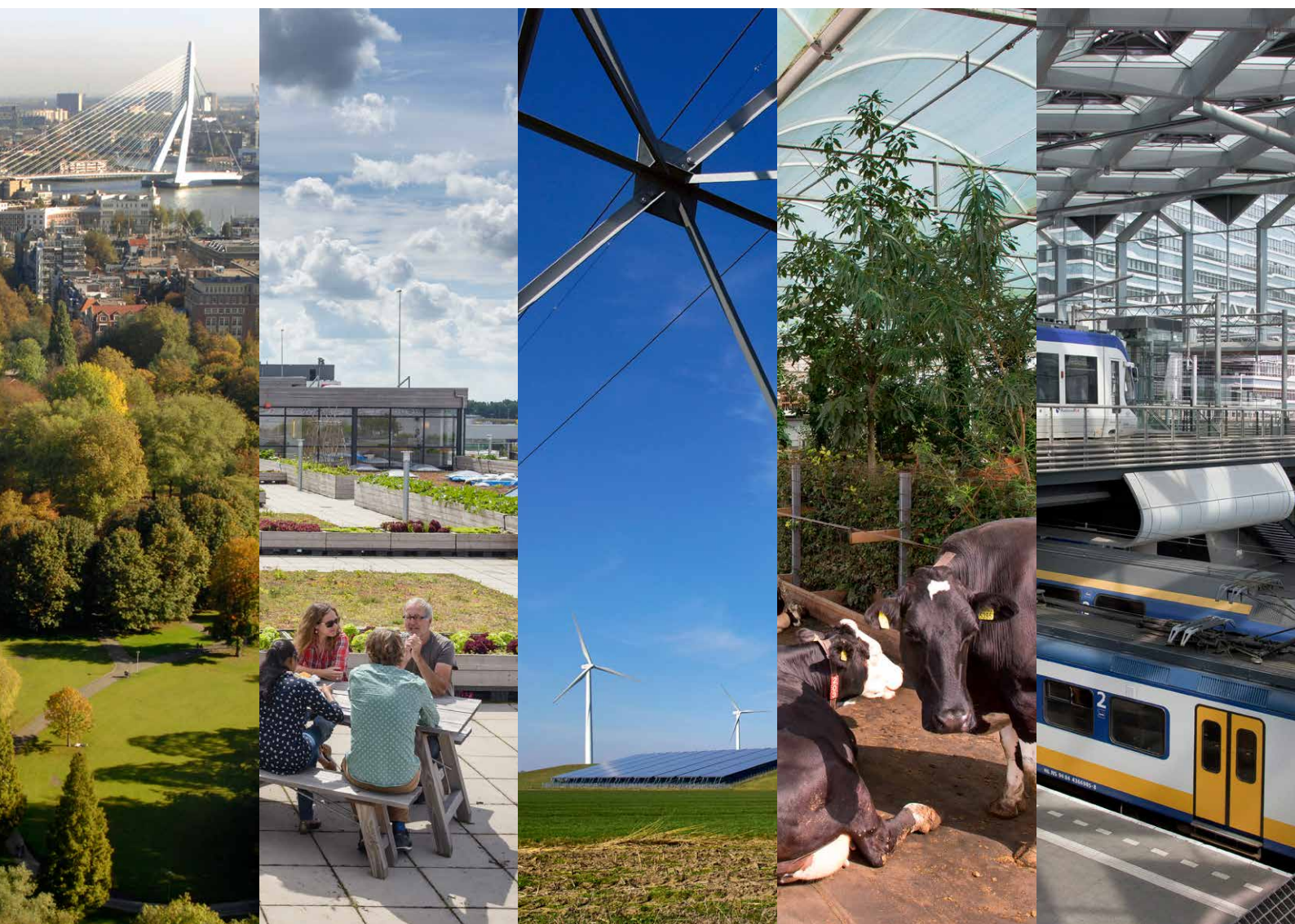




Rijksoverheid

# Kabinetsperspectief NOVI





# Inhoud

- 1 Inleiding 5**
  - Urgente onderwerpen 6
  - Afwegen met de NOVI 7
- 2 Richting bepalen op urgente onderwerpen 13**
  - Klimaatverandering en energietransitie 13
  - Verstedelijking 19
  - Landbouw en landelijk gebied 25
- 3 Vervolg 29**
  - Maatschappelijk debat 30



# 1 Inleiding

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) beschrijft de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kabinet streeft naar een gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit. Een leefomgeving die maatschappelijke functies de ruimte geeft en waar de boven- en ondergrond efficiënt wordt gebruikt. In februari 2017 is de Startnota<sup>1</sup> voor de NOVI verschenen. Daarin is de reikwijdte aangegeven en zijn vanuit verschillende sectorale opgaven, overkoepelende strategische opgaven voor de leefomgeving geformuleerd. Vervolgens zijn de strategische opgaven uit de Startnota in de brief van 13 april jl. verscherpt in vier prioriteiten<sup>2</sup>:

- Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland;
- Ruimte voor de klimaatverandering en energietransitie;
- Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen;
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Met deze notitie 'Kabinetsperspectief NOVI' wordt de eerste stap gezet in richting geven met de NOVI. De tweede stap is het ontwerp van de NOVI, die begin 2019 wordt opgeleverd. De derde stap is het gebiedsgericht uitwerken in omgevingsagenda's en perspectiefgebieden. De NOVI vormt een nieuw beginpunt voor het nationale beleid voor de leefomgeving.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34682, nr. 1

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2016/2017, 34682 nr. 3

## Urgente onderwerpen

In de snel veranderende wereld om ons heen vragen kansen en bedreigingen om keuzes voor een duurzame economische ontwikkeling van Nederland. Nieuwe opgaven die om richting vragen dienen zich aan, andere opgaven wijzigen van karakter of worden in de loop van tijd minder urgent. Op dit moment wordt, reeds vooruitlopend op de ontwerp-NOVI, politieke richting van het kabinet gevraagd op drie dossiers, die nu volop in discussie zijn. Het kabinetsperspectief staat daarmee open voor maatschappelijk debat.

1. Klimaatverandering en energietransitie. We hebben ruimte nodig om onze klimaatambities waar te maken. Om stappen te zetten voor de noodzakelijke verduurzaming van onze energievoorziening is het bijvoorbeeld nodig om meer windmolens te plaatsen.
2. Verstedelijking. Door de groei van de economie en de bevolking zien we een sterke toename van files, toenemende drukte in het OV, lange wachtlijsten en hogere woningprijzen. We moeten woningen bouwen op de juiste plekken en tegelijkertijd de bereikbaarheid en leefbaarheid op orde krijgen.
3. Landbouw en landelijk gebied. Met het uitbrengen van de landbouwvisie kunnen we niet wachten met richtinggevend ruimtelijke keuzes om de hiervoor noodzakelijk transitie in gang te zetten.

Deze onderwerpen worden ook geagendeerd in de publicaties Balans van de Leefomgeving en de Monitor van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Daarin wordt ook aangegeven dat de economische groei zorgt voor een toenemende druk op de natuur, landschap en luchtkwaliteit. Er is dan ook geen tijd te verliezen. Deze notitie is een belangrijke stap op de drie genoemde onderwerpen. Bij deze drie onderwerpen is versterking van onze economie een essentieel onderdeel van de keuzes die in de NOVI zullen worden gemaakt. Om de groei van de economie te bestendigen en deze duurzamer te maken is ruimte nodig.

De volgende stap zal de ontwerp-NOVI zijn. Deze vormt het brede integrale kader voor opgaven in de fysieke leefomgeving. Het ontwerp zal op veel meer onderwerpen, dan de drie die in dit kabinetsperspectief staan beschreven, richting geven. De ontwerp-NOVI geeft de door het kabinet gewenste richting en uitgangspunten, maar vooral ook perspectief voor omgevingsvisies van gemeenten en provincies. In specifieke gebieden en op een aantal beleidsterreinen is het onvermijdelijk om keuzes en richting nader uit te werken. We kunnen namelijk niet op één moment alle gewenste keuzes maken. Concrete invulling gebeurt immers lokaal en regionaal. Dat doen we in goede samenwerking, zoals afgesproken in het interbestuurlijke programma (IBP). Daarnaast dienen zich continu nieuwe opgaven aan die kunnen vragen om nieuwe integrale keuzes. Deze keuzes moeten we samen met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden verder invullen. Dat betekent dat NOVI bovenal een proces is waarin we continu werken aan de ontwikkeling van onze leefomgeving. Op deze wijze loopt NOVI gelijk op met (inter-)nationale vraagstukken, en dat blijft ook zo naar de toekomst. Ook na het verschijnen van de ontwerp-NOVI. We zullen immers als Nederland nog voor belangrijke uitdagingen komen te staan, zoals de gevolgen van de Brexit, snelle veranderingen in de economie, internationale geopolitieke verhoudingen en verschuivingen in de wereldeconomie als gevolg daarvan.

Dit proces vorm en inhoud geven kan en wil het Rijk niet alleen. Hoewel de Nationale Omgevingsvisie op basis van de Omgevingswet zelfbindend is voor het Rijk vindt het kabinet het dan ook essentieel dat de NOVI een nationale visie wordt en niet alleen een visie van de rijksoverheid. We moeten werken als één overheid, samen met bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en de inwoners van dit land. Het kabinet wil met de NOVI richting geven waar dat wordt gevraagd, maar ook ruimte maken voor (regionaal) maatwerk. De Omgevingswet voorziet niet in juridische doorwerking van de NOVI naar omgevingsvisies van andere overheden. Andere overheden, burgers en bedrijven, zijn dan ook niet juridisch aan de NOVI gebonden, maar wel aan regels en normen die op basis van de NOVI worden opgesteld. Het is belangrijk dat de omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten op elkaar aansluiten, ook voor de onderbouwing van keuzes die in provincies en gemeenten worden gemaakt. Provincies en (samenwerkende) gemeenten zullen in hun eigen omgevingsvisies uiting geven aan hun verantwoordelijkheid en keuzes in de fysieke leefomgeving. Goed bestuur betekent dat zij rekening houden met de NOVI, net als het Rijk bij het vaststellen van de NOVI rekening zal houden met het beleid van andere overheden.

