de definitieve NOVI duidelijkheid te scheppen over de invulling van deze rol van het Rijk, wat daarvoor nodig is en aan te geven welke kaders het Rijk hiervoor gaat opstellen. Dit vooral met een blik op de toenemende drukte in de ondergrond en daardoor mogelijk te ontstane conflicterende belangen en een breed beschermings- en herstell kader voor bodemkwaliteit in relatie tot maatschappelijke opgaven. Aanvullend stellen indieners dat kennis en data over de fysieke omstandigheden van bodem en ondergrond op orde moeten zijn en dat het de verantwoordelijkheid van het Rijk is deze kennisvoorziening op nationaal niveau te organiseren.

De opgave met een blik op het bodem- en watersysteem bestaat volgens indieners vooral uit het beschermen, in stand houden en bevorderen van een gezond en evenwichtig bodem- en watersysteem en het verbeteren en herstellen van bodem- en watercondities, dat wil zeggen verbetering van de chemische, fysische en biologische kwaliteit en kwantiteit. Dit draagt volgens indieners ook bij aan het klimaatbestendig maken van het bodem- en watersysteem.

Bij enkele beleidsintenties merken indieners op dat het redeneren vanuit de randvoorwaarden en beperkingen uit het bodem- en watersysteem nog onvoldoende wordt benoemd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het centrale afwegingsprincipe 'combinatie van functies gaan voor enkelvoudige functies'. Volgens indieners dient in het Groene Hart het uitgangspunt in ieder geval te zijn: 'functie volgt peil' in plaats van omgekeerd, wil men althans verdere problemen, ook die voor de hier gelegen stedelijke gebieden, voorkomen.

Bovendien pleiten indieners voor meer aandacht voor de problematiek rondom microverontreinigingen en een programma vanuit het Rijk met bijbehorende financiële middelen om deze microverontreinigingen, waaronder PFOS aan te pakken. Met name onderzoek en opslaan van bagger vormt een opgave, volgens indieners.

Daarnaast beweren indieners dat Nederland haar standpunt over een Europese Kaderrichtlijn Bodem zou moeten herzien, gezien de link met de vele SDG's, de klimaat- en de biodiversiteits-opgaven.

Tot slot stellen indieners voor een verwijzing op te nemen naar de watertrits en de principes van duurzame watersystemen en de ruimte die dit vergt expliciet mee te nemen in de Omgevings- en Gebiedsagenda's, waarmee uitwerking wordt gegeven aan de NOVI.

Reactie

Het Kabinet kiest ervoor bij alle keuzes de robuustheid van het water- en bodemsysteem als belangrijke voorwaarde mee te wegen.

Met de Structuurvisie Ondergrond, na inwerkingtreding Omgevingswet Programma Ondergrond, heeft het Rijk haar visie beschreven als het gaat om het gebruik van het bodem-watersysteem voor maatschappelijke opgaven met als doel te komen tot duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van het bodem-watersysteem waarbij bescherming en benutting in balans zijn. Met deze visie vult het Rijk de systeemverantwoordelijkheid in. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn een driedimensionale ruimtelijke ordening waarbij boven- en

ondergrond en omgeving in samenhang worden gezien en een ruimtelijke ordening die, meer dan nu het geval is, is gebaseerd op karakteristieken en eigenschappen van het bodem- en watersysteem. Daarmee kan het water- en bodemsysteem ook een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke opgaven voor onder meer klimaatmitigatie en adaptatie, de transitie naar een duurzame energievoorziening, het realiseren van circulariteit, een schone en gezonde leefomgeving, biodiversiteit, wateropgaven waaronder de zoetwatervoorziening voor landbouw, industrie en drinkwater, de voedselvoorziening en bodemdaling. Hoe deze bijdrage er specifiek uit kan zien wil het Rijk in samenwerking met decentrale overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties in het in de NOVI aangekondigde Programma Bodem en Ondergrond duidelijk maken.

Voor de bescherming van bodem en grondwater en het duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond voor een reeks aan maatschappelijke opgaven is een goede informatievoorziening en beschikbaarheid van kennis over het bodem-watersysteem voor alle partijen van groot belang. Onder meer in het kader van de uitvoering van de Structuurvisie Ondergrond en het Convenant Bodem en Ondergrond werken het Rijk, de decentrale overheden en het bedrijfsleven samen aan het ontwikkelen, borgen en 'naar de praktijk brengen' van kennis en informatie over bodem, grondwater en ondergrond. Mede omdat het huidige Convenant Bodem en Ondergrond eind 2020 afloopt, verkent het Rijk - als onderdeel van het in de NOVI genoemde Programma Bodem en Ondergrond - samen met de convenantpartijen en andere bij bodem en ondergrond betrokken organisaties of en op welke wijze de huidige kennis- en informatie-infrastructuur rond bodem, ondergrond en grondwater kan en moet worden versterkt, zodanig dat deze ook in de toekomst alle betrokken partijen op een adequate wijze kan ondersteunen bij de uitvoering van hun taken. Daarbij wordt verbinding gezocht met het traject 'Kennis voor decentrale overheden', waaronder het zogenoemde 'Veluweberaad' dat in het kader van de Omgevingswet wordt uitgevoerd en met internationale trajecten op het gebied van kennis en innovatie, waarbij Nederlandse partijen zijn betrokken en een rol (kunnen) spelen.

Een belangrijke basis voor de informatievoorziening op het gebied van bodem, ondergrond en grondwater vormt de Basisregistratie Ondergrond (BRO) die nu onder regie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gerealiseerd via tranches van registratie-objecten. Naast bodemopbouw en geotechnische aspecten richt de BRO zich ook op registratieobjecten die de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater betreffen. Ook de opname van informatie over aanwezige bodemverontreinigingen wordt in de BRO besproken. In het kader van het Deltaprogramma worden daarnaast regionale stresstesten en risicodialogen uitgevoerd. Verder bespreekt het Rijk met de decentrale overheden op welke wijze ondersteuning kan worden geboden door kennisontwikkeling. Ook zal worden besproken hoe zij kunnen worden ondersteund bij het benutten van de instrumenten van de Ow om voor-bodem en ondergrond op een goede wijze op te kunnen nemen in plannen voor de fysieke leefomgeving. Dit alles wordt nader uitgewerkt in het in de NOVI aangekondigde Programma Bodem en Ondergrond.

Voor het realiseren van een klimaatbestendig bodem- en watersysteem is het verbeteren en op peil houden van de structuur en sponswerking van de bodem van groot belang. Het op peil houden en opbouwen van het organische stofgehalte in landbouwbodems via onder meer kringlooplandbouw is een van de pijlers in de NOVI-prioriteit 4 Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied. Via het Nationaal Programma Landbouwbodems, het uitvoeringsprogramma van de 'Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden' wordt daar invulling aan gegeven. Hierin gaat het om het behoud en verbeteren van de kwaliteit van landbouwbodems, zowel chemisch, fysisch als ook biologisch. Het doel hierbij is te bereiken dat alle landbouwbodems in 2030 duurzaam worden beheerd en ze jaarlijks 0,5 Mton extra koolstof vastleggen. Daarmee wordt ook hogere biodiversiteit in de bodem bevorderd.

Het doel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is om een strategie te ontwikkelen die richting geeft aan de indringende ruimtelijke keuzes die in het landelijk gebied gemaakt moeten worden. De strategie draagt bij aan een nieuw evenwicht voor de noodzakelijke versterking van natuur; de verduurzaming en versterking van de landbouw; en in brede zin

een toekomstbestendig en vitaal landelijk gebied voor wat betreft andere functies. Ten behoeve daarvan zal ook gebiedsgericht met de regio's worden gewerkt aan het ontwikkelen van meer samenhang in de verschillende Rijksprogramma's en trajecten in het landelijk gebied, het maken van handvatten voor de opgaven in het landelijk gebied en het helpen vormgeven van goed samenspel tussen de verschillende overheden op gebiedsniveau. Belangrijke bouwstenen voor het programma zijn onder meer de Ruimtelijke Verkenning Stikstof. Uiteindelijk gaan we samen met de medeoverheden op zoek naar de juiste (invulling van de) agrarische functie op de juiste plek. Dat zorgt voor een gezonder systeem, met lagere inzet van middelen en minder emissie. Vanuit het doel 'efficiënt' gebruik wordt, zoals ook in de NOVI is benadrukt, de voorkeur gegeven aan het combineren van functies waar dat kan, en het scheiden van functies waar dat moet. Dit moet op regionaal en lokaal niveau via een gebiedsgerichte aanpak en met oog voor maatwerk worden geconcretiseerd, zo ook in het Groene Hart. Een aanpak via de Omgevingsagenda's kan daarbij behulpzaam zijn om tot de gewenste integraliteit en keuzes te komen.

Voor het aanpakken van PFOS en met name onderzoek en opslaan van bagger, is in de ontwerp-NOVI het realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit benoemd als nationaal belang. Daarbij worden voorbeelden genoemd die vragen om een actieve en ambitieuze aanpak, zoals 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 nano-materialen. De problematiek van zeer zorgwekkende stoffen als PFOA, PFAS en PFOS en hoe daarmee in het ruimtelijke beleid om te gaan, heeft in de ontwerp-NOVI nog geen specifieke aandacht gekregen. Na het verschijnen van de ontwerp-NOVI is de aandacht voor deze problematiek echter fors toegenomen en in een stroomversnelling geraakt. In de definitieve NOVI wordt daarom de problematiek rondom microverontreinigingen benoemd. Middels diverse Kamerbrieven is en wordt naar verwachting ook in de komende periode op deze problematiek en de aanpak daarvan ingegaan.

Door de grote verschillen in opbouw, samenstelling en eigenschappen van bodem en ondergrond, niet alleen binnen Nederland maar met name ook op Europese schaal, is het Nederlandse standpunt dat een geharmoniseerde aanpak in de vorm van een Europese Kaderrichtlijn Bodem niet zinvol is. Nederland draagt in Europees verband nadrukkelijk wel het gedachtegoed uit van het belang van een duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond en de bijdrage die daarmee kan worden geleverd aan het realiseren van maatschappelijke opgaven zoals verwoord met de 'Sustainable Development Goals'.

Als een van de leidende principes in de ruimtelijke ordening en de uitwerking van de opgaven van de NOVI worden in de Omgevings- en Gebiedsagenda's de principes van de watersysteembenadering doorvertaald, waaronder de trits 'vasthouden – bergen – afvoeren' en de notie dat hiervoor ruimte nodig is. Hiervoor is in de definitieve NOVI expliciet de voorkeursvolgorde regionaal waterbeheer opgenomen.

Landgebruik beter afstemmen op zoetwaterbeschikbaarheid en -gebruik

Indieners vragen naar aanleiding van de tekst over 'Bodem en water' hoe het Rijk het landgebruik beter gaat afstemmen op zoetwaterbeschikbaarheid en -gebruik. Indieners wijzen erop dat met betrekking tot intensieve vormen van landgebruik moet worden gesproken over 'bodem', in plaats van 'ondergrond' (pagina 100 ontwerp-NOVI). Er wordt daarnaast gevraagd of intensieve watervragende en milieubelastende teelten ook onder intensieve landbouw vallen en of deze aanpak alleen geldt voor de hogere zandgronden. Het voorbeeld van waterstoffabrieken zorgt daarnaast voor vragen omtrent het zoetwatergebruik.

Reactie

In regio's met zoetwatertekorten (nu of op lange termijn) worden geen nieuwe ontwikkelingen met een zoetwatervraag gerealiseerd – denk bijvoorbeeld aan industrie of intensieve landbouw - zonder dat er voldoende voorzieningen voor een duurzame watervoorziening zijn getroffen. Verder brengen overheden en watergebruikers via het proces Waterbeschikbaarheid in beeld op welke plekken het landgebruik aangepast zou moeten worden aan de zoetwatervoorziening. Vervolgens is het aan provincies, gemeenten

en waterschappen om dit via de ruimtelijke planvorming met bijbehorende instrumenten te regelen. In de definitieve NOVI wordt met betrekking tot intensieve vormen van landgebruik gesproken over 'bodem', in plaats van 'ondergrond'. Onder intensieve landbouw vallen alle vormen van landbouw, voor heel Nederland. Het voorbeeld van waterstoffabrieken is niet meer opgenomen in de definitieve NOVI.

Klimaatverandering en waterveiligheid

Indieners van zienswijzen benoemen het onderwerp van klimaatverandering in relatie tot het landelijk gebied. De verwachting is dat droge zomers in de toekomst alleen maar vaker zullen voorkomen. Indieners vragen om meer aandacht voor water als belangrijk onderdeel van de omgeving. In het kader van klimaatverandering vragen indieners aandacht voor het zorgdragen voor voldoende water voor het noodzakelijke peilbeheer om de waterveiligheid te kunnen garanderen. Voor een toekomstbestendig landelijk gebied is het essentieel dat er wordt gezorgd voor voldoende maatregelen die water kunnen vasthouden, bijvoorbeeld via het realiseren van klimaatbuffers. Daarnaast kunnen keuzes, zoals de keuze voor onderwaterdrainage en alternatieve teelten, leiden tot een grotere zoetwatervraag in droge perioden en kunnen ze daarmee ook de kans op wateroverlast bij hoosbuien vergroten. Verder geven indieners aan dat bij het maken van keuzes ook aspecten als de watervraag, effecten op wateroverlast en andere waterbeheervragen dienen meegenomen te worden. Zo is ook het Programma Integraal Riviermanagement (IRM) in ontwikkeling dat moet bijdragen aan het realiseren van waterveiligheid. Verder dragen indieners aan dat in het Deltaprogramma 2019 wordt gewezen op recente signalen die wijzen op een versnelde zeespiegelstijging in de tweede helft van deze eeuw ten opzichte van de huidige prognoses.

Reactie

Water als belangrijk onderdeel van de omgeving wordt in de NOVI erkend en komt op een aantal plaatsen expliciet terug. Onder andere wordt er in het toekomstperspectief aandacht besteed aan klimaatbestendigheid en waterveiligheid en geven ook de nationale belangen 14 en 15 aandacht aan het onderwerp water. Verder is de definitieve NOVI vergeleken met de ontwerp-NOVI aangescherpt op dit onderwerp. Zo is er een voorkeursvolgorde regionaal waterbeheer toegevoegd, om overlast door en tekorten van water in een gebied te voorkomen. Het uitgangspunt hierbij is dat de vraag naar water wordt afgestemd met de beschikbaarheid van water. Dit gebeurt door bij de toedeling van watervragende functies aan gebieden rekening te houden met waterbeschikbaarheid in die gebieden, en door in te zetten op een zuinige omgang met water door watervragende functies. Bovendien wordt op water in het kader van klimaatverandering in de definitieve NOVI onder beleidskeuze 4.1 ingegaan op het Programma Integraal Riviermanagement (IRM) en wordt het onderwerp van zeespiegelstijging behandeld onder beleidskeuze 1.1.

Zorg over natuurplassen en oppervlaktewater door verondiepen van diepe plassen

Indieners van zienswijzen roepen op tot een betere bescherming van natuurplassen en oppervlaktewater door een totaal verbod af te kondigen op het verondiepen van diepe plassen door het storten van slib, bagger en grond.

Reactie

Naast de diepe plassen waar zorgen over zijn, zijn er ook goede voorbeelden van verondiepingsprojecten. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden kan de ecologische kwaliteit van diepe (natuur)plassen zelfs worden versterkt door deze met slib, bagger en/of grond van voldoende kwaliteit te verondiepen. Een generiek verbod op het verondiepen van diepe plassen is daarom niet wenselijk.

Verder kan een verondieping van een diepe plas niet zomaar worden gestopt, als deze voldoet aan de wettelijke eisen. Dit kan natuurlijk wel als niet aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Gezien de zorgen die er zijn, is in 2018 het wettelijk kader voor het verondiepen van diepe plassen en het toezicht geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie zijn diverse acties ingezet. Zo zijn in november 2018 de regels voor het bodemvreemd materiaal (zoals plastics) aangescherpt. Met de Omgevingswet wordt een nieuw vergunningstelsel – lozingsvergunning en mer-beoordelingsplicht - voor diepe plassen ingesteld. Hiermee is een integrale milieubeoordeling geborgd en inspraak op een verondiepingsproject mogelijk. Daarnaast moet het ecologisch onderzoek naar diepe plassen resulteren in een nieuw

afwegingskader voor het verondiepen van plassen. Ook heeft het toezicht op de verondiepingprojecten en de import van grond en baggerspecie meer prioriteit gekregen. Met deze acties wordt gestreefd naar een verbetering van het wettelijk kader en het toezicht.

Drinkwater

Indieners maken zich zorgen of duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening concreet doorwerkt in de keuzes die de verschillende bevoegde gezagen maken, zowel in de NOVI, als in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten. Ook zijn indieners van mening dat de winning en het belang van de beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief goed oppervlaktewater voor de productie van drinkwater onvoldoende aandacht krijgen in de ontwerp-NOVI. Er wordt gewezen op de mogelijk grotere rol die het Drentse watersysteem zou kunnen spelen in het voorzien van de drinkwatervraag in omliggende provincies.

Verder vragen indieners om in de definitieve NOVI het uitgangspunt van de Structuurvisie Ondergrond (STRONG) van het aanwijzen van Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) voor de drinkwatervoorziening op te nemen en vragen ze heldere kaders voor de bescherming van watervoerende lagen. Daarnaast geven indieners aan dat ze de noodzaak van functiecombinatie erkennen, maar wijzen tegelijkertijd op de vaak complexe opgave voor het watersysteem om de diverse functies tegelijk te bedienen. Indieners missen de erkenning van de gevolgen voor het watersysteem bij de veronderstelling dat generieke peilverhoging kan worden toegepast voor remmen van bodemdaling.

Reactie

De verschillende overheden hebben op grond van de Drinkwaterwet een zorgplicht. Het Rijk vertrouwt erop dat de verschillende bevoegde gezagen in de integrale afweging van de verschillende belangen, waaronder ook activiteiten die watervoerende lagen kunnen verstoren, het belang van de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening borgen. Dat is ook de reden waarom in de NOVI het waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater als integrale doelstelling gezien worden. De Beleidstafel Droogte geeft daarbij de aanbeveling over organisatiegrenzen heen te kijken om een vergroting van de waterbeschikbaarheid te kunnen bewerkstelligen. Daaronder valt ook de bescherming van het grond- en oppervlaktewater, zowel in kwantitatieve, als in kwalitatieve zin. Separate kaders daartoe ontwikkelen vanuit de Rijksoverheid druist in tegen het subsidiariteitsbeginsel. Bevoegde gezagen zullen ook bij nieuwe initiatieven moeten nagaan welke invloed deze kunnen hebben op deze doelstelling.

De Structuurvisie Ondergrond en de daarin opgenomen uitgangspunten wordt met inwerkingtreding van de Omgevingswet omgezet in een Programma Bodem en Ondergrond. Het in de NOVI opgenomen Programma Bodem en Ondergrond omvat de uitvoering aan de (actiepunten uit de) realisatieparaaf van de Structuurvisie Ondergrond conform de in de Structuurvisie opgenomen uitgangspunten waarbij sprake is van maatwerk bij de concrete regionale uitwerking. In de NOVI is aangegeven dat voor het remmen dan wel stoppen van bodemdaling het in algemene zin nodig is om grondwaterniveaus te verhogen. Daarvoor worden in de NOVI verschillende mogelijkheden genoemd. De concrete uitwerking van de optimale mix aan maatregelen moet gebiedsgericht plaatsvinden waarbij ruimte is voor maatwerk.

Uitgaan van WHO adviezen luchtkwaliteit

Voor wat betreft de luchtkwaliteit zou volgens de indieners moeten worden uitgegaan van de WHO-advieswaarden in plaats van de grenswaarden van de Wet Luchtkwaliteit die toch meer economisch zijn bepaald.

Reactie

Het Kabinet werkt met het Schone Lucht Akkoord aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit waarbij wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030. De inzet is het realiseren van 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016 te behalen voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen. Daarnaast blijven de Europese wettelijke grenswaarden van kracht.

