

TER ADVISERING

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof



Datum
14 augustus 2024

Kenmerk
DGLGS / 86312707

nota

Advies sturing op ruimte landelijk gebied

Kopie aan

Bijlage(n)



BPZ

Aanleiding

In het stafoverleg van 14 augustus 2024 heeft u aangegeven u te willen beraden op mogelijkheden om beter te kunnen sturen op de ruimtelijke ordening van het landelijk gebied.

Deze nota geeft de eerste denkrichtingen weer over de opties voor ruimtelijke sturing en de onderwerpen waarop dit vanuit LVVN gezien relevant is.

Advies

U kunt de overwegingen gebruiken voor gedachtevorming rond het regeerprogramma en bij de gesprekken die u hierover heeft met medebewindspersonen. Tevens kunt u zich beraden over de geschetste opties voor sturing in het landelijk gebied.

Kernpunten

Waarom is ruimtelijke sturing vanuit LVVN relevant?

- In het Hoofdlijnenakkoord en concept regeerprogramma staan diverse ambities die vragen om sturing op ruimte:
 - Voedselzekerheid/productie borgen als onderdeel van een ruimtelijke afweging en het ontwikkelen van een nationale voedselstrategie;
 - Beschermen van (hoogwaardige) landbouwgrond;
 - Gebiedsgericht inzetten van middelen voor agrarisch natuurbeheer;

Ontvangen BPZ

- Committeren aan de verplichtingen die volgen uit (inter)nationale wet- en regelgeving ten aanzien van natuur en biodiversiteit, klimaat en water- en luchtkwaliteit;
 - Realiseren van de natuurdoelen via verdere integratie van natuur in onze woon-, werk- en leefomgeving.
- Met het stopzetten van het NPLG vervalt ook de ruimtelijke sturing die van het programma uitging. Om de ambities uit het HLA en concept RP te realiseren is, als alternatief op het NPLG, een gerichte beleidsinzet op ruimtelijke sturing in het landelijk gebied wenselijk.
- Gegeven deze ambities is het met name relevant om richting te geven aan welk toekomstig ruimtegebruik wenselijk is in gebieden met hoge voedselproductie en gebieden waar meerdere opgaven samenkomen (bijv. rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, beekdalen, veenweide en grondwaterbeschermingsgebieden).
- Een ruimtelijke beleidsinzet gaat gepaard met keuzes over op welke plek welke vorm van landgebruik gewenst is. Niet alles kan overal en voor een deel zijn de opgaven die op de agrarische sector afkomen per gebied verschillend. Duidelijkheid over welke opgaven waar gerealiseerd moeten worden en daar instrumentarium aan koppelen biedt perspectief voor gebieden. Het kan daarbij een belangrijke bijdrage leveren aan toekomstperspectief voor agrariërs en de algehele leefbaarheid in het landelijk gebied.
- Regie op de ruimte kan ook bijdragen aan het optimaal en zo effectief mogelijk besteden van middelen en aan een effectieve inzet van grondbeleid en ruilverkaveling. Keuzes over welke ontwikkelingen u waar wilt faciliteren of bijvoorbeeld de ontwikkeling van gebiedsspecifiek instrumentarium kunnen er aan bijdragen dat de beschikbare middelen zo goed mogelijk tot hun recht komen.
- Een beleidsinzet op ruimte voor landbouw en natuur vanuit LVVN helpt binnen de gesprekken met de sector. Het kan als kapstok dienen om gesprekken met de sectoren en belangenorganisaties vanuit een gemeenschappelijk beeld en taal te voeren.
- Daarnaast helpt ruimtelijke sturing vanuit LVVN om sterker te staan in de belangenafweging tussen opgaven die plaatsvindt in de Nota Ruimte.
 - Ruimte voor landbouw en natuur is cruciaal voor het toekomstperspectief van boeren en voor het mogelijke doelbereik op de opgaven voor natuur, water en klimaat.
 - Andere nationale opgaven (zoals wonen, defensie en energie) vragen ook om ruimte. Het landelijk gebied (en daarbinnen veelal de landbouw) is netto de enige ruimtegever in Nederland.
 - Duidelijkheid over waar welke ruimte nodig is voor landbouw en natuur geeft ook zicht op welke ontwikkelingen niet passen en waar keuzes gemaakt moeten worden.
 - Daarbij komt dat door slim en effectief ruimtegebruik, waaronder multifunctioneel ruimtegebruik, meer mogelijk zal zijn op een kleiner oppervlak. Concreet betekent dit dat regie op ruimte kan bijdragen om de ruimtedruk van andere opgaven op landbouwgrond te beperken.

Belang van samenwerking fysieke domein

- Voor sturing op ruimtelijke ordening in het landelijk gebied is LVVN in belangrijke mate afhankelijk van samenwerking met medebewindspersonen (met name MVRO en MI&W) en medeoverheden (met name provincies).
- MVRO heeft aangegeven verder te werken aan de Nota Ruimte, waarbij de ruimtelijke beleidswensen en ruimteclaims van LVVN naast die van de andere departementen verder uitgewerkt en onderling afgewogen gaan worden.
- De wettelijke bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening en landinrichting van LVVN zijn in de afgelopen decennia grotendeels gedecentraliseerd (zie toelichting).
- LVVN kan sturen op ruimtegebruik door actief ruimtelijk beleid te ontwikkelen en daar instrumentarium aan te koppelen. De mogelijkheden hiervoor zijn hieronder uiteengezet.

Welke opties heeft u voor sturing op beleidsontwikkeling?

- *N.b. de opties zijn gerangschikt van weinig naar veel sturing vanuit de optiek van LVVN waarbij combinaties van opties ook mogelijk zijn.*
- Optie A: Actief inzetten op structurende keuzes in de Nota Ruimte:
 - De Nota Ruimte die ontwikkeld wordt onder coördinatie van MVRO is een update van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De huidige NOVI bevat ook diverse structurende keuzes voor het landelijk gebied zoals de inzet op functiecombinaties en rekening houden met water en bodem.
 - In de Nota Ruimte legt het Rijk de hoofdzaken van het strategische beleid voor de fysieke leefomgeving op de lange termijn vast. De Nota Ruimte is zelfbindend voor het Rijk.
 - LVVN kan actief bijdragen aan de Nota Ruimte door in samenwerking met VRO een beleidsinzet voor landbouw en natuur te ontwikkelen en daar ruimtelijke keuzes aan te verbinden.
 - Medeoverheden betrekken de nationale visie en de keuzes die daarin gemaakt worden bij hun ruimtelijke planvorming. Zij kunnen daar ook gemotiveerd van afwijken.
 - Verwachte oplevering van de concept Nota Ruimte is voor de zomer 2025 en definitieve vaststelling eind 2025/begin 2026.
- Optie B: Inzet op Nota Ruimte gepaard met een kamerbrief over sturing op ruimte voor landbouw en natuur
 - U kunt uw inbreng in de Nota Ruimte versterken door voorafgaand aan de Nota Ruimte een kamerbrief te versturen met daarin uw keuzes voor landbouw en natuur in het landelijk gebied. Gezien de samenhang met de Nota Ruimte vraagt dit om afstemming binnen het kabinet, in het bijzonder met MVRO als coördinerend bewindspersoon voor de Nota Ruimte.
 - Andere departementen hebben eerder voor deze systematiek gekozen. Bijvoorbeeld I&W met de kamerbrief Water en Bodem Sturend (2022).

- Afhankelijk van de mate van uitwerking van de kamerbrief is het haalbaar om deze voor de concept Nota Ruimte (voor de zomer van 2025) aan de Tweede Kamer toe te zenden.
- Formeel gezien worden net als bij optie A de keuzes verankerd in de Nota Ruimte. In dat kader worden dan ook procedures voor inspraak en milieu-effectrapportage doorlopen. Ten opzichte van optie A stelt deze optie de provincies en andere overheden in staat om de keuzes vroegtijdig bij hun ruimtelijke planvorming te betrekken.
- **Optie C: Een nationaal programma onder de Omgevingswet**
 - Een nationaal programma onder de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om het beleid uit de Omgevingsvisie (NOVI/Nota Ruimte) concreter in te vullen en tot uitvoering te brengen.
 - Het NPLG was een voorbeeld van een programma onder de Omgevingswet. U kunt ervoor kiezen om als (mogelijke) opvolger van deze aanpak een alternatief programma te ontwikkelen. Ten opzichte van optie A en B biedt dit de grootste mate van regie op ruimte in het landelijk gebied.
 - In een dergelijk programma worden doelen en ambities uit de NOVI/Nota Ruimte verder uitgewerkt tot een samenhangend pakket aan ruimtelijke keuzes en ingrepen. U kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan samenhangende keuzes over voedselzekerheid, het beschermen van landbouwgrond, herverkaveling, (agrarische) natuur, innovatie, natuurinclusief en landschappelijke kwaliteit.
 - Een programma kan daarbij ook een uitvoeringsstrategie of specifieke maatregelen bevatten zoals gerichte financiering voor gebiedsspecifieke opgaven en grondbeleid.
 - Een programma biedt daarbij ook de mogelijkheid voor inhoudelijke keuzes en een uitvoeringsstrategie die toezien op het optimaal en zo effectief mogelijk besteden van middelen.
 - Ten opzichte van optie A en B kan in een programma ook nadrukkelijker invulling worden gegeven aan de deelname van stakeholders en maatschappelijke partners ('de boer zit ook aan tafel').
 - Net als de nationale omgevingsvisie is een nationaal programma alleen zelfbindend voor het Rijk. Andere bestuursorganen moeten er wel rekening mee houden, bijvoorbeeld bij het opstellen van hun omgevingsvisie. Daarbij geldt wel dat een nationaal programma ook een uitvoeringsstrategie kan omvatten met samenwerking en afspraken met andere overheden.
 - Een nationaal programma kan als input dienen voor de Nota Ruimte en NOVEX. Doordat een programma een sterkere mate van sturing biedt op inhoud (specifiekere concretere uitwerking) en uitvoering kan dit ook een nadrukkelijker rol krijgen in de afwegingen binnen NOVEX / Nota Ruimte. Daarbij kan een programma ook zorgen voor betere betrokkenheid en inbedding van lagere bestuurslagen.

Welke opties heeft u voor sturing op de uitvoering van beleid?

- *N.b. Een voorwaarde voor effectieve sturing op de uitvoering is de aanwezigheid van een heldere beleidsinzet op ruimte in het landelijk gebied (in de Nota Ruimte) als basis voor de inzet van instrumentarium.*
- Bestuurlijke afspraken, als het gaat om ruimtelijke keuzen wellicht binnen programma NOVEX.
 - In het programma NOVEX werken alle overheden samen aan een plan voor de inrichting van Nederland. In het kader van NOVEX worden wederkerige interbestuurlijke afspraken gemaakt over de doorwerking van de Nota Ruimte / NOVI in provinciaal beleid. Deze afspraken worden vastgelegd in een ruimtelijk arrangement die voor de publicatie van de concept Nota Ruimte vastgesteld moet zijn. Daarnaast zijn er 16 NOVEX gebieden waar met regio partners wordt samengewerkt om tot ruimtelijke uitvoering van beleid te komen. Deze afspraken worden vastgelegd in een ontwikkelperspectief en uitvoeringsagenda.
 - Om goede afspraken met provincies te kunnen maken, is wel een heldere beleidsinzet vanuit LVVN nodig. De inbreng van LVVN in de Nota Ruimte kan eventueel ook als basis dienen om tot nieuwe en verdere bestuurlijke afspraken te komen met provincies binnen NOVEX.
 - Indien het Rijk geen ruimtelijke uitwerking van het landelijk gebied schetst is de afhankelijkheid van provincies groot om met een gebiedsgerichte uitwerking te komen die past bij de nationale doelen in de Nota Ruimte.
- Inzetten van instrumentarium Omgevingswet.
 - Met het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL) kan het Rijk sturen met onder meer instructieregels voor provincies, waterschappen en gemeenten.
 - Gebruik van deze instrumenten vereist een goede onderbouwing waarom er centrale sturing nodig is (het uitgangspunt is: decentraal, tenzij). Afhankelijk van het gekozen instrument vraagt dit een doorlooptijd van minimaal één tot twee jaar.
 - Het BKL is een instrument van de regering. De ruimtelijke regels in het BKL vallen onder de primaire verantwoordelijkheid van MVRO. Dit vraagt om een goede samenwerking.
- Sturing via actief grondbeleid.
 - Met bestaande en in ontwikkeling zijnde grondinstrumenten kan het rijk een actiever grondbeleid voeren.
 - Hiermee kan worden bijgedragen aan het beschermen van bestaande grondposities (landbouw en natuur) maar kan ook de benodigde schuifruimte worden gecreëerd waardoor de functies in het landelijk gebied gerealiseerd worden waar ze het best tot hun recht komen.
 - Actiever grondbeleid kan bijdragen aan betere en betaalbare toegang tot grond voor startende- en de jonge agrarische ondernemers.
- Sturing door middel van transacties door de Nationale Grondbank.

- Sturing door gericht ten aanzien van gebieden met grote opgaven sturing uit te oefenen op tijdige besluitvorming door bevoegde instanties.
- Sturing via inzet van middelen.
 - Het zal hierbij voornamelijk gaan om ruimtelijke sturing door het gerichte inzetten van de middelen voor agrarisch natuurbeheer in gebieden waar dit het grootste effect heeft.
 - Om de middelen uit te kunnen keren is een subsidieverordening en –regelgeving nodig. Om de subsidieregels vorm te geven is een nadere duiding nodig van de gebieden waar de middelen besteed worden.

Toelichting

Verdeling van bevoegdheden fysieke domein:

- Veel van de bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en landinrichting zijn in de afgelopen decennia gedecentraliseerd.
- Zo liggen bevoegdheden voor landinrichting vanuit de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG, nu opgenomen in de Omgevingswet) primair bij provincies.
- Provincies en gemeenten hebben ook kerntaken op het gebied van ruimtelijke ordening (o.a. het vaststellen van provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies) en natuur (waaronder natuurbeheer en de aanleg van nieuwe natuur).

Overzicht stand van zaken ruimtelijke ordening:

- De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vormt het nationale ruimtelijke beleid. Dit is zelfbindend voor het Rijk en medeoverheden betrekken die bij hun eigen ruimtelijke planvorming.
- Komend jaar werkt het Rijk onder coördinatie van MVRO aan een nieuwe NOVI genaamd Nota Ruimte.
- Het nationale ruimtelijke beleid wordt gedetailleerder uitgewerkt in nationale programma's. Vanuit deze programma's wordt ook gewerkt aan de uitvoering.
- Het NPLG diende als nationaal programma en ruimtelijke beleidsinzet voor landbouw en natuur in het landelijk gebied. Specifiek zijn daartoe de ruimtelijk structurende keuzes in het NPLG opgenomen. Zonder NPLG ontbreekt het op dit moment aan een coherente beleidsinzet en meer specifiek verdere uitwerking van de structurende keuzes voor de nieuwe Nota Ruimte en NOVEX.
- Programma NOVEX is gericht op uitvoeringsafspraken met provincies om het nationale ruimtelijke beleid uit te voeren. In aanvulling op de nationale programma's is NOVEX vooral gericht op hoe de verschillende ruimtelijke opgaven samen gerealiseerd worden.
- De provincies hebben hierin als gebiedsregisseur een verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening van de provincie evenals gemeenten op lokaal niveau. Nationale keuzes werken niet automatisch door naar andere bestuurslagen, wel moeten provincies nationaal beleid betrekken bij hun eigen beleidsvorming (maar mogen hier gemotiveerd vanaf wijken).
- Binnen het NOVEX programma is er naast het provinciale spoor ook het NOVEX gebieden spoor. Rijk en regio werken in 16 NOVEX gebieden

samen om gebiedsgerichte ruimtelijke keuzes te maken om uitvoering van ambities dichterbij te brengen.