

Vergaderjaar 2017–2018

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2018

Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, onze reactie op het advies «Verbindend Landschap» van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli). Dit advies van 8 november 2016 heeft als centrale vraag: Hoe moet de zorg voor de kwaliteit van het Nederlandse landschap geborgd worden nu er een grote dynamiek in dat landschap verwacht wordt als gevolg van veranderingen in ruimtelijke functies? Wat is de rol van de (Rijks)overheid bij die zorg voor kwaliteit?

Samenvatting van het advies

De Rli geeft aan dat Nederland aan de vooravond staat van grote transities. De combinatie van ingrijpende ruimtelijke veranderingen en een terugtrekkende overheid brengt volgens de raad risico's met zich mee voor de kwaliteit van het landschap. De hoofdaanbeveling van de raad is om landschap centraal te stellen bij de ruimtelijke vormgeving van duurzaamheidstransities en de samenleving met deze transitie én met de kwaliteit van het landschap te verbinden. De raad adviseert alle partijen om bij ruimtelijke ingrepen:

- De duurzaamheidstransities te benutten om waardevol landschap te creëren;
- De betekenis en de waarden van het landschap in een open gesprek met bewoners en gebruikers te verkennen;
- Gebruik te maken van een ontwerpende benadering bij de ruimtelijke vertaling van transitieopgaven.

Specifiek voor het Rijk adviseert de raad om de verbinding van duurzaamheids-transities met landschap in het omgevingsbeleid te verankeren en in vulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor het landschap in de Nationale Omgevingsvisie. Een aparte landschapsvisie

van Rijk en provincies zou volgens de raad beperkt moeten worden tot sectorale opgaven die verbonden worden met de Nationale Omgevingsvisie.

Reactie op het advies

Het advies agendeert het belang van landschap, de aandacht voor ontwerp en de zorg voor draagvlak bij ruimtelijke ontwikkelingen. De raad zet hierbij in op een goed proces met ontwerp als instrument om te komen tot draagvlak en een samenhangende toekomstbestendige aanpak. Het Rijk vindt deze lijn een waardevolle werkwijze. Het advies is dan ook door het Rijk met een brede waardering in ontvangst genomen en de hoofdaanbeveling van het advies wordt onderschreven. Het advies richt zich op de rol van overheden en bewoners, maar het lijkt voorbij te gaan aan de positie van andere partijen (bijvoorbeeld marktpartijen). Ook deze kunnen een grote invloed hebben bij landschapsontwikkeling.

De raad omschrijft in zijn advies landschap als een gezamenlijk en levend cultuurgoed, waaraan al duizenden jaren wordt gewerkt en waaraan ook in de toekomst gewerkt moet worden. Landschap is dus zowel de resultante van (sectorale) ruimtelijke ontwikkelingen als het vertrekpunt van die ontwikkelingen. Het gaat in het advies dus over landschap in de brede betekenis van het woord; het sectorale beleid met betrekking tot landschap is gedecentraliseerd en wordt nu grotendeels ingevuld door provincies en gemeenten.

In het advies lijkt ontwikkeling het uitgangspunt. De voorgestelde aanpak hoeft echter bescherming van landschapselementen of gebieden niet in de weg te staan. Zoals ook staat aangegeven in het advies kan behoud soms de beste strategie zijn of onderdeel vormen van een ontwikkelingsstrategie (behoud door ontwikkeling).

Beleidscontext

De afspraken die voortvloeien uit het Europees Landschapsverdrag en uit het Unesco Werelderfgoedverdrag zijn voor het Rijk een belangrijk uitgangspunt bij het landschapsbeleid. Zo is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (Kamerstuk 32 660, nr. 50) het nationaal belang «Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten» benoemd. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd dat in de toelichting bij het bestemmingsplan moet worden aangegeven hoe rekening is gehouden met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten.

Met de Visie Erfgoed en Ruimte (Kamerstuk 32 156, nr. 29) ontwikkelt het Rijk samen met andere overheden en maatschappelijke partijen nieuwe strategieën gericht op het verbinden van de kwaliteiten van cultuurlandschap met de transities in de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij zowel om de instandhouding als de doorontwikkeling van de landschappelijke karakteristieken van Nederland. In de Actieagenda Ruimtelijk

Ontwerp 2017–2020 (Kamerstuk 31 535, nr. 11) is ontwerp als belangrijk instrument bij urgente maatschappelijke opgaven het uitgangspunt. Ontwerp helpt hierbij met het verkennen van de ruimtelijke aspecten van de verschillende transities en hun onderlinge verbanden. Ontwerp ondersteunt tevens de inbreng van bestaande belangen en ontwikkelt in samenspraak met stakeholders verschillende ontwikkelingsperspectieven en verbeeldt de consequenties van strategische keuzen.

Tot op heden hebben de provincies de bescherming van landschap geborgd, met name door regels op te nemen in de provinciale ruimtelijke verordening. De bescherming van landschap werkt zo door in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Veel gemeenten hebben ook eigen landschapsbeleid.

In de huidige praktijk is landschap een aspect binnen de milieueffectrapportage zodat bij plannen en projecten met aanzienlijke milieugevolgen het aspect landschap een volwaardige rol speelt in de besluitvorming.

De provincies hebben besloten dat landschap een plek krijgt in de meerjarenagenda van het IPO voor deze collegeperiode. Ze werken een aanpak voor het Nederlandse landschap uit in de vorm van een concreet bod, dat als inbreng kan worden gebruikt voor het onderdeel landschap in de Nationale Omgevingsvisie. De provincies hebben deze inzet deels al verwoord in de gezamenlijke investeringsagenda van de decentrale overheden «Naar een duurzaam Nederland». Hierin hebben de decentrale overheden aangeboden om bij de ontwikkeling van regionale energiestrategieën een ontwerpende aanpak te hanteren waarin hernieuwbare energie gekoppeld wordt aan andere maatschappelijke opgaven zoals waterberging en verduurzaming van de landbouw. Decentrale overheden organiseren op regionaal respectievelijk lokaal schaalniveau gebiedsgericht draagvlak door maatschappelijke dialogen en ontwerpend onderzoek gericht op de verbetering van de leefbaarheid en de versterking van de landschappelijke kwaliteit. Provincies en gemeenten verankeren ruimtelijke keuzes uit de regionale energiestrategieën gericht op duurzame energieopwekking en (warmte-) netten in omgevingsvisies, verordeningen en omgevingsplannen.

In de nieuwe Omgevingswet (Kamerstuk 33 962), die in 2021 in werking zal treden, is sprake van een algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving, waarvan landschappen een onderdeel vormen. Op grond van artikel 1.3 is de toepassing van de wet daarmee mede gericht op het bereiken en in stand houden van een goede landschapskwaliteit en op een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van landschap. Meer specifiek zal het Bro ten aanzien van cultureel erfgoed en werelderfgoed zijn vertaling krijgen in de verplichte instructieregels van het Rijk voor het omgevingsplan. De Omgevingswet zet verder bij besluitvorming en bij de uitvoering van projecten in op een vroegtijdige publieksparticipatie gericht op besluitvorming met groter draagvlak. Dit biedt ook mogelijkheden om bewoners en gebruikers te betrekken.

Acties

Landschap is in het advies van de Rli de aanliegroute voor de discussie over omgevingskwaliteit. Zoals blijkt uit bovenstaande tekst zijn de huidige wetgeving en beleidsinstrumenten in lijn met de adviezen van de Raad. Bij uiteenlopende (transitie)opgaven zet het Rijk ontwerp in als instrument – zoals bij de energietransitie – en stimuleert andere overheden ontwerp in te zetten bij het opstellen van omgevingsvisies en bij gebiedsontwikkeling. Ook betreft het Rijk het landschap waar mogelijk bij planvorming en uitvoering van concrete projecten. De handreiking «Energie, erfgoed en ruimte» van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) laat zien hoe erfgoed kan worden ingezet bij duurzame energie projecten.

Het is bij grote transities de uitdaging om door het gesprek tussen overheid, bewoners en marktpartijen draagvlak te creëren voor veranderingen en tegelijkertijd nieuwe omgevingskwaliteit te realiseren. Hiervoor zal het Rijk in ieder geval de volgende, eerder besloten, initiatieven ten uitvoer brengen:

- Bij de grote transitie zal het Rijk het College van Rijksadviseurs (CRa) vragen om met ontwerp en ontwerpend onderzoek te experimenteren en mede op basis van deze inzichten te adviseren hoe het Rijk het beste om kan gaan met het landschap. De rijksoverheid zal verkennen of en op welke wijze ze haar voorbeeldrol bij de inpassing van bijvoorbeeld eigen «bouwwerken» (het rijksvastgoed, de weginfrastructuur, de energie- en grondstoffendistributie, het watersysteem, het natuurnetwerk en de digitale infrastructuur) nog beter kan invullen. Steeds vaker zal het hierbij ook om transformatie, herbestemming of sloop gaan.
- Een CO₂-arme energievoorziening heeft meer ruimte nodig dan de huidige energievoorziening. Daarnaast draagt een ruimtelijke strategie ook bij aan het behalen van de doelstellingen. Dat vraagt om een goed ruimtelijk beleid en samenwerking op alle niveaus. Hieraan geeft het kabinet onder meer invulling door te komen met de Nationale Omgevingsvisie waarin onder andere belangen rond energie en landschap worden afgewogen. Daarnaast is ruimtelijke ordening één van de onderdelen van het Klimaatakkoord. Uw Kamer heeft op 23 februari een brief met de inzet van het kabinet voor het Klimaatakkoord ontvangen (Kamerstuk 32 813, nr. 163). Ook zet de Omgevingswet – van kracht in 2021 – hierin een stap vooruit. Het gaat uit van door het Rijk, de provincies en gemeenten opgestelde omgevingsvisies en regionale of thematische programma's, met de energietransitie als één van de hoofdthema's. Bij de uiteindelijke besluitvorming over de klimaatdoelstellingen en keuzen voor technieken wordt naast kosteneffectiviteit en veiligheid ook rekening gehouden met de omgevingskwaliteit, waaronder effecten op het landschap. Op gebiedsniveau kan een combinatie van verschillende energiefuncties soms voordelen opleveren. Om die reden is ruimte een belangrijk thema in het Interbestuurlijk Programma, dat onlangs naar uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 29 362, nr. 266).

Tegen het licht van de grote transitie op het gebied van klimaat, grondstoffengebruik (circulaire economie), biodiversiteit en de kwaliteit van lucht, bodem en water, staat de voedselvoorziening voor een ingrijpende verduurzamingsopgave. Het kabinet heeft als ambitie dat Nederland voorop loopt in hoogwaardige, efficiënte en duurzame voedselproductie en dat voedsel geproduceerd wordt met zo min mogelijk gezondheidsrisico's, met zo laag mogelijke uitstoot van broeikasgassen en zo laag mogelijk gebruik van milieubelastende input. Het Rijk is zich goed bewust van het belang van de beleving van het landschap door alle gebruikers bij de verduurzaming van ons voedselsysteem.

Bij het formuleren en uitvoeren van beleid voor de transitie naar duurzaam consumeren en produceren van voedsel zal het Rijk daarom de waarden die mensen verbinden aan het landschap laten doorklinken. Dat zal onder andere gebeuren bij de modernisering en vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. In de uitwerking zal dan ook de maatschappelijke dialoog worden gevoerd en betrokkenheid en eigenaarschap worden gezocht van (partijen in) de samenleving.

- De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal – onder de noemer «Erfgoed Telt»- in het voorjaar van 2018 een brief uitbrengen met haar visie op een toekomstbestendig erfgoedbeleid. Eén van de vragen die daarbij centraal zal staan is hoe de gebiedsgerichte erfgoedzorg kan worden aangepast aan actuele behoeften en relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Dit bijvoorbeeld waar het gaat om de impact van de energie en klimaat op ons landschap en de wijze waarop cultureel erfgoed daarbij een inspiratiebron kan zijn.

- Het advies van de Rli is in lijn met de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 18 oktober 2016 (Kamerstuk 33 576, nr. 89) waarin wordt aangegeven dat de Nationale Omgevingsvisie bij uitstek de plek is waar de samenhang tussen ruimtelijke aspecten, natuur en landschap geborgd wordt. Bij het werken aan de integrale visie op de fysieke leefomgeving, de NOVI, wordt de verankering van duurzaamheidstransities in het landschap en de invulling van de verantwoordelijkheid voor het landschap, zoals de Rli voorstelde, uitgewerkt. De strategische opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie zijn op 21 februari 2017 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstuk 34 682, nr. 1) waarmee fase 1 is afgerond. In 2017 lag de focus op de verdieping van de vier strategische opgaven. Bij de overgang van Fase 2 naar Fase 3 (2018) wordt de Kamer geïnformeerd over de richting waarin de Nationale Omgevingsvisie verder wordt uitgewerkt. Bij de verdere invulling van de Nationale Omgevingsvisie worden kennisinstellingen en adviesraden betrokken.

Eind 2018 is de ontwerpNOVI gereed, waarna deze aan uw Kamer wordt toegezonden. De NOVI kan dan in 2019 worden vastgesteld.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten