



Van NOVI naar NOVEX: Nationale regie in de ruimtelijke ordening

C. Visser BBA en ir. C.A.C. Frikkee¹

Het landschap verrommelt steeds meer, het contrast verdwijnt tussen stad en land en het groen neemt in de nabije leefomgeving af. Het krijgen van grip op de ruimtelijke kwaliteit vraagt om nationale regie. Op 11 september 2020 is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vastgesteld. De visie wordt uitgevoerd in samenwerking met overheden, waterschappen, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en de samenleving. Het is een instrument van de nieuwe Omgevingswet (Ow), maar komt uit als structuurvisie onder de bestaande Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De NOVI is de visie van het Rijk voor een duurzame fysieke leefomgeving en de opvolger van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP40), de Rijksnatuurvisie, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Nationaal Waterplan. Zodra de Omgevingswet in werking is getreden, zal deze structuurvisie gelden als een omgevings-visie, zoals in de Omgevingswet bedoeld.

Sinds de vaststelling zijn een aantal voortgangsbrieven naar de Kamer gestuurd, waarin deze wordt geïnformeerd over de voortgang in de uitvoering.

In dat kader heeft minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) op 17 mei 2022 een brief van 46 pagina's (zonder een deugdelijke paginanummering) aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden waarin het fundament wordt gelegd voor de ontwikkeling van het Nationale ruimtelijk beleid. Uitgangspunt is Nationale regie in de ruimtelijke ordening. Ruimte is schaars en de ruimtelijke opgaven groot: het woningtekort, de kwaliteit van de natuur, de transitie in de landbouw en de verduurzaming van de energievoorziening hebben grote ruimtelijke impact. De minister schrijft dat het tijd is de NOVI een stap verder te brengen door nationale structurerende keuzes toe te voegen waar nodig en door over te gaan tot de uitvoering. De nieuwe NOVI gaat NOVEX heten, wat een speelse verwijzing is naar de Vierde Nota Ruimtelijke ordening Extra (Vinex). Volgens de minister staat EX voor 'executie'. De brief is verstuurd mede namens collega bewindslieden in het fysieke domein: EZK, IenW, LNV, BZK, K&E, N&S en een aantal staatssecretarissen op andere departementen. Totaal gaat het om 11 verschillende bewindslieden.

In deze bijdrage wordt eerst ingegaan op de NOVI en vervolgens op genoemde Kamerbrief van 17 mei 2022, geëindigd wordt met een conclusie.

Inhoud NOVI

Met de NOVI kan het Rijk inspelen op de grote uitdagingen die er voor Nederland liggen. Allerlei trends en ontwikkelingen hebben invloed op onze leefomgeving. Veranderende en groeiende steden, de overgang naar een duurzame en circulaire economie en het aanpassen aan de gevolgen van de klimaatverandering vormen een deel van de opgave. Dit biedt kansen, maar vraagt ook om zorgvuldige keuzes, want de ruimte, zowel boven- als ondergronds, is een schaars goed. Daarbij gelden drie principes: voorrang geven aan meervoudig ruimtegebruik, het centraal stellen van

¹ Cynthia Visser en Diana Frikkee zijn als grondzakendeskundigen verbonden aan Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV te Strijen, cvisser@overwater-grondbeleid.nl en dfrikkee@overwatergrondbeleid.nl.

gebiedskennmerken en het voorkomen van het afschuiven van problemen en lasten op generaties na ons of op andere gebieden.

Aan de hand van een toekomstperspectief op 2050 brengt de NOVI de langetermijnvisie in beeld. Het Rijk wil sturen op nationaal belangen en richting geven aan het inrichten van de fysieke leefomgeving. De NOVI richt zich daarbij op vier prioriteiten:

1. Ruimte maken voor klimaatverandering en energietransitie.
2. De economie van Nederland verduurzamen en ons groeipotentieel behouden.
3. Onze steden en regio's sterker en leefbaarder maken.
4. Het landelijk gebied toekomstbestendig ontwikkelen.

Ad 1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie

Nederland moet zich aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging, hogere rivierafvoeren, wateroverlast en langere perioden van droogte. Nederland is in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust. Dit vraagt maatregelen in de leefomgeving, bijvoorbeeld voldoende groen en ruimte voor wateropslag in onze steden. Voordeel is dat daarmee tegelijk de leefomgevingskwaliteit verbeterd wordt en het kansen biedt voor natuur (biodiversiteit).

In 2050 heeft Nederland een duurzame energievoorziening. Dit vraagt ruimte, onder meer voor windturbines en zonnepanelen. Het Rijk zet zich daarnaast in voor het maken van ruimtelijke reserveringen voor het hoofdenrgiesysteem op nationale schaal.