7.3.2 Natuur en biodiversiteit

Herstellen, beschermen, uitbreiden en verbinden van natuur en biodiversiteit

Indieners van zienswijzen vragen aandacht voor het herstellen, beschermen en versterken van natuur en biodiversiteit, binnen natuurgebieden als ook daarbuiten, zowel in het landelijk gebied als ook in de steden. Dit ook in het kader van klimaatverandering en de risico's daarvan op de biodiversiteit. Met het oog op steden pleiten indieners voor natuurinclusief ontwerpen en bouwen. Bij het terugbrengen van natuur en biodiversiteit pleiten indieners om een sturende rijksrol die het tot stand brengen van een robuust natuurnetwerk met robuuste ecologische verbindingen mogelijk moet maken. Hiervoor doen indieners onder andere volgende suggesties:

- benoemen van een aantal parken als Nationaal Park;
- uitbreiding van een aantal Nationale Parken;
- aanleg van ecoducten over snelwegen;
- robuuste uitbreiding van natuur- en bosgebied op armere grondsoorten, eventueel door uitkoop van landbouwbedrijven;
- betere bescherming van bossen in de Omgevingswet;
- realiseren van een netwerk van beschermde gebieden op de Noordzee.

Daarnaast pleiten indieners voor samenwerking met het Deltaplan biodiversiteit. Ook wordt gepleit voor een 'landinrichting 2.0', met een andere doelstelling maar wel met een vergelijkbare rijksinspanning, instrumentarium en budgetten.

Reactie

Het Kabinet wil dat de komende decennia de biodiversiteit herstelt. Hiervoor onderzoekt het Kabinet mogelijkheden voor het creëren van robuuste natuurnetwerken en -verbindingen en het realiseren van bufferzones rond kwetsbare natuurgebieden (dan wel een vorm van extensieve landbouw rondom Natura 2000-gebieden). Conform de afspraken in het Natuurpact met provincies zal tenminste 80.000 ha extra natuur zijn ingericht voor 2027. Hiervoor zal het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de toekomst verder beschermd, vergroot en verbonden worden. Door het vergroten van het Natuurnetwerk Nederland en het verbinden van natuurgebieden wordt tevens gestreefd naar het veerkrachtiger en beter bestand maken tegen de gevolgen van klimaatveranderingen voor de natuur. Hieraan heeft onder andere van 2005 tot 2018 het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) bijgedragen. In het kader van dit programma zijn tal van ecologische knelpunten opgelost door de aanleg van onder andere ecoducten en faunatunnels. Tegelijkertijd is het ook noodzakelijk nieuwe natuur te ontwikkelen om de nationale ambitie voor 2050 te kunnen halen, om volledig aan de doelen van de Vogel- en Habitat Richtlijn (VHR) te voldoen en de ecologische voetafdruk te halveren. De concrete uitwerking van deze ambitie volgt in het Programma Versterken Biodiversiteit en het Programma Natuur.

Tevens moet ruimte worden gecreëerd voor een leefklimaat waar het prettig wonen en leven is en waarin ruimte is en blijft voor hoog innovatieve en extensieve, natuurinclusieve landbouw. Om uit te werken hoe deze doelen gerealiseerd kunnen worden, wordt een Nationale strategie landelijk gebied uitgewerkt, in een Nationaal programma landelijk gebied. Daarbij gaat het zowel om herstel van natuur als om herstel van bodem- en watersystemen (ook klimaatadaptatie is onderdeel van de aanpak). Per gebied wordt onder andere gekeken 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.

Natuurinclusief ontwerpen en bouwen

In het kader van de Verstedelijkingsstrategie, benoemd in de NOVI, wordt bovendien gewerkt aan de versterking van stedelijk groen en natuurinclusief bouwen. Daarbij gaan bouwontwikkelingen niet ten koste van de natuur, maar kunnen ze natuurontwikkeling juist versterken. Het natuurinclusief ontwerpen en bouwen krijgt op verschillende plekken aandacht. Zo wordt een toekomstbeeld neergezet waarin natuurinclusieve ontwikkeling de norm is bij nieuwe bouw- en ontwikkelopgaven, zowel in de stad als in het landelijk gebied.

Benoemen van een aantal parken als Nationaal Park

Het voorbereiden van uitbreiding van een Nationaal Park en het bepalen van de consequenties is een taak van de provincie. Op verzoek van Gedeputeerde Staten van de provincie of provincies waarin het gebied ligt, kan het Kabinet onder regie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een gebied als Nationaal Park aanwijzen (Wet Natuurbescherming, art. 8.3, straks Aanvullingswet Natuur van de Omgevingswet). Een voorstel van Gedeputeerde Staten daartoe zal door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden getoetst aan dit artikel en aan de standaard voor de gebiedsaanduiding nationaal park.

Bossenstrategie

De bescherming van bossen wordt in de Omgevingswet geregeld. Deze zomer zal het Kabinet een Bossenstrategie uitbrengen, waarin aandacht wordt besteed aan de uitbreiding van het areaal bossen en de bescherming van bos. In Nederland zijn er strenge regels voor de bescherming van bos. Waar bos verdwijnt, moet het elders gecompenseerd worden. Ook zijn er zware procedures waaraan voldaan moet worden om bos te mogen weghalen. In de huidige situatie is compensatie niet vereist wanneer het om bosvorming naar andere natuur in het kader van Natura 2000 gaat. Dit betreft dan natuur die niet als zeldzaam te boek staat (vaak monocultuur naaldbos). Beoogd wordt om deze regel af te schaffen, waarmee de grootste oorzaak voor het verdwijnen van bos wordt weggenomen.

Verder biedt de bossenstrategie in samenhang met de woningbouwopgave kansen; door grootschalige herbebossing in de buurt van steden wordt CO₂ vastgelegd, wordt de productie van duurzaam bouw materiaal vergroot en ontstaan meer recreatiemogelijkheden in de nabijheid van woonlocaties. De bossenstrategie wordt ook opgenomen in de definitieve NOVI. Ook het versterken van Nationale Parken als iconen voor synergie tussen natuur, landschap, duurzame recreatie en toerisme, landbouw, energie en andere ruimtelijke opgaven, biedt meer mogelijkheden voor recreatieve mogelijkheden.

Realiseren van een netwerk van beschermde gebieden op de Noordzee

De NOVI besteedt op verschillende plekken aandacht aan (beschermde natuurgebieden op) de Noordzee. Het onderhandelaarsakkoord voor de Noordzee -dat voorjaar 2020 is bereikt en momenteel voorligt voor akkoord van de betrokken partijen- voorziet in een aantal belangrijke richtinggevende uitspraken voor de bescherming van natuurgebieden op de Noordzee, de toekomst en verduurzaming van de visserijsector en windenergie op zee. Bescherming van natuurgebieden krijgt een extra impuls omdat het akkoord aangeeft dat een aantal nieuwe gebieden in aanmerking zal komen voor bescherming tegen bodemberoerende visserij en het systematische monitoringsysteem voor vogels wordt geïntensiveerd, zodat kan worden vastgesteld of gebieden aan de criteria van de vogelrichtlijn voldoen.

Afgelopen jaar is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit namens het Kabinet publiek partner geworden van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Met name op het gebied van (kringloop)landbouw, is een goede en nuttige samenwerking gevonden. Ook voor andere beleidsvelden zal verdere samenwerking worden gezocht. Zo lopen er al contacten over biodiversiteit en openbare ruimte.

7.3.3 Landbouw- en voedselsysteem

Omschakeling naar kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw

Indieners van zienswijzen besteden aandacht aan de omschakeling naar kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw. Hiervoor wordt ten eerste gevraagd om in de NOVI een concrete eenduidige definitie en een heldere ruimtelijke afbakening van het begrip circulaire landbouw/kringlooplandbouw te geven. Ten tweede vragen indieners aandacht voor onderwerpen die samenhangen met een omschakeling naar kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw. Hieronder vallen krimp van de veestapel, maar met behoud van de vitaliteit van het landelijk gebied en met aandacht voor compensatie van de kosten van boerenbedrijven, opruimen van lege stallen en meervoudig gebruik van de vrijgevalle grond, waarbij diensten zoals waterbeheer, zorg voor het landschap en versterking biodiversiteit tot ontwikkeling kunnen komen. Indieners vinden dat in de NOVI ook duidelijk

moet worden gemaakt dat efficiënter gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen vooral betekent: minder of niet gebruiken en wijzen hiervoor op het voorzorgsprincipe. Verder verwijzen indieners in het kader van kringlooplandbouw en het streven van het verminderen van de diffuse belasting vanuit de landbouw naar de bestuurlijke versnellingstafels van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en de paragraaf Landbouw.

Reactie

In de LNV-visie 'Waardevol en verbonden' is kringlooplandbouw als volgt omschreven: "De keten van weleer – met een begin, een einde en lekken in schakels – is veranderd in een systeem van voedselproductie met minimale onnodige verliezen. Landbouw, tuinbouw en visserij zijn onderdeel van een circulair systeem. In 2030 zijn kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen op een zo laag mogelijk schaalniveau gesloten, regionaal, nationaal of internationaal. Akkerbouw, veehouderij en tuinbouw gebruiken in de eerste plaats grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens. Gewasresten, voedselresten, procesafval en mest worden opnieuw benut of verwerkt tot nieuwe producten. Kringloopbedrijven verbruiken zo weinig mogelijk energie en zo veel mogelijk hernieuwbare energie. Zoals het bij Mansholt ging om 'nooit meer honger', is bij kringlooplandbouw het adagium 'minimale belasting van de leefomgeving'. Mansholt pleitte voor een zo efficiënt mogelijke voedselproductie tegen zo laag mogelijke kosten. Bij kringlooplandbouw is het doel om waardevol voedsel te produceren met zo min mogelijk effecten op natuur, milieu en klimaat. De waarde van kringlooplandbouw is daardoor meer dan de som van de afzonderlijke delen: naast het verminderen van emissies, het beter benutten van biomassa voor in eerste instantie voeding of bodem en het versterken van de verbinding tussen landbouw en natuur, levert het ook een weerbaar en veerkrachtig landbouw- en voedselsysteem op, in economisch, ecologisch en sociaal opzicht. Zo kan de landbouw haar belangrijke bijdrage blijven leveren aan onze economie."

Zoals Berkhout c.s.²⁷ in het 'Advies opzet monitoring en evaluatie kringlooplandbouw' schrijven: "De omslag naar kringlooplandbouw is een transitieopgave. Een transitie is een proces met vele elkaar doorkruisende pad-afhankelijkheden dat zich niet lineair voltrekt. In een dergelijke door maatschappelijke krachten gedreven transitie speelt de overheid een belangrijke, specifieke rol, maar is per definitie ook sprake van een groot aantal maatschappelijke initiatieven op allerlei niveaus door veel verschillende actoren. Het is goed om daarbij te beseffen dat een transitie zich voltrekt op de lange termijn, waarbij we moeten denken in tijdschalen van decennia. Een transitie is ook een zoektocht." Kringlooplandbouw is daarom niet gedefinieerd in termen van een blauwdruk: voor verschillende grondstoffen- en biomassastromen zal gezocht moeten worden naar het optimale schaalniveau om kringlopen te sluiten, waarbij het streven is dit op zo laag mogelijke, bij voorkeur regionale schaal te doen. Dit laatste geldt zeker ook voor veevoer en mest. In een kringlooplandbouw is de melkveehouderij (in verbinding met akkerbouw) zoveel mogelijk regionaal grondgebonden. De niet-grondgebonden veehouderij maakt gebruik van reststromen en van ander (regionaal geteeld) veevoer dat niet voor menselijke consumptie geschikt is. Gezien deze omschrijving is geen strakke ruimtelijke afbakening van circulaire landbouw te geven, maar is wel duidelijk dat de grondgebondenheid en daarmee de aanspraak van landbouw op grondgebruik in algemene zin sterker zal worden.

In de NOVI wordt aandacht besteed aan de relatie tussen stikstof, natuur en (kringloop)landbouw en de opgaven die deze met zich meebrengen in het landelijk gebied. In zones rondom kwetsbare natuurgebieden zal een omslag naar extensieve en emissiearme landbouw prioriteit krijgen. Tegelijkertijd zullen daar waar de omstandigheden en ruimtelijke voorwaarden voor landbouw goed zijn, landbouwproductie en de benodigde omslag naar kringlooplandbouw -letterlijk en figuurlijk- ruimte moeten krijgen. Deze en andere opgaven in het landelijk gebied vragen om een Nationaal Programma voor het Landelijk Gebied. Behoud van de leefbaarheid van het landelijk gebied is daarbij een centrale doelstelling. Dit impliceert aandacht voor de in de zienswijzen genoemde punten zoals: het ontstaan van nieuwe verdienmodellen en adequate compensatie in geval van uitkoop of verplaatsing van bedrijven, borging van landschappelijke kwaliteit en zorg voor vrijkomende agrarische

²⁷ Wageningen University & Research, *Advies opzet monitoring en evaluatie kringlooplandbouw*, Wageningen 2019.

bebouwing. Onderzocht zal worden welke mogelijkheden de inzet van het instrumentarium voor grondbeleid en landinrichting (motie Moorlag/Smeulders) kunnen bieden.

Voor meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen brengt de omslag naar kringlooplandbouw met zich mee dat de uitstoot van deze stoffen naar het milieu zo klein mogelijk wordt en grondstoffen en eindproducten -zoals meststoffen- met zo min mogelijk verliezen worden benut (zie LNV-visie 'Waardevol en Verbonden'). In de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 wordt ingezet op een transitie naar weerbare planten en teeltsystemen, verbinding van landbouw en natuur en het terugdringen van emissies. Dit leidt tot vermindering van de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen. Waar middelen toch nodig zijn dan volgens de principes van geïntegreerde gewasbescherming en bij voorkeur met inzet van laag risicomiddelen. Het voorzorgsprincipe wordt gehanteerd in het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen: een middel mag alleen worden gebruikt/op de markt worden gebracht als in een risicobeoordeling aangetoond is dat gebruik voor mens, dier en milieuveilig is.

Indieners verwijzen naar de bestuurlijke versnellingstafels van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en de paragraaf Landbouw om met behulp van kringlooplandbouw op termijn bij te dragen aan het voorkomen van diffuse belasting vanuit de landbouw. Dit aspect is ook opgenomen in de definitieve NOVI onder beleidskeuze 4.2.

Vraag om toename van het areaal van voedselbossen

Indieners van zienswijzen pleiten voor een toename van het areaal van voedselbossen. Een aanwijzing door lokale en regionale autoriteiten kan volgens indieners een uitbreiding van het areaal van voedselbossen realiseren, met name in milieubelaste en kwetsbare gebieden. Bovendien vragen indieners sturing vanuit de rijksrol op voedselconsumptie.

Reactie

In de NOVI worden voedselbossen onder de koepelterm *agroforestry* genoemd. Het toepassen van *agroforestry* biedt naast biodiversiteitsherstel goede mogelijkheden voor het vastleggen van CO₂, in combinatie met het versterken van landschappelijke structuren, duurzame circulaire woningbouw en een gezondere leefomgeving. Daarnaast zijn voedselbossen ook vanuit het oogpunt van de verbinding tussen voedselproductie en biodiversiteit een interessante ontwikkeling. Veel over voedselbossen is echter nog onbekend. In het kader van de Green Deal Voedselbossen wordt gewerkt aan een kennisagenda. Vanwege de ontwikkelingsfase waarin voedselbossen zich bevinden en vanwege het feit dat de lokalisering en landschappelijke inpassing van voedselbossen maatwerk is, ligt een aanwijzing omtrent de uitbreiding van het areaal voedselbossen niet voor de hand. In de brief aan de Tweede Kamer omtrent de Bossenstrategie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 3 februari 2020 heeft de minister ambities en doelen voor een Bossenstrategie bekendgemaakt. Ook besteedt het Kabinet in zijn brief aandacht aan de uitbreiding van het areaal bossen, waaronder *agro-forestry* en voedselbossen.

Het rijksbeleid gericht op duurzame voedselproductie (nationaal belang 18 definitieve NOVI) heeft invloed op het aanbod van voedsel en daarmee op de voedselconsumptie. Voedselconsumptie kan worden beperkt door minder verspilling. Gezien het feit dat tegengaan van voedselverspilling een prioriteit is van het kabinet, hebben we met kennisinstellingen en bedrijven de handen ineengeslagen. Vanuit de Stichting Samen Tegen Voedselverspilling streven we naar een halvering van de hoeveelheid verspild voedsel in 2030. Dit is ook één van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties waar Nederland zich aan heeft verbonden.

Problematiek rondom landbouwverkeer

Indieners vragen om aandacht voor problematiek rondom (zwaar) landbouwverkeer. Hiervoor wensen indieners dat er in de NOVI handvatten worden geformuleerd om het landbouwverkeer veilig te ontsluiten.

Reactie

Middels een wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 wordt momenteel gewerkt aan de

invoering van een APK voor landbouw- en bosbouwtrekkers, in combinatie met kentekening en registratie. Als onderdeel van deze wijziging zal ook de maximum toegestane snelheid van landbouwverkeer worden verhoogd van 25 km/u naar 40 km/u. Dit zal zorgen voor betere toegang tot gebiedsontsluitingswegen en rondwegen. Ook in de uitvoering van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid is er aandacht voor landbouwverkeer.

Het is echter aan de wegbeheerders (zoals provincies en gemeenten) om te bepalen waar en wanneer landbouwverkeer wordt toegelaten op hun wegen en ook om in de eigen omgevingsvisies aandacht aan dit onderwerp te besteden. Het is om die reden niet in de NOVI opgenomen.

7.3.4 Inzet in waardevolle landschappen

Bescherming van het landschap

Verschillende indieners van zienswijzen hebben vragen over de inzet van het Rijk bij de bescherming van waardevolle landschappen; sommige indieners vragen om een strikte bescherming van het landschap, terwijl andere indieners juist een oproep doen om het landschap niet 'op slot' te zetten.

Sommige indieners doen een oproep op het Rijk bij de bescherming en ontwikkeling van het landschap, bijvoorbeeld door het voeren van regie, het stellen van normen en kaders voor de bescherming van landschappen of het benoemen van landschappelijke waarden. Ook doen sommige indieners een oproep om groene zones tussen de steden actief te behouden en om te zorgen voor balans tussen de benodigde fysieke ingrepen voor energietransitie en verduurzamingsopgaven en het behoud van de specifieke waardevolle karakteristieken van landschappen, steden en dorpen.

Andere indieners doen een oproep dat het nationale belang van het behouden van (huidige) kernkwaliteiten niet moet gaan conflicteren met de uitvoering van de decentrale taken op gebied van landschap en landschapsontwikkeling. Onder voorwaarde van zorg en respect voor landschapskwaliteit, moeten passende uitbreidingen in het landelijk gebied mogelijk zijn, vinden sommige indieners. Ook vinden zij dat terughoudendheid nodig is bij het aanwijzen van beschermde landschappen.

Verder vragen sommige indieners om aandacht voor specifieke elementen bij de bescherming en ontwikkeling van het landschap. Voorbeelden zijn het toevoegen van donkerte aan de lijst van unieke te beschermen (landschappelijke) kwaliteiten en het aanpakken van verschraling van het landschap als gevolg van het verdwijnen van landschapselementen en leegstaande agrarische bebouwing.

Reactie

Regie

Het zorgvuldig inpassen van ruimtelijke ontwikkelingen voor duurzame economische groei op een wijze die landschappelijke kwaliteiten behoudt of versterkt is primair de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Instrumenten die zij inzetten zijn bijvoorbeeld gebiedsprofielen en een ruimtelijk kwaliteitskader. Met de NOVI wordt regionale partijen expliciet gevraagd om de kwalitatieve discussie bij ontwikkelingen in het buitengebied vorm te geven en kwalitatieve ambities te verankeren in eigen beleid of regels. Het Rijk heeft niet meer de toetsende rol, maar denkt en ontwikkelt zelf mee in die gevallen waar een rijksrol nodig en gewenst geacht wordt. Alle relevante partijen zijn met elkaar in gesprek over kwaliteit en maken gebiedsgericht afspraken over een rolverdeling.

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. Daarom zijn de afwegingsprincipes in de NOVI opgenomen. De principes van meervoudig ruimtegebruik vormen een afwegingskader in de vorm van een voorkeursvolgorde meervoudig ruimtegebruik met drie treden van afweging: mengen, meekoppelen en scheiden van functies. In de NOVI is dit opgenomen als uitwerking van het afwegingsprincipe 'Combinaties

van functies gaan voor enkelvoudige functies'. Een voorbeeld daarvan is meervoudig grondgebruik in de energietransitie door tijdelijke zonnevelden te combineren met natuurontwikkeling van bijvoorbeeld bloemrijk grasland.

Beschermen van landschappen en het toevoegen van kwaliteiten

De zorg voor ons landschap is iets dat ons allen aangaat. Burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties, en overheden hebben elk op hun eigen manier de verantwoordelijkheid om de onvermijdelijke veranderingen van ons landschap met aandacht en liefde te begeleiden en vorm te geven. Met het opnemen van landschap als een nationaal belang in de NOVI, het inrichten van het beleidsprogramma ONS Landschap en het landschapsinclusief maken van de grote transitie in de fysieke leefomgeving, maakt het Kabinet duidelijk dat het bij wil dragen aan een landschapsinclusief omgevingsbeleid.

Provincies kunnen bijzondere landschappen aanwijzen voor de versterking en de bescherming van landschappelijke kwaliteiten en waardevolle landschappen. Daarnaast wordt decentrale overheden gevraagd om van alle landschappen de kwaliteiten te benoemen en deze vast te leggen in eigen beleid en regelgeving. Het is verder van belang alle belangrijke transitie voor de fysieke leefomgeving zodanig vorm te geven dat ze bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit of nieuwe kwaliteiten toevoegen. Het groen houden van zones tussen de steden draagt bij aan het vestigingsklimaat en is belangrijk voor onder meer onze gezondheid en de leefbaarheid. Ook werken we als Rijk samen met regio's aan het versterken van Nationale Parken, waarvoor het initiatief in de gebieden zelf ligt. Er wordt onder andere ingezet op een gebiedsaanpak op een ruimere schaal om te komen tot synergie tussen natuur, landschap, duurzame recreatie en toerisme, landbouw, energie en andere ruimtelijke opgaven.

Balans tussen bescherming en ontwikkeling

Er is veel bezorgdheid over de druk op het landschap als gevolg van alle transitie en opgaven die in het landschap bij elkaar komen. Het is dan ook van belang dat in de leefomgeving een goede balans of zelfs synergie wordt gevonden tussen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen als gevolg van bijvoorbeeld verstedelijking, de energietransitie, de omslag naar kringlooplandbouw en het streven naar een goede omgevingskwaliteit. Het zorgvuldig inpassen van ruimtelijke ontwikkelingen voor duurzame economische groei op een wijze die landschappelijke kwaliteiten behoudt of versterkt is primair de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Instrumenten die zij inzetten zijn bijvoorbeeld gebiedsprofilen en een ruimtelijk kwaliteitskader. Met de NOVI wordt regionale partijen expliciet gevraagd om de kwalitatieve discussie bij ontwikkelingen in het buitengebied vorm te geven en kwalitatieve ambities te verankeren in eigen beleid of regels.

Omgevingswaarden

Bovenregionale landschappelijke structuurdragers krijgen aandacht in het beleidsprogramma ONS Landschap. Dat zijn de dragende landschapselementen en kenmerken die boven de provincie- en gemeentegrenzen uitstijgen. Samen met provincies en Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (de RCE) worden deze structuren per landschapstype in beeld gebracht en onderzoeken we hoe deze kunnen worden meegenomen in landschapsinclusieve gebiedsprocessen. Waarden als stille en donkerte kunnen daarin ook een plek krijgen. De resultaten worden onderdeel van Panorama Landschap, dat via een website het karakter van het Nederlandse landschap in 78 regio's beschrijft. Dit kennisproduct wordt openbaar gemaakt via www.landschapinnederland.nl.

Duurzaam gebruik wordt geborgd door rekening te houden met het functioneren van bodem en ondergrond als natuurlijk systeem. Kringlopen van (voedings)stoffen, water en energie worden in stand gehouden of hersteld en verontreinigingen worden zoveel mogelijk voorkomen. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden vanaf het begin van de planvorming de bovengrond en de ondergrond in samenhang gezien.

Het aanleggen van nieuwe bossen, landschapselementen en 'agroforestry' biedt goede mogelijkheden voor het vastleggen van CO₂, in combinatie met het vergroten van de biodiversiteit, versterken van landschappelijke structuren, en duurzame circulaire

woningbouw. Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's) vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Met inzet van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) worden gemeenten die daarom vragen geholpen met de opgave van agrarische leegstand en herbestemming in relatie tot het combineren van functies in het landelijke gebied en het voorkomen van verdere aantasting van het landschap. Daar waar veel verschuivingen van functies in het landelijk gebied plaatsvinden, kan de vrijkomende agrarische bebouwing als onderdeel van het gebiedsproces worden meegenomen. In de landsdelige Omgevingsagenda's kunnen waar nodig aanvullende afspraken over VAB's gemaakt worden.

Specifieke gebieden

Verschuivingen hebben vragen over of suggesties voor de bescherming van specifieke landschappen en gebieden.

Waddengebied

Gezien de status van de Waddenzee als (onder andere) UNESCO Werelderfgoed, Natura 2000-gebied en mooiste natuurgebied van Nederland zouden indieners graag willen zien dat de hoofddoelstelling van de Waddenzee, "De duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap", als zodanig in de definitieve NOVI op wordt genomen.

Verder vragen indieners om een partij aan te wijzen die een uitwerking maakt van de wezenlijke landschappelijke kenmerken en waarden (openheid/weidsheid, duister en stilte) van de Waddenzee inclusief heldere criteria.

Voor kaarten die zijn opgenomen in de ontwerp-NOVI van gebieden met landschappelijke kwaliteit geven indieners aan dat ze de grote wateren, waaronder de Waddenzee, op de kaart 'Diversiteit aan landschappelijke kwaliteiten' missen.

Reactie

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 en is verankerd in de NOVI. Het beschermingsregiem is bovendien vastgelegd in de Wet natuurbescherming en in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), dat de Waddenzee onderdeel is van het grotere Waddengebied, wordt ook het perspectief geschetst voor het Waddengebied, voor zover dat verband houdt met de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Hoofddoel voor het Waddengebied is dat het in 2050 veilig, vitaal en veerkrachtig is. Het leidende principe bij ingrepen of handelingen in de Waddenzee is dat we uitgaan van een duurzame bescherming en zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van de Waddenzee.

Een nadere uitwerking van de wezenlijke landschappelijke kenmerken en waarden van het Waddenzegebied wordt gezien als een taak van de Waddenprovincies in het kader van de Agenda voor het Waddengebied 2050 en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026.

Het Groene Hart

Voor het Groene Hart (en daarmee de Krimpenerwaard) geven indieners aan dat een brede focus vanuit het Rijk, die niet alleen gericht is op behoud en ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten, wenselijk is. Indieners beweren dat landbouw grotendeels zal verdwijnen waardoor een parkachtig landschap in het Groene Hart mogelijk zal zijn.

Verder geven indieners aan dat er behoefte is vanuit provincies, gemeenten en waterschappen om onderlinge samenhang en interactie tot stand te brengen tussen Rijksinitiatieven (Regio Deal, Regionale Veenweidestrategie, NOVI-gebied) om dubbelingen in Rijksbetrokkenheid te voorkomen. Ook wordt aandacht gevraagd voor initiatieven van grondeigenaren die het initiatief nemen om veranderingen tot stand te brengen.

Gezien de verschillende ruimtelijke opgaven die spelen in het Groene Hart en die om slimme combinaties van functies vragen om meerwaarde voor gebruikers te creëren, benadrukken

indieners de rol van goed ontwerp.

Met het oog op erfgoed roepen indieners op om naar mogelijkheden te zoeken erfgoed drager voor ontwikkelingen te laten zijn. Bovendien geven indieners aan graag betrokken te worden bij het programma ONS Landschap om ervaring met integrale, gebiedsgerichte processen in te kunnen brengen.

Reactie

De focus van het Rijk in het Groene Hart is breed. Allerlei nieuwe ontwikkelingen vragen om ruimte in het Groene Hart (en Krimpenerwaard). In de NOVI wordt aangegeven dat het 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. Hierbij is het vanuit het Rijk niet de intentie om de landbouw in het Groene Hart te laten verdwijnen. Wel is in het gebied een transitie in de landbouw nodig met het oog op het veranderende klimaat en de omslag naar kringlooplandbouw. Dat hoeft niet automatisch te betekenen dat er ruimte vrijkomt. Als er alsnog ruimte vrijkomt doordat de landbouw stopt, zal er per gebied worden nagegaan welke nieuwe gebruiksfuncties mogelijk zijn.

Gezien de brede opgaven in het Groene Hart, die zowel bodem en water, maar ook vraagstukken zoals de energietransitie, verstedelijking en daaraan verbonden mobiliteit omvatten, is het Groene Hart als voorlopig NOVI-gebied aangewezen.

Het Groene Hart krijgt ook specifieke aandacht in het Programma ONS Landschap als het gaat om het werken aan behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteiten. Rijk, medeoverheden, maar ook maatschappelijke partijen werken daarbij steeds meer samen, omdat opgaven alleen in samenhang en met een integrale aanpak kunnen worden opgelost en vanuit het belang dat gebiedsgerichte, bottom-up processen en gebiedsoverstijgende processen met elkaar in verband staan om onder andere ook dubbelingen te voorkomen. Voorbeelden van samenwerkingen zijn onder andere de Regio Deals en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP-VP). Tegelijkertijd vormen ook initiatieven van grondeigenaren een belangrijk middel om tot verandering te komen.

Om de verschillende opgaven in het Groene Hart met elkaar in verband te brengen en een nieuwe balans daartussen tot stand te brengen, is onder andere ook het instrument ontwerp van belang. Die balans omvat naast natuur, biodiversiteit, landbouw en water, onder andere ook wonen, energie en mobiliteit. Het is de opgave om de ruimtelijke uitdagingen slim te combineren en de relevante belanghebbenden zoals agrariërs maar ook anderen daarbij te betrekken, zodat een goede en waardevolle leefomgeving resulteert. Met de NOVI wordt regionale partijen expliciet gevraagd de kwalitatieve discussie bij ontwikkelingen in het buitengebied vorm te geven en kwalitatieve ambities te verankeren in eigen beleid of regels.

Het Rijk is medeondertekenaar van de Erfgoed Deal, waarin de bijdrage van erfgoed in ruimtelijke transitie centraal staat. Erfgoed biedt veel kansen om ruimtelijke ontwikkelingen van kwaliteit te voorzien en te versterken. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed brengt samen met de provincies in het kader van het programma Ons Landschap (cultuur-)landschappelijk kenmerken, zogenaamde structuurdragers, in beeld. Hiermee wordt gestimuleerd dat deze structuurdragers als onderlegger voor ruimtelijke transitie worden benut.

In het komend jaar wordt een Nationale Landschapsdialoog gevoerd, die als een eerste stap kan dienen voor de betrokkenheid van indieners in het kader van het Programma ONS Landschap.

IJsselmeergebied

Indieners van zienswijzen vragen om een stand van zaken rond de Agenda IJsselmeergebied 2050.

Reactie

De Agenda IJsselmeergebied 2050 is op 17 mei 2018 middels een instemmingsverklaring onderschreven door bestuurders van ruim 60 partijen, waaronder de minister van Infrastructuur en Waterstaat namens vijf ministeries. Belangrijke thema's daarin zijn kustontwikkelingen, energietransitie en versterking natuur- en waterkwaliteit. Dit laatste in het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren van de ministeries IenW en LNV. De bestuurlijke aansturing van de uitwerking van Agenda IJsselmeergebied is samengebracht met het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied (BPIJ) van het Deltaprogramma en het Regionaal overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ).

In december 2018 is de Uitvoerings-, kennis- en innovatieagenda 2019-2020 van de Agenda IJsselmeergebied 2050 uitgebracht. Dit is een tweejaarlijkse weergave van de vertaling van de gebiedsambities en principes naar concrete maatregelen, kennisvragen en investeringsbeslissingen. Het betreft acties die direct voortvloeien uit de Agenda IJsselmeergebied 2050 en uit afspraken van bestuurlijke tafels daaromheen.

Heuvelland

Indieners vragen om Heuvelland toe te voegen aan de selectie van prioritaire gebieden in ONS Landschap.

Reactie

Het programma ONS Landschap pakt een gebied op als er een nationaal maatschappelijk belang in het geding is dat provincie overstijgend is en/of waarvan kan worden verwacht dat provinciale middelen ontoereikend (b)lijken. Daar waar actuele ruimtelijke ontwikkelingen de kwaliteit van het landschap bedreigen, wordt samen met medeoverheden en maatschappelijke organisaties de dialoog gevoerd over de kernkwaliteiten en collectieve waarden van het landschap. In dialoog tussen Rijk en regio kunnen nieuwe gebieden worden geselecteerd waar landschapsinclusieve ontwikkeling om extra aandacht vraagt, terwijl in andere gebieden extra rijksinzet wellicht niet (langer) nodig is. In het kader van de Omgevingsagenda Zuid zal verkenning plaatsvinden met betrekking tot het toevoegen van het Heuvelland aan de selectie van prioritaire gebieden in ONS Landschap.

7.3.5 Meervoudig ruimtegebruik

Meervoudig ruimtegebruik

Indieners van zienswijzen pleiten om op nationale schaal de benodigde ruimte voor functies, zoals, wonen, werken, logistiek, natuur, voeding en recreatie te begroten en hierop een ruimteverkaveling te baseren. Tegelijkertijd vragen indieners aandacht voor meervoudig ruimtegebruik waarmee meerdere belangen, zoals klimaatadaptatie en biodiversiteit worden gediend en de landbouwontwikkeling kan worden versterkt.

In gebieden met hoge veedichtheid en hoge bevolkingsdruk pleiten indieners voor het betrekken van gezondheidsbescherming, met name gezondheid en welzijn van omwonenden, bij ontwikkelingen in het landelijk gebied.

Reactie

Meervoudig ruimtegebruik is één van de afwegingsprincipes in de NOVI. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in februari 2019 het rapport: Transitie, ruimteclaims en landschap gepubliceerd. Daarin heeft het PBL berekend welk ruimtebeslag de nieuwe nationale opgaven (energie en klimaatadaptatie, verstedelijking en natuur) met zich meebrengen. Het PBL wijst op de noodzaak voor het benutten van kansen voor meervoudig ruimtegebruik, om het ruimtebeslag voor nieuwe opgaven te beperken. In de definitieve NOVI is het afwegingsprincipe over ruimtegebruik verder uitgewerkt in de trits mengen, meekoppelen en scheiden van functies.

Ook in het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw is meervoudig ruimtegebruik nadrukkelijk het uitgangspunt. Dit actieprogramma heeft als doel om ondernemers in de land- en tuinbouw voor te bereiden op duurzame en effectieve omgang met veranderingen in het klimaat. Een regionale en gebiedsgerichte aanpak krijgt de nadruk, mede om transitieopgaven te kunnen combineren en beleid/maatregelen af te stemmen op de specifieke situatie. Meervoudig ruimtegebruik vraagt maatwerk. Op dit moment werkt het

Kabinet tevens aan Actielijnen klimaatadaptatie natuur.

Bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder gezondheid, is een nationaal belang. Het Rijk zorgt onder andere via normstelling, maar ook via beleidsregels en afspraken, zoals het Schone Lucht Akkoord, voor de bescherming van een gezonde leefomgeving. Gemeenten zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor het creëren van een gezonde leefomgeving, onder andere via ruimtelijk beleid en planning. Daarnaast hebben ook de lokale Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) een belangrijke taak bij de bescherming van de volksgezondheid op lokaal niveau. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm in een adviserende taak van de GGD'en bij vergunningverlening voor bedrijven. Vanuit het Rijk wordt mogelijk gemaakt dat de GGD'en en gemeenten zijn toegerust op deze taken. Dit onder andere door te zorgen voor een actuele informatievoorziening, bijvoorbeeld via het Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid.

8 Over het vervolg: Samenwerking en uitvoering

8.1 Vaststelling van de NOVI en de Uitvoeringsagenda

8.1.1 Meer regie, een stevige Uitvoeringsagenda

Een groot aantal indieners van zienswijzen heeft vragen over de mate waarin en de wijze waarop het Rijk regie voert bij de uitvoering van de NOVI. Indieners vrezen dat de uitvoering van de NOVI een te vrijblijvend karakter krijgt en twijfelen daarom of de ambities en doelen op deze wijze kunnen worden bereikt. Daarom pleiten verschillende indieners voor een stevige Uitvoeringsagenda met een goed toegerust instrumentarium. Hiervoor hebben verschillende indieners concrete suggesties gedaan in hun zienswijzen.

Enkele indieners hebben vragen gesteld over de wijze waarop de Uitvoeringsagenda bij de NOVI wordt opgesteld en vastgesteld. Ook is gevraagd of hiervoor een participatieproces wordt ingericht.

Reactie

Samen met de NOVI wordt een Uitvoeringsagenda gepresenteerd waarin nationale belangen en keuzes per prioriteit worden geïnstrumenteerd. Aan de verschillende beleidsdoelen en keuzes worden zowel beleids-, juridisch, financieel en/of kennisinstrumentarium gekoppeld. Zo wordt in de Uitvoeringsagenda uitgewerkt hoe het Rijk de in de NOVI voorgestelde afwegingsprincipes zal meenemen in nationale programma's en gebiedsgerichte samenwerking.

Verder worden in de Uitvoeringsagenda en in de samenwerkingsafspraken de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen verder uitgewerkt én worden afspraken gemaakt over op welke wijze zal worden samengewerkt om de ambities van de NOVI te realiseren. Ook wordt inzicht gegeven hoe het proces en tijdspad van de verschillende instrumenten eruitziet.

In paragraaf 3.1 van deze Nota van Antwoord is reeds ingegaan op de sturingsfilosofie van het Rijk bij de samenwerking, waarbij het Kabinet heeft aangegeven meer regie te zullen voeren bij de uitvoering van de NOVI. In paragraaf 8.2 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de gebiedsgerichte samenwerking vorm moet krijgen, inclusief de rol van het Rijk hierbij. In paragraaf 8.3 wordt nader ingegaan op het instrumentarium en de voorstellen die hier in de zienswijzen voor zijn gedaan.

Kader voor discussies over de uitvoering van de NOVI

De NOVI geeft richting en maakt keuzes waar dat kan. Tegelijkertijd biedt de NOVI een kader voor discussie met ruimte voor regionaal maatwerk en gebiedsgerichte uitwerking. Omdat de verantwoordelijkheid voor het omgevingsbeleid voor een groot deel bij provincies, ge-

meenten en waterschappen ligt, kunnen inhoudelijke keuzes in veel gevallen het beste regionaal worden gemaakt. In paragraaf 8.2 wordt nader ingegaan op de wijze waarop dit verder vorm moet krijgen bij de gebiedsgerichte samenwerking.

Cyclisch proces voor actualisatie van de NOVI

In de Uitvoeringsagenda wordt eveneens het cyclisch proces van de NOVI nader toegelicht. Hierin speelt de tweejaarlijkse monitor van de NOVI een centrale rol. Op basis van de monitorresultaten en op basis van nieuwe ontwikkelingen kan de NOVI worden geactualiseerd. Het belang van een goede participatie en betrokkenheid van betrokken belanghebbenden is ook bij aanpassing van de NOVI evident.

NOVI-monitor

Monitoring en evaluatie zal onderdeel zijn van het cyclische proces dat hiervoor is beschreven. De NOVI-monitor wordt opgezet en uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving. Zij zullen deze elke twee jaar publiceren. Ook kennen de verschillende sectoren hun eigen monitoringsystemen voor verschillende aspecten van leefomgevingskwaliteit, zoals de 'NSL-monitor' voor luchtkwaliteit waarbij de luchtkwaliteit voor heel Nederland is in te zien. Bij een aantal daarvan zijn ook talloze vrijwilligers betrokken, al of niet via maatschappelijke organisaties, zoals voor flora en fauna.

