

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 155

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2023

Middels deze brief doe ik u de kabinetsreactie op twee rapporten toekomen: de Monitor van de Nationale Omgevingsvisie 2022^{1, 2} (Monitor NOVI) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het advies «Geef richting, maak ruimte!»³ van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli).

Ik kies er bewust voor om deze rapporten gezamenlijk van een kabinetsreactie te voorzien, omdat het PBL en de Rli in beide rapporten een belangrijke vinger aan de pols leggen van het ruimtelijk beleid. Beiden constateren terecht dat er een noodzaak is tot integrale sturing op de leefomgeving en schrijven over hoe een sterkere (ruimtelijke) samenhang bereikt kan worden en tegelijk zowel ruimtelijke beleidsdoelen als sectordoelen dichterbij gebracht kunnen worden. Het kabinet heeft veel waardering voor beide rapporten. Dergelijke vormen van monitoring en evaluatie vormen een essentieel onderdeel van de beleidscyclus.

Het Rli-advies dateert reeds van enige tijd geleden (23 november 2021) en gaat over de governance van de ruimtelijk ordening. De Rli geeft in dit advies een analyse van de wijze waarop deze ontwikkeling ruimtelijk gestuurd wordt, en doet aanbevelingen voor verbetering daarvan.

Het PBL heeft in de tweejaarlijkse NOVI-monitor van 15 september jl. aangegeven hoe het is gesteld met de leefomgeving in Nederland. De

¹ Kamerstuk 34 682, nr. 101.

² Het PBL brengt deze monitor uit in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Wettelijke Onderzoekstaken (WOt) Wageningen University & Research. Alle indicatoren zijn met een toelichting ook opgenomen in het Compendium voor de Leefomgeving (CLO).

³ <https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/geef-richting-maak-ruimte>.

monitor laat zien in hoeverre de doelen die het kabinet in de NOVI (BZK 2020) voor de leefomgeving heeft geformuleerd, binnen bereik komen. De NOVI-monitor 2022 is de eerste vervolgmeting.

Verschillende van de bevindingen uit de NOVI-monitor en aanbevelingen uit het Rli-advies zijn – en worden reeds uitgewerkt door het kabinet, in verschillende programma's⁴. Het kabinet heeft uw Kamer hierover het afgelopen jaar onder meer geïnformeerd in de ruimtelijke ordeningsbrief⁵, brieven over de programma's NOVEX en Mooi Nederland, het Nationaal Programma Landelijk Gebied⁶ (NPLG), Water en bodem sturend⁷, en een brief over het provinciaal startpakket fysieke leefomgeving⁸. Vanwege het belang van de NOVI-Monitor en het advies «Geef richting, maak ruimte!», en de onderlinge samenhang, hecht ik eraan om nogmaals afzonderlijk en integraal op beide rapporten te reageren.

Hieronder ga ik eerst in meer detail in op de NOVI-Monitor en daarna op het Rli-advies.

Overkoepelende conclusies in de Monitor van de Nationale Omgevingsvisie

Het PBL laat in de monitor zien dat de omgevingskwaliteit in Nederland ernstig onder druk staat en dat veel van het beleid gericht op verbetering ervan de afgelopen jaren onvoldoende effect gesorteerd heeft. Het gaat daarbij onder meer om grootschalige gezondheidseffecten van blootstelling aan geluid en luchtverontreiniging, matig tot slechte ecologische waterkwaliteit, verontreinigingen in het grondwater en gebrek aan kwaliteit en kwantiteit van natuur in Nederland.

De afgelopen jaren is volgens het PBL meer dan ooit gebleken dat in de leefomgeving veel ontwikkelingen en vraagstukken bij elkaar komen. Kijk bijvoorbeeld naar de stikstofcrisis. Van een teveel aan stikstof heeft niet alleen de natuur te lijden, maar het is ook een probleem voor sectoren die het uitstoten, zoals de landbouw-, industrie- en bouwsector. Daarmee raakt de stikstofcrisis aan de ruimtelijke samenhang tussen landbouw, natuur, (woning)bouw en economie. Tegelijkertijd spelen er ook andere milieuproblemen die grenzen stellen aan ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de waterkwaliteit, de verdroging of de bodemdaling. De algemene principes gericht op deze samenhang in de NOVI bieden volgens PBL nog onvoldoende houvast om vastgelopen ontwikkelingen weer op gang te brengen en om tot een samenhangende monitoring te komen.