De voorliggende richting en keuzes zijn tot stand gekomen na een intensief samenwerkingsproces met verschillende ministeries, medeoverheden, tijdens gebiedsdialogen in de regio's en in gesprekken met maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Tevens is een Notitie Reikwijdte en Detailniveau ter inzage gelegd<sup>3</sup>. Ook zijn de opvattingen van burgers over de fysieke leefomgeving gepeild<sup>4</sup>. Daarnaast hebben kinderen en jongeren hun perspectief op de toekomst van Nederland geschetst<sup>5</sup> (zie bijlage). We gaan de maatschappelijke dialoog over de NOVI de komende periode intensiveren.

## Afwegen met de NOVI

Om beter voorbereid te zijn op de opgaven die spelen in de fysieke leefomgeving wordt het stelsel van wetgeving voor de fysieke leefomgeving ingrijpend aangepast. Met de Omgevingswet ontstaat een nieuw stelsel, dat, 'met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht is op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'. De NOVI is een belangrijk onderdeel van deze wet en hanteert dan ook dezelfde brede opvatting van het begrip fysieke leefomgeving: het gaat zowel om de ruimtelijk-functionele onderdelen als om de milieucomponenten.

Er is steeds minder ruimte in de leefomgeving om alle opgaven en hun belangen apart van elkaar te realiseren. In een ideale situatie zou elk belang haar maximaal gewenste ruimte krijgen, zonder ten koste te gaan van een ander belang. De realiteit is anders. Waar geen combinaties mogelijk zijn, moeten we kiezen waar het één de ruimte krijgt en waar het ander ruimte moet inleveren.

Verandering van onze leefomgeving is niet alleen onontkoombaar maar ook noodzakelijk. We moeten voorkomen dat onder andere onze natuur, ons landschap<sup>6</sup> en onze steden verrommelen. We hebben een unieke kans om onze toekomst duurzaam, leefbaar en economisch sterk in te vullen. Onze leefomgeving is namelijk een kostbaar bezit, omdat we willen wonen, werken, bewegen en recreëren in een waardevol en mooi land. Het is belangrijk dat we de hiervoor noodzakelijke afwegingen met meer oog voor de samenhang van aspecten als economie, milieu, leefbaarheid en duurzaamheid maken. NOVI vormt daarvoor een centraal punt waar opgaven en dilemma's bij elkaar komen en waar noodzakelijke richting wordt bepaald en keuzes worden gemaakt. Zo werken we aan een nieuw perspectief op Nederland.

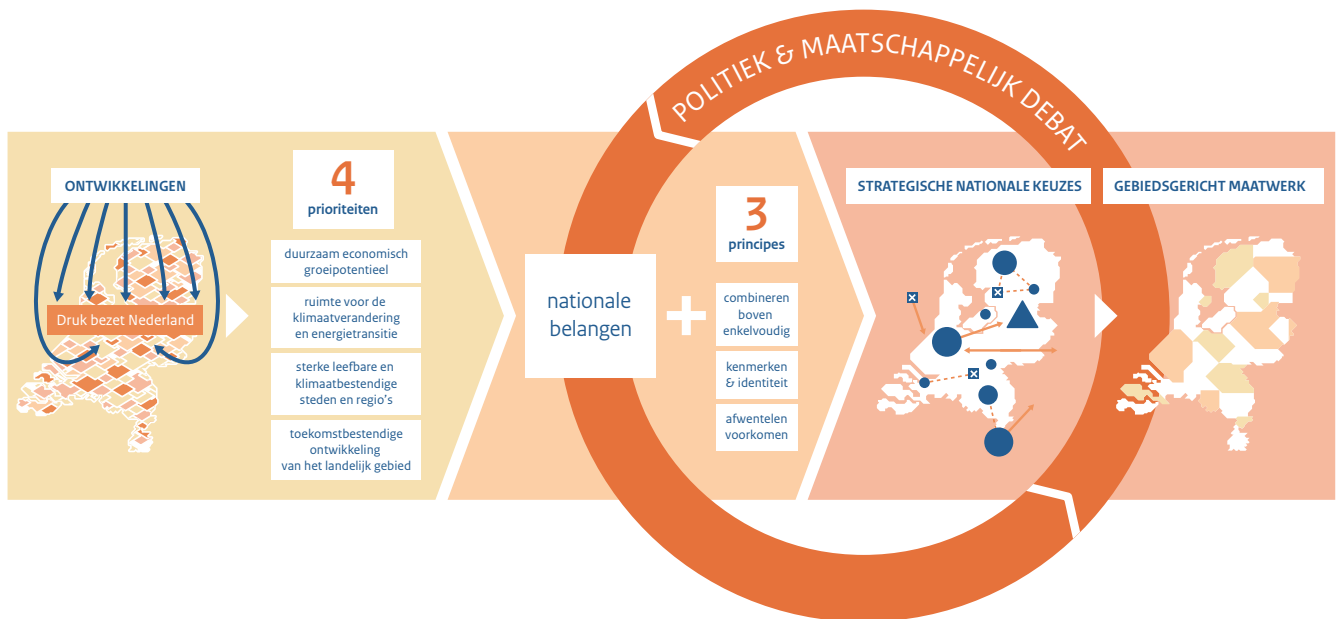
Daarmee kunnen we niet alleen de urgente opgaven aanpakken, maar juist ook kansen verzilveren en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. Deze kwaliteit is niet objectief vast te stellen, maar iets wat in gezamenlijkheid wordt bepaald en daarmee een uiting is van onze identiteit. Daarom is het voor de ontwikkeling van ons land van belang dat er een langetermijnperspectief wordt geboden. Ook voor versterking van de internationale concurrentiepositie en verduurzaming van onze economische kracht.

<sup>3</sup> In het kader van de m.e.r.-procedure

<sup>4</sup> Burgerperspectieven voor de NOVI, Motivaction International BV, augustus 2018.

<sup>5</sup> Combineren, Concentreren & Concurreren - Een jongerenperspectief op de Nationale Omgevingsvisie, Het Groene Brein, juni 2018.

<sup>6</sup> Inclusief open ruimtes zoals het Groene Hart, de Veluwe, de kust, de Waddenzee en andere grote wateren.



Figuur Afwegen met de NOVI

Bij het maken van keuzes in de inrichting van Nederland is steeds sprake van het wegen van diverse belangen. Zowel op lokaal, regionaal als op nationaal niveau. De belangen op nationaal niveau maken we in de NOVI expliciet. Deze nationale belangen vinden we gezamenlijk dermate groot, dat deze gewaarborgd moeten worden op nationaal niveau. Dit moet niet alleen door het Rijk gebeuren. In veel gevallen ligt de verantwoordelijkheid immers bij gemeenten en/of provincies.

Onderstaande opsomming van de nationale belangen is indicatief. De vaststelling en uitwerking van de belangen vragen veel aandacht bij het opstellen van de ontwerp-NOVI:

- Voldoende passend woningaanbod in een gezonde, leefbare omgeving
- Behoud en versterking van (inter-)nationale unieke cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten
- Ruimtelijk zeker stellen van de energievoorziening en de reductie en vastlegging van broeikasgassen
- Beheren, ontwikkelen en benutten van het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en CO<sub>2</sub>-opslag en transport
- Verbeteren en beschermen van de biodiversiteit
- Versterken van het ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat
- Ontwikkelruimte voor versnelling van de transitie naar een duurzame circulaire en bio-economie
- Ontwikkelen van een duurzame landbouw voor voedsel en biomassa
- Realiseren van een robuust, schoon en veilig mobiliteitssysteem
- Beheren, ontwikkelen, in stand houden en benutten van de hoofdinfrastructuur van luchtvaart, zeevaart, wegen, spoorwegen, vaarwegen, (buis)leidingen en datakabels
- Ontwikkelruimte voor een kwalitatief hoogwaardige digitale connectiviteit
- Verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen stoffen, geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's
- Waarborgen van de waterveiligheid en een klimaatbestendig Nederland, een duurzame drinkwatervoorziening en beschikbaarheid van zoetwater
- Ruimte bieden voor militaire activiteiten
- Goede toegankelijkheid van gebouwen en openbare ruimten

In situaties waar het noodzakelijk is om nationale belangen te wegen staat het doel van de NOVI voorop: het bereiken en behouden van een gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit en tegelijkertijd ruimte bieden voor de ontwikkeling van maatschappelijke functies. Daarbij moeten we



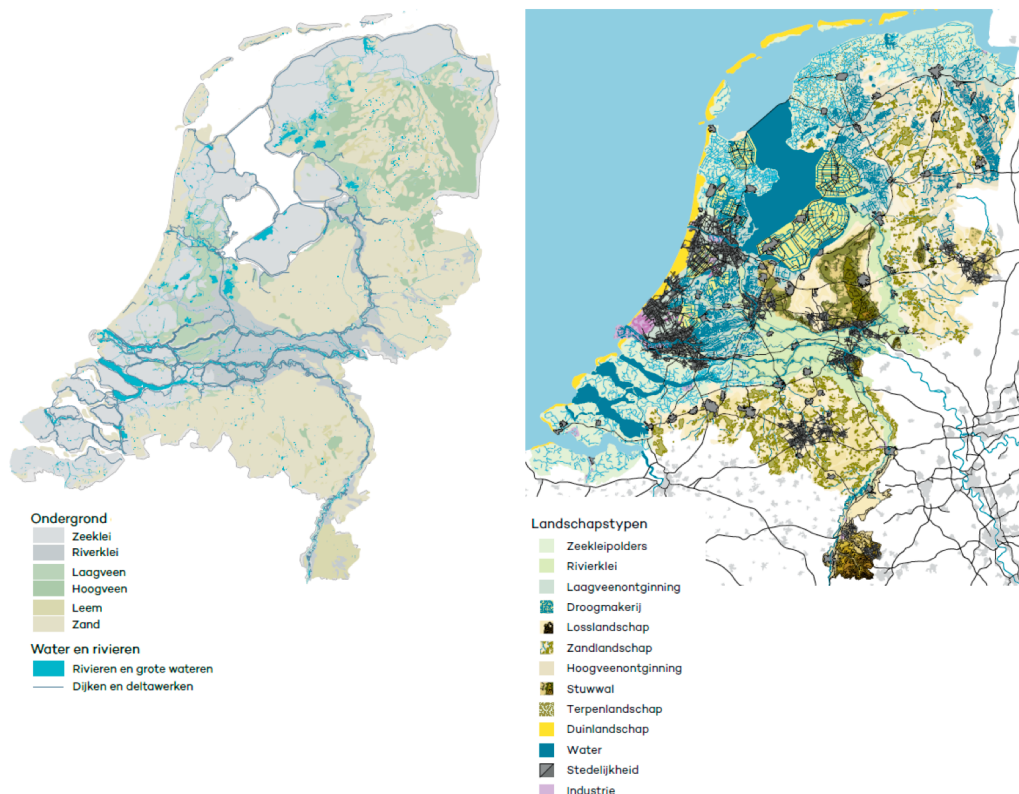
efficiënt gebruik maken van de boven- en ondergrond. Het belangrijkste spanningsveld is daarbij de afweging tussen beschermen en ontwikkelen. Zowel maximale bescherming als maximale ontwikkeling leidt tot onvervulde maatschappelijke wensen of een dalende kwaliteit van de leefomgeving. Daarom moet er sprake zijn van een goede balans tussen deze twee door een zorgvuldige afweging en prioritering van ongelijksoortige belangen. Dit is geen objectief te maken activiteit, maar is afhankelijk van plaats, tijd en omstandigheden. Het is daarmee de uitkomst van maatschappelijk en politiek debat. Om die reden gebruiken we in de NOVI drie inrichtingsprincipes, die tezamen met het doel van de NOVI, helpen om de weging tussen nationale belangen in een specifieke casus of een specifiek gebied, te maken.

De inrichtingsprincipes zijn:

1. Combineren boven enkelvoudig;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
3. Afwentelen voorkomen.

**Ad. 1.** Met de NOVI wordt gezocht naar maximale combinatiemogelijkheden tussen opgaven, gericht op een efficiënt en zorgvuldig gebruik van onze ruimte. Tegelijkertijd willen we de kwaliteit van de leefomgeving en de identiteit van Nederland versterken. Dit vraagt om meer inventiviteit en creativiteit, zowel in de boven- als ondergrond. Het gaat om combineren, intensiveren en transformeren. We hebben in Nederland plannen nodig, die vanuit een meer geïntegreerde benadering tot stand komen. Plannen, waarin direct vanaf het begin meerdere belangen worden meegenomen. Deze plannen hebben een streepje voor op enkelvoudige, sectorale plannen.

**Ad. 2.** Wat de optimale balans is tussen bescherming en ontwikkeling, tussen concurrentiekracht en leefbaarheid, verschilt van gebied tot gebied. Dit maakt ook dat sommige belangen in een gebied zwaarder wegen dan andere belangen, waardoor de aanpak van een opgave in het ene gebied anders kan zijn dan in een ander gebied. Daarom is het noodzakelijk om te kijken naar de kenmerken en identiteit van gebieden. Zowel in ontwikkeling (economische clusters vragen bijvoorbeeld een andere aanpak dan natuurgebieden) als in bescherming (waar Nederland onder de zeespiegel ligt weegt waterveiligheid bijvoorbeeld zwaarder dan andere belangen).



Figuur Bodem- en watersysteem en landschapkenmerken

**Ad. 3.** Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel als mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties. Afwentelen naar tijd moet worden voorkomen. Hetzelfde geldt voor afwentelen naar plaats. Bij ingrepen in het ene gebied moeten negatieve effecten in andere gebieden worden voorkomen. Tevens is het van belang dat maatregelen in de eerste plaats gericht zijn op het voorkomen van schade en verontreiniging, boven het naderhand herstellen van schade<sup>7</sup>. En dat baten en lasten van maatregelen niet onevenredig worden verdeeld.

In deze integrale aanpak gaat het niet om de functies, en hoe we die (sectoraal, los van elkaar) in het land 'kwijt' moeten. Het gaat om de gebieden, met hun eigen kracht en uitgangspunten, en hoe we daar de verschillende functies (integraal, in samenhang) inpassen. De kwaliteiten van gebieden staan zo centraal, en de functies zijn volgend. In samenhang meer ruimte bieden is daarbij het motto van de NOVI.

Keuzes worden gemaakt op basis van politiek-maatschappelijk debat over de weging van nationale belangen, met behulp van de inrichtingsprincipes. Vervolgens is van belang dat de op nationaal niveau gemaakte keuzes per gebied worden uitgewerkt en de belangen die in het specifieke gebied spelen nader worden gewogen. Gemeentes en provincies doen dit in hun omgevingsvisies. De gebiedsgerichte en gezamenlijke aanpak wordt vormgegeven in omgevingsagenda's en perspectiefgebieden.

---

<sup>7</sup> Voorzorgsbeginsel en beginsel van preventief handelen uit de Omgevingswet





## 2 Richting bepalen op urgente onderwerpen

Binnen de in de inleiding genoemde vier prioriteiten vragen drie urgente onderwerpen nu om politieke richting. Dit betreft de klimaatverandering en energietransitie, de verstedelijking en de ontwikkelingen in de landbouw en het landelijk gebied. De discussie over de aanpak van de klimaatverandering krijgt steeds meer vorm met het aanstaande Klimaatakkoord. De woningbouwproductie wordt in lijn met de Woonagenda aangejaagd. Wat vraagstukken met zich meebrengt op het gebied van mobiliteit, (circulaire) economie<sup>8</sup> en leefbaarheid. De discussie over de toekomst van de landbouw heeft met de LNV-visie een impuls gekregen. Daarin wordt een transitie naar kringlooplandbouw bepleit en een sterkere verbinding tussen landbouw en natuur. In deze drie onderwerpen komen meerdere nationale belangen samen. De uitwerking hiervan is een voorbeeld voor een eerste toepassing van de NOVI-werkwijze. Gebruik makend van de inrichtingsprincipes wordt richting gegeven.

### Klimaatverandering en energietransitie

De klimaatverandering en energietransitie is één van de grootste opgaven met een groot effect op onze leefomgeving voor de komende decennia. Het streven van het kabinet is dat in Nederland de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 met minimaal 49 procent is afgenomen en in 2050 met 95 procent. De doelstelling voor 2050 vraagt al voor 2030 systeemkeuzes met grote gevolgen. Het kabinet hecht aan een nauwe samenwerking met de medeoverheden bij deze gezamenlijke opgave. De afspraken in het Klimaatakkoord in samenhang met de ontwerp-NOVI zijn richtinggevend voor de verdere uitwerking van de zorgvuldige ruimtelijke inpassing van hernieuwbare elektriciteitsopwekking.

Ook als de wereldwijde inzet op het beperken van de temperatuurstijging door mitigatie en reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot slaagt en de doelen van het Verdrag van Parijs worden gehaald, dan nog zal het klimaat veranderen. Dat is onvermijdelijk. De extreme perioden van regen (wateroverlast), hitte en droogte die we de afgelopen maanden hebben gezien, illustreren dit. Door klimaatverandering neemt de kans op wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor bijvoorbeeld onze economie, gezondheid en veiligheid en vitale infrastructuur.

<sup>8</sup> Transitieagenda' s voor circulaire economie Kamerstukken II 2017/2018, 32852-53

Een klimaatbestendig Nederland is ingericht op de gevolgen van klimaatverandering, inclusief zeespiegelstijging. Wat betreft waterveiligheid zijn er in Nederland in de afgelopen decennia al grote stappen gezet, maar door de klimaatverandering blijft aandacht daarvoor noodzakelijk. We moeten Nederland voorbereiden op en aanpassen aan (het voorkomen van) wateroverlast, hitte en droogte. Klimaatadaptatie vraagt belangrijke keuzes en goede inrichting (zowel in de steden als in het landelijk gebied). Langs de kust zorgen zeespiegelstijging en bodemdaling voor structurele erosie, waardoor blijvende interventie en areaalbehoud met zandsuppleties noodzakelijk zijn.



Figuur Kansen voor opwekking duurzame energie in stedelijk gebied

Het opwekken van hernieuwbare energie vergt veel meer ruimte, boven- en ondergronds, op land en op zee, terwijl in Nederland de ruimte schaars is. Ook zal het opwekken en opslaan van duurzame energie veel meer zichtbaar zijn in het landschap dan de huidige energievoorziening. Windmolens concurreren met andere functies als woningbouw, infrastructuur en luchtverkeer. En zonneweides concurreren met functies als natuur en landbouw. Een toenemende hoeveelheid windturbines of andere vormen van hernieuwbare energie vereist ook aandacht voor bestaande eisen voor veiligheidszoning. Hernieuwbare energievoorzieningen hebben bovendien op het land een stevige invloed op de beleving van het landschap en daarmee op het draagvlak onder burgers.

Ook op zee is ruimte schaars. Windmolens concurreren daar met bijvoorbeeld natuur, visserij, scheepvaart, defensie activiteiten, mijnbouw, archeologie en luchtvaart<sup>9</sup>. Op zee zijn mogelijkheden met aanpassingen of voorschriften om de verschillende nationale belangen met elkaar te combineren. Aanpassingen aan ontwerp en inrichting bieden kansen om windparken, het ecosysteem en de voedselvoorziening te combineren. Door de snelle kostendaling is windenergie op zee een kosteneffectieve manier van energie opwekken. Daarnaast speelt de invloed op de beleving – wanneer de windmolens ver genoeg van de kust staan – een minder grote rol. De energieopgave uit het Klimaatakkoord, voor zover deze verder gaat dan de reeds in uitvoering zijnde routekaart 2030, dwingt om opnieuw naar ruimtelijke afwegingen op de Noordzee te kijken. Gegeven de opgave die er ligt voor windenergie op de Noordzee is nu de belangrijkste uitdaging het vinden van een maatschappelijke balans tussen de opgaven voor hernieuwbare energie, natuur, voedsel (visserij en aquacultuur op zee) en andere sectoren (scheepvaart, militaire activiteiten). Het Rijk spant zich maximaal in om meer ruimte te vinden voor windenergie op zee, in afstemming met de ecologische draagkracht van de zee en de andere activiteiten. Het kabinet vindt dat alle belangen deel uitmaken van de afweging en dat ecologische knelpunten moeten worden opgelost. Verdere uitbreiding van windenergie op zee is daarom alleen mogelijk als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan op het gebied van ecologie, raakvlakken met andere belangen op de Noordzee, de inpassing op land van de verbindingen met het hoogspanningsnet en de afstemming op de energievraag.

<sup>9</sup> Ook toekomstige, nu nog volstrekt onzekere ontwikkelingen moeten onder ogen worden gezien. Een eventueel eiland in zee zou bijvoorbeeld door keuzes op korte termijn voor de langere termijn onmogelijk kunnen worden. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging.

Bij de aanlanding van de elektriciteit van de windmolenparken op zee houden we zoveel mogelijk rekening met ruimtelijke inpasbaarheid, op zee en op land en met het bestaande net. Zo kan het nodig zijn dat ondergrondse kabels die op land aankomen soms ver landinwaarts op hoogspanningsstations moeten worden aangesloten. De geleverde energie moet met hoogspanningsleidingen vervolgens naar afnemers worden getransporteerd. Het algemene uitgangspunt is om ruimtelijke 'afwenteling' zoveel mogelijk te voorkomen door vraag en aanbod zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen. In dit geval betekent dat de energie van zee zoveel mogelijk wordt gebruikt voor de grootverbruikers in de kustregio's, en waar mogelijk het gebruik daar nog verder te concentreren (door verdere clustering van bedrijven). Potentiële mogelijkheden met waterstof, worden hierin betrokken.

Voor het vergroten van het duurzaam economische groeipotentieel van Nederland vragen de klimaatverandering en energietransitie om vernieuwing van onze economie. Nederland kan door deze vernieuwing ook de positie binnen de internationale kennis- en netwerkeconomie uitbouwen. De havengebieden en industriële clusters van grootverbruikers aan de kust moeten maximaal energie besparen, transformeren naar nieuwe hernieuwbare energiebronnen en kunnen een schakelrol vervullen in de energietransitie, met aanlanding, benutting, omzetting en opslag van de windenergie op zee en het beschikbaar maken van de vrijkomende restwarmte voor de omliggende gebouwde omgeving. Er is ook opslag van CO<sub>2</sub> noodzakelijk, voornamelijk in lege gasvelden onder de Noordzee.

Gezien de grote opgave ontkomt Nederland niet aan opwekking op het land en grote wateren. De Regionale Energiestrategieën (RESSen), die door decentrale overheden worden opgesteld ("van onderop"), geven invulling aan de uitwerking van het Klimaatakkoord voor elektriciteit en lage temperatuur warmte. Ruimtelijke implicaties van de sectoren industrie, landbouw en mobiliteit worden waar wenselijk meegenomen. Regio's en Rijk trekken samen op in de RESSen. Vanuit de inrichtingsprincipes geeft de NOVI onderstaande richting mee. Rijk en medeoverheden werken deze samen verder uit, onder meer gericht op de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet.

Zonneweiden concurreren met andere belangrijke ruimteclaims, waaronder landbouw en natuur. Vergeleken bij windmolens is de energieopbrengst per vierkante meter van zonneweiden lager. Door het maximaal benutten van het beschikbare dakoppervlak in de gebouwde omgeving wordt efficiënter gebruikgemaakt van de schaarse ruimte. Zonnepanelen op daken, en andere innovaties in de gebouwde omgeving, geniet dan ook de voorkeur.

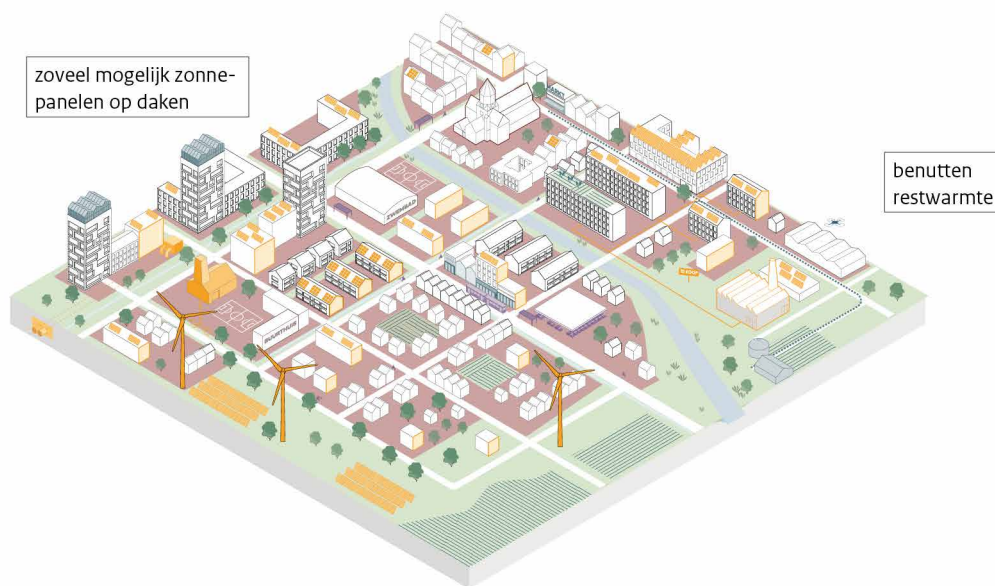


Figuur Kansen voor clustering van opwekking van duurzame energie

Toch blijft ook grootschalige ontwikkeling met windmolens en zonneweiden nodig om de doelen te halen. Clustering van windmolens en grotere zonneweiden in het landelijk gebied voorkomt versnippering. Daarom moeten mogelijkheden hiertoe worden verkend, ook bovenregionaal. Belangrijke criteria bij de keuze en inpassing van deze grotere locaties zijn de aard van het landschap, water, bodemgesteldheid en het efficiënt koppelen van vraag en aanbod. Bij de locatiekeuze van de windmolens is het van belang dat

bestaande beperkingen (zoals radarverstoringen en veiligheidseisen) niet standaard als gegeven worden beschouwd, maar expliciet onderdeel worden van de te maken afweging zonder dat de basisveiligheid in het gedrang komt.

Ook de warmtetransitie in de gebouwde omgeving vraagt om een strategie op regionale schaal. Door in te zetten op energiebesparing en het optimaal benutten van duurzame restwarmte, duurzame warmtebronnen in bodem en water, groen gas en waterstof kan de benodigde ruimte voor opwekking voor duurzame elektriciteit en dus de druk op de kwaliteit van de leefomgeving worden beperkt. Deze warmte kan worden gedistribueerd via warmtenetten. De ruimtelijke planning van deze netten moet zorgvuldig worden afgewogen en gecombineerd met andere functies in de ondiepe ondergrond.



Figuur Energietransitie in de gebouwde omgeving

De energietransitie zal ook in de diepere ondergrond een grote impact op het ruimtegebruik hebben. De ondergrond kan substantieel bijdragen aan de voorziening van hernieuwbare warmte en koude, in de vorm van bodemenergie en geothermie. Bovendien biedt de ondergrond mogelijkheden voor de opslag van CO<sub>2</sub> en energiedragers als stikstof, waterstof en perslucht en tijdelijke opslag van overtollige warmte. Voor al deze activiteiten zijn bovengrondse installaties nodig en ondergrondse bronboringen en kabels en leidingen. In stedelijk gebied is het nu al overvol in de ondergrond en gebrek aan ruimte voor kabels en leidingen is een groot aandachtspunt. Voor de uitvoering van de energietransitie is het daarom belangrijk dat bij aanleg, onderhoud en vervanging van ondergrondse netwerken van kabels en leidingen zoveel mogelijk opgaven worden gecombineerd en gestreefd wordt naar de laagste maatschappelijke kosten en zo min mogelijk overlast.

De omslag naar hernieuwbare energie vraagt ook ruimte voor transport en opslag van energie. Hier zijn ook ruimtelijke reserveringen voor nodig. Voor een juiste ligging en ter beperking van de benodigde ruimte hiervoor moet rekening worden gehouden met locatiekeuzes voor vragers naar energie (woningen, bedrijven), aanbieders van energie (wind, zon) en de bestaande transport- en energie infrastructuur. Bekeken moet worden op welke wijze de bestaande gasinfrastructuur kan worden benut voor andere toepassingen (transport van bijvoorbeeld groen gas, waterstof of CO<sub>2</sub>). Vitale (energie)infrastructuur wordt klimaatbestendig en bestand tegen overstromingen uitgevoerd.

Richtinggevend op dit onderwerp is dat:

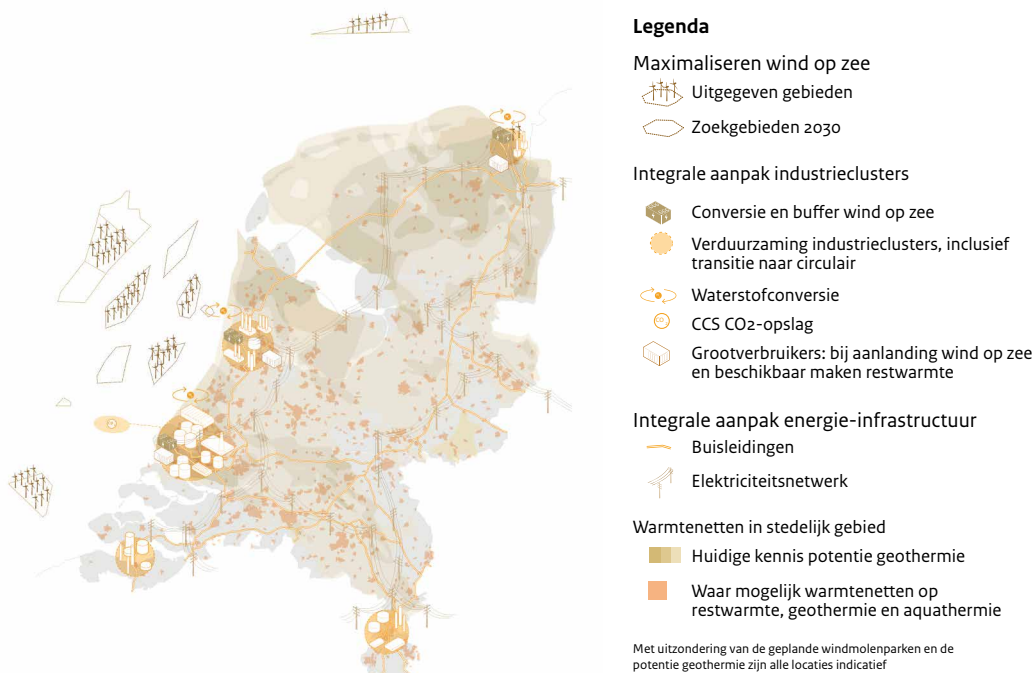
- het Rijk zich maximaal inspant om zoveel mogelijk ruimte te maken voor windenergie op zee in goede afstemming met de ecologische draagkracht van de zee en andere activiteiten zoals scheepvaart, militaire activiteiten en visserij.





Figuur Kansen voor opwekking langs corridors en koppeling met energie-infrastructuur

- op zee opgewekte energie bij aanlanding wordt aangesloten op het hoofdnetwerk nabij industriële clusters aan de kust. Hierbij wordt rekening gehouden met ruimtelijke impact op zee en op land en met het bestaande net.
- CO<sub>2</sub>-opslag vooralsnog enkel plaatsvindt in lege gasvelden in zee.
- het aan de medeoverheden is, in samenwerking met de energiesector en andere belanghebbenden, om in de RESSen invulling te geven aan de ruimtelijke inpassing op land. Het Rijk is daarbij betrokken vanuit het belang dat de energietransitie voldoende ruimte krijgt om de nationale opgave, op een kostenefficiënte manier, te realiseren. Het kabinet denkt aan de volgende richtingen in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik voor de energietransitie:
  - Zonnepanelen op daken of zonneweiden in landelijk gebied met lage landschappelijke, ecologische of landbouwkundige waarden hebben de voorkeur.
  - Grootschalige clustering van hernieuwbare energie op land (wind en waar nodig ook zon) wordt maximaal benut, waarbij er goed dient te worden omgegaan met landschappelijke kenmerken, cultureel erfgoed, water en bodem. Dit vermindert de ruimtelijke afwenteling en draagt bij aan kostenreductie. Bestaande beperkingen (zoals radarverstoringen en veiligheidseisen) worden eveneens expliciet onderdeel van de te maken afweging.
  - Waar mogelijk hebben warmtenetten de voorkeur voor de warmtevoorziening.
  - De mogelijkheden voor de winning van hernieuwbare energie uit de ondergrond en tijdelijke opslag van energie in de ondergrond worden verkend.
- Rijk en medeoverheden de benodigde ruimte reserveren voor energie-infrastructuur (transport en opslag), in relatie met andere ruimtelijke ontwikkelingen en bestaande energie-infrastructuur.
- Rijk en medeoverheden ruimte reserveren om onze leefomgeving klimaatbestendig in te richten.



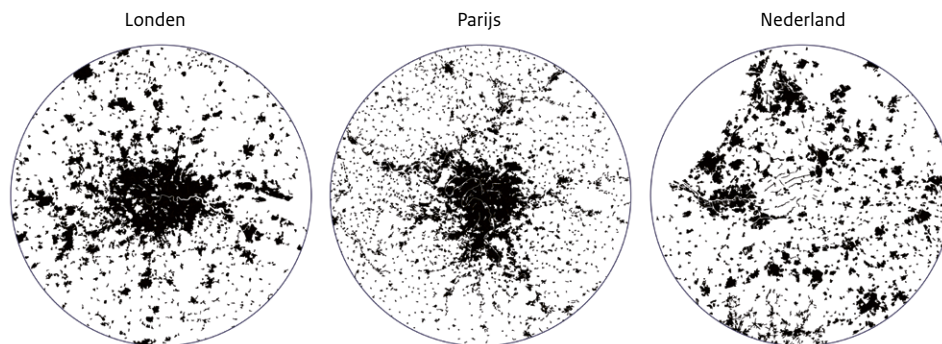
Figuur Richtinggevende uitspraken klimaatverandering en energietransitie



## Verstedelijking

Nederlandse steden groeien. In deze stedelijke gebieden zorgt deze autonome ontwikkeling voor een toenemende druk op onder andere de woningmarkt, wegen, het OV, het groen en de luchtkwaliteit. Tot 2030 moeten er, in lijn met de Woonagenda, ca. 1 miljoen woningen worden gebouwd om de groeiende vraag bij te benen. De vraag naar wonen en ook werken is met name hoog in en rondom de grotere steden. De druk op de ruimte is hierdoor aan de ene kant extra groot, maar biedt aan de andere kant ook kansen om kwaliteit toe te voegen. Zoveel extra woningen betekent ook dat extra inzet nodig is op het gebied van bereikbaarheid.

Het is voor de economische ontwikkeling van Nederland (ons vestigingsklimaat) als geheel van groot belang dat onze steden verder kunnen groeien en voor de toegankelijkheid van de woningmarkt is het een prioriteit om voldoende woningen in de juiste segmenten te bouwen. Juist in de stedelijke regio's waar sprake is van een grote vraag, spelen al (ook zonder de groei van het aantal woningen) allerlei opgaven rondom het mobiliteitssysteem, klimaatadaptatie en –mitigatie, circulaire economie, gezondheid en leefbaarheid. Verdergaande verstedelijking en het behalen van de gewenste aantallen woningen met de noodzakelijke kwaliteiten kan alleen toekomstbestendig gebeuren als het gekoppeld wordt aan deze opgaven. Bij het bouwen zal meteen ook werk moeten worden gemaakt van duurzaamheid: woningen moeten zo worden gebouwd dat ze makkelijker kunnen worden aangepast aan de veranderende wensen van bewoners. Ook moeten ze energieneutraal zijn. En er moet al bij de bouw worden uitgegaan van hergebruik van materialen zodat bouw- en sloopafval een nieuw leven krijgt. Op die manier bouwen we meer en meer circulair.



Figuur Vergelijking Londen - Parijs - Nederland

Nederland heeft een uniek historisch gegroeide structuur van steden en dorpen met kenmerkende cultuurhistorische kwaliteiten die onderling goed verbonden zijn en goed zijn aangesloten op een internationaal netwerk (een zogenoemde polycentrische structuur). Vanuit elke stad fiets je in relatief korte tijd het open landschap in. Juist dit fijnmazige netwerk zorgt voor een sterke economische verbondenheid, een grote regionale diversiteit en brengt een hoge kwaliteit van leven met zich mee. Dit is ook essentieel voor de aantrekkingskracht van (inter-)nationale kennis, arbeid en kapitaal. Deze kwaliteit willen we versterken door voort te bouwen op de bestaande stedelijke structuur. Zodoende zorgen we voor versterking van onze toplocaties en gezichtsbepalende gebieden als de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad en Eindhoven (waaronder onze mainports).

Door wonen, werken en voorzieningen te concentreren nabij bestaande en nieuwe knooppunten in het mobiliteitsnetwerk, worden bestemmingen dicht bij elkaar gebracht. Waar mogelijk wordt er gebouwd binnen de bestaande gebouwde omgeving om in de vraag te voorzien, zodat niet onnodig wordt afgewenteld naar gebieden buiten de stad. Het heeft aldus de voorkeur van het kabinet en de medeoverheden om de woningbouwopgave zoveel mogelijk binnen bestaand bebouwd gebied te realiseren.

Daarmee wordt de schaarse ruimte optimaal benut, onderschrijven we het belang van de kwaliteit en de openheid van het buitengebied en blijft het nog steeds gemakkelijk om met de fiets de voorzieningen in de stad te bereiken. Het biedt de kans om de investeringen voor mobiliteitsmaatregelen optimaal te laten renderen. Als het gaat om de investeringen in rijksinfrastructuur kan binnenstedelijk bouwen (aanmerke-

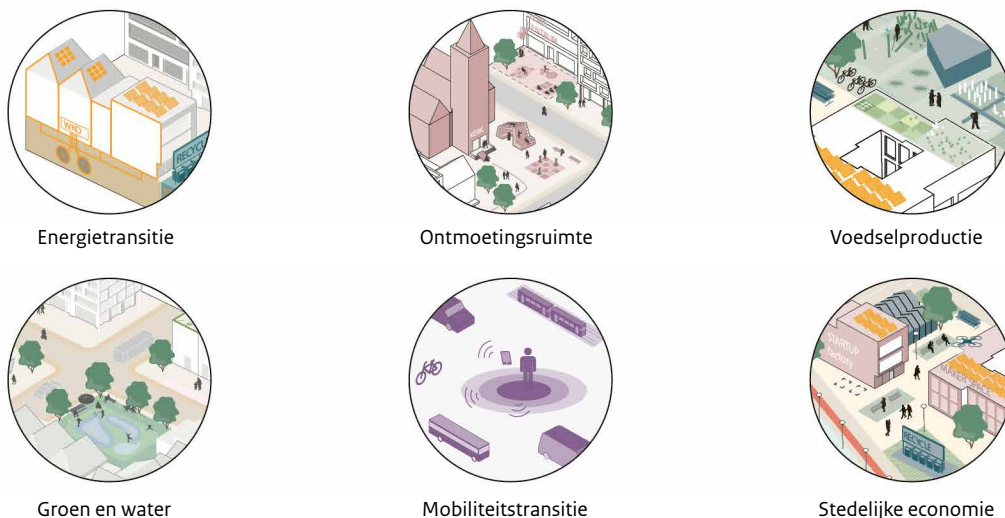
lijk) goedkoper zijn dan buitenstedelijke uitleg. Als blijkt dat er onvoldoende binnenstedelijke locaties beschikbaar zijn kan het in die regio's nodig zijn op andere locaties te bouwen.

Gemeenten, provincies en Rijk en regio brengen deze mogelijke locaties aan de randen van de stad in beeld. Inclusief de consequenties voor landschap, bereikbaarheid en milieu. De uiteindelijke afweging wordt door gemeenten en provincies gemaakt in hun omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Het bouwen van extra woningen en de ontwikkeling van onze luchthavens vragen, gezien de grote spanning, om keuzes. De vliegroutes liggen veelal in drukbevolkte regio's. Geluid, milieueisen maar ook (externe) veiligheid als gevolg van het vliegverkeer zijn daarom een continu vraagstuk in relatie tot bestaande en nieuwe woningbouw. De opgave is om zowel aan de vraag naar woningen te voldoen als de ontwikkeling van de luchtvaart/luchthavens te realiseren. Dit speelt met name in de regio Amsterdam. Het is een complexe opgave, met veel verschillende belangen. Om toekomstig beleid, in de luchtvaartnota, op dit thema vorm te geven is het van belang om samen met betrokken partijen een vernieuwende aanpak te ontwikkelen. Voor de regio Schiphol wordt hieraan gewerkt met alle partijen uit de omgeving via de Omgevingsraad Schiphol. Dit onderwerp speelt nadrukkelijk ook elders. De komende maanden worden door heel Nederland luchtvaartgesprekken gevoerd.

In en rond de stedelijke regio's loopt het mobiliteitssysteem in de spits op veel plekken tegen de grenzen aan. Of gaat daar al overheen. Als de woonbehoefte gerealiseerd wordt zonder goede vervoersoplossingen, dan worden deze grenzen (verder) overschreden. 80% van onze verplaatsingen vindt namelijk plaats binnen 15 km<sup>10</sup>. Alle inventiviteit zal moeten worden ingezet: er is een omslag in de inrichting van het mobiliteitssysteem nodig, waarbij verschillende vervoersmogelijkheden (fiets, auto, trein, tram, bus, lopen) meer aan elkaar worden gekoppeld. Dit geldt niet alleen in, maar ook tussen de verschillende stedelijke regio's. Groei van de bevolking en groei van de economie betekent groei van de bereikbaarheidsbehoefte. Dit gaat niet zomaar met de huidige infrastructuur. Hier zijn dus extra maatregelen nodig.

De resterende capaciteit op de bestaande infrastructuur, juist daar waar ook de woningbehoefte ligt, wordt daarbij benut. Op sommige van die locaties zullen grote nieuwe investeringen nodig zijn voor het mobiliteitssysteem. Voor mobiliteit speelt ook de factor tijd een grote rol. Tot 2030 vragen nieuwe verstedelijkingslocaties om aansluiting op al die verschillende vervoersvormen. De middelen in deze periode zijn echter vrijwel geheel vastgelegd. In de uitwerking van de plannen zal per regio moeten blijken wat de (financiële) (on)mogelijkheden zijn binnen de huidige kaders. Optimale koppeling van publiek en privaat geld is daarbij het uitgangspunt.



Figuur Aspecten van verstedelijking

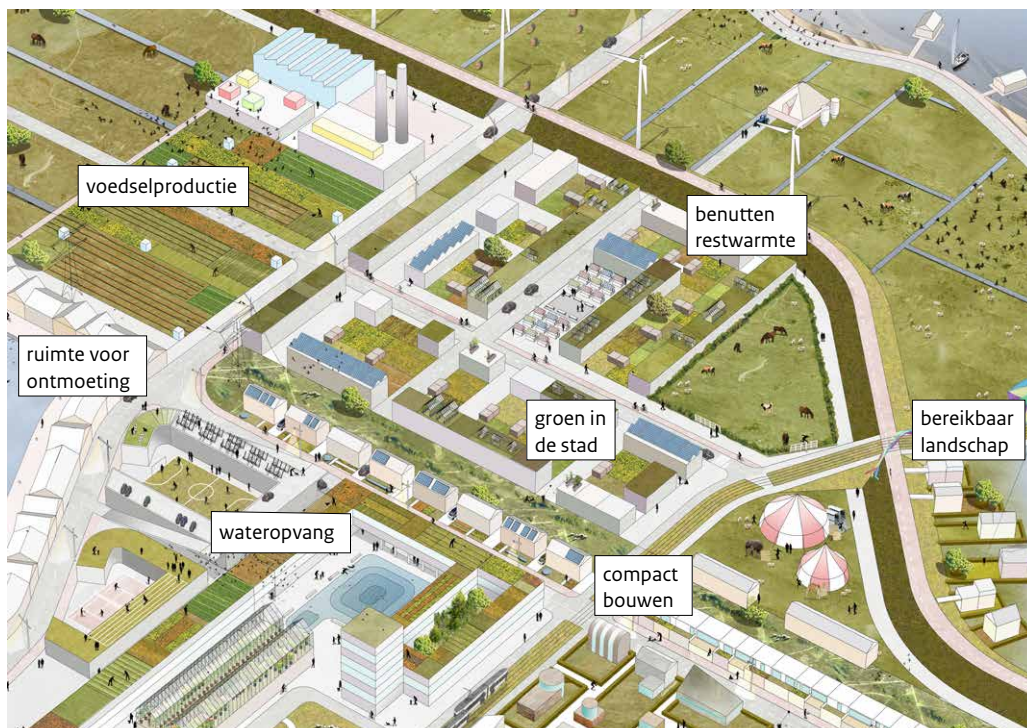
<sup>10</sup> CBS StatLine: Personenmobiliteit in Nederland; reisenmerken en vervoerwijzen, regio's 3 juli 2018

De verdergaande verstedelijking geeft de uitdaging om de kwaliteit van onze huidige steden te behouden en te versterken. Wanneer er onvoldoende woningen in de stedelijke gebieden worden bijgebouwd welke voldoen aan de grote diversiteit aan wensen zullen specifieke groepen, zoals de middeninkomens en huishoudens die zijn aangewezen op de sociale huursector, het steeds moeilijker krijgen.

De ruimte binnen de bestaande gebouwde omgeving intensiever gebruikt. Meer mensen wonen, werken en verplaatsen zich in hogere intensiteit. De zich vernieuwende economie heeft vaak niet alleen behoefte aan andersoortige bedrijvenlocaties en gebouwen, maar ook aan andere locaties, waaronder campussen en innovatiemilieus. Bijvoorbeeld voor de circulaire economie en smart industry is ruimte en bebouwing nodig in stedelijk gebied. Dit zal leiden tot verdere noodzaak van menging van functies voor werken, wonen en recreëren. Dit kan nadelige effecten hebben voor luchtkwaliteit en geluid, waarvoor mitigerende maatregelen genomen moeten worden.

Het biedt ook kansen om kwaliteit toe te voegen aan de bestaande gebouwde omgeving. Er zijn veel onderbenutte locaties (bijvoorbeeld verouderde bedrijven- en kantorenterreinen, leegstaande gebouwen en braakliggende terreinen) die kunnen worden getransformeerd. Functies als wonen, werken, groen, wateropvang, erfgoed, energietransitie en verblijfsfuncties worden zo veel mogelijk met elkaar gecombineerd. De transitie naar een meer circulaire economie vraagt ook ruimte in onze havens (met name in Rotterdam en Amsterdam). Zo vraagt de transitie van fossiele brandstoffen naar alternatieve brandstoffen (waaronder waterstof, biobrandstoffen en synthetische kerosine) extra ruimte.

De realisatie van bijvoorbeeld een (nieuwe) woonwijk wordt benut om ook andere opgaven aan te pakken. Daarmee vernieuwt de bestaande gebouwde omgeving. Er wordt een aantrekkelijke, veilige en gezonde leefomgeving gecreëerd met veel water en groen en waarmee wordt bijgedragen aan doelen op het gebied van klimaatadaptatie. We moeten bijvoorbeeld de wateropgave aanpakken en deze niet afwentelen op de omgeving. Op locaties in de randen van de stad kunnen via het combineren van functies zachte overgangen worden gecreëerd tussen stad en land, passend bij de karakteristieken van het omliggende landschap. Waarbij rekening wordt gehouden met opgaven voor waterveiligheid en bodemdaling. Waar de karakteristieken juist vragen om strikte scheiding blijft daarvoor de keuzeruimte. De kenmerken en identiteit van het gebied staan immers centraal. Zowel bij binnenstedelijk bouwen als stadsuitbreiding maakt dat de ontwerpogave complex, maar ook uitdagend. Nieuwe ontwerp-concepten zijn nodig om al deze opgaven te combineren.



Figuur Geïntegreerde ontwikkeling in stedelijke regio's

Richtinggevend op dit onderwerp is dat:

- de woningen worden gerealiseerd in die regio's waar de vraag is. Er wordt niet gekozen voor landelijke spreiding.
- voor de toenemende vraag naar wonen, werken en voorzieningen de ruimte in de bestaande gebouwde omgeving zoveel mogelijk wordt benut. Daarbij is het uitgangspunt dit te concentreren nabij bestaande en nieuwe knooppunten in het mobiliteitssysteem waar nog restcapaciteit zit of waar die eenvoudig is te realiseren. Daar waar de toenemende vraag niet past in de bestaande gebouwde omgeving, kan gebruik worden gemaakt van locaties aan de randen van bestaand stedelijk gebied, passend bij de karakteristieken van het landschap.
- het mobiliteitssysteem anders wordt ingericht in en rondom de groeiende steden, waarbij verschillende modaliteiten (lopen, fiets, auto, trein, tram en bus) aan elkaar worden gekoppeld.
- bij alle locatie- en gebiedsontwikkelingen we circulair bouwen en we werken aan kwalitatief hoogwaardige gemengde en gezonde woon- en werkmilieus met groen en water.
- bij alle locatiekeuzes en inrichting de maatregelen en kosten voor mobiliteitsoplossingen, klimaatadaptatie en mitigatie, gezondheid en luchtkwaliteit meegewogen worden.
- het Rijk in zet op transitie naar een circulaire economie en daar – waar mogelijk en nodig – ruimte voor creëert.

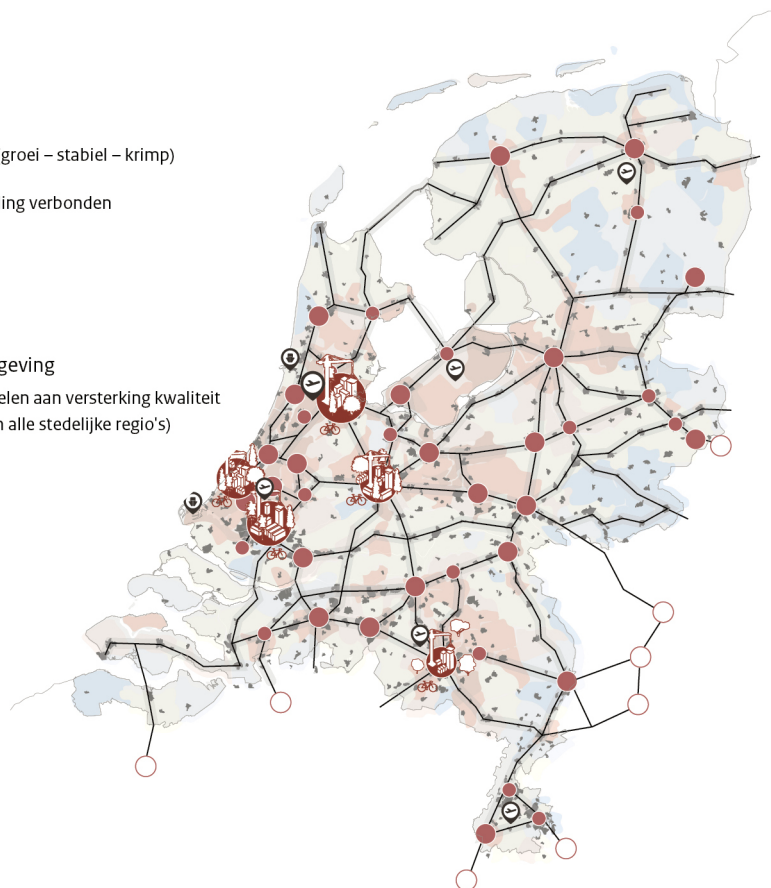
#### Legenda

Verstedelijkingsopgaven

- G5 Compacte stad
- G40
- Volgen van de vraag (groei – stabiel – krimp)
- Goed intern en onderling verbonden
- ⊖ Luchthavens
- ⊖ Zeehavens

Versterken gebouwde omgeving

- 🚲 Ontwikkelingen koppelen aan versterking kwaliteit en andere opgaven (in alle stedelijke regio's)



Figuur: Richtinggevende uitspraken verstedelijking

## Landbouw en landelijk gebied

De Nederlandse landbouwsector draagt veel bij aan de Nederlandse welvaart. De sector is van groot belang voor de (inter-)nationale voedselvoorziening en voor de lokale economie in het landelijk gebied. Landbouw en natuur nemen ongeveer driekwart van het Nederlands grondoppervlak in beslag. Nederland is de tweede grootste exporteur van landbouwproducten in de wereld en heeft dankzij innovaties een leidende positie in de wereld. De consument is zich weinig bewust van de positie van de boer, de gevolgen van dagelijkse voedselkeuzes en verwacht voldoende, veilig voedsel van hoge kwaliteit tegen een lage prijs. Boeren concurreren in een internationale markt, waar de marges gering zijn en de afhankelijkheid van afnemers groot is.

Kenmerkend in de land- en tuinbouwsector is de nadruk op kostenverlaging en productieverhoging. Dit leidt tot schaalvergroting en intensivering van het grondgebruik. Gevolg is druk op andere belangen in de leefomgeving, zoals biodiversiteit, milieu, gezondheid, energietransitie, dierenwelzijn en de aantrekkelijkheid van het landschap. Die afwenteling is te groot en is niet vol te houden. De huidige productiemethoden en het consumentengedrag geeft een te grote belasting voor bodem, lucht en water. De landbouwproductie is steeds meer losgezongen geraakt van de kenmerken en kwaliteiten van de lokale (natuurlijke) omgeving. Een groot deel van de intensieve veehouderij en tuinbouw is voor hun productie helemaal niet meer afhankelijk van de bodem, en zou in principe overal kunnen functioneren. Innovaties zoals verticale land- en tuinbouw versterken dit.

De gevolgen van klimaatverandering (extreme neerslag, droogte, temperatuurstijging, verzilting) stellen nieuwe eisen aan de landbouw. Door klimaatverandering kan de zoetwaterbeschikbaarheid afnemen waardoor tekorten ontstaan. Zoetwatertekort lossen we zoveel mogelijk binnen gebieden op. In gebieden met ernstige zoetwatertekorten of verzilting gaan we het landgebruik meer afstemmen op de zoetwaterbeschikbaarheid of staan we geen grote water vragende functies toe. Ook in het landelijk gebied is ruimte nodig voor klimaatadaptatie (zoals waterafvoer en -opslag bij extreme neerslag). Zeespiegelstijging en hogere rivierafvoeren blijven grote aandacht eisen voor waterveiligheid. Met name in het landelijk gebied ligt er langs de grote rivieren een grote en urgente waterveiligheidsopgave. We werken aan een veilig, aantrekkelijk en vitaal rivierengebied door een integrale aanpak van waterveiligheid en andere opgaven (natuur, waterkwaliteit, scheepvaart, etc.) en door ruimte te behouden voor de toekomst.

Ook de energietransitie zal een grote ruimtelijke invloed hebben op het landelijk gebied. Ruimte voor natuur en landbouw moet beschikbaar blijven. Grootschalige clustering van energie-opwekking (wind en waar nodig zon) is ruimtelijk efficiënt doordat versnippering wordt voorkomen. Dit kan tevens de invloed op het (cultuurhistorisch) landschap beperken.

De bodemdaling in veenweidegebieden vraagt vanwege de complexiteit specifieke aandacht op nationaal niveau. De oxidatie van veen door ontwatering zorgt voor bodemdaling en uitstoot van CO<sub>2</sub>. Het karakteristieke veenweidelandschap wordt hiermee bedreigd, en daarmee de cultuurhistorische waarde en de biodiversiteit. Bodemdaling leidt ook tot forse maatschappelijke kosten (o.a. voor waterbeheer) en maakt dat op termijn het huidige landgebruik onmogelijk wordt. Oxidatie van veen moet dan ook zoveel mogelijk worden tegengegaan. Maatregelen voor landgebruik, bijvoorbeeld verhoging van het waterpeil of onderwaterdrainage kunnen een oplossing vormen, maar moeten nader onderzocht worden. Op die manier kunnen deze gebieden potentieel een belangrijke bijdrage leveren aan de totale reductieopgave





CO<sub>2</sub>-uitstoot om aan de klimaatdoelen van Parijs te kunnen voldoen. Emissies van broeikasgassen kunnen daardoor beperkt worden en CO<sub>2</sub> wordt vastgelegd in bodems en vegetatie. Dergelijke maatregelen hebben gevolgen voor de verdienmodellen van de landbouw in die gebieden.

Al deze ontwikkelingen maken de land- en tuinbouwsector kwetsbaar vanuit economisch oogpunt. Een transitie van de landbouw is de komende decennia onvermijdelijk, waarbij landbouw weer in verbinding komt met mens, dier en omgeving. Door het samenbrengen van verbonden belangen (zoals voedselproductie, energie, economie, cultuur en recreatie) kan de toekomst van het landelijk gebied worden gewaarborgd (meer combinaties van belangen). Daarbij zijn ook de waardevolle en unieke cultuurlandschappen, natuurgebieden, en grote wateren van belang. Zij zijn de dragers van de kwaliteit van onze leefomgeving en geven identiteit aan Nederland. Zij verdienen bescherming en versterking van hun kwaliteit door ontwikkeling. Daarom vraagt een transitie van de sector, om een transitie in het gebied waar de sector gebruik van maakt: het landelijk gebied. Niet vanuit de functie, maar vanuit de waarden van de gebieden. Vanuit de verschillende ontwikkelingen en claims op datzelfde landelijk gebied kunnen we concluderen dat ruimtelijk opnieuw naar de functionele indeling van het landelijk gebied moet worden gekeken. Niet dominant vanuit de landbouwfunctie, zoals bij de ruilverkaveling, maar vanuit alle wensen en ontwikkelingen die op het landelijk gebied afkomen. Het fundament bestaat daarbij uit de kwaliteiten en karakteristieken van het landschap, de natuur, de bodem en het watersysteem. Schoon water wordt daarbij voor kwetsbare functies zo lang mogelijk vastgehouden.

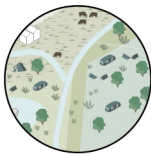


Figuur: Kansen voor vernatting: ruimte voor recreatie en natuur

Realisatie van het Nationaal Natuurnetwerk (NNN) evenals het nemen van maatregelen voor de Kaderrichtlijn water is cruciaal om de biodiversiteit te behouden en versterken. Maar ook in het overig landelijk gebied kunnen landbouw en natuur elkaar versterken. De relatie tussen landbouw, landschap en natuur moet sterker en organischer worden dan zij nu is. Kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw zijn daarvoor nodig. Bij kringlooplandbouw is het de grote uitdaging om binnen de totale keten een verdienmodel voor gezond en duurzaam voedsel te creëren op basis van kringlopen, duurzaam bodembeheer met een evenwichtige verdeling van marges en risico's. De inzet van het kabinet is dat kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen in 2030 op een zo laag mogelijk – nationaal of internationaal – schaalniveau zijn gesloten en dat Nederland koploper is in kringlooplandbouw. Bij natuurinclusieve landbouw ligt het accent op het verbeteren van de natuur via de landbouw en in te zetten voor de landbouw. Tevens is het voor de versterking van de relatie tussen landbouw en natuur van belang dat in de randgebieden rondom Natura2000 gebieden bekeken wordt of agrarisch natuurbeheer een bijdrage kan leveren aan de klimaatopgave en natuurherstel door minder intensief landgebruik. Ook de nationale parken van de toekomst, waarbij gestreefd wordt naar parken met een landschappelijke zone rond natuurkernen, bieden kansen voor synergie tussen landbouw en natuur. De combinatie van de twee werkwijzen beperkt afwenteling op de omgeving, leidt tot een sterkere biodiversiteit en draagt bij aan een veelvoud aan belangen als klimaatverandering, mitigatie, milieu en landschap.

De transitie van de landbouw heeft effecten op het landelijke gebied. Ook andere functies (natuur, energie, woningbouw, recreatie) en de houdbaarheid van het watersysteem leggen druk op de leefomgeving, die per gebied kan verschillen. Een geïntegreerde gebiedsaanpak is noodzakelijk om deze transities te realiseren en daarbij de ruimte en de fysieke leefomgeving efficiënt en zorgvuldig te benutten. Hierbij wordt aangesloten op lopende processen van het natuurbeleid, het klimaatakkoord, en de afspraken in het Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland. De kwaliteiten en karakteristieken van landschap, natuur, bodem en het watersysteem vormen de basis voor deze aanpak.

### Recreatie



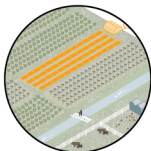
Gemengde bedrijven  
Nieuwe landschapselementen

### Klimaat



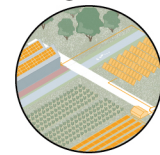
Waterbuffers

### Circulair & duurzaam



Gewasoptimalisatie  
Kringlooplandbouw

### Energie



Zonnepanelen  
Biogas

### Energie



Zonnepark  
Waterberging

### Biodiversiteit



Waterretentie  
Natuur



Figuur: Geïntegreerde ontwikkelingen landelijk gebied

Richtinggevend op dit onderwerp is dat:

- het areaal natuurgebied, conform de afspraken in het Natuurpact, zal worden vergroot om de bio-diversiteit te herstellen en de internationale natuurdoelen te kunnen halen.
- waterpeilverhoging (en zo mogelijk onderwaterdrainage) in veenweidegebieden op termijn noodzakelijk is om de negatieve effecten van bodemdaling (op klimaat, watersysteem, leefbaarheid en natuur) tegen te gaan.
- kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw worden gestimuleerd. Zorgvuldig gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het duurzaam beheren van de bodem en het minimaliseren van emissies staan daarbij centraal.
- voor het landelijk gebied een geïntegreerde gebiedsaanpak nodig is, waarbij opnieuw gekeken wordt hoe de ruimte efficiënt en zorgvuldig kan worden gebruikt.



# 3 Vervolg

Met dit kabinetsperspectief zetten we een eerste stap in het bepalen van richting met de NOVI op de drie urgente onderwerpen. De volgende stap is het uitwerken van de ontwerp-NOVI in de volle breedte. Hierbij wordt een koppeling gemaakt met het instrumentarium van de Omgevingswet (omgevingsplan, omgevingsverordening, omgevingsprogramma en AMvB's). Maar de opgaven en de te maken keuzes in onze leefomgeving concentreren zich in de regio. Daarom is de gezamenlijke, gebiedsgerichte uitwerking in omgevingsagenda's en perspectiefgebieden bij de uitwerking en doorwerking van de NOVI van groot belang, zoals aangekondigd in de brief van 13 april jl<sup>11</sup>. Dit is de cruciale derde stap in het NOVI-proces. De ontwerp-NOVI geeft vanuit het nationale kader richting aan deze regionale uitwerkingen.

Op regionaal niveau worden in omgevingsagenda's nationale, provinciale en gemeentelijke visies op elkaar aangesloten. En worden gezamenlijke afwegingen gemaakt. Na definiëring van opgaven en gewenste aanpak kan zo worden toegewerkt naar uitvoeringsafspraken. De mogelijke opzet van de omgevingsagenda's wordt nu verkend, met een pilot voor Oost-Nederland en met gebiedsdialogen in de rest van Nederland. Deze agenda's worden gezien als een programma onder de Omgevingswet. In dergelijke programma's formuleert de overheid de maatregelen die dienen te leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Over het proces om te komen tot landsdekkende omgevingsagenda's zal nog nader worden gesproken.

Het kabinet stelt voor specifieke gebieden met zeer complexe opgaven aan te wijzen als perspectiefgebieden. In deze gebieden werken betrokken overheden en maatschappelijke partijen aan urgente opgaven vanuit een gezamenlijk te ontwikkelen toekomstperspectief. Met de perspectiefgebieden ontwikkelen we gezamenlijk een vernieuwende integrale aanpak die een voorbeeldwerking kan hebben voor andere gebieden. De aanpak is programmatisch, waarmee we de uitvoering over meerdere jaren willen vormgeven, met de mogelijke inzet van nieuwe instrumenten en een daarop passende bekostiging. Welke mogelijke instrumenten kunnen worden ingezet, wordt de komende periode verkend. Bij het uitwerken van de aanpak wordt goed gekeken naar diverse lopende initiatieven voor een ontwerpende aanpak, zoals Stad van de Toekomst, Regio van de Toekomst en het Ontwerp & Bouwplatform van de Bouwagenda.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2016/2017, 34682 nr. 3

Bij de keuze voor de gebieden denken we aan de volgende criteria: samenkomen van meerdere prioriteiten, regionale schaal, noodzaak voor meerjarige aanpak, innovatie en betrokkenheid van meerdere overheden – waaronder het Rijk – en maatschappelijke partijen. In gesprekken met regio's en maatschappelijke partners komen kansrijke gebieden naar boven. Op basis hiervan zal het kabinet voor perspectiefgebieden kiezen. Gedacht wordt aan acht tot tien gebieden.

Met de gemeenten, provincies en waterschappen zal in de loop van 2019 een Bestuursakkoord worden gesloten. Hierin worden afspraken vastgelegd over de gezamenlijke NOVI-werkwijze in de regionale, gebiedsgerichte uitwerking. Het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het NOVI-proces worden voor de fysieke onderwerpen met elkaar geïntegreerd.

### **Maatschappelijk debat**

In de totstandkoming van een visie over de inrichting van Nederland is het van wezenlijk belang dat een maatschappelijk debat wordt gevoerd over het nieuwe perspectief op Nederland, de keuzes die moeten worden gemaakt en de wijze waarop daar uitvoering aan kan worden gegeven. De voorliggende richting en keuzes zijn tot stand gekomen na een intensief samenwerkingsproces. Op basis hiervan zal – naast het gesprek met uw Kamer – wederom het gesprek worden gevoerd met medeoverheden, maatschappelijke partijen, bedrijven, kennisinstellingen en burgers zowel nationaal als in gebiedsdialogen. Partijen worden nadrukkelijk uitgenodigd om mee te denken over de aanpak van de opgaven. Hiervoor zal ook worden samengewerkt met initiatieven van anderen zoals het College voor Rijksadviseurs (CRa), dat werkt aan het advies "Panorama Nederland". Met dit beeldende panorama zullen zij door het land trekken om in debat te gaan. Ten behoeve van de totstandkoming van de ontwerp-NOVI werken het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) aan adviezen.



## Bijlage I - Perspectieven van burgers (8 tot 75 jaar)

Onderzoeksbureau Motivaction en kennisnetwerkorganisatie Het Groene Brein hebben verschillende perspectieven van burgers geïnventariseerd.<sup>12</sup>

### Voorkeuren voor inrichting van Nederland

Motivaction heeft onderzoek gedaan naar voorkeuren voor de inrichting van Nederland onder een representatieve steekproef van ruim 1.600 Nederlanders tussen 16 en 75 jaar. Het onderzoek ging in op de mate van betrokkenheid bij de fysieke leefomgeving, voorkeuren voor de inrichting ervan, de invloed die verschillende partijen moeten hebben op keuzes en de motivatie om zelf bij te dragen.

Uit de resultaten komt naar voren dat de meeste Nederlanders de inrichting van Nederland in de komende decennia een belangrijk onderwerp vinden, met name als het om hun eigen buurt of gemeente gaat. De gezondheid en veiligheid in de leefomgeving vindt men daarbij de belangrijkste onderwerpen. Dit komt ook terug in de waarden die men hierbij graag als leidend ziet, zoals voldoende schoon water, schone lucht, en rust en ruimte. Een ruime meerderheid van de Nederlanders wil ook dat er meer aandacht komt voor doelen op het gebied van verduurzaming, zoals zuiniger omgaan met grondstoffen, verminderen van CO<sub>2</sub> uitstoot en energiezuinige woningen. Sterk verdeeld zijn Nederlanders over de vraag of vooral bestaande stedelijke regio's moeten worden uitgebouwd of dat er nieuwe stedelijke regio's moeten worden gecreëerd. Een ander dilemma dat zij ervaren is of er meer vluchten op luchthavens moeten worden toegestaan of juist luchtvaart moet worden afgeremd met hogere ticketprijzen. Nederlanders vinden dat vooral de rijksoverheid, samen met provincies, gemeenten en inwoners, de meeste invloed moeten kunnen uitoefenen op keuzes voor de inrichting van de Nederland. Voor maatschappelijke organisaties en bedrijven ziet men daarbij ook een rol, maar in iets mindere mate. Nederlanders willen zelf vooral iets bijdragen aan een betere fysieke leefomgeving als dat goed is voor hun eigen gezondheid en als ze erop vertrouwen dat hun bijdrage ook iets oplevert.

### Een visie van jongeren van 8 tot 25 jaar op Nederland in 2050

Het Groene Brein en de Nationale Jeugdraad hebben in een aantal bijeenkomsten met jongeren van 8 tot 25 jaar toekomstbeelden voor de NOVI opgehaald.

Kort samengevat zijn de ideeën van jongeren onder te verdelen in vier hoofdbeelden:

1. We moeten verschillende functies slim combineren om energie en middelen te besparen;
2. We moeten intensiever gebruik maken van de ruimte op zee;
3. We moeten stedelijke regio's veranderen in metropolen waarin functies geconcentreerd zijn;
4. We moeten in Nederland meer ruimte maken voor groen en natuur, ook in de stad.



Afbeelding Visualisatie Jongerenperspectief  
(illustratie Jonas Louisse)

<sup>12</sup> Burgerperspectieven voor de NOVI. Managementsamenvatting van een publieksonderzoek, Motivaction International BV, augustus 2018.

Combineren, Concentreren & Concurreren. Een jongerenperspectief op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), Het Groene Brein, Juni 2018.



## Colofon

Dit is een uitgave van

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

#### *Tekst*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Defensie

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ministerie van Financiën

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

#### *Vormgeving*

VormVijf, Den Haag

#### *Fotografie*

Rob Poelenjee (p. 4, 19)

Riesjard Schropp (p. 12)

Luuk van der Lee/Hollands Hoogte (p. 24)

Tineke Dijkstra (p. 28)

#### *Overige afbeeldingen*

Must Stedebouw

Fabrications

PosadMaxWan

in60seconds

Oktober 2018





Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
T 070 426 64 26 (tussen 7.30 en 17.30 uur bereikbaar)

Oktober 2018