Totstandkoming en status

De Uitvoeringsagenda wordt opgesteld in samenspraak met medeoverheden, met inbreng van maatschappelijke partijen. Voor zover relevant worden de ingediende zienswijzen hierbij betrokken. De Uitvoeringsagenda wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van ontwikkelingen en inbreng van medeoverheden en van maatschappelijke partijen. Jaarlijks zal ook een 'NOVI-dag' plaatsvinden, waarop de concept-agenda voor de periode daarna zal worden besproken. Er komt geen formeel participatieproces voor de Uitvoeringsagenda. Er zullen in het hele NOVI-proces op verschillende manieren momenten zijn waarop inbreng van overheden, maatschappelijke partijen c.q. initiatiefnemers mogelijk is in de uitvoering van programma's en projecten.

8.1.2 Besluitvorming en vaststelling

Enkele indieners hebben vragen gesteld over de wijze waarop de definitieve NOVI wordt vastgesteld. Ook is in een zienswijze verzocht om een mogelijkheid tot een integrale reactie op de definitieve NOVI inclusief de Uitvoeringsagenda. Deze indiener is van mening dat de NOVI pas echt op waarde kan worden geschat als ook de Uitvoeringsagenda bekend is.

Reactie

In een brief op 23 april 2020 heeft het Kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn voornemens tot meer richtinggevende keuzes in de definitieve NOVI en voor invulling van de inhoudelijke noodzaak om meer regie vanuit het Rijk, gezien de aard en samenhang in de grote opgaven waar we voor staan. Na bespreking hiervan met de Tweede Kamer zijn de keuzes verwerkt in de definitieve NOVI.

Bij de verzending van de definitieve NOVI aan de Tweede Kamer, wordt ook de Nota van Antwoord, de Uitvoeringsagenda en de aanvullende informatie bij het PlanMER - en het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. op die aanvullende informatie - gevoegd.

In de NOVI zal ook aandacht zijn voor de moties Regterschot en van Eijs²⁸, Krol en Nijboer²⁹, Krol³⁰ en van Gerven³¹. Conform de motie Ronnes³² zal de NOVI pas na bespreking van die versie met de Tweede Kamer worden vastgesteld en bekend worden gemaakt.

Er komt geen formele mogelijkheid voor een integrale reactie op de NOVI en de Uitvoeringsagenda; dit is geen wettelijke verplichting. Er zullen in het hele NOVI-proces op verschillende

²⁸ TK 34682, nr. 43

²⁹ TK 34682, nr. 14

³⁰ TK 34682, nr. 15

³¹ TK 34682, nr. 38

³² TK 34682, nr. 36

manieren momenten zijn waarop inbreng van overheden, maatschappelijke partijen c.q. initiatiefnemers mogelijk is in de uitvoering van programma's en projecten.

8.2 Gebiedsgericht samenwerken

8.2.1 Samenwerking in Omgevingsagenda's, NOVI-gebieden en programma's

Een groot aantal indieners van zienswijzen heeft vragen gesteld over de wijze waarop de gebiedsgerichte samenwerking vorm zal krijgen voor de uitvoering van de NOVI. Er zijn veel specifieke vragen gesteld over de wijze waarop de gebiedsgerichte uitwerking vorm moet krijgen in omgevingsagenda's en NOVI-gebieden. Zo zijn er vragen over de rolverdeling hierbij en over wie bij het opstellen van de omgevingsagenda's worden betrokken. In de zienswijzen hebben verschillende decentrale overheden en verschillende andere betrokkenen concrete suggesties gedaan. Daarnaast zijn er vragen over de status van NOVI-gebieden; hierbij wordt tevens gevraagd om specifieke gebieden aan te wijzen als NOVI-gebied (bijvoorbeeld Zuidwestelijke Delta, Zuid-Limburg en de Peel, Stadzone Utrecht en Groningen).

Verder hebben verschillende partijen aangegeven concreet bij te willen dragen aan het vervolg, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de omgevingsagenda's. Ook hebben verschillende decentrale overheden in hun zienswijzen gevraagd om hulp van het Rijk bij gebiedsgerichte uitwerkingen op regionale schaal; ondersteuning van het Rijk bij de uitwerking van het bundelingsbeleid voor verstedelijking of bij de aanpak van samenvallende opgaven in het landelijk gebied.

Reactie

De NOVI wordt in NOVI-gebieden en Omgevingsagenda's gebiedsgericht uitgewerkt met provincies, gemeenten en waterschappen. In de zienswijzen zijn hiervoor vanuit regionaal of gemeentelijk perspectief aandachtspunten gegeven en verzocht om betrokkenheid bij de opstelling en uitvoering. Al deze inbreng wordt meegenomen bij de vorming en uitwerking van deze instrumenten.

Omgevingsagenda's

Het Rijk dankt de indieners voor de brede ondersteuning van het instrument van de Omgevingsagenda's. Met de Omgevingsagenda's gaat het Rijk een langdurig partnerschap aan met de medeoverheden en de samenleving binnen het domein van de fysieke leefomgeving. De Omgevingsagenda's worden door het Rijk samen met provincies, gemeenten en waterschappen opgesteld voor de vijf landsdelen (Noordwest, Noord, Zuid, Zuidwest, Oost). De Omgevingsagenda is een gebiedsgericht, interbestuurlijk (gezamenlijk) programma in de zin van de Omgevingswet.

Het doel van Omgevingsagenda's

Het doel van de Omgevingsagenda is om als overheden gezamenlijk gebiedsgericht uitwerking te geven aan de gedeelde ambities en opgaven zoals genoemd in de nationale, provinciale en lokale omgevingsvisies en de visie van de waterschappen. Daarbij worden initiatieven van de samenleving betrokken. De Omgevingsagenda bekijkt voor welke opgaven de overheden een gemeenschappelijke inzet nodig is, biedt daarvoor een handelingsperspectief en bereidt samenwerkingsafspraken voor. De Omgevingsagenda is daarbij selectief en richt zich op de strategische en actuele discussies, dus waar het schuurt en interventies nodig zijn om dat op te lossen. Daarnaast ook kijken waar het schittert en door gezamenlijke inzet de effectiviteit van de uitvoering kan worden versterkt. Zo wordt samen vormgegeven aan complexe en samenhangende opgaven, wordt meer samenhang gebracht tussen de besluiten die worden genomen en wordt de basis gelegd voor meer op elkaar afgestemde investeringen, als één overheid, mét de samenleving.

Rolverdeling

De samenwerking in Omgevingsagenda's gebeurt op basis van gelijkwaardigheid; ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Hiertoe wordt de interdepartementale samenwerking en de samenwerking van het Rijk met de medeoverheden versterkt.

Specifiek ten aanzien van de rol van de veiligheidsregio's en de Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) bij de totstandkoming van de Omgevingsagenda's wordt verwezen naar de Wet veiligheidsregio's en de Wet collectieve preventie volksgezondheid waarin de wettelijke taken van deze organisaties is aangeduid. De veiligheidsregio's en GGD'en zullen indien relevant bij de totstandkoming van de Omgevingsagenda's en bij het maken van omgevingsplannen in een vroeg stadium worden betrokken en onderdeel uitmaken van de uitvoeringsprogramma's en projecten.

Aanpak

De Omgevingsagenda's zijn breed in de analyse en selectief in de aanpak. De Omgevingsagenda's bieden een overzicht van de gebiedsgerichte opgaven en aanpak daarvan op nationale en regionale schaal. Dat kunnen nationale, regionale en grensoverschrijdende gebiedsgerichte opgaven zijn. Bestaande Rijk-regio trajecten, maatschappelijke initiatieven en specifieke informatie over de gebieden worden benut als belangrijke bouwsteen en inbreng voor de omgevingsagenda's.

Daar waar dat nodig is, verbinden de overheden gebiedsgerichte aanpakken, maken zij afspraken over nieuwe gebiedsgerichte programma's, bundelen zij investeringen en geven hiermee een extra impuls aan de uitvoering. Op die manier wordt als overheden gericht en efficiënter samengewerkt. Uiteindelijk komt dit de uitvoeringskracht ten goede. De benodigde inzet van het Rijk wordt uitgewerkt in het proces van Omgevingsagenda's met een bij de opgaven en gebieden passende vorm van governance en organisatie. Dit kan faciliterend, samenwerkend, sturend en kaderstellend zijn, of de inzet van concrete instrumenten en middelen betekenen.

De Omgevingsagenda's zijn cyclisch en adaptief van karakter. In ieder landsdeel wordt gestart met de aanpak van een aantal van de gebiedsgerichte opgaven en wordt om de vierjaar (of eerder als daar aanleiding toe is) gezien of daar nieuwe gebiedsgerichte opgaven aan moeten worden toegevoegd.

Status en besluitvorming

De betrokken partijen bespreken minimaal één keer per jaar de voortgang en aanpak van de Omgevingsagenda in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL). De bestuurlijke betrokkenheid is hiermee verbreed naar de relevante ambtsdragers van de verschillende overheden. De voortgang van de interbestuurlijke samenwerking komt eveneens aan de orde in het bestuurlijk overleg tussen de koepels van medeoverheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen) en het Rijk.

De vaststelling van de afspraken in het bestuurlijk overleg vindt plaats door het dagelijks bestuur van de betrokken partijen (B&W, GS en bewindslieden). Bestuurders kunnen alleen die delen vaststellen die gaan over eigen taken en bevoegdheden. De minister van BZK rapporteert daarover mede namens ander betrokken ministers in een brief aan de Tweede Kamer.

In landsdeel Oost (Overijssel en Gelderland) is in 2018 gestart met een pilot Omgevingsagenda om alvast ervaring op te doen met deze nieuwe werkwijze van samenwerken tussen Rijk en regio. Landsdeel Oost wilde pilot zijn vanwege de benodigde actualisatie van de Gebiedsagenda (2013). De lessen uit deze pilot worden meegenomen bij de opstelling van de Omgevingsagenda's voor de andere landsdelen en de definitieve Omgevingsagenda Oost.

Inspraak, participatie en informatie

De maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers worden betrokken bij het opstellen van Omgevingsagenda's. In samenwerking met de medeoverheden wordt besproken hoe de participatie concreet vorm krijgt en wat dit vraagt van de informatievoorziening. Hierbij wordt aangesloten bij initiatieven die al lopen en waar nodig worden deze met elkaar verbonden. Het gaat om maatwerk per opgave, gebied en bestuurlijke situatie. Daarnaast zal op landelijk niveau minimaal eens per jaar een NOVI-conferentie worden gehouden, waarin de ontwikkelingen, ervaringen en ideeën voor de toekomst met elkaar worden besproken.

Financiering en instrumentarium

De deelnemende partijen zetten hun bevoegdheden, instrumenten, middelen en kennis en expertise zo in dat deze bijdragen aan de realisatie van de gedeelde opgaven. Zo wordt meer samenhang gebracht tussen de besluiten die worden genomen en wordt de basis gelegd voor op elkaar afgestemde investeringen. Een onderdeel daarvan kan zijn het onderzoeken van en zo mogelijk afspraken maken over de mogelijkheden van bundeling of her-prioritering van budgetten. Op deze manier worden middelen gebundeld en kunnen ze vanuit een gezamenlijk langetermijnperspectief goed renderen.

Relatie met Gebiedsagenda's Grote Wateren

De Gebiedsagenda's Grote Wateren zijn gelijkwaardig aan de Omgevingsagenda's. Zij geven voor de grote wateren gebiedsgericht uitvoering aan de NOVI. Voor de grote wateren, Waddenzee, IJsselmeer en Zuidwestelijke Delta worden gebiedsagenda's opgesteld. In de gebiedsagenda's worden opgaven van de grote wateren met elkaar verbonden. Daarbij is ook expliciet aandacht voor waterkwaliteit en ecologie van de grote wateren. Daar waar opgaven samenhangen zullen de Omgevingsagenda's en Gebiedsagenda's op elkaar worden afgestemd. Die afstemming zal ook plaatsvinden met de programma's voor de grote wateren: programma Noordzee 2022-2027 en het programma Integraal Riviermanagement.

Relatie met beleidsvisies en andere programma's

De beleidsvisies van de verschillende departementen formuleren de beleidsambities, de programma's geven daar uitvoering aan. De uitvoering daarvan heeft consequenties voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarom werken departementen in die programma's vaak ook met een gebiedsgerichte aanpak.

Ook nu al werken departementen en regio's vaak samen aan opgaven die elkaar raken. Zo werken het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de bereikbaarheidsprogramma's al aan de samenhang tussen bereikbaarheid en verstedelijking. De afspraken over concrete investeringen in infrastructuur blijven lopen via het MIRT en Woondeals, en kunnen daar waar nodig op basis van de Omgevingsagenda's op elkaar worden afgestemd, zoals dat recentelijk is gebeurd bij U-Ned.

Grensoverschrijdende samenwerking in omgevingsagenda's

In de Omgevingsagenda's worden grensoverschrijdende opgaven expliciet meegenomen. De meerwaarde van de Omgevingsagenda's zit juist in het leggen van de verbinding tussen regio's en provincies en met de buurlanden. Bestuurlijke grenzen vormen geen belemmering voor de scope van gebiedsgerichte opgaven.

Vijf landsdelen

In alle landsdelen wordt gestart met het vormgeven van de omgevingsagenda. Het streven is uiterlijk najaar van 2021 gereed te hebben. De agenda voor het bestuurlijk overleg juni 2020:

- In landsdeel Oost ligt een eerste omgevingsagenda voor ter accordering met afspraken voor het vervolgproces.
- In Landsdeel Noord is het plan van Aanpak Omgevingsagenda Noord vastgesteld en wordt een eerste Contour omgevingsagenda voorgelegd met een thematische uitwerking van strategische gebiedsopgaven.
- In Landsdeel Zuid onderschrijven de betrokken rijks- en regionale partijen nut en noodzaak om te komen tot een Omgevingsagenda voor Brabant en Limburg. In het proces van de totstandkoming van de Omgevingsagenda maken partijen scherp wat de meest effectieve en efficiënte vorm is van de omgevingsagenda, zijn de opgaven in beeld gebracht die bijdragen aan een Aantrekkelijk, Bereikbaar, Concurrerend en Duurzaam Brabant en Limburg.
- In landsdeel Zuidwest is afgesproken te beginnen met de opgaven voor Zeeland inclusief provincie- en grensoverstijgende opgaven (Noordzee en Vlaanderen). Voor Zeeland zijn de opgaven verkend waarna zes omgevingsopgaven worden benoemd die nader kunnen worden uitgewerkt. Voor Zuid-Holland worden bouwstenen benoemd waaraan nu al wordt gewerkt.

- In landsdeel Noordwest wordt een procesvoorstel voor de omgevingsagenda in deze regio voorgelegd. Inzet is in 2020 te focussen op de lopende trajecten (zoals MRU (onderzoek, verstedelijkingsstrategie), MRA (verstedelijkingsstrategie, bereikbaarheidsprogramma) en in 2021 te starten met verkenning van gebiedsgerichte opgaven waar ze op dit moment minder aan werken of die nieuw zijn.

Het Rijk dankt de indieners voor de inbreng voor de Omgevingsagenda's. In de zienswijzen hebben verschillende indieners specifieke onderwerpen aangestipt die zij agenderen voor de uitwerking in gebiedsagenda's. Een voorbeeld hiervan is de borging van een goede aansluiting tussen locaties van nieuwe kantoren, bedrijventerreinen en (groot)winkelbedrijven en het verkeers- en vervoersnetwerk. Ook afspraken voor gezondheid, voor een goede economische vitaliteit of over de kwaliteit en aantrekkelijkheid van stad en land, zijn voorbeelden die in de zienswijzen zijn genoemd. De voorstellen uit de zienswijzen zullen worden betrokken bij het identificeren van de gebiedsgerichte opgaven in de Omgevingsagenda's. Waar dit speelt en relevant is, zal het Rijk in de verschillende omgevingsagenda's specifieke afspraken maken met provincies, gemeenten, en waterschappen.

NOVI-gebieden

In de NOVI-gebieden komen verschillende grote transitieopgaven samen die urgent zijn; complexe gebiedsopgaven worden hier op een geïntegreerde wijze aangepakt. Denk hierbij aan woningbouwtekorten, energietransitie, klimaatadaptatie en mobiliteitsopgaven. De belangrijkste doelen van de NOVI-gebieden zijn het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en inspelen op urgente maatschappelijke behoeften door strategische samenwerking en het combineren van middelen en ruimte. Door middelen anders in te zetten en de governance van een gebied anders in te richten wordt meerwaarde in de fysieke leefomgeving gerealiseerd op een kosteneffectieve en ruimtebesparende wijze.

De instrumenten die we hiervoor inzetten zijn opgenomen in de Uitvoeringsagenda van de NOVI.

Het Kabinet wijst NOVI-gebieden aan, regio's konden hiertoe voorstellen indienen. Bij de keuze voor de NOVI-gebieden is het Kabinet uitgegaan van de volgende criteria:

- Samenkomen van meerdere urgente opgaven zoals benoemd in de NOVI;
- regionale schaal; de effecten van projecten zijn locatie gebonden;
- noodzaak voor een meerjarige aanpak;
- betrokkenheid en eigenaarschap van meerdere overheden - waaronder het Rijk - en maatschappelijke partijen;
- legitimiteit van inzet van het Rijk; de inzet van het Rijk moet aantoonbaar noodzakelijk zijn, markt en regio kunnen het niet alleen realiseren.

De voorstellen die indieners van zienswijzen hebben gedaan voor de NOVI-gebieden, worden meegenomen bij de verdere uitwerking. Een NOVI-gebied zal, wanneer dat is aangewezen, onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingsagenda voor het betreffende landsdeel.

Verder is in een zienswijze de wens uitgesproken bewoners in de gelegenheid te stellen om een NOVI-gebied aan te melden voor een integrale aanpak van gebieden waar initiatieven zich opstapelen. Deze mogelijkheid is er niet. De verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig afwegingsproces bij het stapelen van functies en initiatieven in een bepaald gebied ligt bij de lokale en provinciale overheid. Het Kabinet acht het belangrijk dat voor burgers duidelijk is waar zij eventuele bezwaren kunnen aankaarten in het geval er bij ontwikkelingen in onvoldoende mate een integrale afweging plaatsvindt en de afwegingsprincipes van de NOVI niet worden toegepast. Dit zal in de informatievoorziening over de NOVI en specifiek over de NOVI-gebieden worden meegenomen. Overigens staat het burgers te allen tijde vrij hun bezwaren bij gemeente en/of provincies kenbaar te maken via de daarvoor beschikbare mogelijkheden.

Overige specifieke gebiedsuitwerkingen

Verder werkt het Rijk met partners in de regio samen bij specifieke gebiedsgerichte uitwerkingen. In voorgaande hoofdstukken is reeds ingegaan op zienswijzen die gaan over specifieke uitwerkingen zoals in de Regionale Energie Strategieën (RES'en), Regionale Verstedelijkingsstrategieën of de Nationale Strategie voor Landelijk Gebied. Zo werkt het Rijk als partner van de regio in een aantal grootstedelijke regio's, waaronder Utrecht, samen aan een gezamenlijke verstedelijkingsstrategie. Het gaat om die regio's waar de verstedelijkingsopgave groot en complex is en samenhangt met meerdere andere nationale belangen. In die trajecten worden gezamenlijk keuzes gemaakt over de verstedelijkingsrichting, specifieke locaties en de daarmee samenhangende strategie voor onder andere bereikbaarheid, energietransitie en landschap. Er wordt een adaptief ontwikkelpad uitgewerkt om daarmee uitvoering te geven aan de gezamenlijke strategie en welke instrumenten van Rijk en regio daarvoor worden ingezet.

Het Kabinet streeft bij alle gebiedsgerichte uitwerkingen van de NOVI naar een constructieve samenwerking met de omgeving. Dit betekent naast medeoverheden samenwerking met bedrijven, belangenorganisaties, dorpsraden, maatschappelijke initiatieven en omwonenden. Daar waar dit speelt, zullen ook eventuele belanghebbenden over de grens hierbij betrokken worden.