Het kabinet deelt de analyse van het PBL. Er is inderdaad werk aan de winkel in Nederland op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de ruimtelijke ordeningsbrief is aangekondigd de NOVI te actualiseren en aan te scherpen. Dit moet ook meer houvast bieden om de (ruimtelijke) samenhang te versterken. Daartoe zijn twee programma's ingesteld, het

⁴ Het Rli-advies en de bevindingen uit de NOVI-monitor passen in een reeks van studies over sturing op de opgaven in de leefomgeving. Het gaat om het IBO RO, het advies Kiezen én delen, van de Studiegroep Ruimtelijke Inrichting Landelijk Gebied. (Kamerstuk 35 334, nr. 141) en het ROB-advies Rol nemen, ruimte geven met een aparte beleidsreactie (Kamerstuk 29 362, nr. 296, 6 juli 2021). Over de belangrijkste conclusies van deze eerdere rapporten heeft de toenmalige Minister van BZK eerder een brief (Kamerstuk 34 682, nr. 88) naar de Tweede Kamer gestuurd. Afgezien van de NOVI-monitor, die van later datum is, hebben deze studies ook een grote rol gespeeld in de beleidslijn die is geschetst in de Ruimtelijke ordeningsbrief (Kamerstuk 34 682, nr. 93, 17 mei 2022).

⁵ Kamerstuk 34 682, nr. 93, 17 mei 2022.

⁶ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 105.

⁷ Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592.

⁸ Kamerstuk 34 682, nr. 107.

programma Mooi Nederland om de ruimtelijke kwaliteit te versterken en het programma NOVEX om samen met de provincies de opgaven vanuit de nationale programma's gecombineerd met decentrale opgaven vorm te geven. In het kader van het programma NOVEX is 12 december jl. een startpakket aan provincies voorgelegd. Provincies zijn met deze opgave aan de slag en zullen duidelijk maken welke ruimtelijke keuzes nodig zijn en waar ruimtelijke opgaven realiseerbaar zijn. We hebben het PBL gevraagd de twaalf provinciale uitwerkingen te analyseren zodat een beeld ontstaat in hoeverre de nationale doelen uit de NOVI hiermee dichterbij komen.

Daarnaast heeft het kabinet uw Kamer vorig najaar geïnformeerd over de voorgenomen sturing op enkele specifieke onderwerpen, in de kamerbrief «Water en bodem sturend» (WBS), de kamerbrief «Nationaal Programma Landelijk Gebied» (NPLG) en in de contourennota Mobiliteitsvisie⁹, en ontvangt u een dezer dagen de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie.

Conclusies langs de lijnen van de prioriteiten in de Nationale Omgevingsvisie

De indicatoren in de NOVI-monitor laten zien waar extra beleidsinzet nodig is om de doelen van de NOVI te kunnen halen. In de rapportage van de monitor zijn de doelen en de daarbij horende indicatoren ingedeeld op basis van de vier zogenoemde prioritaire thema's uit de NOVI: 1) Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, 2) Duurzaam economisch groeipotentieel, 3) Sterke en gezonde steden en regio's, 4) Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Belangrijkste conclusies van het PBL:

- Er moet meer reserve komen in de doelen van de leefomgevingskwaliteit van Nederland. Dat vergt een zekere overmaat aan kwaliteit.
- De huidige NOVI komt nog onvoldoende tegemoet aan deze behoefte aan samenhangend beleid. Veel doelen uit het sectorbeleid zijn te weinig met elkaar verbonden
- In de NOVI staat dat bij de ontwikkeling van nieuwe verstedelijkingslocaties de gebieden die te maken hebben met bodemdaling of die belangrijk zijn voor de waterhuishouding vermeden moeten worden. Sinds 2000 nam het aantal woningen in de kwetsbare gebieden voor waterhuishouding en bodemdaling echter met ruim een kwart toe.
- In grote delen van de Nederlandse landnatuur zijn zowel de milieu- als ruimtelijke condities nog matig of slecht voor het duurzaam kunnen voortbestaan van soorten en ecosystemen. In de periode 1999–2018 zijn de milieucondities voor landnatuur gemiddeld genomen verder verslechterd.
- Nederland behoort binnen Europa tot de landen met het laagste aandeel hernieuwbare energie (cijfers t/m 2020).
- Tussen 1996 en 2020 nam de nabijheid van wonen en werken met 5,4 procent toe, vooral in de noordvleugel van de Randstad en in een ruime zone naar het noordoosten) en rond Eindhoven. Ondanks deze fysieke nabijheid van banen nam de feitelijke woon- werk afstand toe. Er is dus sprake van een toenemende ruimtelijke mismatch van burgers en hun banen.
- Nieuwe woon- en werklocaties worden, conform het uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik, voor een aanzienlijk deel aangelegd binnen bestaand bebouwd gebied. In 2020 nam wel het aantal inwoners in bestaand bebouwd gebied voor het eerst sinds vele jaren weer af, terwijl het buiten bestaand bebouwd gebied bleef toenemen. Het

⁹ Kamerstuk 31 305, nr. 366.

- areaal bedrijfsterreinen nam met 35 procent in de periode 1996–2017 in verhouding tot andere vormen van bodemgebruik het meest toe.
- Opgeteld nam de verstening (door wonen, werken, infrastructuur) in de periode 2000–2018 in Nederland van alle EU-landen het sterkst toe, afgemeten aan het aandeel in het totale landoppervlak.

Volgens de indicatoren van deze NOVI-monitor zijn dit de grootste opgaven:

- CO₂-uitstoot in de industrieclusters in Amsterdam Noordzeekanaalgebied, de Rotterdamse haven, het North Sea Port District Delfzijl en Eemshaven en Chemelot.
- Bodemdaling veenweiden en CO₂-uitstoot in het Groene Hart.
- Stikstofuitstoot, slechte waterkwaliteit en verdroging in het zandgebied
- Aardbevingsproblematiek en bevolkingskrimp in Noordoost-Groningen.

De NOVI kent ook een aantal doelen gericht op de samenhang. Het is de intentie van het kabinet dat de doelen uit de NOVI aangescherpt zullen worden, zodat deze houvast bieden om tot een samenhangende ontwikkeling en monitoring te komen. In het Programma Mooi Nederland worden rond verschillende prioritaire thema's gebiedsuitwerkingen gemaakt waarin de NOVI-principes geconcretiseerd worden.

Prioriteit 1 – Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie Klimaatbestendige inrichting

Het PBL benoemt in de NOVI-monitor dat de doelstelling voor windenergie op land van 6000 MW in 2020 niet gehaald is. Omdat deze doelstelling eind 2020 niet is gehaald, zijn er aanvullende afspraken gemaakt voor de periode tot 2023. De verwachting is dat deze afspraken gehaald worden¹⁰. Voor hernieuwbare elektriciteit op land (grootschalig zon-pv en/of wind) vragen de CO₂-reductiedoelstellingen om een productie van tenminste 35 TWh in 2030. In de Regionale Energiestrategieën worden hiervoor zoekgebieden voor wind en zon aangewezen.

Voor wat betreft zonne-energie constateert het PBL dat tussen 2018 en 2020 het grootschalige vermogen «zon-op-veld» sterker is toegenomen (met in totaal 280 procent) dan het grootschalige vermogen «zon-op-dak» (totale groei van 171 procent), en nog meer dan het kleinschalige vermogen «zon-op-dak» (85 procent). In absolute zin kent zon-op-land echter nog steeds een kleinere bijdrage dan zon-op-dak met 19 procent in 2020 van het totaal aan opgesteld zonnevermogen.

In de NOVI staat dat zonnepanelen op daken de voorkeur hebben boven zonnepanelen in een veldopstelling, de Voorkeursvolgorde Zon. De effecten van de Voorkeursvolgorde Zon zoals opgenomen in de NOVI zijn gezien het referentiejaar nog niet in beeld te brengen.

Het kabinet heeft de CO₂-reductiedoelstellingen aangescherpt naar 55% in 2030, en richt het klimaatbeleid op 60% reductie. De recente Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het PBL (november 2022) geeft aan dat, ook wanneer naast het vastgesteld - en voorgenomen beleid rekening wordt gehouden met het geagendeerde beleid, deze doelstelling niet wordt bereikt. Daarbij past de kanttekening dat het voor een groot deel van het geagendeerde beleid nog niet mogelijk is een inschatting van het effect te maken. Het kabinet werkt met volle kracht aan de verdere uitwerking van de maatregelen en streeft ernaar dat in een volgende KEV alle onderdelen van het beleidsprogramma concreet genoeg zijn voor een effect-inschatting. In aanvulling daarop is een interdepartementaal beleidson-

¹⁰ Monitor Wind op land 2021, RVO.

derzoek (IBO) uitgevoerd dat opties zal opleveren voor aanvullende beleidsmaatregelen en dat op 13 maart j.l. aan uw Kamer is gestuurd¹¹.