Ad 2. Duurzaam economisch groeipotentieel

Nederland werkt toe naar een duurzame, circulaire, kennisintensieve en internationaal concurrerende economie in 2050. Daarmee kan Nederland zijn positie handhaven in de top vijf van meest concurrerende landen ter wereld. Dit vraagt goede verbindingen via weg, spoor, lucht, water en digitale netwerken en een nauwe samenwerking met internationale partners. Het Rijk zet in op een sterk en innovatief vestigingsklimaat met een goede quality of life: een leefomgeving die de inwoners volop voorzieningen biedt op het gebied van wonen, bewegen, recreëren, ontmoeten en ontspannen. Belangrijk is wel dat de Nederlandse economie toekomstbestendig wordt, oftewel concurrerend, duurzaam en circulair. Het Rijk zet daarbij in op het gebruik van duurzame energiebronnen en op verandering van productieprocessen, zodat Nederland niet langer afhankelijk is van eindige, fossiele bronnen.

Ad 3. Sterke en gezonde steden en regio's

Wonen en werken worden zoveel mogelijk in elkaars nabijheid ontwikkeld in de regio's waar er vraag is. Om het netwerk voor openbaar vervoer als geheel te benutten, zijn goede verbindingen tussen de stedelijke regio's nodig. Het Rijk hanteert een integrale verstedelijkingsstrategie voor duurzame stedelijke ontwikkeling, waarbij verstedelijking geconcentreerd plaatsvindt in de regio. Bij de invulling van de integrale verstedelijkingsstrategieën op regionale schaal wordt ingezet op een voorkeursvolgorde voor de ontwikkeling van nieuwe woon- en werklocaties. Deze volgorde wordt ook gehanteerd als groei in niet-stedelijk gebied moet plaatsvinden. Het Rijk richt de leefomgeving zo in dat deze een actieve, gezond leefstijl en maatschappelijke participatie bevordert en versterkt het aanbod en de kwaliteit van het groen in de stad. Daarbij worden steden en regio's klimaatbestendig ingericht.

Ad 4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Nederland zet in op het verbeteren van de balans tussen landgebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht. Dit betekent dat landgebruik in balans wordt gebracht met natuurlijke systemen en dat ontwikkelingen in het landelijk gebied niet ten koste gaan van landschappelijke kwaliteiten. Het landgebruik moet meer afgestemd worden op zoetwaterbeschikbaarheid en -gebruik. Middels een voorkeursvolgorde regionaal waterbeheer wordt ingezet op het voorkomen

van wateroverlast en tekorten. Het Rijk maakt een duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem mogelijk, gebaseerd op kringlopen en natuurinclusiviteit. De biodiversiteit wordt beschermd en versterkt en het natuurlijk kapitaal wordt duurzaam benut. Het Rijk zet in op het versterken en beschermen van unieke landschappelijke kwaliteiten. Nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied voegen landschapskwaliteit toe. Hierbij wordt het omgevingsbeleid landschapsinclusief.

Met de NOVI wordt ingezet op een gebiedsgerichte aanpak voor de toekomstige inrichting van het landelijk gebied. In de NOVI zijn gebieden aangewezen, zoals De Peel en Het Groene Hart, waarin een integrale benadering voor vraagstukken als verstedelijking, veranderingen in mobiliteit en aanpassing aan klimaatverandering (droogte en wateroverlast) wordt afgewogen. Om de regio goede te kunnen voeren moeten de wettelijke sturingsinstrumenten actiever worden ingezet.

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

NOVI en andere beleidsdocumenten

Stikstofreductie en natuurverbetering zijn grote uitdagingen in het landelijk gebied. Zoals hiervoor uiteengezet beschrijft de NOVI een toekomstperspectief met de ambities van het Rijk. De visie van de NOVI vormt één geheel met andere beleidsinstrumenten, zoals de algemene regels, de programma's en de omgevingsvergunning. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Programma Landelijk gebied.

Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

Voor de ontwikkeling van het landelijk gebied heeft het Rijk het NPLG opgesteld. Het NPLG pakt de uitdagingen in de landbouw en natuur aan met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief een bedrag van 25 miljard euro beschikbaar komt. Het NPLG geeft richting aan de ontwikkeling van functies in het landelijk gebied en de ruimtelijke ontwikkeling van de agrarische sector. In de voor landbouw geschikte gebieden is ruimte beoogd voor agrarische functies, inclusief ruimte voor wonen, natuur en leefomgevingskwaliteit.