8.2.2 Samenwerkingsafspraken en de rol van het Rijk

Verschillende indieners hebben vragen gesteld over de rol van het Rijk bij de verdere gebiedsgerichte samenwerking, mede in relatie tot taak- en bevoegdheidsverdeling die wordt opgenomen in de Omgevingswet. Ook pleiten verschillende indieners hierbij om een sterkere rol van het Rijk, met meer sturing en regie op nationaal niveau bij de aanpak van opgaven en in de samenwerking. Hierbij hebben indieners verschillende specifieke opgaven benoemd die ook al eerder in deze Nota van Antwoord zijn toegelicht. Enkele voorbeelden van onderwerpen die zijn genoemd door indieners en waarvoor een sterkere rol van het Rijk wordt gevraagd, zijn bijvoorbeeld de aanpak van opgaven in het landelijk gebied, waaronder het versterken van de biodiversiteit en het uitwerken van verstedelijkingsopgaven in relatie tot bereikbaarheid, gezondheid en economische vitaliteit. Soms blijken indieners van zienswijzen verschillend aan te kijken tegen de rol van het Rijk en de rol van decentrale overheden, bijvoorbeeld als het gaat om het klimaatbestendig inrichten van Nederland.

Reactie

In paragraaf 3.1 van deze Nota van Antwoord is reeds ingegaan op de sturingsfilosofie en de rol die het Kabinet hierbij ziet voor het Rijk. Hierbij deelt het Kabinet de mening dat sommige opgaven vragen om meer regie vanuit het Rijk. Dit betekent niet dat taken en verantwoordelijkheden worden gecentraliseerd, maar wel dat richting wordt gegeven op grote opgaven en het regisseren van een goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Kortom: het voortouw nemen in de gezamenlijke opgave. Het betekent ook kiezen voor samenwerking tussen overheden (werken als één overheid, vanuit het stelsel van de Omgevingswet). Dat het Rijk daarbij alle nationale belangen (zowel overkoepelende als directe) bewaakt, spreekt voor zich.

In de NOVI maakt het Rijk nationale keuzes en geeft een richtinggevend kader voor het maken van decentrale keuzes, bijvoorbeeld in de vorm van een voorkeursvolgorde. Met medeoverheden worden samenwerkingsafspraken gemaakt, waarin onder meer wordt afgesproken hoe afwegingsprincipes, keuzes en voorkeursvolgordes in de decentrale aanpak worden vertaald en hoe overheden daarin samenwerken. De samenwerkingsafspraken worden kabinetsbreed gesloten met de medeoverheden. Indien de ontwikkelingen in de leefomgeving daartoe aanleiding geven kan aanvullend op hetgeen eerder vermeld werd meer sturend instrumentarium uit de Omgevingswet (zoals instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, projectbesluiten en instructiebesluiten) worden ingezet.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheden is vastgelegd in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving. De NOVI geeft hierbinnen richting aan de eigen verant-

woordelijkheid van het Rijk voor het omgevingsbeleid. Het Rijk werkt samen met en faciliteert medeoverheden. Dit op basis van de drie afwegingsprincipes. Het Rijk realiseert ook zelf programma's of projecten of voert regie. Provincies en gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van hun eigen omgevingsvisies (de POVI's en GOVI's), voor een veilige en gezonde leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit.

Regelmatig wordt gezien hoe de leefomgeving zich ontwikkelt. Het Rijk past hierop zijn inzet aan en wendt zo nodig zijn doorzettingsmacht aan en/of past wet- en regelgeving aan. In de Uitvoeringsagenda van de NOVI wordt per beleidskeuze de rol van het Rijk geconcretiseerd. Samen met de koepelorganisaties van provincies, gemeenten en waterschappen (UvW, IPO en VNG) wordt gekeken naar de verdere invulling van de samenwerkingsafspraken.

8.2.3 Samenwerking in internationale context

Verschillende indieners benadrukken in hun zienswijzen het belang van de internationale context bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarbij wordt het belang van grensoverschrijdende relaties en samenwerking ook vaak benoemd, zowel door indieners vanuit Nederland als door indieners vanuit België en Duitsland. Verschillende indieners vanuit de grensregio's, provincies en het IPO hebben concrete suggesties gedaan om de potentie van grensoverschrijdende samenwerking bij gebiedsgerichte uitwerking van de NOVI te benutten. Ook geven zij aan dat internationale aspecten zoals grensoverschrijdende mobiliteit meer aandacht behoeven in de Uitvoeringsagenda. Ook wordt voorgesteld dat het Rijk zich inzet voor een gezamenlijke strategische agenda voor de Noordwest-Europese deltaregio. Andere voorbeelden die door de indieners van zienswijzen zijn genoemd, zijn het benutten van economische kracht, kennis en arbeidsmarkt over de grens, het versterken van de grensoverschrijdende stedelijke agglomeraties en een grensoverschrijdende aanpak voor grondwaterbescherming.

Reactie

Het doet het Kabinet goed om te horen dat het belang van grensoverschrijdende relaties breed wordt onderschreven en dat partijen maatwerkoplossingen ondersteunen. In algemene zin gebeurt er veel om het economische groeipotentieel grensoverschrijdend te benutten, ondersteund vanuit de Rijksoverheid. Zo wordt over een groot aantal thema's en over verscheidene regionale opgaven al in internationaal verband overleg gevoerd.

Afspraken over vliegen en varen maakt Nederland al langer in EU-verband en wereldwijd aan internationale tafels. Ook over riviermanagement worden al langer afspraken gemaakt met België, Frankrijk, Zwitserland, Duitsland en Luxemburg, zoals voor het gehele stroomgebied van de Rijn of de Maas. Op diverse andere terreinen vraagt direct grensoverschrijdende samenwerking om inzet. Woning- en arbeidsmarkten laten zich steeds minder beperken door administratieve grenzen. De samenhang met Vlaanderen 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. In de samenwerking met buurlanden (zoals de Duitse deelstaat Nedersaksen) is grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van energie en verduurzaming reeds een van de prioriteiten. Het uitbouwen daarvan is essentieel voor de grensoverschrijdende mogelijkheden van onze inwoners en het functioneren van ons land.

Het voorkomen van afwenteling is één van de drie centrale afwegingsprincipes in de NOVI; dit betreft tevens afwenteling over de grens. Vanwege grensoverschrijdende risico's op effecten op het gebied van water, natuur en landschap is een grensoverschrijdend perspectief op duurzame en vitale gebiedsontwikkeling, wonen, werken, infrastructuur (mobiliteit) en voorzieningen nodig. Hierbij is in het bijzonder aandacht nodig voor de dynamiek in de grensregio's. De specifieke opgaven die vragen om een grensoverschrijdende aanpak - met oog voor de specifieke (euro)regionale context - krijgen tevens een plaats in de Omgevingsagenda's. Hierin worden afspraken tussen overheden gemaakt. Daar waar dit speelt worden ook overheden over de grens betrokken. Hierbij wordt mede gebruik gemaakt van bestaande grensoverschrijdende overlegstructuren. Ook met niet-buurlanden worden

afspraken gemaakt die voor de uitvoering van de NOVI nodig zijn. Het Rijk houdt overzicht over internationale ontwikkelingen en voert regie.

Het Kabinet dankt voor de verschillende suggesties en tekstvoorstellen die zijn gedaan ten aanzien van de grensoverschrijdende relaties en samenwerking. De voorstellen zijn meegenomen bij het opstellen van de definitieve NOVI. Ook is het belang van internationale samenwerking met buurlanden in de Uitvoeringsagenda van de NOVI opgenomen.

Ten aanzien van de verzoeken van enkele indieners voor een gezamenlijke (grensoverschrijdende) ruimtelijke planning, kan dit uiteraard niet vanuit alleen Nederland worden besloten. Het Kabinet benadrukt dat het Rijk zich zal inspannen om op alle schaalniveaus de afstemming zo goed mogelijk te realiseren, ook met de buurlanden.

8.2.4 Democratische legitimiteit en participatie

Democratische legitimiteit

In een aantal zienswijzen vragen indieners om aandacht voor de democratische legitimiteit van en de rechtszekerheid bij de (uitvoering van de) NOVI. In de zienswijzen wordt onder andere aan de orde gesteld:

- *Lokale autonomie*: Gemeenten en gemeenteraden ontberen volgens een indiener in de ontwerp-NOVI de beslismogelijkheid die het 'Europees Handvest Lokale Autonomie' voorschrijft.
- *De rol van de burger en volksvertegenwoordiging*: Sommige indieners vragen aandacht voor de rol van burger en van volksvertegenwoordigers bij de uitvoering van het beleid. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd hoe participatie van burgers is geborgd. Verder wordt als voorbeeld genoemd het 'democratisch tekort' van het huidige energie- en klimaatbeleid; de bevolking moet "nee" kunnen zeggen en daarom pleit deze indiener voor het instellen van een lokaal referendum.
- *Informatievoorziening voor bewoners en regie vanuit de overheid*: In enkele zienswijzen wordt gevraagd om regie door het Rijk als er stapeling van ruimtelijke ingrepen plaatsvindt, gemeente en provincie hierbij geen integrale benadering toepassen en hierbij nalaten samenwerking te zoeken met de betrokken overheden. Een indiener pleit voor één aanspreekpunt voor bewoners.
- *De rol van de Raad van State*: Een indiener stelt dat de Raad van State moet worden betrokken om de ontwerp-NOVI te toetsen, bijvoorbeeld om te beoordelen of een gesteld nationaal belang respectievelijk provinciaal belang voldoende is gemotiveerd.
- *Rechtszekerheid van betrokkenen*: Een indiener wijst op het belang van rechtszekerheid voor alle bij de uitvoering van de NOVI betrokken partijen.

Reactie

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de onderwerpen die in de zienswijzen aan de orde zijn gesteld ten aanzien van de democratische legitimiteit en rechtszekerheid.

Lokale autonomie

Het Europees Handvest betreffende de Lokale Autonomie schrijft voor dat gemeenteraden voor het lokaal belang een door de nationale overheid gegarandeerde beslismogelijkheid moeten hebben. Het beleid in de leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Provincies en (samenwerkende) gemeenten zullen in hun omgevingsvisies uiting geven aan hun eigen verantwoordelijkheid en keuzes in de fysieke leefomgeving. Daarbij hebben zij beslismogelijkheid. De NOVI gaat namelijk uit van het principe dat de overheid die het dichtst bij de burger en lokale fysieke leefomgeving staat, het beste beslissingen zou kunnen nemen over het te voeren beleid. Medeoverheden, burgers en bedrijven, zijn niet juridisch aan de visie in de NOVI gebonden, maar wel aan de daaruit volgende regels en normen. Er is dus nog voldoende beslismogelijkheid, in overeenstemming met het Europees Handvest voor Lokale Autonomie, voor lokale overheden om beslissingen te nemen omtrent de fysieke leefomgeving. Vanuit het Rijk zal worden aangestuurd op samenwerking voor het borgen van nationale belangen. Het is niet zo dat daarmee wordt afgedaan aan de lokale democratische besluitvorming over de fysieke leefomgeving.

De rol van de burger

In de NOVI en onder de Omgevingswet ligt de nadruk op een proces waarin participatie van burgers en samenwerking met lokale overheden een belangrijke rol speelt.

Verder wordt er op gewezen dat - naast de voorgeschreven mogelijkheden voor participatie, inspraak of bezwaar, en beroep - het instellen van een lokaal referendum nu al mogelijk is (zie www.lokale-democratie.nl). Veel gemeenten beschikken zelfs over een referendumverordening.

Verderop in deze paragraaf wordt verder ingegaan op de mogelijkheden voor participatie en inspraak bij de samenwerking aan de uitvoering van de NOVI.

Informatievoorziening voor bewoners en regie vanuit de overheid

Gemeenten, waterschappen en provincies zijn primair verantwoordelijk voor de leefomgeving en dus ook voor de berichtgeving daarover. Ook zijn zij het eerste aanspreekpunt voor burgers. De signalen uit diverse zienswijzen - dat de informatievoorziening van overheidswege op het gebied van omgevingsvisies, omgevingsplannen, en vergunningen onvoldoende of niet toereikend is - worden ter harte genomen en besproken met de medeoverheden. Dat geldt ook voor het verzoek om voor vragen, zorgen, of klachten van burgers over het handelen van de gemeente, het waterschap of de provincie, duidelijk te maken waar men terecht kan; dit wordt meegenomen bij het optimaliseren van de informatievoorziening over de Omgevingswet voor burgers. Bij de Omgevingswet hoort straks een goede digitale ondersteuning, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Via het zogenoemde 'Omgevingsloket' kan straks iedereen digitaal alle informatie vinden over wat wel en niet is toegestaan in de fysieke leefomgeving³³. Verder wordt opgemerkt dat in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit artikelen worden opgenomen over het recht van de burger om geïnformeerd te worden over milieuaangelegenheden. Dit is in lijn met het Verdrag van Aarhus.

Als het gaat om de NOVI is informatie te vinden op www.denationaleomgevingsvisie.nl. Alle ontwikkelingen, ook in de uitvoering, worden hierop gepubliceerd.

Verder wordt op 1 januari 2021 de Wet elektronische publicaties (Wep) van kracht, waarmee de toegankelijkheid van (voorgenomen) overheidsbesluiten wordt vergroot. Volgens de wet moeten wettelijk voorgeschreven bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen van (voorgenomen) besluiten op gestandaardiseerde wijze digitaal worden gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl. Hierdoor wordt het voor de burger mogelijk om alle bekendmakingen, kennisgevingen en besluiten van de overheid op één website te raadplegen³⁴.

De rol van de Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beoordeelt op basis van een ingesteld beroep inhoudelijk de rechtmatigheid van besluiten die bestuursorganen ter uitvoering van het beleid nemen.

Rechtszekerheid van betrokkenen

Uitvoering van de NOVI vindt op vele manieren plaats. In de regio op basis van Omgevingsagenda's en/of NOVI-gebieden, interbestuurlijk op basis van bestuurlijke afspraken en met wet- en regelgeving. In alle gevallen hecht het Rijk aan het borgen van rechtszekerheid voor de betrokkenen en een tijdige informatievoorziening.

Participatie en inspraak bij de gebiedsgerichte samenwerking

Verskillende indieners hebben vragen gesteld over de inspraak en participatiemogelijkheden voor burgers en belangengroepen in het vervolgproces van de NOVI. Enkele indieners hebben concrete suggesties gedaan voor de wijze waarop participatie regionaal en lokaal kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld bij de verdere uitwerking van het beleid in NOVI-gebie-

³³ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/>

³⁴ TK 35218

den. Het maken van demografische scans voor het identificeren van representatieve belangenbehartigers, een verplicht participatieplan voor bewoners en het invoeren van een lokaal referendum zijn andere voorbeelden die door indieners van zienswijzen zijn genoemd.

Reactie

Voor de uitvoering van de NOVI zet het Kabinet erop in om dit samen met de samenleving te doen, vanuit het idee dat de kracht van de samenleving optimaal moet worden benut om de gestelde opgaven aan te kunnen pakken. Het gaat dus niet alleen om het belang van invloed kunnen uitoefenen als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar ook om het optimaal gebruik maken van elkaars kennis, kunde, en mogelijke inzet.

Vooraf de gebiedsgerichte uitwerking op regionaal en lokaal niveau stelt burgers in de gelegenheid te participeren in omgevingsprocessen die door gemeenten, regio en provincies in gang worden gezet. Bij verdere uitwerking van opgaven op nationaal niveau zal dit vooral gebeuren middels betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in diverse gremia.

Het Kabinet benadrukt het belangrijk te vinden dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hun invloed kunnen uitoefenen bij de uitvoering van het beleid; participatie is geborgd door de verplichtingen die voortvloeien uit het Omgevingsbesluit en de Omgevingswet. Overheden kunnen zelf invulling geven aan de participatie en moeten achteraf kunnen motiveren hoe zij hun participatieproces hebben ingericht en hoe zij met de resultaten daarvan zijn omgegaan in de besluitvorming. Ditzelfde geldt ook voor initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen. De overheid moet de informatie die bij participatie is verkregen, betrekken bij de belangenafweging. Uitgebreide uitleg over de instrumenten van de Omgevingswet en de daarbij behorende participatiemogelijkheden is te vinden op de website <http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>.

Specifiek ten aanzien van de participatie in NOVI-gebieden wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig afwegingsproces bij het stapelen van functies en initiatieven in een bepaald gebied bij de lokale en provinciale overheid ligt. Het Kabinet onderkent het belang dat burgers in de gelegenheid moeten zijn om aan te kaarten als er bij nieuwe ontwikkelingen geen integrale afweging plaatsvindt en de afwegingsprincipes van de NOVI niet worden toegepast. Dit punt zal in de informatievoorziening over de NOVI en specifiek over de NOVI-gebieden worden meegenomen. Eerder in deze paragraaf is reeds ingegaan op participatie in Omgevingsagenda's.

Verder zullen de suggesties die indieners hebben gedaan om voor specifieke projectgebieden een demografische scan te maken - om representatieve groepen te identificeren voor het behartigen van sociale belangen - worden meegewogen in de definitieve NOVI en Uitvoeringsagenda.

Verschillende indieners hebben in hun zienswijzen aangegeven graag te worden betrokken bij het vervolg. Het Kabinet nodigt partijen uit om bij te blijven dragen aan de samenwerking in het vervolg. Zowel bij de uitwerking van (gebiedsgerichte) programma's, de NOVI-gebieden en Omgevingsagenda's, alsmede in het cyclisch proces van de NOVI is voorzien in mogelijkheden voor participatie. Via de NOVI-nieuwsbrief en op www.denationaleomgevingsvisie.nl kunnen betrokkenen op de hoogte blijven van het vervolg. Op deze website wordt tevens informatie gegeven over bij wie of waar men terecht kan met specifieke vragen over verschillende onderwerpen, zoals de gemeentelijke omgevingsvisies, het Verdrag van Aarhus, Informatieplicht, beschikbare data over leefomgevingskwaliteit, et cetera.

8.3 Inzet van instrumenten

8.3.1 Concretisering van het instrumentarium

Uit de zienswijzen van verschillende indieners blijkt er behoefte te bestaan aan een nadere uitwerking en concretisering van het instrumentarium. Hierbij worden in de zienswijzen specifieke vragen benoemd en worden concrete suggesties gedaan. Verderop in de paragraaf wordt specifiek ingegaan op de zienswijzen die betrekking hebben het financiële instrumentarium. Eerst gaan we in op overige algemene en soms specifieke zienswijzen waarin gevraagd wordt om een verdere concretisering van het instrumentarium. Voorbeelden van onderwerpen die in de zienswijzen worden aangehaald zijn het borgen van bestaande visies bij de uitvoering van de NOVI, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het instrumentarium voor herschikking van functies in het landelijk gebied, de inzet van een programmatische aanpak en een onderzoeksprogramma ontwerpend onderzoek.

Reactie

Voor de uitvoering van de NOVI - inclusief de borging van nationale belangen en uitvoering van beleidskeuzes - zet het Rijk verschillende instrumenten in. Deze zijn in de ontwerp-NOVI genoemd. Het betreft bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken tussen Rijk en medeoverheden, wet- en regelgeving, omgevingsagenda's, NOVI-gebieden, programma's, kennis en financiering. Het Rijk kan zo nodig – nu op grond van de Wet ruimtelijke ordening en straks op grond van de Omgevingswet - met instructieregels doorwerking verzekeren van rijksbelangen in provinciale verordeningen of bestemmingsplannen (straks omgevingsplannen).

In de Uitvoeringsagenda bij de definitieve NOVI zullen onder andere de beleidskeuzes nader van instrumenten worden voorzien. De suggesties die hiervoor zijn gedaan in de zienswijzen, worden hierbij meegenomen. Hierna wordt puntsgewijs ingegaan op een aantal specifieke vragen en suggesties voor het instrumentarium, voor zover deze nog niet in paragraaf 8.2 (gebiedsgerichte samenwerking) aan de orde zijn gekomen en voor zover deze geen betrekking hebben het financiële instrumentarium (zie verderop in de paragraaf):

- *Borging van bestaande visies bij de uitvoering van de NOVI:* Voor bestaande visies waar het Rijk medeondertekenaar is, geldt dat - mits er geen sprake is van strijdigheid met de NOVI - die visies in kaart worden gebracht en wanneer sprake is van overlap worden ingetrokken. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de Visie Noordzeekanaalgebied 2040, die in de zienswijzen werd aangehaald.
- *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro):* Het Barro wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet voortgezet in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving.
- *Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl):* De voorgenomen aanpassing in het BBL geeft gemeenten de bevoegdheid om via een zogenoemde maatwerkregel in het omgevingsplan te eisen dat nieuwe gebouwen hun dak moeten gebruiken voor duurzame opwek van energie of klimaatadaptatie. Dit geldt voor gebouwen die niet al onder de voorgenomen Bijna Energie Neutraal Gebouwen (BENG)-eisen vallen, zoals onverwarmde industriehallen. De gemeente kan hierbij gebiedsgericht differentiëren. Voor de bestaande bouw kunnen zij gebruik maken van zogenaamde maatwerkvoorschriften. Dat is een beschikking die altijd in het individuele geval door het bevoegd gezag gemotiveerd moet worden. Het Kabinet kiest voor aanpassing van het BBL die maatwerk voor gemeenten mogelijk maakt, in plaats van een generieke maatregel voor heel Nederland. Dit maatwerk kan worden ingezet als na afweging het belang van een duurzame energievoorziening zwaarder weegt dan het belang zelf te kunnen besluiten over het eigen dak.
- *Instrumentarium voor herschikking van functies in het landelijk gebied:* In het kader van de motie Moorlag-Smeulders wordt momenteel gekeken naar mogelijkheden voor vernieuwing van het instrumentarium voor de inrichting van functies in het landelijk gebied. Dit wordt meegenomen in de uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

- *De inzet van een programmatische aanpak:* De Omgevingswet biedt de mogelijkheid voor een programmatische aanpak onder specifieke omstandigheden en met inachtneming van een aantal voorwaarden. Programma's kunnen worden ingezet voor een specifieke aanpak van bepaalde opgaven of voor een specifieke aanpak voor bepaalde gebieden. In programma's kunnen opgaven en keuzes nader worden uitgewerkt en worden geïnstrumenteerd; een groot deel van deze programma's is in voorgaande hoofdstukken van deze Nota van Antwoord al aan de orde gekomen. In de Uitvoeringsagenda bij de NOVI zal hier verder op in worden gegaan. Het Rijk staat open voor suggesties die zijn gedaan voor gebieden of opgaven waarvoor een programmatische aanpak meerwaarde kan hebben.

8.3.2 Financieel instrumentarium en investeringen

Verschillende indieners hebben vragen gesteld over het financiële instrumentarium voor de uitvoering van de NOVI. Sommige indieners constateren dat het huidige financiële instrumentarium het realiseren van beoogde beleidsdoelen niet altijd ondersteunt en soms prikkels geeft om te kiezen voor verkeerde oplossingen. Ook menen sommige indieners dat bepaalde opgaven zonder bijdrage van het Rijk op lagere schaalniveaus niet opgepakt kunnen worden.

Het financiële instrumentarium vergt volgens verschillende indieners nadere uitwerking en verschillende indieners doen in hun zienswijzen een beroep op het commitment van het Rijk voor financiering bij de realisatie van het beleid; soms doen indieners hier concrete voorstellen voor. Zo pleiten sommige indieners ervoor dat de nadruk in de uitvoering zou moeten liggen op een investeringsagenda; zo worden bijvoorbeeld een Regionale Investeringsagenda en een investeringsagenda voor de leefomgeving genoemd. Ook legt een indiener een relatie met het investeringsfonds dat recent door het Kabinet is aangekondigd. Betreffende indiener acht het - voor de uitvoering van de NOVI - van groot belang dat dit goed wordt vormgegeven. Ook worden in enkele zienswijzen voorstellen gedaan voor fondsvorming voor specifieke opgaven, zoals voor integrale verstedelijking, voor het landelijk gebied, landschap en natuur. Zo halen enkele indieners bijvoorbeeld aan dat binnenstedelijk bouwen veel vraagt van steden door de complexiteit en het gebrek aan financieringsmogelijkheden. Sommige andere indieners pleiten ervoor dat bij investeringen in de stad gelijktijdige investeringen in het landschap horen. Enkele indieners pleiten ervoor dat de omgevingsagenda's sturing zouden moeten geven aan publieke investeringen en de basis zouden moeten vormen voor investeringsbeslissingen.

Reactie

Allereerst dankt het Kabinet indieners van zienswijzen voor de vele suggesties die zijn gedaan voor de nadere uitwerking van het financieel instrumentarium. Dat er aandacht moet zijn voor investeringen op zowel korte als lange termijn, wordt onderschreven door het kabinet. Op veel opgaven uit de NOVI wordt deze lijn ook gevolgd, ook voor de onderwerpen die in de zienswijzen worden aangehaald zoals klimaatbeleid, landschap, natuur, verstedelijking en mobiliteit.

Na het verschijnen van de ontwerp-NOVI heeft het Kabinet 2 miljard euro gereserveerd voor een impuls van de woningbouw in de stedelijke regio's met de grootste woningvraag. Ook investeert het Kabinet op verschillende manieren en binnen verschillende programma's in opgaven in het landelijk gebied. Voorbeelden zijn het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, de Regio Deals, Programma aanpak bodemdaling, maatregelen in het kader van de stikstofaanpak en de regeling voor de warme sanering varkenshouderij.

Het Kabinet ziet ook dat de NOVI-opgaven op langere termijn verdergaande investeringen vergen. Duidelijk is dat voor elk nader besluit geldt dat uitvoering alleen kan binnen de dan geldende kaders.

In de Miljoenennota van september 2019 heeft het Kabinet aangekondigd te komen met een agenda om het duurzame verdienvermogen van Nederland te versterken en daarvoor een

nationaal investeringsfonds te onderzoeken. Bij de voorbereiding van de volgende kabinetsperiode zal moeten worden bezien of en hoe met gebruik van de reguliere budgetten, de mogelijkheden voor alternatieve bekostiging en een eventueel nieuw investeringsfonds financiële ruimte kan worden gemaakt voor aanvullende investeringen in de NOVI-opgaven, waaronder verstedelijking. In de Miljoenennota is aangekondigd dat de Tweede Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2020 nader zal worden geïnformeerd.

Specifiek ten aanzien van de balans van investeringen in stad en landschap en natuur, wordt een aantrekkelijk landschap als belangrijke vestigingsvoorwaarde voor bedrijven, bezoekers en inwoners van stedelijke agglomeraties gezien. Het is daarom van belang om bouw van woningen en bijbehorende infrastructuur hand in hand te laten gaan met de kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van het (stads)landschap. In de Woondeals en verstedelijkingsstrategieën is expliciet aandacht voor het samengaan van verstedelijking en het behouden en waar mogelijk versterken van de kwaliteit van milieu en het landschap, waaronder groen in en om de stad. Ook in de Omgevingsagenda's dient de kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van steden en regio's een prominente plek in de aanpak te krijgen.

In het kader van de Regionale Verstedelijkingsstrategieën wordt het idee van Regionale Investeringsagenda's als interessant gezien en meegenomen in de uitvoering van de NOVI. Een Regionale Investeringsagenda kan ervoor zorgen dat de diverse bijdragen van belanghebbenden (overheden en marktpartijen) bij elkaar worden gebracht en gebundeld kunnen worden ingezet op specifieke regionale opgaven. Het Rijk wil daarom graag aansluiten bij pilots die vanuit de NOVI-alliantie worden voorgesteld en hier mede vorm aan geven, gekoppeld aan de regionale verstedelijkingsstrategieën. In paragraaf 8.2 is reeds ingegaan op de rol van Omgevingsagenda's bij de uitvoering van de NOVI.

Deel 3 – Specifieke zienswijzen over het milieueffectrapport

9 Over de aanpak van het PlanMER

9.1 Proces en procedure

Plan m.e.r.-proces en procedure

Sommige indieners vragen zich af of in het PlanMER voldaan wordt aan de 'juistheid en volledigheid' zoals is opgenomen in de omschreven kwaliteitseisen voor een PlanMER. Daarnaast is gevraagd op welke wijze het PlanMER het democratisch besluitvormingsproces en inspraakmomenten voor burgers waarborgt.

Reactie

Voor de NOVI wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen en is conform de vereisten uit de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. een PlanMER opgesteld, aansluitend op het strategische karakter en detailniveau van de NOVI.

Het PlanMER is opgesteld en de passende beoordeling zijn uitgevoerd door Royal HaskoningDHV. De beoordeling van de staat van de leefomgeving en van kansen en/of risico's op effecten is tot stand gekomen op basis van zogenoemd *expert judgement*. Dit is gebeurd tijdens reflectiesessies waaraan deskundigen van verschillende organisaties hebben bijgedragen, zoals van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Planbureau voor de Leefomgeving, het RIVM, Bureau Louter, Rienstra Beleidsonderzoek en Beleidsadvies, CLM Onderzoek en Advies en Royal HaskoningDHV.

Verder werd voor de begeleiding van de milieueffectrapportage een begeleidingsgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de betrokken departementen, met deskundigen van decentrale overheden en met vertegenwoordigers uit het team dat werkt aan de NOVI. Hierdoor werden tegelijkertijd kennis en verschillende perspectieven vanuit overheden benut. Tevens werd zo gezorgd voor korte lijnen tussen het proces van de milieueffectrapportage en het opstellen van de ontwerp-NOVI. In de begeleidingsgroep werden de stappen voor het opstellen van het PlanMER uitgewerkt, werd inhoudelijk gereflecteerd op conceptteksten voor de ontwerp-NOVI en zijn tussenproducten van het PlanMER besproken.

Op 21 maart 2018 werd de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor PlanMER NOVI gepubliceerd. Op basis hiervan zijn de bij de doorwerking en uitvoering van de NOVI betrokken (decentrale) bestuursorganen en wettelijke adviseurs geraadpleegd over de beoogde reikwijdte en het detailniveau van het PlanMER. Ook zijn 234 zienswijzen ontvangen, waaronder van burgers. De inzichten zijn na bespreking met de begeleidingsgroep meegewogen in de aanpak voor het PlanMER. In de Nota van Antwoord bij de NRD is aangegeven hoe met de ontvangen zienswijzen is omgegaan.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) is al in een vroeg stadium (in 2016) gevraagd advies over het beoordelingskader voor het PlanMER (advies 3105, 12 april 2016). Vervolgens heeft de Commissie in 2018 geadviseerd over de beoogde reikwijdte en het detailniveau van het PlanMER (advies 3105, juli 2018). De adviezen zijn meegewogen bij de uitvoering van de milieueffectrapportage. Verder heeft een onafhankelijke toetsing van het PlanMER en de passende beoordeling plaatsgevonden door de Commissie m.e.r. (advies 3105, 15 november 2019). Bij deze toetsing heeft de Commissie ook de zienswijzen betrokken die overheden, maatschappelijke partijen en burgers indienden over de ontwerp-NOVI en het PlanMER. Op basis van dit toetsingsadvies en de zienswijzen is aanvullende

informatie bij het PlanMER geleverd. Ook deze aanvullende informatie wordt getoetst door de Commissie m.e.r. en samen met de definitieve NOVI en het advies van de Commissie m.e.r. gepubliceerd.

Met het voorgaande wordt voldaan aan de kwaliteitseisen voor een PlanMER en zijn het democratisch besluitvormingsproces en inspraakmogelijkheden voor eenieder geborgd.

9.2 Effectbeoordeling

Vershillende indieners van zienswijzen hebben gereageerd op de in het PlanMER gehanteerde aanpak voor de effectbeoordeling. Naast dat verschillende indieners de gehanteerde aanpak onderschrijven, zijn er ook enkele vragen gesteld. Hierna wordt ingegaan op verschillende elementen van de effectbeoordeling die in de zienswijzen naar voren zijn gekomen.

Indicatoren in het beoordelingskader

Sommige indieners geven aan bepaalde indicatoren in het beoordelingskader te missen, zoals grondgeluid en luchtvaart ongelukken.

Reactie

Het beoordelingskader is in het voorjaar van 2018 gepubliceerd in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Deze notitie heeft samen met de Startnota voor de NOVI ter visie gelegen, betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs zijn hierover geraadpleegd en de Commissie m.e.r. heeft hierover een advies uitgebracht. Het beoordelingskader is op deze wijze zorgvuldig tot stand gekomen. Dit is toegelicht in hoofdstuk 1 van het PlanMER.

Het beoordelingskader - zoals weergegeven in het Rad van de Leefomgeving - volgt de brede en integrale benadering van de Omgevingswet, die ook in de NOVI tot uitdrukking komt. Met deze focus op de gehele fysieke leefomgeving kent het PlanMER dus een bredere reikwijdte dan de gebruikelijke milieuaspecten die in de Wet milieubeheer worden genoemd. Op basis van urgente opgaven in de leefomgeving en op grond van de raadpleging over reikwijdte en detailniveau is een selectie gemaakt van globale indicatoren, passend bij het strategische karakter van de NOVI.

In reactie op de specifieke indicatoren die in de zienswijzen naar voren kwamen:

- De veiligheid in de luchtvaart als geheel is meegenomen onder het aspect veiligheidsrisico's.
- Grondgeluid als geheel is meegenomen onder het aspect milieugezondheidsrisico. Verder wordt in het PlanMER voor de Luchtvaarnota en in het PlanMER voor de Luchtruimherziening nader ingegaan op specifieke effecten die samenhangen met te maken keuzes voor de luchtvaart in Nederland.

Specifieke elementen in de effectbeoordeling

Sommige indieners geven aan dat zij graag zien dat specifieke elementen uit beleidskeuzes afzonderlijk worden beoordeeld op hun effecten voor de leefomgeving. Een voorbeeld is een expliciete beoordeling van keuzes voor nieuwe technieken (zoals bij beleidskeuze 2.6 in de ontwerp-NOVI (Het Rijk faciliteert, in samenwerking met de medeoverheden, de netbeheerders en het bedrijfsleven, ruimte voor vestiging van datacenters en voor de uitrol van nieuwe netwerken) voor gezondheid en veiligheid.

Reactie

In het PlanMER zijn beleidskeuzes als geheel beoordeeld op diens kansen en/of risico's op effecten, ook voor gezondheid en veiligheid. Specifieke elementen van de beleidskeuzes - zoals keuze voor nieuwe technieken - zijn betrokken in deze effectbeoordeling en zijn niet afzonderlijk beoordeeld. Over de wijze waarop beleidskeuzes worden uitgevoerd, zijn in het vervolg nog nadere keuzes te maken, bijvoorbeeld over welke technieken zullen worden toegepast. De nog te maken keuzes zullen bepalend zijn voor de mate waarin kansen en risico's zich werkelijk zullen voordoen.

Enkele voorbeelden die in de zienswijzen naar voren zijn gekomen:

- Sommige indieners vragen zich af op welke wijze er aandacht wordt besteed aan de toenemende druk van vrijetijdsbesteding op de openbare ruimte, in het bijzonder voor natuur.

Reactie

De autonoom toenemende druk van vrijetijdsbesteding maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van de Staat van de Leefomgeving, zoals die is beschreven in het PlanMER. Dit is toegelicht bij de indicator 'Recreatie'. Ook de druk die dit veroorzaakt voor overige aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals natuur, is onderdeel van de beschrijving van de Staat van de Leefomgeving. Dit is niet uitgesplitst voor specifieke aspecten. Verder worden in hoofdstuk 4 van het PlanMER ook de mogelijke effecten van beleidskeuzes voor recreatie specifiek benoemd, namelijk de keuze voor spreiding van recreatie en toerisme. De kansen en risico's voor de leefomgeving - inclusief natuur - zijn hierbij globaal in beeld gebracht.

- Sommige indieners vragen zich af op welke wijze de SDG's (Sustainable Development Goals) zijn meegenomen in de effectbeoordeling.

Reactie

Bij de totstandkoming van het beoordelingskader voor het PlanMER heeft een check plaatsgevonden op de SDG's voor de selectie van relevante indicatoren. Verder zijn de SDG's bij de voorbereiding van de NOVI - waar dit relevant was - direct betrokken bij de uitwerking van het beleid. Naast het PlanMER en de Ex Ante evaluatie door het PBL, heeft er geen separate beoordeling plaatsgevonden op de bijdrage van het beleid aan de SDG's.

Visualisatie trends en effecten in het Rad van de Leefomgeving

Verschillende indieners geven aan dat de huidige staat van de fysieke leefomgeving op het abstractieniveau van de NOVI goed in beeld is gebracht. Hierbij onderschrijven verschillende indieners dat de ontwikkeling van de staat van de fysieke leefomgeving en de uitwerking van het beleid met onzekerheid is omgeven. Hierbij waarderen indieners de toepassing van het "Rad van de Leefomgeving" voor het weergeven van de trends en effecten, passend bij het abstractieniveau van de NOVI.

Het omgaan met onzekerheid in de effectbeoordeling

Sommige indieners vragen zich af hoe de kwaliteit van het PlanMER geborgd is, rekening houdend met de onzekerheden in de effecten van de NOVI en de integraliteit met andere beleidsvelden.

Reactie

Kansen en risico's zijn zo goed mogelijk geïdentificeerd, voor de strategische keuzes die nu aan de orde zijn. Vaak moeten keuzes nog concreet en gebiedsspecifiek worden uitgewerkt. In een context waar veel leefomgevingsaspecten onder druk staan, kent de uitvoering van de ontwerp-NOVI - en daarmee de effecten voor de staat van de fysieke leefomgeving - dus nog veel onzekerheden. Effecten kunnen vaak nog zowel positief als negatief uitpakken, afhankelijk van de uitwerking in (gebiedsgerichte) programma's, de doorwerking naar vervolgbesluiten van zowel Rijk als decentrale overheden en van het in te zetten instrumentarium. De beleidskeuzes in de ontwerp-NOVI bieden zowel kansen als risico's voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving; er zijn meer kansen dan risico's. Gezien de onzekerheden - en om kansen te verzilveren en gesignaleerde risico's het hoofd te bieden - is het noodzaak om tijdens de doorwerking en uitvoering van het beleid de vinger aan de pols te houden. Hiervoor is een vorm van regie op een samenhangende aanpak van beleid, en monitoring, van de effectiviteit en optredende effecten daarvan, cruciaal voor zorgvuldige doorwerking naar vervolgbesluiten. Dat biedt gelegenheid voor optimalisatie, het verzilveren van kansen en het beheersen van risico's.

9.3 Alternatieven

Sommige indieners vragen zich af op welke wijze de beschouwde scenario's in het PlanMER tot stand zijn gekomen. Daarnaast zijn er ook indieners die zich afvragen waarom bepaalde scenario's niet meegenomen zijn in het PlanMER, waaronder een alternatief met een deltaplan, een alternatief gebaseerd op de conclusies van de Passende beoordeling, een duurzaam alternatief en de drie scenario's van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Reactie

Het achtergronddocument 'Beschouwing alternatieve beleidsopties' bij het PlanMER bevat een 'reconstructie' van de mogelijke effecten en de wijze waarop het plan-m.e.r. een rol heeft gespeeld bij het verkennen van beleidsopties/alternatieven voor de ontwerp-NOVI. Bij dit proces zijn diverse experts betrokken, waaronder van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Financiën en van het Rijksvastgoedbedrijf, RIVM, het College van Rijksadviseurs, de gemeente Amsterdam, de gemeente Tilburg, de provincie Zuid-Holland, de provincie Zeeland, Rijkswaterstaat, de Rijksdienst voor ondernemend Nederland, de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) en College van Rijksadviseurs (CRa), Twynstra Gudde, adviseurs van Wing, Geodan/HAS Den Bosch, Royal HaskoningDHV, Studio Bereikbaar, zelfstandige adviseurs. Het inzicht in kansen en risico's van de alternatieve beleidsopties is meegewogen bij de voorbereiding van de ontwerp-NOVI. In hoeverre deze conclusies hebben geleid tot een aanpassing van de NOVI is een politieke afweging.

Botsproeven naar aanleiding van het toetsadvies van de Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. heeft het PlanMER getoetst en hierover haar advies uitgebracht (15 november 2019). Naar aanleiding van dit advies zijn voor verschillende in de NOVI beschreven opgaven botsproeven uitgevoerd. Dit sluit mede aan op vragen van sommige indieners over het beschouwen van scenario's en alternatieven. De Commissie m.e.r. adviseerde om middels botsproeven duidelijk te maken waar voor een aantal nationale keuzes de schoen wringt of meerwaarde valt te behalen. Hiervoor is gekozen om - in het verlengde van de informatie die al is opgenomen in het PlanMER - een start te maken met het vervolgesprek over de betekenis van botsende opgaven en doelen. De resultaten zijn opgenomen in een notitie met aanvullende informatie bij het PlanMER. Hierin zijn mogelijke handelingsperspectieven voor het vervolg geschetst waarbij de uitwerking en beoordeling van alternatieven aan de orde zijn bij de betreffende vervolgbesluiten in de nadere uitwerking.

9.4 Gevolgen voor buurlanden

In het PlanMER worden kansen en risico's voor buurlanden benoemd. Sommige indieners zijn van mening dat de benoemde regio's van grensoverschrijdende effecten niet geadresseerd worden en doorgeschoven worden naar vervolgbesluiten. Indieners stellen dat er daardoor geen inschatting te maken is van de milieueffecten van het voorgestelde beleid op buurlanden in de ontwerp-NOVI. Indiener verzoekt om de milieueffectbeoordeling te expliciteren of aan te passen, zodat de effecten van de NOVI op buurlanden inzichtelijk worden.

Daarnaast wordt gevraagd of in het PlanMER rekening gehouden wordt met toekomstige ontwikkelingen in buurlanden en de effecten daarvan op de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland.

Reactie

De beoordeling in het PlanMER NOVI is voor Nederland en de buurlanden gericht op een globale beoordeling van kansen en risico's van keuzes voor nationale strategische opgaven. Voor specifieke opgaven en gebieden worden keuzes in de NOVI later in vervolgbesluiten nader uitgewerkt. Op dat niveau dienen dan zo nodig in (plan)MER'en effecten inzichtelijk te worden gemaakt.

De consequenties (kansen en risico's) van beleidskeuzes in de NOVI die betrekking hebben op het grondgebied van Vlaanderen, Duitsland of het Verenigd Koninkrijk zijn in het PlanMER beschouwd ten opzichte van de referentiesituatie. Voor de beoordeling van de huidige en de referentiesituatie betreft dit ook de relevante ontwikkelingen in het buitenland die van invloed zijn op de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland. Daarmee zijn toekomstige ontwikkelingen in buurlanden en de mogelijke effecten daarvan op de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland in kaart gebracht in het PlanMER.

9.5 Passende beoordeling Natura 2000 en PAS

Verschillende indieners stelden vragen over de beoordeling van effecten voor natuur in de context van de stikstofproblematiek en het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Enkele indieners menen dat de NOVI en het PlanMER in dit licht niet kunnen worden vastgesteld.

Reactie

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State besloot op 29 mei 2019 dat het PAS niet mag worden gebruikt als basis voor vergunningverlening. De afdeling stelde dat de motivering op dat moment niet de wetenschappelijke zekerheid bood dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuur. Toestemming voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor Natura 2000-gebieden - vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden - mag daarom vooraf niet meer worden gegeven. Dit kan consequenties hebben voor concrete vervolgbesluiten die in potentie kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie.

Het PAS was primair bedoeld voor concrete projecten die ontwikkelingsruimte willen claimen en voor de vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming gebruik maken van de passende beoordeling van het PAS. Het PAS (uitgeven van ontwikkelingsruimte) was niet van toepassing op plannen zoals de NOVI. In formele zin was het PAS dan ook niet relevant voor de passende beoordeling bij de Nationale Omgevingsvisie. In de passende beoordeling is wel inzichtelijk gemaakt welke beleidskeuzes in potentie een toename van stikstofdepositie veroorzaken, waardoor er sprake is van een risico op significant negatieve effecten. In vervolgbesluiten vormt dit een belangrijk aandachtspunt.

Verder wordt hier verwezen naar paragraaf 7.2.3 van deze Nota van Antwoord, waar reeds is ingegaan op de betekenis van de recente ontwikkelingen ten aanzien van stikstof voor de NOVI. De definitieve NOVI wordt aangevuld met lange termijnmaatregelen om de stikstofproblematiek op te lossen.

Gezien het bovenstaande kan de NOVI worden vastgesteld en wordt de zienswijze niet gevolgd.

10 Betekenis van de resultaten van het PlanMER

10.1 Doorwerking van de resultaten van het PlanMER in de NOVI

Sommige indieners geven aan het te waarderen dat de NOVI inzet op het integreren van beleid, maar missen concrete keuzes. Indieners waarderen de heldere conclusies in het PlanMER rondom positieve en negatieve trends. Het PlanMER maakt duidelijk dat de staat van de fysieke leefomgeving onder druk staat; voor vrijwel alle aspecten is sprake van een negatieve trend als gevolg van autonome ontwikkelingen. Indieners geven aan dat het onduidelijk is wat de NOVI doet met de inbreng van het PlanMER, zoals het keren van de in het PlanMER gesignaleerde negatieve trends voor onder andere gezondheid, natuur, klimaat en welzijn. Indieners vragen zich af hoe de (tussen)resultaten van het PlanMER inhoudelijk hebben doorgewerkt in de ontwerp-NOVI.

Verder meent een enkele indiener dat het PlanMER en de ontwerp-NOVI niet vastgesteld kunnen worden vanwege de onzekerheden die in het PlanMER worden benoemd, vanwege de gevolgen van de PAS-uitspraak van de Raad van State en omdat risico's een nadere uitwerking zouden vergen.

Reactie

Al vanaf het begin van de voorbereiding van de NOVI is in 2015 gestart met de werkzaamheden ter voorbereiding van de plan-m.e.r.-procedure. Hierdoor kon door het bieden van reflectie gedurende het hele proces meerwaarde worden geboden door het 'milieubelang' (in dit geval volgens de brede benadering van de fysieke leefomgeving) een volwaardige plek in de planvoorbereiding te geven. Hiertoe is op verschillende momenten tijdens de voorbereiding van de NOVI vanuit plan-m.e.r.-perspectief reflectie geboden. Hierna is samengevat op welke wijze dit in het proces is gebeurd tijdens vijf reflectiemomenten:

Reflectie 1 (jan. - feb. 2016) Brede benadering

De reflectie vanuit het PlanMER-proces heeft bijgedragen aan de selectie en formulering van opgaven in de Startnota NOVI, door het inbrengen van het 'Rad van de Leefomgeving' voor een brede benadering van leefomgevingskwaliteit. Hierbij zijn bijvoorbeeld biodiversiteit en welzijn expliciet onder de aandacht gebracht als specifieke aandachtspunten voor de NOVI.

Reflectie 2 (jun. - nov. 2017) Alternatieve beleidsopties

In de periode tussen juni en november 2017 werd bijgedragen door expliciete beschouwing van kansen en risico's bij de verkenning van beleidsalternatieven door verdiepingsgroepen. Dit was het moment dat de gevolgen van beleidsalternatieven globaal in beeld zijn gebracht. In het PlanMER is een beschouwing opgenomen van de alternatieve beleidsalternatieven die zijn verkend. Het proces rondom de beschouwde alternatieve beleidsalternatieven in het PlanMER is nader omschreven in het achtergronddocument 'Beschouwing alternatieve beleidsalternatieven' behorend bij het PlanMER NOVI.

Reflectie 3 (mei 2018) Aanscherping beleidskeuzes

In mei 2018 werd bijgedragen aan aanscherping van de redeneerlijn en beleidskeuzes in de NOVI en het agenderen van thema's die (op basis van eerste beschouwing van kansen en

risico's) aandacht vergden bij verdere uitwerking van de ontwerp-NOVI. De geboden reflectie was gericht op:

- Het belang van het expliciet maken welke afwegingen worden gemaakt ten aanzien van de verkende alternatieve beleidsopties. Het belang van het logisch verbinden van beleidskeuzes aan uitdagingen, ambities en nationale belangen.
- Het belang van het formuleren van concrete ambities voor leefomgevingskwaliteit en beleidsdoelstellingen (in termen als 'wat, waar, wanneer of hoe').
- Het belang van gebiedsspecifieke uitwerking om concreter zicht te kunnen krijgen op mogelijke effecten. Het belang van het uitvoeren van een confrontatie tussen verschillende beleidskeuzes.
- Het expliciet maken van de betekenis van de rol van het Rijk en de wijze van sturing voor het doelbereik en het optreden van effecten.
- Het expliciet maken van enkele pregnante 'ingreep - effectrelaties' van beleidskeuzes.

Reflectie 4 (nov. 2018) Samenhangende keuzes en conflicterende claims

In november 2018 zijn samenhangende beleidskeuzes en conflicterende claims in specifieke gebieden geïdentificeerd en uitgewerkt. De resultaten zijn in dit PlanMER opgenomen in hoofdstuk 4: Samenhangende effecten. De inzichten hebben bijgedragen aan het expliciteren van keuzes bij conflicterende claims en het identificeren van onderwerpen die expliciet aandacht vergen in het PlanMER.

Reflectie 5 (jan - mei 2019) Optimaliseren ontwerp-NOVI

In de periode januari tot mei 2019 werd een selectie gemaakt van 'kwetsbare onderwerpen' waarvan in het PlanMER werd vastgesteld dat die expliciet aandacht behoeven. Het betrof onder andere milieukwaliteit, gezondheid, welzijn en biodiversiteit. De kansen en risico's ten aanzien van deze onderwerpen door beleidskeuzes in de NOVI, zijn expliciet besproken met de vertegenwoordigers van departementen die werkten aan de voorbereiding van de ontwerp-NOVI. Dit heeft geleid tot aanscherpingen van deze beleidskeuzes en aandachtspunten voor vervolgbesluiten. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 6 van dit PlanMER.

Verder gaf de categorisering van beleidskeuzes voor de effectbeoordeling inzicht in de mate van (on)zekerheid voor het doelbereik van het beleid en de mate van (on)zekerheid over het al dan niet voordoen van effecten. Ook dit inzicht leidde tot aanscherpingen in de ontwerp-NOVI.

Het proces is nader omschreven in het achtergronddocument 'Beschouwing alternatieve beleidskeuzes' behorend bij het PlanMER NOVI. De uiteindelijke keuze over wat wel en niet wordt meegenomen in de NOVI is een politieke afweging.

Botsproeven naar aanleiding van zienswijzen en advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. heeft het PlanMER getoetst en hierover haar advies uitgebracht. Naar aanleiding van dit advies zijn voor verschillende in de NOVI beschreven opgaven botsproeven uitgevoerd. De opbrengst van deze botsproeven is meegewogen bij het opstellen van de definitieve NOVI en de Uitvoeringsagenda bij de NOVI. Dit is verder toegelicht in de notitie met aanvullende informatie bij het PlanMER.

Verder wordt hier verwezen naar hoofdstuk 2 en naar paragraaf 5.2 in deel 2 van deze Nota van Antwoord, waar reeds is ingegaan op de betekenis van de recente ontwikkelingen ten aanzien van stikstof voor de NOVI. De definitieve NOVI wordt aangevuld met lange termijn maatregelen om de stikstofproblematiek op te lossen.

10.2 Betekenis van de resultaten van het PlanMER voor vervolgbesluiten

Sommige indieners stelden vragen of deden suggesties voor de aansluiting tussen het PlanMER voor de NOVI en de effectbeoordelingen voor vervolgbesluiten, zoals de RES'en. Indieners verzoeken in de effectbeoordeling hier nu al op te anticiperen door een breed scala aan indicatoren mee te nemen die bij vervolgbesluiten nodig zijn, zoals schoon (CO₂-arm), betrouwbaar (vraaggestuurd, niet aanbodgestuurd), betaalbaar, ruimtegebruik, compact

(hoge energiedichtheid, laag ruimtebeslag), behoorlijke kostenverdeling (bedrijven, burgers/MKB, lage inkomens), veilig, duurzame energieopwekking op basis van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse, *no-regret*, et cetera.

Verder vragen sommige indieners zich af of er bij de in het PlanMER genoemde vervolgbesluiten mogelijkheden zijn voor inspraak.

Reactie

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, is een zorgvuldige procedure gehanteerd bij de totstandkoming van het beoordelingskader. Zoals voorgeschreven, dient het beoordelingskader bij te dragen aan het leveren van de beslisinformatie die nodig is om een besluit te kunnen nemen over de NOVI. In het beoordelingskader is rekening gehouden met de beleidsuitspraken die nu aan de orde zijn, inclusief de strategische beleidskeuzes over bijvoorbeeld de energietransitie. Voor vervolgbesluiten zal - waar nodig - een effectbeoordeling moeten plaatsvinden op basis van indicatoren die relevant zijn voor het dan te nemen besluit. Hierover dienen de bestuursorganen die betrokken zijn bij het te nemen vervolgbesluit op dat moment een afweging te maken.

Zowel in het PlanMER als in de ontwerp-NOVI is beschreven dat een nadere uitwerking - vaak gebiedsgericht - van beleidskeuzes nodig is. Voor vervolgbesluiten door overheden zullen de daarvoor geldende vereisten moeten worden nageleefd, inclusief die ten aanzien van de wijze waarop besluitvorming plaats kan vinden en de mogelijkheden voor inspraak. De Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. - en straks de Omgevingswet - schrijven voor in welke gevallen de procedure van de m.e.r. moet worden gevolgd. Dit biedt ruimte voor inspraak en verfijning in de uitwerking van keuzes met een belangenafweging op dat niveau. Daarbij kunnen effecten ook concreter in beeld worden gebracht, passend bij het detailniveau van het dan te nemen besluit.

In de Uitvoeringsagenda bij de NOVI wordt het vervolgproces verder uitgewerkt; in hoofdstuk 6 van deel 2 van deze Nota van Antwoord wordt hier nader op ingegaan.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht van zienswijzen

Hierna is een overzicht opgenomen van de ontvangen zienswijzen, op volgorde van ontvangst. Tevens is aangegeven in welke paragrafen de indieners een reactie op hun zienswijze kunnen vinden in deze Nota van Antwoord.

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
67895883	Particulier	3.2.1, 3.3.5, 4.1.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.2.1, 5.2.3, 5.3.2, 5.3.6, 6.1.1, 6.2.5, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.5, 8.2.3
67897304	Particulier	3.2.5, 4.3.3, 5.2.3
67909646	Particulier	3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 8.1.1, 8.3.1
67951869	Werkgroep windmolens bewoners Jacht- huis	4.3.2, 4.3.3, 4.3.4
67966551	Particulier	4.3.2, 4.3.3, 4.3.4
67994159	Buurtschap de Hei	4.3.2, 4.3.3, 4.3.4
68002383	Vrijwilligers Flinke Ven Roerdalen	3.2.6, 7.3.2
68081613	Particulier	4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.3.3, 8.2.4
68084350	Koninklijke INretail	5.3.9, 8.2.1
68157940	Particulier	3.2.6, 4.3.3, 8.2.1, 8.2.4
68195345	Particulier	3.2.6, 5.3.8, 8.2.1, 8.2.4
68213070	Federatie Grote Monumentengemeenten	3.1.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.2.2, 5.3.1, 6.1.1, 6.2.1, 7.3.1, 7.3.4, 8.1.1, 8.1.2, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68240446	Particulier	4.3.3, 4.3.4, 4.4
68250826	Particulier	6.2.5
68251391	Particulier	3.2.6, 4.4, 5.2.3, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.4, 8.2.1, 8.2.4

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68355085	GGD Hart voor Brabant	3.1.1, 6.2.3, 6.3.2, 6.3.4, 8.1.1
68358072	Particulier	3.2.6, 8.2.1, 8.2.4
68416020	Particulier	3.2.6, 8.2.1, 8.2.4
68450148	Urgenda	3.1.2, 3.3.5, 7.3.1, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68451426	Gemeenteraad Haarlem - Hart voor Haarlem	8.2.2
68456541	Particulier	3.2.6, 8.2.1, 8.2.4
68459110	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	3.3.2, 5.4, 7.2.3, 8.2.1
68477517	Particulier	3.1.3, 5.3.1
68515382	Particulier	3.2.6, 8.2.1, 8.2.4
68518262	Particulier	3.1.1, 8.1.1, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68547581	Stichting Platform Keelbos	6,4
68554798	Particulier	3.1.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.2.2, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68554802	Particulier	5.4, 6.2.2
68587232	Brandweer Gooi en Vechtstreek	4.4
68587288	Particulier	3.1.1, 3.2.2, 5.3.2, 5.3.6, 6.2.3, 6.4, 7.3.3, 9.1, 9.2, 11.2
68588318	Community Groene Kernenergie	4.3.3
68606437	Particulier	4.3.3
68634395	ANWB	3.3.2, 6.2.1, 6.2.5, 7.3.1, 7.3.2, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.4, 8.2.4, 8.3.1
68638439	Particulier	4.3.3
68638465	Particulier	7.3.2
68638492	Particulier	7.3.2

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68638523	Particulier	4.3.3, 5.3.2, 6.2.4, 7.2.3
68641221	Toeristische Kano Bond Nederland	3.1.1, 6.2.3, 6.3.3 7.3.1
68645273	Particulier	4.3.3
68652459	Particulier	4.3.3
68679663	Euregio Rhein - Waal	4.3.3, 8.2.3
68696327	Particulier	6.3.1, 6.3.2
68718486	Bewonersteam Buizen Brandevoort	4.4
68720184	Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde (VOLE)	5.2.3
68725591	Betonhuis	3.2.2, 3.2.6 6.4
68728253	Particulier	5.3.9
68734578	Particulier	3.1.1, 3.1.2, 3.2.5, 3.2.6, 6.2.3, 7.3.1, 7.3.2, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68745561	Schagen Environmental Engineering S.E.E.	4.3.1, 4.4, 5.2.3 6.3.2, 7.2.3
68745585	Particulier	3.2.2, 3.2.6, 5.3.1, 6.1.2, 6.2.5, 6.3.2, 6.4
68761579	Hoogheemraadschap van Rijnland	4.3.1, 4.4, 7.2.1, 7.3.1, 8.2.1
68770769	Particulier	3.1.1, 5.3.6, 6.3.2
68782848	Tomorrow Energy B.V.	4.3.4, 8.2.2, 8.2.4
68785288	IMpact	5.2.3, 8.2.4
68791485	Fietsersbond	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 5.3.9, 6.2.5, 7.3.2, 8.3.1
68792044	Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)	3.1.1, 3.1.2, 4.1.2, 4.3.3, 4.4, 6.1.1, 6.2.5, 8.1.1, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68794750	Collectief van verontruste burgers	3.1.1, 6.2.2, 6.2.3
68799330	Gemeente Almere	3.1.1, 3.1.2, 3.2.5, 3.2.6, 6.3.2, 7.3.2, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.3.1, 8.3.2
68799580	Gemeente Nederweert	4,4
68801642	Veiligheidsregio en brandweer Amsterdam-Amstelland	5.4, 6.2.2
68805615	Provincie Utrecht	3.1.2, 4.3.4, 6.3.2, 7.3.1, 7.3.4, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68809574	Gemeenten Nuenen	4,4
68809766	Stichting La MER	5.2.5
68810077	Wasserstrassen- und schiffahrtsverwaltung des Bundes (WSV.DE)	5.3.11
68815193	Particulier	3.1.2, 4.3.4, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68816035	Particulier	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 5.2.3, 7.3.2, 8.2.4, 8.3.1, 11.2
68818202	Transport en Logistiek Nederland (TLN)	5.3.3
68818587	Gemeente Noordenveld	3.3.5, 7.2.3, 7.3.1, 8.2.1, 8.3.1
68823552	Stichting GAS DrOvF	4.3.3
68824362	Provincie Drenthe	3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.4, 3.2.6, 3.3.5, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.3.10, 6.3.2, 6.3.5, 7.2.3, 7.3.3, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.3, 8.2.4, 8.3.1
68824858	Stichting Limburgse Voedselbosbrigade	7.2.1, 7.3.1, 7.3.3
68830708	Particulier	4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.4
68836702	Raad voor de Astronomie	3.2.2 4.2
68846531	Gemeente Pelt (België)	6.2.6, 8.2.3, 9.4
68853328	Stichting Nederlandse Wetenschappelijk Onderzoek Instituten (NWO-I)	3.2.2 4.2

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68853356	Brandweer Nederland / Raad van Directeuren van de Veiligheidsregio's	3.1.2, 6.2.2, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68853756	Gemeente Zwolle	3.1.2, 3.3.5, 4.3.3, 4.3.4, 5.3.3, 6.2.5, 6.3.1, 6.3.2, 7.2.3, 7.3.1, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68854142	TenneT TSO b.v.	4.1, 4.2, 4.3.3, 4.3.4
68854768	Parkmanagement B.V	3.2.6, 3.3.2, 3.3.5, 4.3.3, 6.3.1, 7.3.1, 8.2.1, 8.2.4, 8.3.1
68858555	Nederlandse Vereniging van Leveranciers van Bouwgrondstoffen (NVLB)	5.3.6
68860652	Gemeente Amersfoort	3.1.2, 3.2.1, 4.3.1, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.3.2, 6.2.2, 6.2.4, 6.2.5, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 7.3.2, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.3, 8.3.1, 8.3.2
68861981	Particulier	4,4
68862805	PARK Noord-Holland	3.1.2, 3.2.3, 4.3.3, 4.4, 5.2.3, 6.1.1, 6.3.2, 7.2.3, 7.3.3, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68863867	Particulier	4.3.3, 4.3.4
68875389	Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN)	3.1.2, 3.3.5, 4.3.3, 5.2.3, 6.2.5, 6.3.5, 7.3.1, 7.3.3, 7.3.4, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68875478	Provincie Noord-Brabant en de 4 Brabantse regio's	3.1.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.5, 3.3.2, 3.3.5, 4.3.1, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.3.9, 5.3.10, 5.3.11, 6.1.4, 6.2.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.5, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3, 8.3.1, 8.3.2, 9.2, 11.2
68876270	Gemeente Krimpenerwaard	6.1.4, 7.3.4

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68878181	Stichting Milieuzorg Zeist e.o.	3.1.1, 3.1.3, 3.2.2, 3.2.5, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4, 3.3.5, 4.1.1, 5.2.1, 5.3.1, 5.3.5, 5.3.6, 5.3.9, 5.4, 6.1.1, 6.2.1, 6.2.2, 6.3.2, 6.4, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.2, 8.2.1, 8.3.1, 9.1, 9.2, 11.2
68879291	Gemeente Utrecht	3.1.1, 6.2.1, 6.2.3, 6.3.2, 8.2.1, 8.3.2, 8.3.2
68879322	Gemeente Amsterdam	4.3.3, 5.3.6, 6.2.1, 6.2.4, 6.2.5, 6.3.2, 7.3.1, 7.3.2, 8.2.1, 8.2.2, 8.3.1, 8.3.2
68879486	Particulier	3.1, 3.2.5, 3.3.4, 3.3.5, 4.1.2, 4.3.1, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.2.1, 5.3.6, 5.3.9, 6.1.1, 6.2.5, 6.3.4, 7.3.1, 7.3.5, 8.1.1, 8.3.1
68880037	Particulier	3.2.6, 4.4, 7.2.2, 8.2.4
68880186	Gemeente Drimmelen	3.3.2, 4.3.4, 4.4, 5.3.9, 6.1.1, 7.3.1, 7.3.3, 8.1.1, 8.3.1
68880440	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers	6.3.2
68880771	Gemeenten Den Helder, Hollands Kroon en Texel	3.3.5, 7.3.1, 8.2.1, 8.3.1
68881982	Groningen Seaports N.V.	4.3.1, 4.4, 5.3.2, 5.3.11, 7.3.1, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2
68883853	Havenbedrijf Amsterdam N.V.	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 7.2.3, 8.2.1, 8.2.2, 8.3.1
68883855	Gemeente Groningen	3.3.5, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.2.4, 5.3.1, 5.3.8, 8.2.1
68885093	Nationale Retailagenda	5.3.9
68886283	Samenwerkingsverband De Waddeneilanden	3.1.2, 3.2.4, 3.3.2, 4.3.4, 6.3.2, 6.3.5, 7.3.1, 7.3.2, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68886993	Waddenvereniging, Vogelbescherming Nederland, Vereniging Natuurmonumenten, Het Groninger Landschap, It Fryske Gea, Landschap Noord-Holland, Stichting Wad	4.3.3, 6.1.4, 7.3.1, 7.3.4, 8.2.1, 8.3.1
68887229	Gemeente Den Haag	3.1.1, 3.1.2, 3.2.5, 3.3.4, 4.3.1, 4.3.2, 5.3.6, 5.4, 6.1.1, 6.2.6, 6.3.2, 7.3.1, 7.3.5, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2, 9.1, 9.2, 11.2
68887875	Platform Slappe Bodem	6.2.6, 6.3.1, 7.2.1, 7.3.1
68888705	Limburgse Overheden	3.2.1, 3.3.5, 4.3.1, 4.3.3, 5.3.2, 6.3.2, 6.3.5, 7.3.1, 7.3.2, 8.2.1, 8.2.3, 8.3.1
68893438	Particulier	4,4
68898926	Planeet Aarde	5.3.1
68899775	Nederlandse Vereniging van Toerzeilers	3.2.2, 6.2.1, 6.2.4, 9.4, 11.1
68900318	Burgerinitiatief Voedselbosrand Venray	7.2.1, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3
68901284	Buurtschap Schoor, Nederweert	4.4, 5.3.11
68904254	Particulier	6.3.1
68909498	Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL)	4,4
68909989	G40 Stedennetwerk	3.1.2, 3.2.3, 3.2.5, 6.3.1, 6.3.2, 7.3.1, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2
68910483	Provincie Zeeland	3.1.2, 3.2.4, 4.3.1, 5.3.2, 6.3.2, 6.3.5, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.3, 7.3.4, 7.3.5, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.3, 8.3.1, 8.3.2
68911475	Wereld Natuur Fonds	3.1.2, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68912692	Natuurmonumenten	3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.5, 3.3.2, 3.3.5, 4.3.1, 5.3.9, 7.2.3, 7.3.4, 7.3.5, 8.1.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68912707	Federatie Ruimtelijke Kwaliteit	3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.5, 3.3.2, 7.3.1, 7.3.4, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.4, 8.3.1
68912935	Particulier	3.1.2, 3.2.5, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2, 9.1, 9.2, 9.4, 11.2
68913108	Gelderse Natuur en Milieufederatie	3.1.2, 4.3.1, 4.3.4, 5.2.3, 6.1.3, 6.2.4, 6.3.2, 7.2.1, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.4, 7.3.5, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68913605	Vereniging Nederlands Kalkzandsteenplatform (VNK)	5.3.6
68914010	Particulier	4.4, 5.3.11
68914408	Landelijke Woonboten Organisatie (LWO)	6.3.2
68917158	Gemeente Alphen aan den Rijn	3.2.1, 5.3.2, 6.2.1, 6.3.2, 6.3.5, 7.3.4, 8.2.1, 8.2.3
68917486	Holland Rijnland	7.3.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68917633	Gemeente Steenwijkerland	6.2.1, 6.3.3, 7.3.2
68918909	Provincie Overijssel	3.1.1, 3.1.2, 4.3.4, 6.3.2, 7.3.1, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68919012	Cascade, branchevereniging van zand- en grindproducenten	5.3.6
68920223	Pure Energie	4.3.4
68920870	Provincie Fryslan	3.2.4, 4.3.4, 6.2.1, 6.3.2, 6.3.5, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.4, 8.1.1, 8.3.1
68921191	Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPA)	4.3.3
68921628	Coalitie Bos en Hout	7.3.1, 7.3.4
68921698	Metropoolregio Eindhoven	3.3.2, 4.4, 5.3.11, 7.3.1, 8.2.1, 8.3.1

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68922336	Particulier	3.1.3, 3.2.5, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 6.2.2, 6.2.4, 8.1.1, 8.2.4, 9.1, 9.2, 9.4, 11.2
68922393	Kontakt Milieubeheer Zaanstreek	3.1.1
68922555	Energie-Nederland	4.1.2, 4.3.4, 4.4, 6.1.1, 7.3.1, 7.3.4, 8.2.2
68922690	Regio Achterhoek	3.2.1, 4.3.4, 5.3.2, 6.1.1, 6.3.2, 6.3.5, 8.2.3
68922747	Netbeheer Nederland	4.3.3, 4.3.4, 4.4
68922937	Provincie Groningen	3.1.2, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.3.8, 6.3.4, 6.3.5, 7.3.1, 7.3.4, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68923072	Regio Gooi en Vechtstreek	6.2.1, 6.3.1, 7.3.1, 7.3.4, 8.2.1, 8.2.2, 8.3.1
68923436	Stichting Nationaal Park De Hoge Veluwe	3.1.2, 7.3.1, 7.3.4, 8.1.1, 8.3.1, 8.3.2
68923769	Cleantech Regio	3.1.2, 3.2.4, 5.2.3, 6.1.4, 7.3.1, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2, 9.4, 11.1
68923941	Groep Graafrechten	5.3.2
68924095	Gemeente Amstelveen	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 3.3.5, 5.2.3, 6.1.1, 6.3.2, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.4, 8.2.2, 8.3.1
68924301	Gemeente Aalsmeer	3.1.1, 3.3.5, 5.2.3, 6.1.1, 6.3.2, 7.3.1, 7.3.4
68924357	Vervoerregio Amsterdam	8.2.1
68924622	Gemeente Leiden	7.3.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68924983	Gemeente Dordrecht	3.2.6, 7.3.2, 8.2.1, 8.2.4

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68925126	Regio Arnhem Nijmegen	4.3.3, 5.3.2, 5.3.5, 8.2.1
68925303	Regio Foodvalley	5.3.2, 8.2.1
68925351	Milieudefensie	3.2.1, 4.1.1, 4.3.1, 4.3.3, 5.2.3, 5.3.2, 5.4, 6.1.3, 6.1.4, 6.2.4, 6.2.5, 7.3.1, 8.2.3, 8.3.1
68925617	Kernteam Nationale Parken	7.3.1, 7.3.2
68925704	GGD GHOR Nederland	3.1.1, 3.3.4, 4.3.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4, 7.3.1, 7.3.5, 8.2.1, 8.3.1, 11.1, 11.2
68925959	Stichting Landelijk Fietsplatform	6.2.5
68926194	Werkgroep LVB D66 duurzaam	7.3.1, 7.3.2, 7.3.4
68926242	Particulier	3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.3.2, 4.3.4, 6.1.1, 6.3.2, 6.3.2, 6.3.5, 7.2.3, 8.1.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 9.4, 11.1
68926529	Gemeente Zoetermeer	6.2.1, 6.3.2
68928349	VVM, netwerk van milieuprofessionals	3.1.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.5, 3.2.6, 4.3.2, 4.4, 5.2.1, 5.2.4, 5.3.3, 5.4, 6.1.1, 6.2.1, 6.3.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 8.1.1, 8.2.2, 8.2.3, 8.3.1, 8.3.2
68928366	VNO-NCW/MKB-Nederland	3.1.1, 3.2.6, 5.3.1, 5.3.6, 5.3.10, 5.4, 6.3.1, 7.3.1, 8.2.1, 8.2.4, 8.3.1
68928414	Bezirksregierung Köln	4.1.1, 5.3.6, 5.3.12
68928512	Brabantse Milieufederatie	3.1, 3.2.2, 3.2.3, 4.4, 5.1, 6.2.1, 6.3.1, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 8.1.1, 9.4, 11.1
68928590	Gemeente Rucphen	3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 6.2.1, 8.1.1, 8.3.1

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68928829	Vereniging Vrienden van het Gooi	3.2.2, 3.3.2, 3.3.5, 6.2.1, 7.2.2, 8.1.1, 8.2.2, 8.2.4, 9.1, 9.2, 11.1, 11.2
68928940	Gemeente Katwijk	3.1.1, 3.3.2, 3.3.5, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.2.1, 6.1.4, 8.2.4
68929007	Stichting Tussen Vecht en Eem	3.2.2, 3.3.2, 3.3.5, 6.2.1, 7.2.2, 7.3.1, 8.1.1, 8.2.2, 8.2.4, 9.1, 9.2, 11.1, 11.2
68929211	Verstedelijkingsalliantie Zuid-Holland	3.1.2, 7.3.1, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68929547	Particulier	3.1.1, 3.1.2, 3.2.3, 3.3.2, 5.3.3, 7.2.3, 8.1.1, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2
68929589	Chemelot	4.3.3, 5.1, 5.3.3, 5.3.9, 5.3.11, 5.4, 6.2.2, 8.2.1
68930023	North Sea Port Netherlands N.V.	3.1.2, 5.3.1, 7.2.3, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
68930049	Provincie Noord-Holland	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 3.3.5, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.3.2, 7.3.1, 7.3.2, 8.2.1, 8.3.1
68930124	Gemeente Tilburg	3.2.1, 5.3.2, 8.2.1, 8.2.3
68930279	NVTB	3.3.5, 5.3.6, 8.2.2
68930408	Gemeente Leidschendam-Voorburg	5.3.6
68930543	Gemeente Oegstgeest	6.1.4
68930678	Provincie Zuid-Holland	3.1.1, 3.1.2, 3.3.1, 3.3.2, 4.3.1, 5.1, 6.1.1, 7.3.1, 7.3.3, 7.3.4, 7.3.5, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.3.1, 8.3.2
68930713	Federatie Historische Automobielen en Motorfietsclubs (FEHAC)	6.2.5, 6.4

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68930922	Vereniging van Vrijwilligers in de Archeologie (AWN)	3.3.2, 6.2.1, 8.1.1, 8.2.4
68930973	Gemeente Moerdijk	3.1.2, 5.3.11, 8.1.1
68931027	Gemeente Breda	8.2.1
68931173	Particulier	3.2.5, 4.1.2, 4.3.3, 4.4, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.4
68931360	Stichting Zeeuws Platform Stralingsrisico	3.1.1, 6.2.3
68931364	Vogelbescherming Nederland	3.1.2, 3.2.2, 3.3.5, 4.3.3, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.4, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2
68931699	Gemeente Tynaarlo	4.3.4
68931934	Sportvisserij Nederland	4.3.2, 4.3.3, 6.3.3, 7.3.1
68931956	Deltalinqs	3.2.1, 5.3.2, 8.2.1, 8.2.3
68932151	Particulier	3.2.2, 3.3.2, 5.2.1, 6.2.1, 8.1.1, 8.2.4
68932180, 68922434	P10 Samenwerkingsverband Plattelandsgemeenten	3.1.2, 3.2.1, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.3.2, 6.3.2, 6.3.5, 7.3.1, 7.3.4, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.3, 8.3.1, 8.3.2
68932231	Royal Schiphol Group	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 7.3.2, 8.3.1
68932531	Nederlandse Vereniging voor Medische Milieukunde (NVMM)	3.1.1, 3.3.5, 4.3.1, 5.3.2, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4, 6.3.2, 7.3.3, 7.3.5, 9.1, 9.2, 11.1, 11.2
68932547	Particulier	3.1.1, 3.3.3, 3.3.5, 5.3.9, 6.1.1, 6.3.2
68932950	Particulier	4,4
68932976	Particulier	4,4
68933174	Particulier	4,4

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68933756	Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV)	3.3.2, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.3, 7.3.3, 9.4
68933816	Koninklijke Metaalunie	5.3.10
68933828	Particulier	3.2.3, 6.3.1, 6.3.2
68935059	Particulier	3.1.1, 3.3.5, 4.1.2, 4.2, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 8.1.1
68935311	Particulier	3.2.6, 8.2.1, 8.2.4
68935610	Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)	3.1.1, 3.3.5, 4.3.3, 5.2.4, 5.4, 6.1.1, 6.2.2, 8.2.3, 8.3.2
68935625	Particulier	3.2.4, 6.2.1, 6.3.2, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.4, 8.3.1
68935790	Stichting Landelijk Burgerberaad Luchtvaart	3.3.1, 3.2.2, 4.3.2, 5.2.3, 6.1.3
68935990	Glastuinbouw Nederland	5.3.4
68936089	Particulier	3.1.1, 6.2.3, 6.3.5, 6.4, 8.2.1, 8.2.4
68936121	Particulier	3.1.1, 8.1.1
68936178	Particulier	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 6.2.2, 6.2.4, 7.3.2, 8.2.4, 8.3.1, 9.1, 9.2, 11.1, 11.2
68936249	Particulier	3.2.6, 5.2.1, 8.2.1, 8.2.2
68936308	Departement Omgeving, Vlaamse overheid	3.3.5, b, h, s, s, l 8.2.3
68936349	Particulier	3.2.6, 3.3.5, 6.1.4, 8.2.1, 8.2.4
68981255	Provincie Gelderland	3.1.1, 3.2.5, 3.2.6, 7.3.2, 8.2.1, 8.2.3, 8.3.1
68981847	Urgenda	3.1.3, 3.3.5, 7.2.3

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
68994400	Particulier	6.1.1, 7.3.1
68994481	Gemeente Zuidplas	4.3.1, 6.3.2, 7.3.5
68994564	Gemeente Goeree - Overflakkee	4.3.2, 4.3.3, 4.3.4
68994624	Hof Pelleboer Family Farming	7.3.3
68994716	Gemeente Echt - Susteren	4,4
68994806	Gemeente Nieuwkoop	3.1.1, 3.2.6, 4.3.1, 5.2.3, 5.3.4, 6.1.3, 6.2.1, 6.2.3, 6.2.4, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.3, 7.3.5, 8.2.1, 8.2.4
68994936	Waterrecreatie Nederland	3.3.5, 6.2.1, 7.3.1
68995180	Stichting Brabants Burgerplatform	3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 7.3.3, 7.3.5, 8.1.1, 8.2.4, 8.3.1
69005286	Gemeente Leudal	3.3.5
69005920	Particulier	4,4
69006898	Gemeente Zaanstad	8.2.1
69007756, 68886179	Gemeente Haarlemmermeer	3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.2, 3.2.5, 3.2.6, 3.3.2, 3.3.5, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.2.1, 5.2.3, 6.1.1, 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.5, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.4, 7.3.2, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2, 11.1, 11.2
69008450	Provincie Limburg	3.3.3, 3.3.5, 4.3.3, 5.3.8, 6.3.2, 6.3.5, 7.3.4, 7.3.5, 8.2.1, 8.2.3
69013871	Provincie Limburg, België	3.3.5, 5.4, 8.2.1, 8.2.3
69045964	Unie van Waterschappen	3.1.1, 3.3.2, 3.3.5, 4.3.1, 4.3.3, 4.4, 5.3.2, 5.3.5, 6.2.2, 6.3.4, 7.1, 7.2.1, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.5, 8.1.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2

Nr. zienswijze:	Indiener:	Zie voor reactie paragraaf:
69046214	Groen Brabant	3.1.3, 3.2.5, 3.3.2, 3.3.4, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.3.5, 5.3.7, 5.3.9, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.5, 7.2.3, 7.3.2, 8.1.1, 8.2.4, 9.1, 9.2, 11.1, 11.2
69145005	VOF FC Social Work	3.1.1, 6.2.3
69145576	Arnhems Platform voor Levensbeschou- wingen	6.2.1
69182375	Interprovinciaal Overleg (IPO)	3.3.2, 3.3.4, 4.3.4, 5.1, 5.2.2, 6.1.1, 6.3.5, 7.3.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2
69182985	Gemeente Terneuzen	3.1.2, 3.2.1, 3.2.6, 5.3.2, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.3, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2
69259653	Gemeente Delfzijl	3.1.1, 3.2.6, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 6.2.1, 8.2.1, 8.2.4
69278820	Particulier	3.3.2, 8.1.1, 8.2.4
69337723	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	3.1.1, 3.1.2, 3.2.3, 6.2.3, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.3.1, 8.3.2
69339312, 68934918	PSP'92	3.1.1, 3.1.2, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.5, 3.2.6, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.5, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.2.4, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.5, 5.3.6, 5.3.9, 5.4, 6.1.1, 6.2.1, 6.2.3, 6.2.5, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.4, 6.4, 7.2.3, 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.4, 7.3.5, 8.1.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2
69417336	Kennisnetwerk Arnhem Nijmegen	3.1.2, 3.2.6, 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.3.2
69419774	Particulier	7.3.1, 7.3.4, 8.1.1
69458692	PSP'92 Gelderland	3.1.1, 3.2.2, 3.2.5, 3.2.6, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 4.3.3, 4.3.4, 4.4, 5.3.2, 6.3.2, 7.3.2, 8.2.1, 8.2.3, 8.2.4, 8.3.1, 8.3.2