Het PBL constateert dat het aantal woningen in het rivierbed blijft toenemen. Op dit moment wordt voor het toetsen van nieuwe activiteiten in het rivierbed de beleidslijn grote rivieren gehanteerd. De beleidslijn bevat een afwegingskader waaraan nieuwe activiteiten in het rivierbed moeten voldoen. Om de beleidsregel meer toekomstbestendig te maken, loopt er momenteel een actualisatie van deze regels. De eerste resultaten van deze actualisatie worden in het voorjaar van 2023 verwacht. Het kabinet heeft de kamerbrief «Water en Bodem Sturend» opgesteld in afstemming met de water- en bodempartners met structurende keuzes waarmee het Rijk een belangrijke impuls aan het belang van water en bodem.

Naast keuzes die het Rijk zelf ter hand neemt, zijn er ook keuzes die het kabinet meegeeft aan de gebiedsprocessen, zoals bijvoorbeeld bij het NPLG en het provinciaal startpakket in het kader van het programma NOVEX.

Om de doorwerking van «water en bodem sturend» verder te borgen gaan we samen met de waterschappen werken aan een verbeterde en dwingender water-toets. Zodat bij lokale beslissingen met ruimtelijke impact, in het begin van het proces zowel het belang van water en bodem op een goede wijze meegewogen wordt. Samen met de koepels werken we deze lokale instrumenten verder uit.

Voor nieuwbouw is het belangrijk dat voor locaties waar op 1 januari 2025 nog geen bestemmingsplan is vastgesteld een richtinggevend kader voor locatiekeuze wordt toegepast waarbij het water- en bodemsysteem sturend is. Dit is ook nog een reden om binnenstedelijk te bouwen waar het kan, omdat dit nu vaak al de betere plekken zijn. Daarnaast is het belangrijk om klimaatadaptief te bouwen. Hiervoor wordt de landelijke maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving gemaakt.

Prioriteit 2 – Duurzaam economisch groeipotentieel

Het PBL constateert dat de ontwikkeling van bedrijventerreinen tot en met 2017 hard gegaan is.

Zowel in de Ruimtelijke Ordeningsbrief van de Minister van VRO als in de Hoofdlijnenbrief van EZK is deze zomer een kamerbrief aangekondigd over een structurele aanpak voor werklocaties. Het programma Werklocaties is op 14 oktober via een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd¹². Hierin staan de volgende vier thema's centraal: de balans tussen vraag en aanbod, clusters van bedrijven, het beter benutten van bestaande bedrijventerreinen, katalysator voor verduurzaming. Het Programma Werklocaties is onderdeel van het provinciaal startpakket. De uitwerking van het Programma en de provinciale ruimtelijke opgaven worden in samenwerking uitgewerkt. Bij de uitwerking moet er rekening mee worden gehouden dat landelijk tot 2030 in ieder geval het huidige areaal aan ruimte bestemd voor economische activiteit op bedrijventerreinen behouden moet blijven (2,5% van het grondgebruik in Nederland). Het Ministerie van EZK is in gesprek met provincies om de economie van nu en de toekomst ruimtelijk kwantitatief en kwalitatief te blijven faciliteren.

In het traject Grip op Grootschalige Bedrijfsvestigingen werken het Rijk en de provincies daarnaast samen om meer grip te krijgen op de uitbreiding van bedrijventerreinen waar vestigingen van 5 ha. en groter het beste passen.

¹¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1177.

¹² Kamerstukken 34 682 en 33 043, nr. 103.

Prioriteit 3 – Sterke en gezonde steden en regio's

Het PBL constateert dat luchtkwaliteit en geluidhinder aandachtspunten blijven.

Met het Schone Lucht Akkoord werkt het Kabinet samen met gemeenten en provincies aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit met als concreet doel om minstens 50% gezondheidswinst te behalen door vermindering van luchtvervuiling uit binnenlandse bronnen. Daarnaast zet het kabinet in op aanscherping van het Europese luchtbeleid om daarmee ook de luchtvervuiling uit het buitenland te verminderen.

Voor geluid kijkt het kabinet op basis van adviezen van de WHO en het RIVM naar de mogelijkheden om het geluidbeleid nadrukkelijker te richten op vermindering van de negatieve gezondheidseffecten van geluid. Bij het kiezen van woningbouwlocaties is het essentieel dat de normen omtrent luchtkwaliteit en geluidhinder in acht worden genomen. Het kabinet verkent in het Nationaal Milieuprogramma (NMP) de noodzaak, mogelijkheden en impact van aanvullend beleid.