Er zijn drie lijnen in het NPLG gesteld:

1. Werken aan een overzicht van relevante trajecten die nieuwe of extra ruimtelijke opgaven tot gevolg hebben voor het landelijk gebied, een analyse te maken van alle opgaven in het landelijke gebied met mogelijke kansen en knelpunten in ruimtegebruik en kwaliteit.
2. Middels regionale gebiedsuitwerkingen de stapeling inventariseren van nationale en andere opgaven op het gebiedsniveau, en in beeld brengen 'waar het schittert en waar het schuurt': waar zitten kansen in de regio (ook om de opgaven van andere regio's te helpen realiseren) en waar zitten de lastige keuzen om alle opgaven te realiseren. Zo proberen we gezamenlijk in beeld te krijgen wat binnen de regio mogelijk is en wat bovenregionaal of landelijk moet worden besloten.
3. Vanuit de resultaten in de gebiedsuitwerkingen zal worden verkend hoe een actiever grondbeleid vorm kan krijgen en wat er aan gebiedsgerichte en mogelijk bovenprovinciale aanpak nodig is om de aankoop, ruil en afwaardering van grond ten behoeve van natuur en (extensieve) landbouw te kunnen bekostigen.

Het NPLG komt ook uitgebreid terug in de hierna te behandelen brief van de minister van 17 mei 2022.

Inhoud Kamerbrief 17 mei 2022 over Nationale regie in de ruimtelijke ordening

De boodschap van de minister is duidelijk: de schaarste aan ruimte maakt dat het Rijk de regie in het ruimtelijk domein moet hernemen: om te kiezen, om te verdelen en om een eerlijke uitkomst mogelijk te maken in dit verdeelvraagstuk. Een goede ruimtelijke aanpak kan oplossingen bieden voor de grote ruimtelijke opgaven. Nationale ruimtelijke ordening in Nederland is terug. Deze aanpak betekent een grote verbouwing van Nederland, met consequenties voor hoe landschappen, steden en dorpen (her)ingericht worden. De komende tijd zal deze brief in de verschillende programma's en uiteindelijk in de aanscherping van de NOVI naar de NOVEX zelf uitgewerkt worden.

Goed ruimtelijk beleid wordt volgens de minister voorafgegaan door een goede ruimtelijke analyse om het 'wat' scherp te maken. In deze analyse wordt gekeken naar:

1. Hoe Nederland in elkaar zit (kenmerken en kwaliteiten);
2. Naar de ruimtelijke effecten van de opgaven en transities;
3. Naar wat er nodig is om dit in goede banen te leiden.

Deze ruimtelijke analyse is geclusterd langs drie perspectieven:

1. Perspectief voor landbouw en natuur;
2. Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie;
3. Leefbare steden en regio's.

Doel van deze perspectieven is om complexiteit van de opgaven te doorgronden, de samenhang in beeld te brengen (tussen opgaven, verschillende schaalniveaus, tussen nu en de lange termijn) en de thema's vast te stellen waarover nationale, structurerende besluiten en richtinggevendende uitspraken nodig zijn. Het is dan ook volgens de minister niet aan de orde om een keuze te maken tussen de drie perspectieven. Water en bodem zijn sturend voor alle drie de perspectieven.

Nationale keuzes

Een deel van de keuzes zal op nationaal niveau moeten worden gemaakt. De grote urgente opgaven krijgen vorm via verschillende nationale programma's van de verschillende ministeries in het fysieke domein. Niet alles kan en niet alles kan overal. Meer dan in de afgelopen jaren zal het Rijk zelf keuzes moeten maken indien nationale opgaven elkaar ruimtelijk in de weg zitten of wanneer de ruimtelijke kwaliteit hierom vraagt. In programma's worden ruimtelijke structurerende keuzes gemaakt rond thema's van de landbouw en de toekomst van de energievoorzieningen en ook ruimte voor werken komt in een nationaal programma terug. Ruimtelijke keuzes worden uiteindelijk juridisch vastgelegd in Algemene Maatregelen van Bestuur, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) of het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Hiermee worden de bindende keuzes samengebracht die worden gemaakt in de lopende en nieuw te starten programma's. De nationale keuzes in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het Programma Natuur/ Agenda Natuurinclusief zijn:

- Beschermen goed geschikte landbouwgronden;
- Perspectief voor de landbouw in diverse gebieden;
- Transitie in overgangsgebieden rond Natura 2000 gebieden;
- Terugdringing bodemdaling in veenweidegebieden;
- Invulling ambitie 10% landschapselementen voor groenblauwe dooradering (norm Europese Commissie).

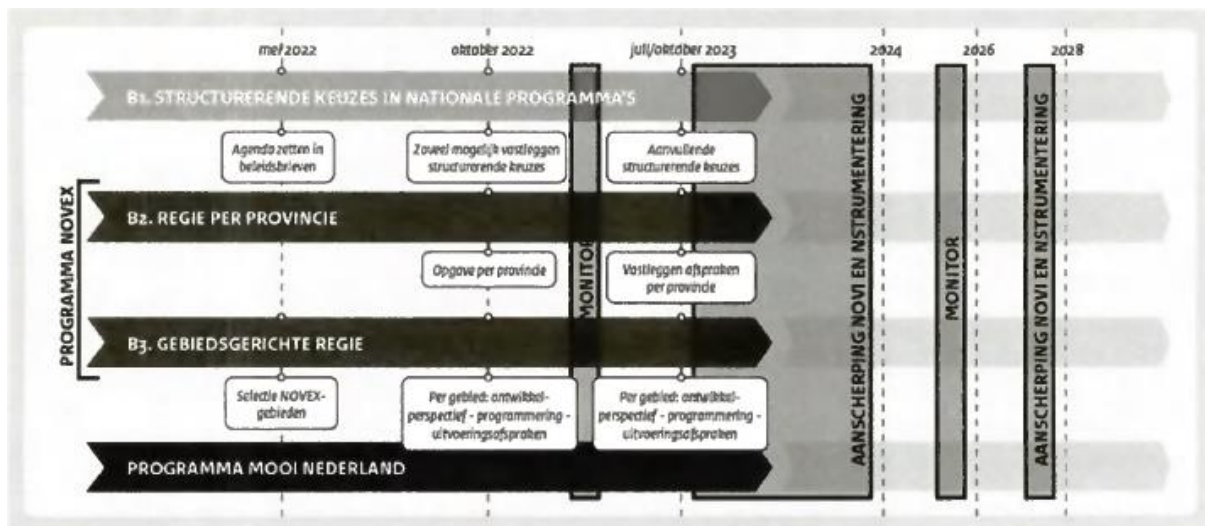
Provinciale arrangementen

De 12 provincies wordt gevraagd om de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, in te passen en te combineren met decentrale opgaven. Per 1 oktober 2022 worden de opgaven per beleidsdomein geformuleerd, de provincies leggen vervolgens de ruimtelijke puzzel per provincie.

Met deze ruimtelijke puzzel ontstaat per 1 juli 2023 inzicht of de uitvoering van de programma's ruimtelijk mogelijk is in de betreffende provincie of dat nationale aanvullende keuzes noodzakelijk zijn. Wederkerige afspraken hierover in oktober 2023 vormen het ruimtelijke arrangement per provincie. Daarna wordt gewerkt aan de aanscherping van de NOVI en vervolgens aan de instrumentatie.

Gebiedsgerichte arrangementen

Naast de ruimtelijke regie per provincie wordt ook ingezet op een gebiedsgerichte regie. Voor een zestiental (dus niet heel selectief) regio's is duidelijk dat de nationale opgaven dusdanig stapelen, dat het nodig is deze gebiedsgericht te ordenen en te prioriteren. Dit zijn de NOVEX gebieden, die een andere bestemming krijgen of opnieuw worden ingericht. In deze gebieden neemt het Rijk als partner deel in de planontwikkeling en in de uitvoering. Een aantal gebieden stonden al bekend als NOVI-gebied of als gebieden met grote verstedelijkingsopgaven: Amsterdam Noordzeekanaalgebied, het Groene Hart, de Rotterdam haven, North Sea Port district, Zuidelijke Randstad, MRA, Utrecht, regio Zwolle, Groningen-Assen, De Peel en Zuid-Limburg, Stedelijk Brabant, Arnhem-Nijmegen-Foodvalley en NOVEX-gebied Groningen. Twee nieuwe gebieden zijn daaraan toegevoegd: de regio Schiphol en de Lelylijn.



Conclusie

Nationale ruimtelijke ordening in Nederland is terug. Het beeld van 10 jaar geleden dat Nederland 'af' is en dat er geen noodzaak meer is voor nationale ruimtelijke ordening, is achterhaald. Er zijn grote opgaven in het landelijk gebied rondom stikstof, natuurontwikkeling en -herstel, duurzame landbouw, klimaatverandering, water en voldoende en betaalbare woningen. Deze opgaves maken dat Nederland aan de vooravond staat van een grote verbouwing, waarbij het Rijk het voortouw wil nemen. Dit zal in samenwerking met voornamelijk de provincies moeten gebeuren.

Om de transitie van het landelijk gebied voor elkaar te krijgen is het naar onze mening noodzaak om tijdig te beschikken over grond. Dergelijke ontwikkelingen hebben een integrale aanpak nodig en kennen vaak een lange doorlooptijd van planvorming naar realisatie, maar door het (tijdig) toepassen van grondbeleidsinstrumenten nu en onder de toekomstige Omgevingswet - door en onder regie van de overheid - verwachten wij dat de doelen (in ieder geval deels) kunnen worden behaald. Daarbij zal vol moeten worden ingezet op de uitvoering en kan het niet alleen bij nieuw beleid blijven.