Prioriteit 4 – Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied Bodem en water

Het PBL constateert dat Nederland slecht scoort op de waterkwaliteit. De Kaderrichtlijn Water (KRW) kent een complexe beoordelingssystematiek. In de meeste wateren zijn er maar enkele parameters die niet aan de norm voldoen, doordat de KRW de methode van «one-out-all-out» hanteert resulteert dit in een slechte score. Er is de afgelopen jaren wel degelijk verbetering opgetreden in de waterkwaliteit. Dit neemt niet weg dat er nog een opgave is in Nederland. In maart zijn de Stroomgebiedbeheerplannen voor de KRW vastgesteld in de ministerraad met een stevig maatregelpakket van alle waterbeheerders tot en met 2027. Daarnaast is er met het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) 811 miljoen euro extra beschikbaar gekomen, die ingezet wordt voor het grootschalig beekdalherstel in de zandgebieden.

De Kamerbrief Water en Bodem Sturend benoemt als maatregelen de versterking van de bron-aanpak, de noodzaak van zuivering aan het einde van de waterketen, versterking van het toezicht - en handhaving op lozingen en aanpassing van de beoordelingssystematiek voor warmtelozingen.

Wanneer dat lukt, verwachten we dat Nederland zoals het er nu voorstaat voldoet aan de KRW. Hoewel naar verwachting de doelen in 2027 niet voor iedere parameter zullen zijn behaald, biedt de KRW daarop een uitzonderingsmogelijkheid, mits alle maatregelen zijn genomen die nodig zijn om tot doelbereik te komen.

Het PBL constateert dat een onvolledig beeld bestaat van verdroging en grondwater-onttrekking. Voor monitoring is re-activering van grondwatermeetnetten nodig en betere naleving van de meldingsplicht voor kleinere, niet vergunningsplichtige grondwater-onttrekkingen.

Het Ministerie van IenW heeft laten onderzoeken hoe de samenhang is geregeld tussen onttrekkingenbeleid en natuurbeschermingsbeleid bij provincies en waterschappen. Dit onderzoek is nu afgerond en de Tweede Kamer is over de resultaten van dit onderzoek ingelicht via de Kamerbrief Wetgevingsoverleg Water¹³. De kamerbrief Water en Bodem Sturend geeft aan dat in het kader van het NPLG alle grondwater-onttrekkingen in beeld worden gebracht via een meet- en registratieplicht van totaal onttrokken

¹³ Kamerstuk 27 625, nr. 590.

volumes. Afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid grondwater die er per jaar in totaal onttrokken mag worden en over de verdeling hiervan.

Het PBL constateert tevens dat de natuurkwaliteit slecht blijft. Het kabinet herkent zich in de slechte staat van natuur die hier uitkomt, onder andere vanwege de Quickscan Natuurdoel-analyses. Het kabinet haalt hier uit dat er een urgente transitie nodig is voor de landbouw en het landelijk gebied, maar ook in andere sectoren.

Aan de opgaven voor natuur wordt al gewerkt in verschillende programma's, hier wordt in het NPLG op voortgebouwd: via het Programma Natuur wordt in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering gewerkt aan natuurherstel. Vanuit de organisaties van de Nationale Parken wordt gewerkt aan verbinding van mens en natuur. In de Agenda Natuurinclusief wordt gewerkt aan een brede toepassing van natuurinclusiviteit in alle sectoren, ook in de bouwopgave die in prioriteit 3 aan de orde is.

De monitor geeft aan dat de milieudruk vanuit de landbouw sinds 1990 weliswaar op een aantal belangrijke onderdelen sterk is afgenomen, maar dat verdere reductie sinds 2010 stagneert. De druk op de waterkwaliteit en biodiversiteit vanuit de landbouw is daardoor gestabiliseerd op een nog te hoog niveau en de populaties van veel kenmerkende diersoorten van het agrarisch leefgebied nemen nog altijd in omvang af.

De vervolgmeting van de NOVI-monitor bevestigt het belang van een integrale aanpak van de verschillende opgaven waar de landbouw voor staat. Met de LNV-visie Waardevol en verbonden is de richting naar kringlooplandbouw ingezet: door het beperken van schadelijke emissies, het zuiniger omgaan met grondstoffen en het ontwikkelen van meer natuurinclusieve bedrijfspvormen, moet de druk vanuit de landbouw op de leefomgeving afnemen.

Voor specifieke gebieden gaat het dan om maatregelen gericht op het reduceren van stikstofbronnen nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, het door systeemherstel op orde brengen van de hydrologische condities voor Natura 2000-gebieden, de veenweidestrategieën en benodigde maatregelen uit stroomgebiedsbeheerplannen voor de KRW en het (addendum) 7e Nitraatactieprogramma, waaronder de bufferzones rond de beekdalen. In het NPLG zijn daarnaast bredere natuurdoelen opgenomen die nodig zijn om tot natuurherstelmaatregelen te komen in het landelijk gebied – binnen en buiten beschermde gebieden – om bij te dragen aan de realisatie van de condities voor de Vogel- en Habitatrichtlijn-doelen. Voor klimaat gaat het over een emissiereductie-opgave voor de uitstoot van broeikasgassen uit landschappen en een landelijke emissiereductie-opgave voor de uitstoot van broeikasgassen voor veehouderij en akkerbouw.

Het kabinet wil vanuit het Transitiefonds voor de integrale aanpak daarom een substantiële bijdrage leveren aan de verdere verduurzaming van de landbouw in de komende jaren. Deze opgave is ook geschetst in de Kamerbrief Toekomst Landbouw. In het landbouwakkoord zal kringlooplandbouw verder uitgewerkt worden op de onderwerpen veevoer, mest, bodem, pacht en dierenwelzijn. Daarbij is het verdienvermogen van agrarische ondernemers een cruciale voorwaarde voor het laten slagen van de transitie in de landbouw.

Het PBL constateert dat de WHO adviesnormen voor fijnstof pm2.5 en stikstofdioxide niet worden gehaald. Het kabinet vindt dat iedereen in Nederland in gezonde lucht moet kunnen leven en Nederland heeft zich in Europees verband hieraan gecommit-

teerd¹⁴. Met het Schone Lucht Akkoord werkt het kabinet samen met gemeenten en provincies aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. Een van de doelen is om in 2030 overal aan de WHO advieswaarden uit 2005 te voldoen. In 2021 heeft de WHO nieuwe, lagere advieswaarden voor luchtkwaliteit vastgesteld. Het RIVM heeft onderzocht wat het zou vergen om aan de nieuwe advieswaarden te voldoen. De resultaten van dit onderzoek zijn op 1 juli vorig jaar met uw Kamer gedeeld. De conclusie is in het kort; we kunnen de nieuwe WHO advieswaarden voor luchtkwaliteit niet in 2030 halen met bestaand beleid. Het kabinet kiest er daarom voor om stapsgewijs toe te werken naar de nieuwe WHO- advieswaarden.

«Geef richting, maak ruimte!»

De Rli constateert dat Nederland de komende jaren ruimtelijk flink op de schop moet, om de grote opgaven waar Nederland voor staat tot stand te brengen. De Rli denkt dat de wijze waarop deze ontwikkeling ruimtelijk wordt gestuurd niet toereikend is om deze grote verbouwing van Nederland goed aan te pakken en constateert zowel inhoudelijk als qua proces (governance) forse tekortkomingen. Het advies bevat onderstaande zes aanbevelingen.

1. Versterken van de inhoudelijke sturing

In lijn met de eerdere adviezen vraagt de Rli aandacht voor sterkere sturing vanuit het Rijk en het opstellen van een NOVI-plus, voor heldere, nationale doelstellingen met een vertaling naar het regionale niveau en voor de uitvoeringkracht, en het monitoren hiervan.

Dit wordt door het kabinet onderschreven, ondersteund door het coalitieakkoord en het kabinet geeft er invulling aan. De inhoudelijke sturing op het nationale leefomgevingsbeleid wordt onder meer versterkt in de nieuwe Nota Ruimte (aanscherping van de NOVI, voorzien in 2024). Bovendien worden deze – waar mogelijk – zodanig geformuleerd dat monitoring mogelijk is. De vertaling naar het regionale niveau wordt uitgewerkt in het provinciaal startpakket fysieke leefomgeving, en het ruimtelijk arrangement met de provincies, zoals hierna onder aanbeveling 2. beschreven. Rond de prioritaire thema's worden met deze doelstelling in het Programma Mooi Nederland de NOVI-principes concreetiseerd.

2. Versterken regierol van het rijk

Gezien de grote ruimtelijke opgaven (en hun onderlinge samenhang) moet de regierol van het Rijk bij het sturen op ruimte volgens de Rli worden versterkt. Onderdeel hiervan zijn sturingsinstrumenten om ruimtelijke keuzes te faciliteren, zoals het kunnen beschikken over een eigen budget. Ten slotte beveelt de Rli aan de mogelijkheid van een nationale grondbank te onderzoeken.

Het coalitieakkoord heeft een regiefunctie benoemd voor de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)¹⁵. De regiefunctie is gericht op samenhang binnen het ruimtelijke beleid en het stroomlijnen en versnellen van processen. Onderdeel hiervan was het instellen van de onderraad Fysieke Leefomgeving (RFL). De coördinerende rol van de Minister voor VRO krijgt vorm door met de collegaministers het gesprek

¹⁴ Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

¹⁵ Een meer uitgebreid overzicht is opgenomen in de ruimtelijke ordeningsbrief (Kamerstuk 34 682, nrs. 92 en 93 en de Kamerbrieven Water en Bodem Sturend en Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG) (o.a. Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592).

aan te gaan over de ruimtelijke belangenafwegingen. Zoals aangekondigd zal de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) worden geactualiseerd, dit krijgt vorm in de nieuwe Nota Ruimte. En nationale keuzes zijn hierin nodig indien deze de decentrale verantwoordelijkheden overstijgen. Daarbij onderzoekt het kabinet waar wet- en regelgeving nodig is om de ruimtelijke kwaliteit te beschermen en te verbeteren.

Om te komen tot de nieuwe Nota Ruimte moeten we eerst kijken of alle nationale opgaven ruimtelijk passen. De twaalf provincies zijn vervolgens in december jl. gevraagd om aan de hand van dit startpakket de nationale opgaven samen met de gebiedsspecifieke opgaven te vertalen en in oktober aanstaande met een ruimtelijk voorstel te komen. Hierbij zijn nationaal structurerende keuzes als kader meegegeven. De opgave is niet eenvoudig en vereist nauwe samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen. Daarom is vanuit het Rijk een NOVEX-accountorganisatie ingericht die deze samenwerking faciliteert. Het uiteindelijke resultaat van dit intensieve traject is dat het Rijk op basis van het provinciaal ruimtelijk voorstel met de provincie een ruimtelijk arrangement afsluit aan het einde van 2023. In het ruimtelijk arrangement maken het Rijk en provincies wederkerige, bestuurlijke afspraken over de ruimtelijke inpassing en uitvoering van de nationale opgaven.

De afspraken uit het ruimtelijk arrangement zijn vervolgens agenderend voor de nieuwe Nota Ruimte, doorwerking in (ruimtelijke) wet- en regelgeving en opname in de Provinciale Omgevingsvisies (POVI's). Het PBL zal worden gevraagd de plannen van de provincies inhoudelijk te analyseren op het doelbereik in de NOVI. Hiermee ontstaat dan zicht op de mate waarin de nationale doelen worden gerealiseerd en waar deze aangescherpt dienen te worden om zodoende houvast te bieden voor ontwikkeling en monitoring in samenhang.

De regierol van het Rijk wordt ook versterkt in het kader van het NPLG en «Water en bodem sturend».

Ten slotte realiseren LNV en BZK een grondfaciliteit, om uitvoering te geven aan de ambities zoals de integrale aanpak van stikstof en de woningbouwopgave. Over de ambtelijke verkenning¹⁶ in dit kader heeft het kabinet u reeds geïnformeerd.

3. Versterken van het middenbestuur

De regio vormt volgens de Rli een belangrijk schaalniveau voor de samenhangende aanpak van ruimtelijke opgaven.

In lijn met het advies van de Rli zal het huis van Thorbecke de basis zijn voor de uitvoering. Vaak is echter een gecoördineerde en gezamenlijke inzet van meerdere overheden nodig (vaak ook met maatschappelijke partners en het bedrijfsleven) en vanuit meerdere beleidsdomeinen, omdat geen van de betrokken overheden over voldoende bevoegdheden, kennis en capaciteit beschikt om de opgave volledig zelfstandig te realiseren. Conform het advies van de ROB «Rol nemen, ruimte geven», wil het kabinet voortaan nadrukkelijker stilstaan bij de wijze waarop de samenwerking vorm krijgt. Hier ligt een relatie met de verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur, van de Minister van BZK. Zij ondersteunt het maken van goede interbestuurlijke afspraken.

¹⁶ Kamerstuk 34 682, nr. 85.

4. Vergroten decentrale uitvoeringskracht

De Rli geeft aan dat provincies, regio's en gemeenten kampen met een tekortschietende uitvoeringskracht als gevolg van capaciteitsgebrek, kennistekort en ontoereikende budgetten.

In de transitiegebieden werkt het Rijk kabinetsbreed met de regio aan een gezamenlijke strategie met uitvoeringsafspraken. In de RO-brief zijn 16 van deze gebieden benoemd, de NOVEX-gebieden. Dit zijn verstedelijkingsgebieden, landelijk gebieden en Haven- en Industriële Clusters waar grote ruimtelijke opgaven samen komen. In deze gebieden wordt ingezet op het versterken van de gezamenlijke uitvoeringskracht, onder meer door het bundelen van de inzet van rijksuitvoeringsdiensten in deze gebieden. Ook zal voor deze gebieden een regionale investeringsagenda worden opgesteld, te beginnen in een aantal pilot-regio's. Doel is om met een regionale brede alliantie van partijen, waaronder het Rijk, investeringsbudgetten naast elkaar te leggen om samen de gebiedsopgaven aan te pakken. De opgedane kennis en ervaring uit de pilots wordt weer beschikbaar gesteld aan andere regio's.

De Rli geeft aan dat kennis voor de regio en kennis van de regio bij het Rijk de laatste jaren zijn uitgehold. Vanuit de regio is het moeizaam om toegang te krijgen tot de kennis die bij de Rijksonderzoeksinstituten beschikbaar is. Anderzijds heeft de decentralisatie van de laatste jaren ertoe geleid dat er onvoldoende kennis bij het Rijk is van de specifieke problemen en kenmerken van regio's. Het Veluweberaad¹⁷ heeft recent het initiatief genomen tot de oprichting van een platform «PLEK» dat de versterking van de regionale kennisinfrastructuur moet faciliteren.

5. Participatie en burgerbetrokkenheid

Zoals aangegeven door de Rli nopen de grote (transitie)opgaven, tot het serieus nemen van betrokkenheid van burgers. De Rli beveelt aan om daartoe nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid te organiseren.

Om de mogelijkheden daartoe te vergroten, werkt het Rijk aan het verstevigen van de gemeenschappelijke informatiepositie in het ruimtelijk domein. Met behulp van gedeelde, actuele en feitelijk juiste data kunnen burgers, overheid en andere partijen tot betere keuzes komen.

Een voorbeeld van nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid zijn de gebiedsprocessen in het kader van het NPLG. Een goed ontwerp en ontwerpend onderzoek kunnen daarbij een belangrijke stimulerende en faciliterende rol spelen.

6. Benutten van elkaars kwaliteiten

Ruimtelijke gebiedsontwikkelingen zijn complexer dan voorheen. In een veel beperktere ruimte moeten diverse claims worden geacommodeerd én moeten ook de duurzaamheidstransities worden vormgegeven. Onder deze omstandigheden zal, volgens de Rli, een goede manier gevonden moeten worden voor optimaal samenwerken tussen overheid, markt, woningcorporaties en uitvoeringsorganisaties.

Voor het aanpakken van complexe gebiedsgerichte opgaven wil het kabinet samen optrekken met mede-overheden, ondernemers en

¹⁷ Bestuurders van alle overheidslagen en directeurs van uitvoeringsorganisaties en publieke kennisinstituten over de fysieke leefomgeving komen bij elkaar in het Veluweberaad, met als doel te achterhalen welke kennis nodig is en deze kennis toegankelijk en bruikbaar te maken voor lokale en regionale overheden.

kennisinstellingen (de «gouden driehoek») om zo te komen tot een gedragen, gebiedsgerichte aanpak voor complexe opgaven. De 16 NOVEX-gebieden zijn hier een goed voorbeeld van. De inzet van het Rijk in de vorm van de grondfaciliteit (zie aanbeveling 2.) kan juist in deze complexe gebieden een sleutel zijn tot versnelling.

Tot slot

Het kabinet onderschrijft het belang van regelmatige evaluatie en monitoring van het nationale beleid om zodoende het doelbereik in beeld te kunnen houden. Het rapport van de Rli en de tweejaarlijkse monitor van de NOVI door het PBL helpen daarbij. Op basis van dit soort onderzoeken kan het kabinet het beleid bijsturen waar dat nodig is. Het is daarom ook van belang dat aangescherpte beleidsdoelen in programma's achter de NOVI-uitvoeringsagenda en de RO-brief gemonitord gaan worden om te bezien of met het aangescherpte beleid de doelen nu sneller in beeld komen.

Het sluit aan op het werken aan ruimtelijke ordening als een cyclus, waarbij beleidsvorming, uitvoering en monitoring elkaar voortdurend versterken. De conclusies uit de Monitor NOVI zijn dan ook onmisbaar voor een succesvolle Nota Ruimte.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge