



Planbureau voor de Leefomgeving

NU DE KOERS IS BEPAALD

Ex ante evaluatie ontwerp-Nationale Omgevingsvisie

Policy Brief

Rienk Kuiper

19 juni 2019

PBL

Nu de koers is bepaald. Ex ante evaluatie van de Nationale Omgevingsvisie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2019

PBL-publicatienummer: 2924

Contact

Rienk Kuiper [rienk.kuiper@pbl.nl]

Auteurs

Rienk Kuiper, m.m.v. Frank van Dam, David Evers, Ron Franken, Hans van Grinsven, Willem Ligtvoet en Bart Rijken

Iconen

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kuiper, R. (2019), *Nu de koers is bepaald. Ex ante evaluatie van de Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	8
Aanleiding	
Omgevingsvisies volgens de Omgevingswet	
Vier aandachtspunten voor de Nationale Omgevingsvisie	13
1. Maak samenhangende nationale keuzes en ga daarbij bewust om met onzekerheden	13
2. Geef richting met kwaliteiten	24
3. Gebruik het toekomstperspectief als vertrekpunt	27
4. Bied zicht op doorwerking en uitvoering	30
Literatuur	39

Samenvatting

Nu de koers is bepaald

De ontwerp-Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is de allereerste rijksbrede visie op de fysieke leefomgeving. In de visie komt naar voren dat Nederland voor grote uitdagingen staat die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Duurzame ontwikkeling is, net als in de Omgevingswet, een belangrijk uitgangspunt in de NOVI. De NOVI bevat een ambitieus toekomstperspectief, een belangrijke voorwaarde om de samenleving te mobiliseren.

Tegelijkertijd zal het nog veel laveerkunst vergen om de Nationale Omgevingsvisie te laten voldoen aan de integrale intenties van de Omgevingswet. De eerstvolgende herziening van de NOVI (einde 2020) biedt de kans om voor het ingaan van de Omgevingswet in 2021 de behoefte aan meer samenhang te vervullen.

De hoge integrale ambities in de Omgevingswet impliceren dat de NOVI zich beweegt in twee spanningsvelden: integraal-sectoraal en centraal-decentraal. Dat maakt de totstandkoming van deze visie tot een gevoelig proces. Het kabinet kiest daarin positie, en laat met de NOVI veel beleidsruimte aan komende sectorale en gebiedsgerichte beleidstrajecten. Op veel terreinen is dat, vanwege de complexiteit van de vraagstukken en de wens tot een gebiedsgerichte samenhang, een begrijpelijke en terechte keuze.

Nationale visie op ordening van de fysieke leefomgeving

Toch is het ook evident dat sommige keuzes niet louter op sectoraal of gebiedsgericht niveau kunnen worden gemaakt; sommige ontwikkelingen vereisen beslissingen in samenhang en op nationaal niveau. De vraag ligt voor welke betekenis het kabinet wil toekennen aan omgevingskwaliteit in het veranderende Nederland van nu en in de toekomst. Welk globaal verhaal over de inrichting van de fysieke leefomgeving heeft het kabinet voor de ontwikkeling van het land? Dat biedt andere overheden en maatschappelijke partijen richting bij het afstemmen van mogelijk botsende belangen, zoals op het terrein van de woningbouw, de energietransitie, de verduurzaming van landbouw en natuur en de wisselwerking tussen economie en leefomgeving. Daarbij is het nodig dat de Rijksoverheid samenhang creëert in de benodigde instrumenten om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, zodat decentrale overheden hun taken voortvarend kunnen oppakken.

Op één kaart zetten

Het kabinet staat met de Nationale Omgevingsvisie voor de taak om een veelheid aan sectorale ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Daarom is het aan te bevelen om alle claims op de fysieke leefomgeving duidelijk met elkaar op één kaart te zetten. Dat geldt te zijner tijd ook voor alle ruimteclaims zoals die nog uit lopende sectorale beleidstrajecten en de komende vervolgtrajecten van de NOVI komen. Als alle (verschillende en mogelijk conflicterende) ruimteclaims inzichtelijk zijn, kan dat bijdragen aan het draagvlak voor samenhangende besluitvorming. Bovendien kan het uitwerken van meerdere mogelijke toekomstbeelden bijdragen aan een verdere verdieping van het maatschappelijk debat over de wenselijke inrichting van de fysieke leefomgeving. In het verleden is dat al eens gedaan in de studie 'Nederland Later' (MNP 2007). Ook de methode zoals aangereikt in 'Oefenen met de toekomst - Ruimtelijke Verkenning 2019' (PBL 2019c) kan hierbij behulpzaam zijn.

Vraagstukken die aan de orde kunnen komen, zijn: hoe is Nederland aan te passen aan (verschillende varianten in) zeespiegelstijging, hoe kan de energietransitie worden vormgegeven,

hoe zijn bedrijven via materiaal- en stromen in een circulaire economie aan elkaar gekoppeld en wat is daarvan de ruimtelijke weerslag, welke inrichtingsvarianten kunnen tot herstel van biodiversiteit leiden, hoe verhoudt zich dit tot verschillende verstedelijkingsopties?

Maatschappelijke betrokkenheid goed benutten

Een maatschappelijk breed gedeelde ambitie helpt om de samenleving te mobiliseren; ze geeft decentrale overheden en maatschappelijke partijen richting en houvast bij de grote onzekerheid van bijvoorbeeld de energietransitie en de ontwikkeling naar een duurzame, circulaire economie en samenleving.

Het traject in de tweede helft van dit jaar, naar de definitieve Nationale Omgevingsvisie toe, biedt de kans om de maatschappij weer verder te betrekken bij de totstandkoming van het omgevingsbeleid. Het is te overwegen om de achterliggende waardeoriëntaties van het toekomstperspectief, en het bijbehorende beeld en verhaal van hoe steden, dorpen en het landschap van Nederland er dan uitzien, nog explicieter te maken. Dat kan het kabinet helpen om het gesprek met de samenleving over die toekomst aan te gaan.

Evaluatiecriteria op basis van de Omgevingswet

De Omgevingswet en de Memorie van Toelichting geven diverse randvoorwaarden voor omgevingsvisies. Het belang van een samenhangende aanpak vormt daarin de rode draad. De Omgevingswet geeft aan dat duurzame ontwikkeling alleen kan worden bereikt door op samenhang te sturen vanuit een overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Dat is op rijksniveau de Nationale Omgevingsvisie. De Memorie van Toelichting op de Omgevingswet zegt hierover: 'Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn': een omgevingsvisie is een samenhangende visie, en niet louter 'een optelsom van sectorale opgaven' (Tweede Kamer 2014b).

Uit deze randvoorwaarden heeft het PBL criteria afgeleid voor het evalueren van omgevingsvisies. Deze zijn toegelicht in de policy brief 'Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie' (PBL 2018d). De nu voorliggende policy brief beziet de ontwerp-NOVI (Ministerie van BZK 2019) op basis van deze evaluatiecriteria.

Agendeer belangrijke samenhangende nationale keuzes

Zoals gezegd: sommige keuzes kunnen niet louter op sectoraal of gebiedsgericht niveau worden gemaakt; ontwikkelingen vereisen beslissingen in samenhang en op nationaal niveau. In wat voor Nederland willen we graag leven in 2050? De ontwerp-NOVI werkt het toekomstperspectief in wervende bewoordingen uit voor vijf thema's. Het verdient aanbeveling om het toekomstperspectief verder te versterken door juist ook omgevingsopgaven te adresseren die beslissingen vergen in samenhang en op nationaal niveau. Vervolgens kunnen dan de bijbehorende keuzes worden gemaakt. Aandacht voor deze vraagstukken draagt bij aan de robuustheid van de NOVI.

Eén voorbeeld vormt de besluitvorming over het Infrastructuurfonds in relatie tot verstedelijking. Op dit moment zijn alle investeringen in het Infrastructuurfonds tot 2030 vastgelegd. Dat verhoudt zich slecht tot de wens van het kabinet om 1 miljoen woningen te hebben gebouwd in 2030 op vooral locaties binnen bestaand bebouwd gebied, met bijbehorende behoefte aan een betere stadsregionale mobiliteit.

Het verdient aanbeveling om de besluitvorming over vraagstukken die een duidelijk breder dan sectoraal karakter hebben en bovenregionaal van schaal zijn, te adresseren in de NOVI. Denk in dat verband aan uitgangspunten voor de verdere verstedelijking en de toekomst van de industriële clusters. Vraagstukken die zich aandienen zijn bijvoorbeeld: hoe kunnen wonen, werken en mobiliteit zich in regionaal-economische samenhang ontwikkelen? Denk in dat verband ook aan uitgangspunten voor de verdere verstedelijking in samenhang met de toekomst van de industriële clusters.

Waar ligt de precieze balans tussen het sterker maken van sterke regio's en het ondersteunen van de economisch zwakkere regio's? Hoe wil Nederland zich – ook met oog op de langere termijn (na 2050) – klimaatbestendig ruimtelijk ontwikkelen?

En hoe sturend wil het kabinet de energie-infrastructuur laten zijn voor de locatie van opwekking van hernieuwbare energie? Op welke schaalniveaus wil Nederland in een circulaire economie de kringlopen sluiten, mede gegeven de geopolitieke beschikbaarheid van grondstoffen? Welke Nederlandse regio's zouden met voorrang op internationale infrastructuur moeten worden aangesloten? En tegelijkertijd: hoe wil het kabinet de (inter)nationale natte en droge netwerken verder ontwikkelen, ook in de periode na 2027? Welke ecologische voetafdruk wenst Nederland zich elders op de wereld te permitteren?

Het kabinet kan de NOVI nog een stuk robuuster maken, door dergelijke vragen te adresseren.

Benoem de belangrijkste meekoppelende én tegenstrijdige ontwikkelingen

De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet geeft aan dat een omgevingsvisie tegenstrijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen in beeld moet brengen. Een meekoppelende ontwikkeling die de ontwerp-NOVI terecht benoemt, is dat concentratie van wonen, werken en voorzieningen nabij knooppunten in het mobiliteitsnetwerk bestemmingen dichterbij elkaar brengt. Een grotere nabijheid van wonen en werken zal in principe bijdragen aan een optimale benutting van schaarse ruimte, betere bereikbaarheid en de kwaliteit en openheid van het buitengebied.

Een aantal belangrijke tegenstrijdige en meekoppelende ontwikkelingen kan nog aan de NOVI worden toegevoegd. Een voorbeeld is Schiphol. Het kabinet acht het in de ontwerp-NOVI aanmerkelijk dat de luchthaven zal blijven groeien, benoemt de relatie met de leefomgeving, gezondheid en milieu, en geeft aan dat de integrale beleidskeuzes met betrekking tot de luchtvaart worden gemaakt in het luchtvaartbeleid. De strijdigheid van de groei van de luchtvaart met de klimaatdoelstelling (Akkoord van Parijs) ontbreekt. Een forse beperking van de uitstoot van broeikasgassen kan immers niet zonder gevolgen blijven voor de omvang van de luchtvaart (PBL 2019b).

Stem het functioneren van de Rijksoverheid af op de gewenste samenhang uit de Omgevingswet

Juist de Rijksoverheid zou de NOVI moeten opstellen vanuit de integrale intentie zoals verwoord in de Omgevingswet. Niet alleen omdat het Rijk een voorbeeldfunctie heeft, maar vooral ook om aan provincies, gemeenten en maatschappelijke actoren duidelijkheid te bieden over de inhoudelijke positie van de Rijksoverheid.

De ontwerp-NOVI vertrekt vanuit bestaande sectorale beleidslijnen, en voegt daar enkele inrichtingsprincipes en een verdere uitwerking voor het verstedelijkingsbeleid aan toe. De opsomming van nationale belangen vertoont soms een grote overlap. Ze lijken dan meer voort te komen uit de ambtelijke verkaveling binnen de Rijksoverheid, dan uit een inhoudelijke analyse. We zien dat het moeilijk is om van de twintig onderscheiden sectorale nationale belangen te komen tot samenhangende en van instrumenten voorziene beleidskeuzes. Het verdient aanbeveling om als kabinet te bezien welke blokkades er precies tussen en binnen de departementen bestaan om aan de integrale intentie van de Omgevingswet tegemoet te komen, alvorens in de tweede helft van dit jaar de NOVI te kunnen afronden.

Ga bewust om met onzekerheden

Het is volgens de Memorie van Toelichting de bedoeling dat omgevingsvisies werken met verschillende scenario's. Zo kan in omgevingsvisies beter rekening worden gehouden met alle onzekerheden over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

De ontwerp-NOVI bevat geen scenario's, en gaat zo aan veel onzekerheden voorbij. Zo stelt het kabinet in de ontwerp-NOVI dat er 1 miljoen extra woningen nodig zijn in 2030. Dat kan echter wringen met de toekomstige woningvraag die qua omvang en locatie omgeven is door

grote onzekerheden. Hoe gaat het kabinet om met risico's en onzekerheden rondom de woningvraag, en rondom mobiliteit waarvan de ontwikkelingen in het verlengde van de woningvoorraad nog sterker kunnen divergeren (CPB & PBL 2015)?

Het doordenken van scenario's, het analyseren van onzekerheden en het op basis daarvan uitwerken van robuuste beleidsstrategieën zal bij de verdere uitwerking en de eerstvolgende actualisering van de NOVI nog veel aandacht vragen.

Geef heldere kaders mee aan verdere uitwerkingen

Het kabinet stelt voor om de NOVI op een groot aantal terreinen verder te laten uitwerken; door departementen in sectorale visies en programma's, en door decentrale overheden (met de Rijksoverheid) in omgevingsagenda's en NOVI-gebieden. Zoals al eerder is aangegeven, is dat op veel terreinen een begrijpelijke en terechte keuze, maar is het ook nodig dat de NOVI bepaalde vraagstukken in samenhang adresseert en keuzes maakt.

In deze fase van de beleidsvorming is goed verwachtingsmanagement van groot belang. Dat kan door in de NOVI en de daarbij horende Uitvoeringsagenda heldere kaders mee te geven voor deze uitwerkingen: welk doel dienen ze, op welke tijdstermijn worden ze verwacht, welk type bouwstenen leveren ze aan, hoe moeten deze landen in de eerstkomende actualisering van de NOVI? Daarbij verdienen de risico's die de Plan-mer (RoyalHaskoningDHV 2019) benoemt (vooral voor milieu, gezondheid, welzijn, natuur, landschap en openbare ruimte) specifieke aandacht.

Met deze duidelijkheid kan het kabinet bijdragen aan een gelijkwaardig en langjarig partnerschap. Daar hebben gemeenten, provincies, en waterschappen al eerder op aangedrongen.

Agendeer hervorming van instrumenten

De evaluatie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) liet zien dat veel winst is te behalen met een goed doordachte instrumentenmix (Oostdijk et al. 2016). Voor het halen van de samenhangende doelen van de NOVI zijn de instrumenten van de Omgevingswet niet toereikend. Veel andere, meer sectorale instrumenten zijn van minstens zo groot belang. Denk aan het faciliteren van duurzamer consumentengedrag en de daarmee samenhangende vraag naar duurzamere producten (bijvoorbeeld via fiscale instrumenten), aan financiële instrumenten als investeringsfondsen voor de energietransitie, of aan het benutten van 'anders betalen voor mobiliteit' (noodzakelijk vanwege het wegvallen van de motorbrandstofaccijns door de elektrificatie van het wagenpark) voor bereikbaarheids- en milieudoelstellingen.

Specifieke aandacht verdienen ook de instrumenten die doelen van het omgevingsbeleid juist in de weg staan. Het verdient bijvoorbeeld aanbeveling om het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) samen met het Infrastructuurfonds (en andere relevante programma's) inhoudelijk te koppelen aan de NOVI. Zo kunnen besluiten over verstedelijking en infrastructuur in samenhang tot stand komen. De NOVI zou de hervorming van deze instrumenten kunnen agenderen.

Samenvattend

Het kabinet staat voor de taak aan te geven hoe het de nationaal-regionale en sectoraal-integrale samenhang tussen omgevingsopgaven ziet, zowel in de ruimte als in de tijd. Ook ligt de vraag voor welke betekenis het kabinet wil toekennen aan omgevingskwaliteit in het veranderende Nederland van nu en in de toekomst. Welk hoofdlijnenverhaal over de fysieke leefomgeving wil het kabinet schetsen voor de ontwikkeling van het land? Dat biedt andere overheden en maatschappelijke partijen richting bij het afstemmen van mogelijk botsende belangen, zoals op het terrein van de woningbouw, de energietransitie, de verduurzaming van landbouw en natuur en de wisselwerking tussen economie en leefomgeving. Daarbij is het nodig dat de Rijksoverheid samenhang brengt in de benodigde instrumenten om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, onder meer dienstbaar aan de samenwerking tussen overheden onderling en met andere relevante actoren.

De NOVI bevat een ambitieus toekomstperspectief, een belangrijke voorwaarde om de samenleving te mobiliseren. De belangrijkste aandachtspunten voor de definitieve NOVI (december 2019) liggen in het verder betrekken en het agenderen:

- de maatschappij verder betrekken met het toekomstperspectief als vertrekpunt;
- nationale samenhangende keuzes agenderen;
- heldere kaders meegeven aan het vervolgtraject (visies, programma's, omgevingsagenda's, NOVI-gebieden);
- hervorming van instrumenten agenderen.

De Omgevingswet gaat per 2021 in. De eerstkomende actualisering van de NOVI biedt de kans om resultaten van de uitwerkingen mee te nemen en nog beter te voldoen aan de hoge ambities uit (de Memorie van Toelichting op) de Omgevingswet. Het PBL heeft uit de Omgevingswet en de bijbehorende Memorie van Toelichting een analysekader afgeleid dat nu gehanteerd is voor de ex ante evaluatie.

De belangrijkste aandachtspunten voor de actualisering van de NOVI (2020/2021) liggen in het maken van keuzes:

- belangrijke samenhangende nationale keuzes maken;
- de resultaten van de uit- en doorwerkingstrajecten onderling afstemmen, en vastleggen in de NOVI;
- scenario's opstellen, onzekerheden verkennen, en beleid adaptief maken.

Inleiding

Aanleiding

Het (toenmalige) ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het PBL in januari 2015 gevraagd een ex ante evaluatie op te stellen van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze ex ante evaluatie verloopt in een iteratief proces met het opstellen van de NOVI. Op basis van concepten van de NOVI stelt het PBL verschillende adviezen op. Zo was er gelegenheid om aanbevelingen vanuit de ex ante evaluatie vanaf de start van het opstellen van de NOVI mee te nemen.

De eerste stap in dit proces was de PBL-studie *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie* (PBL 2016c). Deze bevatte een inventarisatie van inhoudelijke thema's voor het nationale omgevingsbeleid. Mede op basis van deze publicatie maakte het ministerie van BZK de startnota *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie* (Ministerie van BZK 2017).

De Omgevingswet en de erbij horende Memorie van Toelichting bevatten een groot aantal randvoorwaarden voor omgevingsvisies. Uit deze randvoorwaarden heeft het PBL als tweede stap criteria afgeleid voor het evalueren van omgevingsvisies. Deze zijn beschreven in het rapport *Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie* (PBL 2018d). Op basis van deze criteria bevatte dat rapport ook een reflectie op het *Kabinetperspectief NOVI* (Ministerie van BZK 2018).

De derde stap is deze nu voorliggende studie, met een ex ante evaluatie van de ontwerp-NOVI (Ministerie van BZK 2019). De aanbevelingen bouwen voort op die uit de eerdere publicaties.

Omgevingsvisies volgens de Omgevingswet

De Omgevingswet is een kaderwet, met een heel scala aan instrumenten. De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. Figuur 1 maakt inzichtelijk hoe instrumenten van de Omgevingswet in een ideaaltypische beleidscyclus worden geplaatst (zie tekstkader 1).

Een van de instrumenten uit de Omgevingswet is de omgevingsvisie. Rijk, provincies en gemeenten stellen ieder een omgevingsvisie op: een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie is zelfbindend voor de opstellende overheid. De omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.

1 De omgevingsvisie in de beleidscyclus van de Omgevingswet

De figuur en de tekst in dit kader zijn (grotendeels letterlijk) overgenomen uit: <https://aan-deslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/beleidscyclus>.



Figuur 1
De omgevingsvisie als een van de instrumenten in de beleidscyclus van de Omgevingswet

Beleidsontwikkeling

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus staat voor de 'beleidsontwikkeling'. Belangrijke input voor een omgevingsvisie is het resultaat van het vorige kwart van de beleidscyclus: monitoring en evaluatie. De signalen uit monitoring en evaluatie kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van een omgevingsvisie.

Programma's kunnen ook visievormend zijn. Bijvoorbeeld als de overheid in het programma het beleid uit de omgevingsvisie voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of gebied uitwerkt.

Beleidsdoorwerking

De overheid kan de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Daarmee kunnen ook andere overheden worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het beleid. Dat kan bijvoorbeeld door eisen vast te leggen in omgevingswaarden, of door een programma vast te stellen.

Uitvoering

In het onderste kwart aan de linkerzijde van de cyclus staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal. Burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Hiermee is dit kwart een uitzondering op de andere drie waarin alleen de overheid centraal staat. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig

is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels, zoals een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

Als toestemming van de overheid nodig is, verloopt die in principe via een omgevingsvergunning. Daarnaast kent de Omgevingswet het projectbesluit. Hiermee kan een overheidsinstantie zelf de regie nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg of een dijkverlegging.

Terugkoppeling

Het bovenste kwart aan de linkerkant staat voor de ‘terugkoppeling’. Met toezicht en handhaving wordt toegezien op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen nodig is en/of aanpassing van de inzet van instrumenten.

Evaluatiecriteria voor omgevingsvisies

De Memorie van Toelichting voor de Omgevingswet (Tweede Kamer 2014a) benadrukt de noodzaak van een omgevingsvisie als ‘één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn’:

‘Een omgevingsvisie gaat onder meer in op de **samenhang** tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De gedachte van de regering is dat een **duurzame ontwikkeling** van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van **één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn**. Daarvoor is de omgevingsvisie.’



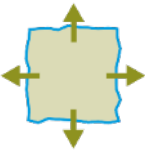

‘De fysieke leefomgeving is **breder dan alleen de ruimtelijke aspecten**: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de **hele breedte van de fysieke leefomgeving** zoals bedoeld in de Omgevingswet. Hoofdpijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken ook deel uit van de omgevingsvisie. Tot het begrip «grondgebied» behoort ook de onder- en bovengrond op verschillende niveaus en het water. Het kan, zoals aangegeven, **ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is**’ (Tweede Kamer 2014a; vetgedrukt: PBL).

Daarnaast geven de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting nog een groot aantal andere randvoorwaarden aan voor omgevingsvisies. Uit die randvoorwaarden heeft het PBL criteria afgeleid voor het evalueren van omgevingsvisies (tabel 1).

De vier hoofdcriteria zijn:

1. samenhang en visie;
2. volledigheid;
3. participatie en samenwerking;
4. doelgerichtheid en duidelijkheid.

Tabel 1
Evaluatiecriteria voor omgevingsvisies op basis van de Omgevingswet en de
Memorie van Toelichting

	<p>1. Samenhang en visie:</p> <ol style="list-style-type: none"> integrale, richtinggevende langetermijnvisie, gericht op duurzaamheid; inspelen op onzekerheden; benoemen van strijdigheden en meekoppelende ontwikkelingen.
	<p>2. Volledigheid:</p> <ol style="list-style-type: none"> de relevante omgevingsopgaven; zowel ontwikkeling als gebruik, beheer, bescherming en behoud; beginselen: voorzorg, preventief handelen, bronaanpak, de vervuiler betaalt.
	<p>3. Participatie en samenwerking:</p> <ol style="list-style-type: none"> integrale verkenning en vroegtijdige participatie; afstemming internationaal en met decentrale overheden; afstemming met parallelle beleidstrajecten.
	<p>4. Doelgerichtheid en duidelijkheid:</p> <ol style="list-style-type: none"> duidelijkheid rollen Rijksoverheid en andere actoren; onderbouwing en samenhangende structuur van doelen en maatregelen; randvoorwaarden aan verdere uitwerkingen, inzet en aanpassing instrumenten.

Bron: PBL (2018d)

De aanbevelingen in deze ex ante evaluatie van de ontwerp-NOVI sluiten aan bij de vier evaluatiecriteria, en zijn beschreven in het volgende hoofdstuk:


1. maak samenhangende nationale keuzes en ga daarbij bewust om met onzekerheden (vanuit criterium 1);
2. geef richting met kwaliteiten (vanuit criterium 2);
3. gebruik het toekomstperspectief als vertrekpunt (vanuit criterium 3);
4. bied zicht op doorwerking en uitvoering (vanuit criterium 4).

De NOVI gaat jaarlijks geactualiseerd worden. Dit biedt de kans om tijdig (de Omgevingswet gaat per 2021 in) met een geactualiseerde NOVI te komen, die nog beter voldoet aan de hoge ambities uit (de Memorie van Toelichting op) de Omgevingswet.

Vier aandachtspunten

voor de Nationale Omgevingsvisie

1. Maak samenhangende nationale keuzes en ga daarbij bewust om met onzekerheden

Evaluatiecriterium	Aandachtspunten	
	Voor de definitieve NOVI (dec 2019)	Voor de actualisering NOVI (dec 2020)
Samenhang en visie 	<ul style="list-style-type: none">• Nationale samenhangende keuzes agenderen• Tegenstrijdige en meekoppelende ontwikkelingen in beeld brengen	<ul style="list-style-type: none">• Samenhangende nationale keuzes maken• Scenario's toepassen

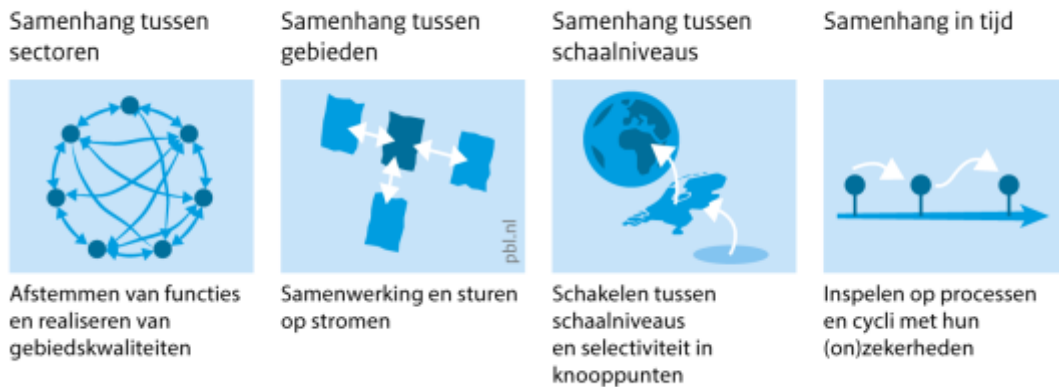
Nationale samenhangende keuzes

De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet geeft aan dat in de omgevingsvisie 'visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed niet alleen wordt samengevoegd, maar ook met elkaar wordt verbonden'. Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, 'niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen'.

Een samenhangende visie, zoals de Omgevingswet vraagt, hoeft niet gelijk alles met alles te verbinden. Dat zou een brug te ver zijn, gesteld dat dit hoe dan ook een reëel perspectief zou zijn (PBL 2017b). Er is geen behoefte aan een blauwdruk; die zou onvoldoende ruimte laten voor dynamiek, flexibiliteit, diversiteit en betrokkenheid. Het verdient wel aanbeveling om de besluitvorming over enkele specifieke onderwerpen – die een duidelijk breder dan sectoraal karakter hebben, en bovenregionaal van schaal zijn – te laten plaatsvinden in het kader van het proces van de NOVI. De Rli (2018) spreekt in dat verband over een 'integrerend opgavegericht' beeld, geen 'integraal' beeld. Hiermee bedoelt de raad dat de visie sectorale visies en plannen met beleid – nationaal én regionaal – voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau moet verbinden.

Een omgevingsvisie heeft betrekking op een veelheid aan beleidsterreinen, die nog te vaak gescheiden opereren en elk hun eigen begrippenkader en benaderingswijze hebben. Het PBL (2016c) heeft een analysekader geschetst, waarbij op basis van vier typen samenhang op gestructureerde wijze samenhangende thema's voor het omgevingsbeleid zijn te inventariseren (zie figuur 2).

Vier typen van samenhang



Bron: PBL

Figuur 2

Analysekader waarbij op basis van vier typen samenhang op gestructureerde wijze samenhangende thema's voor het omgevingsbeleid zijn te inventariseren.

Bron: PBL (2016c)

Samenhang tussen sectoren

In de ontwerp-NOVI worden veel hoofdlijnen overgenomen uit het bestaande klimaat- en energiebeleid, de Woonagenda en de Landbouwvisie. Overkoepelende gebiedskwaliteiten als *quality of living*, landschapskwaliteit en gezondheid in de stad worden in de ontwerp-NOVI genoemd. De NOVI kan deze kwaliteiten nog meer belang toekennen door ze in te zetten als overkoepelende doelen, die mede richtinggevend zijn voor de functies in een gebied. In de integrale verstedelijkingsstrategie is leefomgevingskwaliteit al uitgangspunt voor verstedelijking; dit kan als voorbeeld dienen voor de rol van gezondheid, en de aanpak van andere opgaven. Bijvoorbeeld door gezondheidsaspecten in het landelijk gebied mede richtinggevend te laten zijn voor de ontwikkeling van de veehouderij.

Samenhang tussen gebieden

In de ontwerp-NOVI wordt geen aandacht besteed aan de samenhang tussen gebieden. Bijvoorbeeld hoe zijn regio's met elkaar verknoot, en draagt de ontwikkeling van de ene regio bij aan die van de andere? Of hoe sturend wil het kabinet de energie-infrastructuur laten bij de keuze van locaties voor de opwekking van hernieuwbare energie? Of denk aan 'anders betalen voor mobiliteit' als manier om verkeersstromen te sturen; de motorbrandstofaccijns is immers met het elektrificeren van het wagenpark geen volhoudbare bron van overheidsinkomsten.

Samenhang tussen schaalniveaus

Wat betreft de samenhang tussen schaalniveaus wordt in de ontwerp-NOVI het grote belang van de regio onderkend. Op dat schaalniveau komen veel onderwerpen samen. In de ontwerp-NOVI is ervoor gekozen om veel zaken gebiedsgericht nader uit te laten werken. Welke betekenis gebieden voor elkaar hebben, en hoe de schaalniveaus aan elkaar zijn gekoppeld, kan nog meer aandacht krijgen. Hoe draagt de ontwikkeling van de ene regio bij aan die van de andere en Nederland als geheel? Op welke schaalniveaus wil Nederland in een circulaire economie de kringlopen sluiten?

Samenhang in tijd

De samenhang in tijd – met een bewust inspelen op processen met hun (on)zekerheden – verdient in de NOVI meer aandacht. Denk daarbij aan de grote onzekerheden in huishoudensontwikkeling en hun gevolgen voor de woningbouwopgave en de mobiliteitsontwikkeling (zie ook de paragraaf over onzekerheden in dit hoofdstuk).

De ontwerp-NOVI is dus vooral gericht op sectoren en op schaalniveaus. Daarmee beweegt het kabinet zich vooral in deze twee spanningsvelden: integraal-sectoraal en centraal-decentraal. Dat maakt de totstandkoming van deze visie al tot een gevoelig proces. Het kabinet kiest daarin nu duidelijk positie, en laat met de NOVI veel beleidsruimte aan komende sectorale en gebiedsgerichte beleidstrajecten. Op veel terreinen is dat een terechte keuze. Toch is het ook evident dat sommige keuzes niet op sectoraal of regionaal niveau kunnen worden gemaakt; sommige opgaven vereisen beslissingen in samenhang en op nationaal niveau. In de volgende paragraaf geven we een aantal voorbeelden.

Opgaven die om een samenhangend nationaal antwoord vragen

In wat voor Nederland willen we graag leven in 2050? In de ontwerp-NOVI is het toekomstperspectief in wervende bewoordingen uitgewerkt voor vijf thema's. Het verdient aanbeveling om het toekomstperspectief verder te versterken door juist ook omgevingsopgaven te adresseren die beslissingen vergen in samenhang en op nationaal niveau. Vervolgens kunnen de bijbehorende keuzes worden gemaakt. Aandacht voor deze vraagstukken draagt bij aan de robuustheid van de NOVI.

Als voorbeeld enkele vragen (niet-limitatief) die zich in de komende jaren zullen aandienen, gerangschikt naar de vijf thema's uit het toekomstperspectief (zie ook figuur 3).

Ongeadresseerde opgaven



Figuur 3

Enkele voorbeelden van omgevingsopgaven die de NOVI kan benoemen, die juist beslissingen vergen in samenhang en op nationaal niveau.

Een klimaatbestendige Delta

- Hoe wil Nederland zich – ook met oog op de langere termijn (ook na 2050) – klimaatbestendig ruimtelijk ontwikkelen? (Hoe) wordt daarbij voldoende rekening gehouden met een mogelijke versnelling in de zeespiegelstijging (Haasnoot 2018)? Welke sturing wil het kabinet in het verlengde hiervan aan ruimtelijke ontwikkelingen geven?
- Welke bijdrage moeten luchtvaart (PBL 2019b) en zeescheepvaart leveren om de klimaat- en milieudoelen te kunnen halen? Wat betekent de hierbij horende ontwikkeling voor bijvoorbeeld verstedelijking en de kwaliteit van de leefomgeving rondom Schiphol, en voor de concurrentiepositie van en afvalstromen (bunkerolie) in de haven van Rotterdam? Wat betekent dit voor de bijdragen die andere sectoren aan deze doelen moeten leveren?

- Hoe sturend wil het kabinet de energie-infrastructuur laten zijn voor de locatie van opwekking van hernieuwbare energie? Is de energie-infrastructuur volgend op de Regionale Energiestrategieën met onder andere locaties voor de opwekking van wind- en zonne-energie, of moeten deze locaties worden gevonden nabij de infrastructuur? In hoeverre moeten natuur en landschap bepalend zijn bij de capaciteitsuitbreiding van de infrastructuur, en daarmee locaties voor energieopwekking? En wat is een geschikt moment voor het Rijk, als belangrijkste investeerder in de energie-infrastructuur, om basale keuzes te maken tussen elektriciteit en/of waterstof als energiedrager?

Een concurrerende, duurzame en circulaire economie

- Het economisch zwaartepunt in de wereld verplaatst zich naar Zuidoost-Azië. Op welke schaalniveaus wil Nederland in een circulaire economie de kringlopen sluiten, mede gegeven de geopolitieke beschikbaarheid van grondstoffen? Wat betekent dit voor de infrastructuur voor transport en be- en verwerking van grondstoffen en producten? Hoe wil Nederland bijvoorbeeld de aanvoer van strategische grondstoffen (zoals biomassa voor een *biobased* chemie) verzekeren, en welke gevolgen heeft dat voor de infrastructuur (bijvoorbeeld voor de aanvoer van biomassa vanuit Frankrijk of de Oekraïne) (PBL 2013)?
- Welke relaties (zoals op het gebied van infrastructuur, landbouw, natuur, water) zijn van belang in Noordwest-Europees verband en verdienen versterking? Welke Nederlandse regio's zouden bij voorrang op internationale infrastructuur moeten worden aangesloten?
- De Noordwest-Europese zeehavens concurreren onderling met een steeds grotere diepgang. Wil Nederland deze concurrentie blijven faciliteren, of verdient het aanbeveling om afspraken te maken met de buurlanden om de maximale diepgang van de zeehavens op elkaar af te stemmen? Hoe hangt dit samen met de ecologie in de Delta (bijvoorbeeld verdieping van de Westerschelde en natuurcompensatie) en de landzijdige bereikbaarheid (vergroting van de piekcapaciteit van achterlandverbindingen) (PBL 2013)?
- Hoe kan, naarmate de energietransitie vordert, de nazorg over de fossiele infrastructuur het beste worden georganiseerd? Welk hergebruik is mogelijk en wenselijk? Komen de kosten ten laste van het bedrijfsleven of de samenleving (denk bijvoorbeeld aan de mijnschade in Groningen)? Welke combinatie van nazorg met andere opgaven is wenselijk?

Kwaliteit van leven in stad en dorp

- Waar ligt de precieze balans tussen het sterker maken van sterke regio's en het ondersteunen van de economisch zwakkere regio's, om ze op een hoger plan te krijgen en de verschillen binnen Nederland niet te groot te laten worden? Hoe zijn regio's met elkaar verknoopt, en draagt de ontwikkeling van de ene regio bij aan die van de andere en Nederland als geheel (PBL 2019a)?

Nabijheid en betrouwbare verbindingen

- Hoe kunnen wonen, werken en mobiliteit zich in samenhang ontwikkelen? De NOVI kiest voor enkele grootschalige ontwikkelingslocaties waaronder de regionale sleutelgebieden van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Een locatie als 'Amsterdam Zuidwest - Kerncorridor - Stadscentrum Hoofddorp' (tussen Zuidas en Schiphol) zal in de praktijk in belangrijke mate ook een werklocatie en niet alleen een woonlocatie zijn. Dit kan leiden tot een nog grotere eenzijdige belasting van de infrastructuur tussen werkgebieden als Schiphol en omgeving en woongebieden als Almere.
- Het geleidelijk aan wegvallen van de brandstofaccijns als inkomstenbron voor de overheid (bij het elektrificerende wagenpark) vraagt om alternatieve financieringsbronnen voor investeringen in mobiliteit. Kunnen deze tegelijkertijd ook bijdragen aan het geleiden van verkeersstromen ('anders betalen voor mobiliteit' en daarmee aan doelstellingen op het gebied van mobiliteit en milieu)?

- Welke herordening van de financiële middelen voor bereikbaarheid (mobiliteit en verstedelijking) is nodig, gegeven de samenhangende ambities op het gebied van mobiliteit, woningbouw en klimaat (duurzame verstedelijking)? Hoe verhouden de NOVI en het Mobiliteitsfonds zich in dat verband tot elkaar (PBL 2016c)?

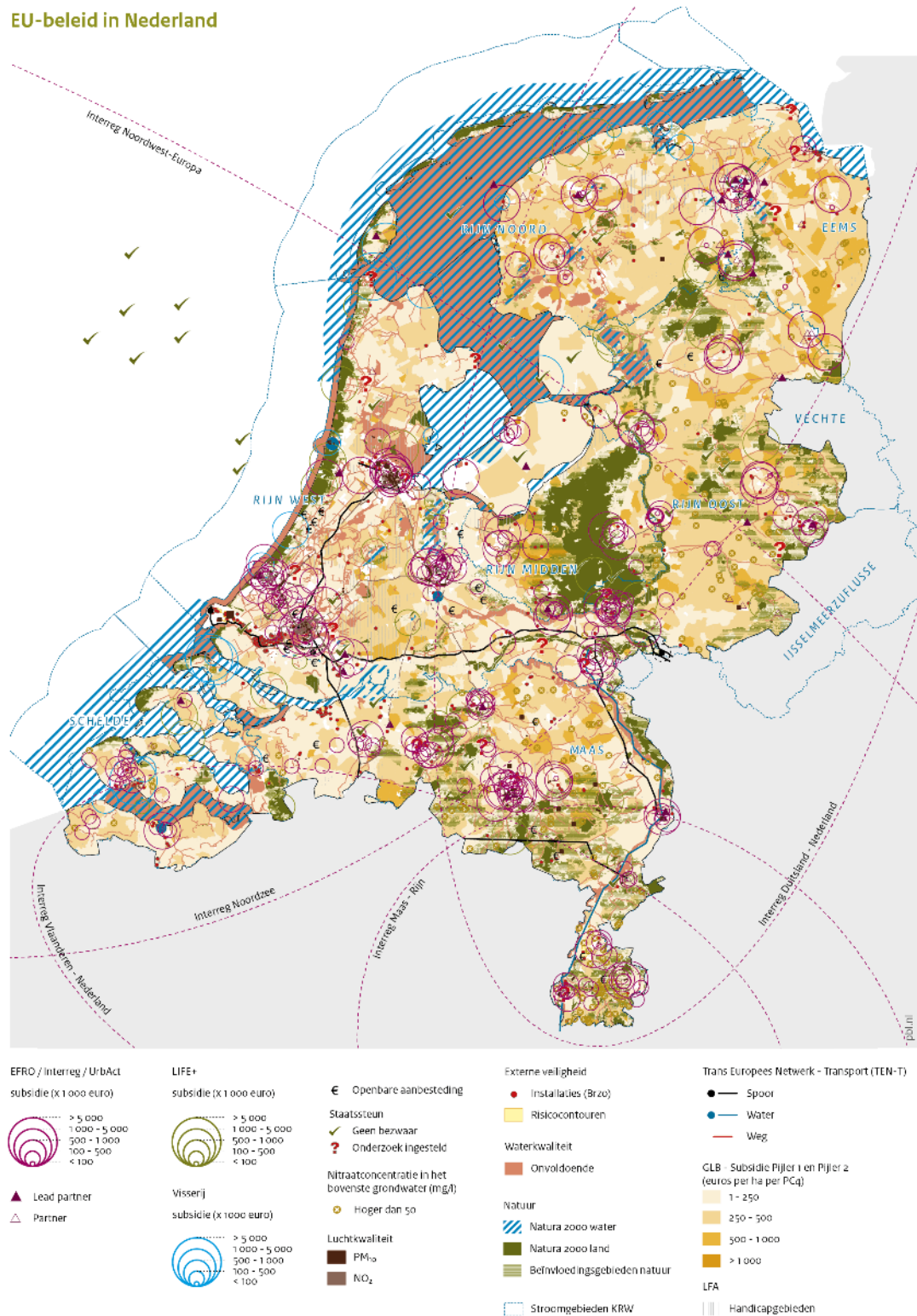
Veilig en gezond, herkenbaar en natuurlijk

- De mondiale biodiversiteit gaat sterk achteruit (IPBES 2019). Welke ecologische voetafdruk wenst Nederland zich elders op de wereld te permitteren (PBL 2019d)? Hoeveel biomassa wenst Nederland van eigen bodem te gebruiken en te importeren, en voor welke doeleinden (brandstof, veevoer, bouw materiaal en/of *biobased* grondstof)? Wil Nederland een zodanige inrichting dat soorten zich met het veranderende klimaat kunnen verplaatsen?
- In lijn met de landbouwvisie van het kabinet staat de NOVI een circulaire en natuurinclusieve landbouw voor. Maar wat betekenen deze begrippen voor bijvoorbeeld omgevingskwaliteit en herstel van biodiversiteit? En hoe kan de herziening van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gaan bijdragen aan omgevingskwaliteit en herstel van biodiversiteit? De NOVI is daarvoor afhankelijk van de nog lopende operationalisering van de landbouwvisie. Deze geeft wellicht een nadere definitie en uitwerking naar bedrijfstakken en gebieden. Het is ook nog wachten op het antwoord op de vraag in hoeverre deze operationalisering zal ingaan op de rol van consumentengedrag, industrie en detailhandel.

Enkele thema-overstijgende vragen

- Hoe wil Nederland omgaan met het elkaar overlappende Europese sectorale beleid? Er bestaat geen Europese ruimtelijke ordening die het sectorale beleid op elkaar afstemt. Het nationale niveau speelt een cruciale rol als intermediair tussen beleidsvorming op EU-niveau en de decentrale overheden binnen Nederland. Bovendien heeft de nationale overheid een belangrijke rol in de nationale implementatie van Europees beleid (zie figuur 4; Evers & Tennekes 2014).
- Hoe beïnvloeden de verschillende beleidslijnen van de NOVI elkaar? De NOVI benoemt bijvoorbeeld Haven-Stad in Amsterdam conform de woondeals als een grootschalige ontwikkelingslocatie. De nabije aanwezigheid van veevoerindustrie (overslag van soja door Cargill) bemoeilijkt de ontwikkeling van een woonfunctie op deze locatie. De NOVI staat tegelijkertijd een circulaire landbouw voor. Indien circulair betekent dat kringlopen op Europees of lager schaalniveau moeten worden gesloten, dan maakt dit de aanwezigheid van veevoederimport uit andere continenten overbodig. Dat kan van grote invloed zijn op de woningbouw mogelijkheden rond deze locatie.
- Hoe kunnen gemeenten een integrale wijkaanpak (energietransitie, klimaatadaptatie, herstructurering) vormgeven, en wat is hierbij de rol van het Rijk (zie ook tekstkader 5)?

EU-beleid in Nederland



Bron: Evers & Tennekes (2014)

Figuur 4

Vrijwel heel Nederland heeft te maken met overlappend Europees sectoraal beleid. Het nationale niveau speelt een cruciale rol als intermediair tussen beleidsvorming op EU-niveau en de decentrale overheden binnen Nederland.

Onzekerheden en scenario's

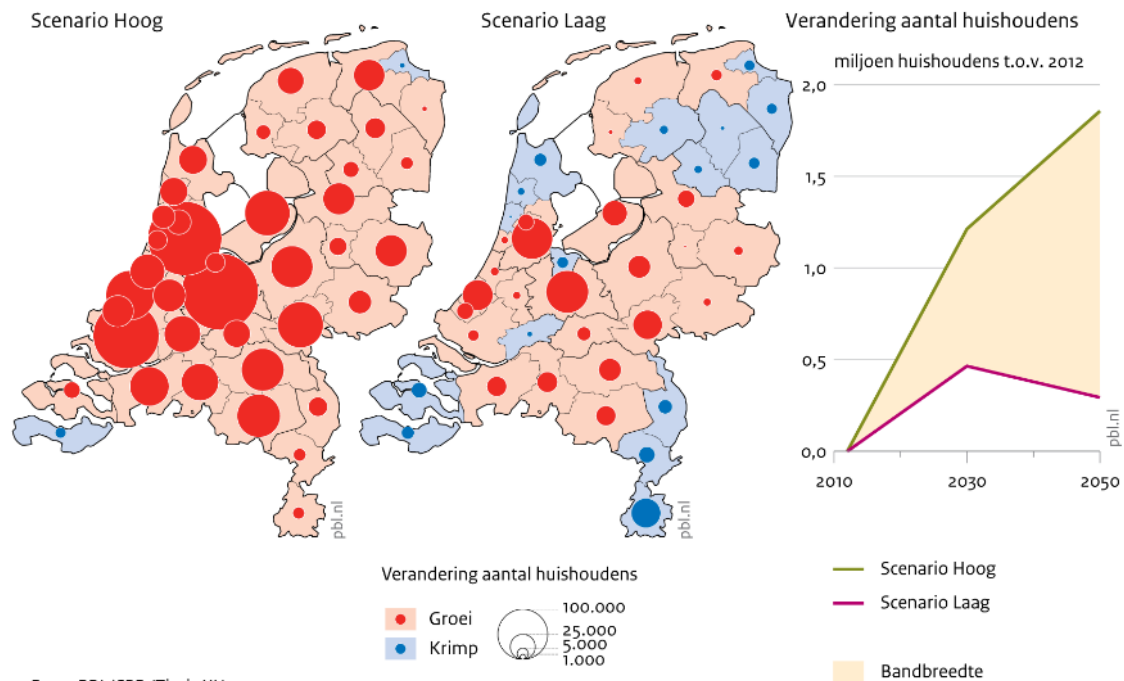
Volgens de Memorie van Toelichting is het de bedoeling van de Omgevingswet dat omgevingsvisies werken met verschillende scenario's: 'De Omgevingsvisie beschrijft beelden van de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving. Daarin worden ontwikkelingen, trends en gewenste ontwikkelingen op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer in diverse scenario's met elkaar in verband gebracht. Het doel is om planmatig en flexibel te kunnen inspelen op onzekerheden die eigen zijn aan deze beelden.'

Er zijn diverse manieren om 'van de toekomst te leren' zodat nu betere beslissingen kunnen worden genomen (Dammers 2000). Toekomstverkenningen maken het mogelijk om geschikte handelingswijzen, *strategieën*, vooraf uit te werken, wat de succeskans van een handelingswijze vergroot.

CPB en PBL (2015) hebben onzekerheden en bandbreedtes in beeld gebracht in de WLO-scenario's, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de woningvraag. De bandbreedte in de huishoudensontwikkeling loopt tussen de 8 miljoen en 8,7 miljoen in 2030 tot tussen de 7,8 miljoen tot 9,3 miljoen in 2050 (ten opzichte van 7,5 miljoen huishoudens in 2012). De toekomstige woningbehoefte blijkt dus enorm uiteen te kunnen lopen, en loopt ook per regio sterk uiteen (figuur 5).

In de *Ruimtelijke Verkenningen 2019* gaat het PBL verder in op de onzekerheden in verstedelijking en mobiliteit. Hierbij gaat het niet alleen over onzekerheden in typen ontwikkelingen (technologisch, sociaal-maatschappelijk, ruimtevraag, voorkeuren) en in locaties, maar ook over verschillende manieren waarop actoren (overheid, markt, burgers, maatschappelijk middenveld) hier op reageren, en over verschillen in maatschappelijke waardering van zowel problemen als oplossingen.

Bandbreedte huishoudensontwikkeling volgens WLO-scenario's, 2012 – 2050



Figuur 5

De bandbreedte in de huishoudensontwikkeling loopt tussen de 8 miljoen en 8,7 miljoen in 2030 tot tussen de 7,8 miljoen tot 9,3 miljoen in 2050. Daarmee bestaat er een grote onzekerheid over de huishoudensontwikkeling en daarmee de locatie en omvang van de woningvraag.

De scenario's helpen inzicht daarin te krijgen. Bovendien bieden ze een gemeenschappelijke taal om communicatie tussen verschillende betrokken partijen over nog onbekende toekomst te faciliteren en niet alleen verschillen, maar ook overeenkomsten te verkennen en bespreekbaar te maken (PBL 2019c).

De ontwerp-NOVI gaat vooralsnog voorbij aan een aantal onzekerheden, bevat geen scenario's, en heeft daardoor beperkte aanzetten tot adaptief beleid. Zo stelt het kabinet in de ontwerp-NOVI onder het nationaal belang 'Zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woningbehoeften' simpelweg dat er 1 miljoen extra woningen nodig zijn in 2030. Dat kan wringen met de toekomstige woningvraag die qua omvang en locatie omgeven is door grote onzekerheden, en met ontwikkelingen in de mobiliteit die in het verlengde van de woningvoorraad nog sterker kunnen divergeren (CPB & PBL 2015). Waar de ontwerp-NOVI stelt dat er in 2030 1 miljoen extra woningen nodig zijn, kan de toename van het aantal huishoudens in 2030 uiteenlopen tussen de 500.000 en 1,2 miljoen (ten opzichte van 7,5 miljoen huishoudens in 2012). Op termijn van 2050 loopt dit nog sterker uiteen, en is in veel regio's zelfs niet eens duidelijk of er sprake zal zijn van groei dan wel krimp van het aantal huishoudens.

Door voorbij te gaan aan de enorme bandbreedte in huishoudensontwikkeling, maakt het kabinet de NOVI erg kwetsbaar voor veranderende ontwikkelingen. Een eerder beleidsstuk, de *Structuurvisie Randstad 2040* (Ministerie van VROM 2008) ging ook voorbij aan dergelijke onzekerheden, ondanks een dringend advies van de planbureaus (RPB et al. 2008). Die structuurvisie ging geheel uit van een hoge woningvraag. Toen de economische ontwikkeling tegenzat en de woningvraag inzakte, had dit beleid daar geen antwoord op en verdween de nota geheel uit het zicht.

Het doordenken van scenario's, het analyseren van onzekerheden en het op basis daarvan uitwerken van robuuste beleidsstrategieën zal bij de verdere uitwerking van de NOVI nog extra aandacht vragen. Datzelfde geldt voor de afstemming in tijd en ruimte van de uitwerkingen die de ontwerp-NOVI aankondigt. Het verdient aanbeveling om de weerslag van deze uitwerkingen ook letterlijk op de kaart te zetten. Als de consequenties, de (verschillende en mogelijk conflicterende) ruimteclaims, duidelijk worden, zal de noodzaak van samenhangende besluitvorming ook breder gedeeld kunnen gaan worden (tekstkader 2).

2 Nederland Later

Er komen veel claims op de Nederlandse ruimte af. De meerwaarde van een samenhangende afweging van deze claims kan nog steviger op het netvlies komen te staan, door ze letterlijk op de kaart te zetten. In het verleden is dat al eens gedaan in de studie *Nederland Later* (MNP 2007). Eerst is het ruimtegebruik van Nederland in 2050 in kaart gebracht voor een autonome ontwikkeling, met voortzetting van bestaand beleid, met oog voor onzekerheden in ruimteclaims. Vervolgens zijn daar een aantal kijkrichtingen boven op gezet. Deze brengen het ruimtegebruik in beeld vanuit een aantal sectorale kijkrichtingen, zoals vanuit klimaatadaptatie, verstedelijking, energietransitie, landbouw en natuur. Ten slotte is in beeld gebracht in hoeverre deze kijkrichtingen zijn te combineren, en waar ook keuzes nodig zijn. Van verschillende opties zijn de effecten op de leefomgeving en aspecten van kosten en baten in beeld gebracht.

Een dergelijke aanpak kan ook in de komende tijd zijn vruchten afwerpen, parallel aan, en in wisselwerking met de uitwerkingen van de NOVI. Vraagstukken die daarbij aan de orde kunnen komen, zijn: hoe kan Nederland worden aangepast aan (verschillende varianten in) zeespiegelstijging, hoe kunnen de opties voor de energietransitie worden ingepast, hoe zijn bedrijven via materiaal- en stromen in een circulaire economie aan elkaar gekoppeld en wat is daarvan de ruimtelijke weerslag, welke inrichtingsvarianten kunnen tot herstel van biodiversiteit leiden, hoe verhoudt zich dit tot verschillende verstedelijkingsopties?

Adaptief beleid

De evaluatie van de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) bevatte de aanbeveling om in de NOVI expliciet aandacht te besteden aan de uitwerking en toepassingsmogelijkheden van adaptieve sturing en nieuwe sturingsarrangementen (Oostdijk et al. 2016). Adaptief beleid biedt de overheid de mogelijkheid om rekening houden met externe onzekerheden (PBL 2011a; PBL 2011b; CPB & PBL 2015). Adaptieve planning is een strategie waarbij investeringen worden vastgelegd voor een zo kort mogelijke toekomst of op zo'n manier dat tegen geringe kosten aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Vervolgens wordt in de gaten gehouden of, gezien de laatste ontwikkelingen, de geplande vervolginvesteringen nog nodig zijn. Grote risicovolle investeringsprojecten worden in delen opgeknipt, die zo nodig gefaseerd worden uitgevoerd of die worden afgelast als de prognoses tegenvallen (PBL 2011b).

De noodzaak van adaptief beleid doet zich bijvoorbeeld voor bij nieuwe verstedelijking en bij de aanleg van infrastructuur. De voortgaande bevolkings- en huishoudensgroei is op de lange termijn in veel regio's allerminst zeker. Dat vraagt om een adaptieve verstedelijkingsstrategie, en in het verlengde daarvan mobiliteitsstrategie, en om een beleid dat niet alleen is gericht op de omvangrijke vraag naar woningen op de korte termijn. Ook vraagt dit om permanente monitoring van demografische ontwikkelingen op regionaal en lokaal schaalniveau. Om adaptief te programmeren in het fysiek-ruimtelijk domein valt te denken aan de volgende stappen (KiM 2017):

- Bepaal heldere kantelpunten in de tijd, monitor de opgaven, vooral de relevante ontwikkelingen en gebruik dit inzicht om tijdig besluiten te kunnen nemen.
- Stel een ontwikkelpad op waarin de stappen, maatregelen en alternatieve paden in de tijd zijn uitgezet.
- Maak duidelijke afspraken (bijvoorbeeld over monitoring) over acties, besluiten en flexibiliteit.

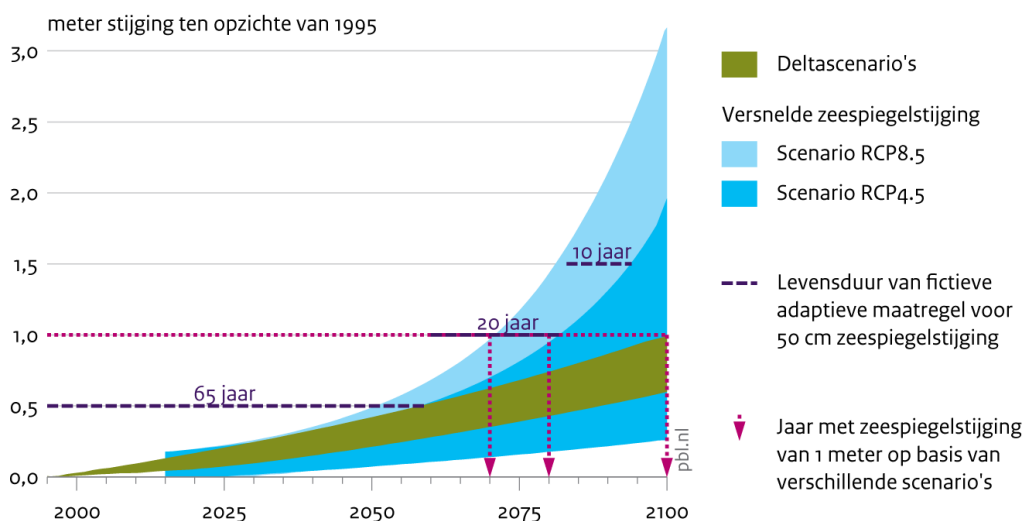
De ontwerp-NOVI bevat aanzetten tot adaptief beleid. Zo wil de ontwerp-NOVI in de haven- en industriegebieden in de komende decennia ruimte bieden aan zowel de 'oude' als de 'nieuwe' economie. De NOVI kan hier meer adaptief worden gemaakt door de drie stappen die hiervoor zijn genoemd uit te werken voor verschillende thema's die om adaptief beleid vragen. Het is ook zinvol om beleid uit te werken om het risico op het ontstaan van *lock in*-situaties te beperken (bijvoorbeeld voorkomen dat warmtenetten ook op langere termijn afhankelijk blijven van fossiele restwarmte).

Het verdient aanbeveling om de aangekondigde periodieke evaluaties van de NOVI als 'lerende evaluatie' in te richten. Een dergelijke aanpak leent zich bij uitstek voor beleid dat te maken heeft met transities, adaptief beleid, en met veel betrokken partijen.

Een adaptieve aanpak vergt bewust omgaan met onzekerheden, ook op de langere termijn. Een voorbeeld ligt in de zeespiegelstijging. Stijgt deze sneller dan verwacht, dan neemt de tijd af om adaptatiemaatregelen te treffen, zo laat een studie in opdracht van de Deltacommissaris zien (Haasnoot et al. 2018). Bij een onverhoopt veel snellere stijging, wordt de tijd om maatregelen te nemen steeds veel korter, en daarmee de functionele levensduur van maatregelen. Dan komt de optie in beeld om veel grotere stappen te maken (dus aanpassen aan grotere zeespiegelstijging).

Ook de tijd om nieuwe maatregelen te overdenken wordt steeds korter. Daarom verdient het aanbeveling om tijdig te beginnen met het uitwerken van maatregelpakketten, voor het geval dat de zeespiegelstijging sterker mocht toenemen.

Gevolgen van versnelde zeespiegelstijging



Bron: Deltares; bewerking PBL

Figuur 6

Bij een versnelde zeespiegelstijging neemt de levensduur van adaptatiemaatregelen af. Bijvoorbeeld: de functionele levensduur van een maatregel voor een zeespiegelstijging van 50 centimeter ligt nu op 65 jaar, maar kan bij extra versnelde zeespiegelstijging op 20 of zelfs 10 jaar komen te liggen. Bijvoorbeeld: een knippunt bij 1 meter treedt volgens de bovenwaarde van de Deltascenario's op rond 2100, maar komt bij een extra versnelde zeespiegelstijging al rond 2080 of 2070 te liggen (Haasnoot et al. 2018).

Tegenstrijdige en meekoppelende ontwikkelingen identificeren

Een omgevingsvisie identificeert volgens de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet tegenstrijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen. Een meekoppelende ontwikkeling die in de ontwerp-NOVI terecht wordt benoemd, is dat concentratie van wonen, werken en voorzieningen nabij knooppunten in het mobiliteitsnetwerk bestemmingen dichterbij elkaar brengt. Een grotere nabijheid van wonen en werken zal in principe bijdragen aan een optimale benutting van schaarse ruimte, betere bereikbaarheid en de kwaliteit en openheid van het buitengebied. Maar veel belangrijke tegengestelde en meekoppelende belangen op nationaal niveau blijven ook onbenoemd (tekstkader 3).

3 Expliciete belangenafweging gewenst

De NOVI kan in lijn met de Omgevingswet nog veel belangenafwegingen explicieter maken. Bij wijze van voorbeeld het volgende.

Schiphol


In de ontwerp-NOVI wordt gesignaleerd dat de vraag naar luchtvaart in de toekomst toeneemt. Gezien de verwachte wereldwijde groei van transport van personen en goederen, acht het kabinet het aannemelijk dat Nederland, met de derde luchthaven van Europa, ten minste een deel van die groei zal accommoderen. Tegelijkertijd heeft de ontwikkeling van Schiphol impact op de leefomgeving, gezondheid en het milieu. De ontwerp-NOVI geeft aan dat de integrale beleidskeuzes met betrekking tot de luchtvaart worden gemaakt in de Luchtvaartnota 2020-2050 en de Luchtruimherziening, en niet in de NOVI.

‘In de trajecten van de Luchtvaartnota 2020-2050 en de Luchtruimherziening worden keuzes gemaakt die relevant zijn voor de luchtvaart zelf, maar ook voor klimaat, gezondheid, veiligheid, economie en ruimtegebruik op de grond.’ Tegelijk streeft het kabinet een ambitieuze klimaatdoelstelling na (Akkoord van Parijs). De ontwerp-NOVI gaat niet in op de vraag of en/of hoe een verdere ontwikkeling van (de luchtvaart op) Schiphol, de kwaliteit van de leefomgeving en het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot 2, liefst 1,5 graden Celsius, te verenigen zijn. Een forse beperking van de uitstoot van broeikasgassen zal ook gevolgen hebben voor de omvang van de luchtvaart (PBL 2019b).

Landschap Groene Hart

De ontwerp-NOVI signaleert dat de samenleving grote waarde hecht aan het Nederlandse landschap. Het behouden en ontwikkelen van deze landschappen vraagt daarom extra aandacht van het Rijk. De visie benoemt ook een aantal waardevolle landschappen die extra bescherming behoeven. Een daarvan is het Groene Hart. Het is niet helemaal duidelijk wat het Rijk precies voorheeft met het Groene Hart, en of de belangstelling nu meer voortkomt uit een behoefte het Groene Hart te beschermen, dan wel om juist meer verstedelijkingsmogelijkheden te scheppen door het bestaande provinciale beschermingsregime af te zwakken. Aan de ene kant stelt de ontwerp-NOVI dat verstedelijking geconcentreerd moet gebeuren, en dat de grote open ruimten tussen stedelijke regio's hun openheid moeten bewaren. In stadsranden waar verrommeling zichtbaar is, is een sterke kwaliteitsverbetering gewenst. Aan de andere kant wil de visie de nodige transitie, waaronder verstedelijking, een plek geven in het Groene Hart. De ontwerp-NOVI stelt daarom een zonerings voor van het Groene Hart. In bepaalde zones, zo stelt de ontwerp-NOVI, liggen mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen, in andere zones moet de nadruk liggen op bescherming van het landschap.

2. Geef richting met kwaliteiten

Evaluatiecriterium	Aandachtspunten	
	Voor de definitieve NOVI (dec 2019)	Voor de actualisering NOVI (dec 2020)
Volledigheid 	<ul style="list-style-type: none"> Biodiversiteit uitwerken De vier milieubeginselen uit de Omgevingswet 	<ul style="list-style-type: none"> Verdeling van de lasten en de lasten

NOVI is vrij volledig, maar kwaliteit, gezondheid en biodiversiteit behoeven nadere uitwerking

In de ontwerp-NOVI wordt de nodige aandacht gewijd aan de energietransitie, de transitie naar een circulaire landbouw en ook circulaire economie. Wel valt op dat er vrij veel aandacht wordt besteed aan de industrieclusters, in vergelijking tot stedelijke regio's en locaties die voor andere economische sectoren van belang zijn. Ook verstedelijking komt uitgebreid aan bod. Kwaliteit en gezondheid, twee thema's waaraan de Omgevingswet veel belang toekent, komen in de ontwerp-NOVI aan bod, maar zouden als overkoepelde thema's nog wat meer uitgewerkt

worden. De wijze waarop de integrale verstedelijkingsstrategie de leefomgevingskwaliteit als vertrekpunt neemt, kan daarbij als voorbeeld dienen voor de aanpak van andere opgaven. Herstel van biodiversiteit vormt nog een aandachtspunt voor de NOVI (tekstkader 4).

4 Biodiversiteitsherstel na 2027

Volgens het IPBES (2019) zijn ingrijpende en fundamentele maatschappelijke veranderingen nodig om het biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen en de natuur te herstellen. Nederland draagt een verantwoordelijkheid, mede in verband met de ecologische voetafdruk buiten de eigen grenzen. Ook binnen Nederland is het aantal bedreigde soorten sinds 1950 sterk toegenomen. Na 2005 liep het aantal bedreigde soorten langzaam terug en daalde de mate van bedreiging licht. De toename in 2017 van zowel het aantal bedreigde soorten als de gemiddelde mate van bedreiging, laat zien dat het voorzichtige herstel van de voorbije jaren nog broos is (PBL 2018c). In het agrarisch gebied staan natuurlijke ecosystemen onder grote druk. Indicatief hiervoor is de afname van de boerenlandvogels, vooral als gevolg van de intensiteit en de schaal van de landbouw. Dit probleem doet zich niet alleen voor in Nederland, maar ook in de rest van de Europese Unie (www.clo.nl/nl1479). Een recente literatuurstudie laat zien dat de achteruitgang van insectenpopulaties in Europa samenhangt met een complex van factoren, vooral gekoppeld aan intensivering van de landbouw (Kleijn et al. 2018).

De ontwerp-NOVI wil de biodiversiteit van Nederland beschermen en versterken. Wat betreft natuurontwikkeling beperkt de ontwerp-NOVI zich hiermee tot de afspraken uit in het Natuurpact. Die betreffen echter slechts de periode tot 2027. Dat laat de vraag open welke ambities het kabinet heeft voor het herstel van de biodiversiteit vanuit een bredere, mondiale verantwoordelijkheid (vermindering van de ecologische voetafdruk), en op de langere termijn van de NOVI (tot 2050). Wel wordt in de ontwerp-NOVI het belang genoemd van natuur in combinatie met landbouw, en van vergroening in de stad.

Verdeling van de lusten en de lasten

De NOVI draagt bij aan de verbinding van de grote opgaven met de agenda voor de fysieke leefomgeving. Dat is essentieel; omdat de ruimtedruk in Nederland al hoog is en de aanpak van de grote opgaven extra ruimte vraagt. Het verdient wel aanbeveling om de relatie met de sociale en economische agenda's in de NOVI verder te versterken. Zo bevat de ontwerp-NOVI wel het doel om de vitaliteit en leefbaarheid te versterken in gebieden met bevolkingsdaling, maar worden nog geen concrete maatregelen benoemd. De verhouding tussen het economisch kerngebied van Nederland en de meer perifere gebieden is er niet bij gebaat als in 'de periferie' vooral het idee ontstaat dat ze de lasten van de groei en de duurzaamheid toegeschoven krijgt: van windmolenparken en het wegtrekken van jongeren tot asielzoekerscentra en in Groningen ook nog de bodemdaling door de aardgaswinning (PBL 2017b). Aandachtspunt daarbij is dat als regionale gelijkheid een doelstelling van beleid zou worden, dan ook in de economisch zwakkere regio's moet worden geïnvesteerd (Thissen et al. 2019). Verbinding met de sociale, economische en ruimtelijke agenda's is cruciaal om slagkracht en draagvlak te krijgen (PBL 2018b).

Gebruik, beheer, bescherming en behoud

Het verdient aanbeveling om in de NOVI niet alleen richtinggevende uitspraken op te nemen over ontwikkelingen, maar conform de Omgevingswet ook over gebruik, beheer, bescherming en behoud. Een aantal voorbeelden:

- Gebruik: via 'anders betalen voor mobiliteit' kan de overheid het gebruik van de infrastructuur afstemmen op capaciteit en milieueffecten. Bovendien is het huidige systeem van brandstoffenbelasting op termijn niet meer houdbaar vanwege de voorgestane elektrificatie van het wagenpark. De NOVI zou een visie kunnen bevatten over de invoeringsstrategie

voor een alternatieve financiering van infrastructuur, en over de relatie tussen wegbeprijzing en de noodzaak van aanvullende investeringen in wegaanleg.

- **Beheer:** de investeringen in onderhoud van rijksinfrastructuur hebben geen gelijke tred gehouden met die in de aanleg. Als gevolg daarvan is veel achterstallig onderhoud ontstaan (Algemene Rekenkamer 2014, 2019). De NOVI zou een visie kunnen bevatten over de prioriteit van wegonderhoud, in relatie tot andere investeringen zoals in verstedelijking. Een ander voorbeeld ligt in de bestaande infrastructuur voor winning en transport van fossiele energie. Deels zal deze infrastructuur kunnen worden benut in een situatie met hernieuwbare energie, deels ook niet (PBL 2018d). De NOVI zou een visie kunnen bevatten over hergebruik waar dat wenselijk en mogelijk is, en sanering waar dat nodig is. Zonder expliciet beleid komen de saneringskosten automatisch bij de samenleving terecht, zoals de situatie in het aardbevingsgebied in Groningen laat zien.
- **Bescherming en behoud:** de Omgevingswet bevat een visie op handhaving, die duidelijk afwijkt van die onder de wetgeving die nu nog van kracht is. Een nieuw stelsel waarbij er minder vergunningen zijn, meer zorgplichten en meer algemene regels zorgt voor een verschuiving van toetsing in het begin van het proces naar toetsing aan het einde. Dat betekent een verschuiving van vergunningverlening naar handhaving. Het verdient aanbeveling om in de NOVI enig zicht te geven op de consequenties van deze verschuiving.

De vier milieubeginselen uit de Omgevingswet

De Omgevingswet stelt in artikel 3.3 (doorwerking beginselen) dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met ‘het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt’.

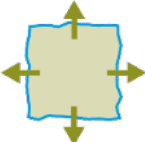
In de ontwerp-NOVI wordt onder nationaal belang 4: ‘Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving’ aan deze eis gerefereerd, maar wordt niet aangegeven hoe dit dan is gebeurd. Ook bevat de NOVI drie afwegingsprincipes:

- ‘combineren boven enkelvoudig’,
- ‘kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal’ en
- ‘afwentelen voorkomen’.

Het is niet duidelijk hoe deze drie afwegingsprincipes uit de NOVI zich verhouden tot de vier hiervoor genoemde beginselen uit de Omgevingswet. Ook maakt de NOVI niet duidelijk of deze drie afwegingsprincipes alleen zijn genoemd omdat ze gebruikt zijn als een hulpmiddel om tot de NOVI zelf te komen, of dat ze ook bedoeld zijn om door het Rijk of andere partijen te worden toegepast bij ander beleid.

Eerder in het traject van de NOVI heeft het PBL (2016c) geadviseerd om ook gebruik te maken van ordenende principes. Ordenende principes lenen zich er goed voor om onzekere ontwikkelingen te sturen zonder van tevoren allerlei zaken vast te leggen. Een voorbeeld van zo’n ordenend principe zijn ladders, zoals de ladder voor duurzame verstedelijking. Een ander voorbeeld is een ‘zonneladder’ die een voorkeur uitspreekt voor zonnepanelen op daken boven zonnevelden, zoals gevraagd door de Tweede Kamer (2018c). Als de NOVI enige richting wil geven aan ontwikkelingen in de fysieke ruimte, dan kunnen ordenende principes daar een geschikt instrument voor zijn. Het verdient dan wel aanbeveling om enige spoed te betrachten, omdat op dit moment de grondposities voor zonnevelden worden betrokken.

3. Gebruik het toekomstperspectief als vertrekpunt

Evaluatiecriterium	Aandachtspunten	
	Voor de definitieve NOVI (dec 2019)	Voor de actualisering NOVI (dec 2020)
Participatie en samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappij betrekken, met het toekomstperspectief als vertrekpunt • Afstemming met beleid van andere overheden 	

Betrekken van de samenleving, met het toekomstperspectief als vertrekpunt

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet wordt het volgende gesteld: ‘Een integrale verkenning en vroegtijdige participatie (de «sneller en beter»-aanpak) brengen de diverse belangen vroeg in beeld. De kans op evenwichtige besluitvorming, waarin alle relevante aspecten van duurzaamheid aan bod komen, wordt daarmee groter.’ In het Omgevingsbesluit (behandeld op 30 mei 2017 in de Eerste Kamer en gepubliceerd op 31 augustus 2018) is bepaald dat bij de vaststelling van een omgevingsvisie een zogenoemde motiveringsplicht geldt. Overheden moeten aangeven hoe burgers, bedrijven en andere belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat er met de resultaten is gedaan.

De ontwerp-NOVI geeft aan dat publieksconsultatie (Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving 2019) heeft plaatsgevonden. Een consultatie is een beperkte vorm van participatie (op een schaal die loopt van informeren tot samenwerken). Participatie kan bijdragen aan de in de Omgevingswet zo gewenste integrale blik. Bij de Omgevingsvisie Brabant werd geconcludeerd: ‘Brabanders hebben een integraal kwaliteitsbegrip. Dat houdt in dat ze niet verkokerd naar hun leefomgeving kijken, en ook zowel sociale als fysieke elementen als kwaliteit ervaren in hun omgeving’ (Van Rijsingen 2019).

Het verdient aanbeveling om in de tweede helft van dit jaar, in het traject naar de definitieve Nationale Omgevingsvisie, verder in te zetten op maatschappelijke betrokkenheid bij de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid. Het toekomstperspectief leent zich daarbij goed als vertrekpunt voor discussie. Het is te overwegen om de achterliggende waardeoriëntaties van het toekomstperspectief en het bijbehorende beeld en verhaal van hoe steden, dorpen en landschappen van Nederland er dan uitzien, nog explicieter te maken. Dat kan het kabinet helpen om het gesprek met de samenleving over die toekomst aan te gaan. Ook is het te overwegen om het toekomstperspectief voorstelbaarder te maken door het toevoegen van (beeldende) verhalen en afbeeldingen: op kaart om te zien waar en hoe ontwikkelingen samenvallen. Tekeningen of fotocollages kunnen de wervende kracht verder versterken; zie ook het Panorama Nederland (CRa 2018).

Afstemming met beleid van andere overheden

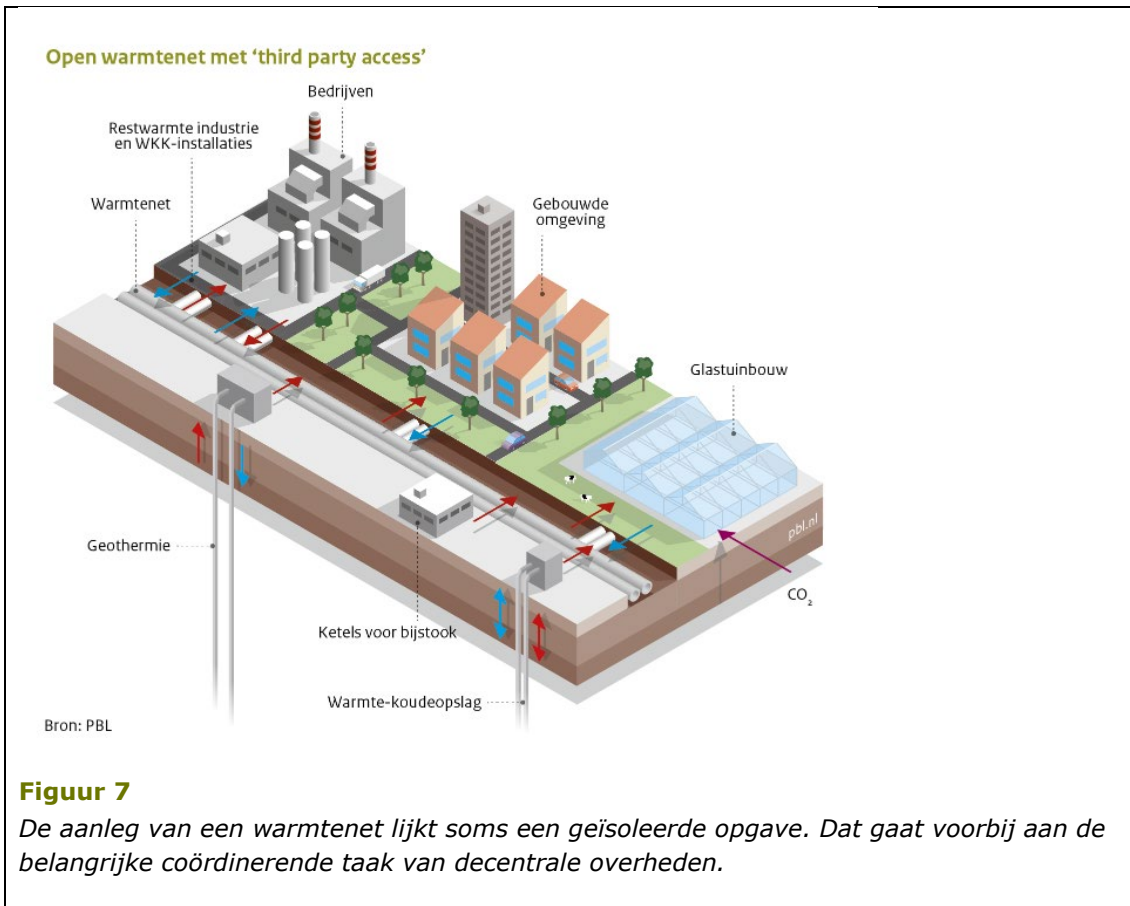
De gezamenlijke overheden erkennen dat maatschappelijke opgaven van nu zich manifesteren op lokaal, regionaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau. Vaak spelen ze op meerdere schaalniveaus tegelijk en liggen oplossingen niet in het bereik van één overheid(slaag). Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als één overheid samenwerken, en bovendien ook met het bedrijfsleven en maatschappelijke partners (Overhedenoverleg 2018).

Een voorbeeld van de noodzaak van samenwerking die in het beleid wordt erkend, ligt in de aanpak van klimaatverandering. Deze vraagt onder andere om aanpassing van het vervoer, landgebruik, waterbeheer en energieconsumptie in de woon- en werkomgeving. De samenwerkende overheden signaleren dat het kabinet in de NOVI een belangrijke aanzet kan geven voor een integrale wijkaanpak door de energietransitie te combineren met andere opgaven, zoals klimaatadaptatie, verdichting, vergroening, vervanging van de verouderde riolering en mobiliteitsopgaven (Klimaatberaad 2018). In de ontwerp-NOVI wordt dit erkend, wat deze aanpak nog een extra stimulans zou kunnen geven; zie tekstkader 5.

5 Energietransitie in de gebouwde omgeving staat of valt bij een gecoördineerde wijkaanpak

De energietransitie is geen geïsoleerde opgave (figuur 7). Gemeenten staan voor de belangrijke taak om een groot aantal opgaven te coördineren. Zo kan het voor de energietransitie nodig zijn om een wijk uit de jaren zeventig van aardgas los te maken door een warmtenet aan te leggen. Tegelijk staat de sociale woningbouw in de komende jaren grootschalig onderhoud te wachten. Ook is er een opgave vanuit de klimaatverandering; om de wijk voor te bereiden op de opvang van clusterbuien, en om hete zomernachten wat dragelijker te maken. Ten slotte is over (bijvoorbeeld) vijftien jaar een vervanging van de al lang afgeschreven riolering gepland. Twee keer de weg openleggen betekent een heel hoge kostenpost, nog afgezien van alle overlast voor de bewoners. Hoe kunnen gemeenten de uitvoering van al deze taken het beste plannen? Moet de gemeente nu vijftien jaar wachten met de aanleg van het warmtenet? Dat is lastig. De gemeente staat voor de klimaatopgave, en bovendien vormt dit warmtenet onderdeel van een regionale voorziening waar niet zomaar een schakel uit kan worden gehaald. Maar op dit moment is het rioolfonds nog onvoldoende gevuld. De gemeente kan natuurlijk de rioolheffing verhogen. Maar zo'n verhoging van de lokale lasten dreigt het lokale draagvlak voor de energietransitie te ondermijnen.

Wat kan nu hierbij de rol voor de Rijksoverheid zijn? De notie van het hiervoor beschreven gemeentelijke coördinatieprobleem ontbreekt nog in het klimaatakkoord. Op inhoudelijk vlak kan de NOVI bijvoorbeeld de onzekerheden voor gemeenten verkleinen door een duidelijke (proces)visie neer te leggen, op basis waarvan gemeenten onderbouwde keuzes kunnen maken. Dan weten gemeenten bijvoorbeeld hoe lang fossiele restwarmte voor hun warmtenet beschikbaar blijft. De beheerder daarvan kan dan tijdig overstappen op hernieuwbare bronnen zoals aardwarmte (geothermie) of warmte uit oppervlaktewater (aquathermie). Dat voorkomt dat de aanleg van een warmtenet tot een *lock in*-situatie leidt, waarbij een kolencentrale in de lucht moet blijven om het warmtenet van warmte te kunnen blijven voorzien. De NOVI kan ook agenderen dat de Rijksoverheid de gemeenten van de nodige instrumenten voorziet. De Rijksoverheid kan bijvoorbeeld een revolverend fonds oprichten. Dat stelt gemeenten in staat om zonder forse lokale lastenverhoging de investering in het rioolnet in de tijd naar voren te halen (Kuiper 2018).

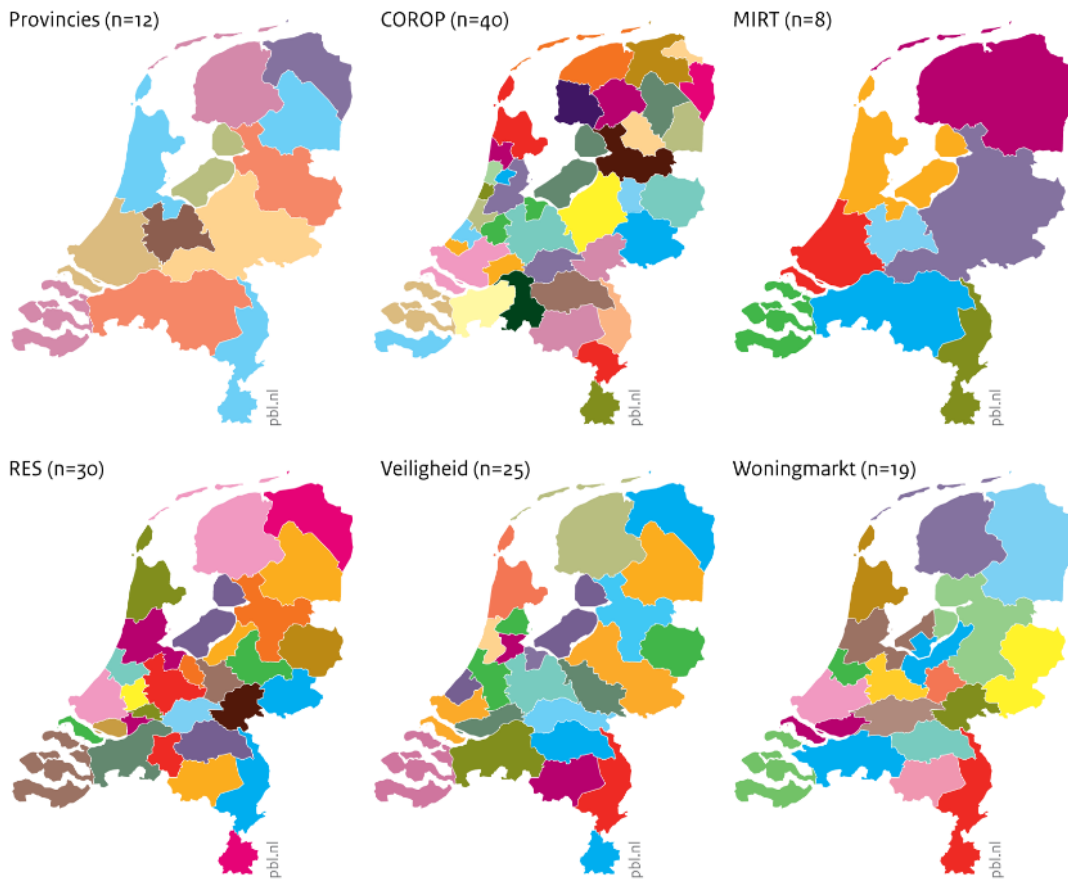


Het kabinet geeft aan dat op regionaal niveau in omgevingsagenda's nationale, provinciale en gemeentelijke visies op elkaar worden aangesloten. Daarbij zullen 'gezamenlijke afwegingen' worden gemaakt. Ook is een bestuursakkoord tussen de Rijksoverheid en andere overheden over de NOVI in de maak. Een vraag als wat de optimale gebiedsindeling is bij verdere uitwerkingen van de NOVI, is niet zo relevant. Afhankelijk van de inhoud, kunnen de relaties en daarmee de ideale gebiedsindeling namelijk sterk uiteen lopen (zie figuur 8). Een 'optimale' gebiedsindeling bestaat dan ook niet.

Om tegemoet te komen aan de in de Omgevingswet voorgeschreven afstemming van de NOVI met het beleid van andere overheden is nog een extra inzet nodig in de periode tot vaststelling van de definitieve NOVI (december 2019). De Omgevingswet bepaalt namelijk in artikel 2.2 dat 'bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor een goede afstemming ligt bij het 'visievaststellend bestuursorgaan'. 'Om duurzaam te kunnen handelen is het nodig oog te hebben voor de inhoudelijke samenhang tussen de diverse deel-terreinen van de fysieke leefomgeving. Daarom moet er voldoende samenhang zijn tussen het beleid van de verschillende overheden.'

Daarbij past wel de kanttekening dat waar provincies al een provinciale omgevingsvisie hebben opgesteld, deze nog lang niet altijd voldoende aanknopingspunten biedt voor afstemming. Een deel van de omgevingsvisies bestaat vooral uit het agenderen van omgevingsopgaven, zonder dat al verdere beleidskeuzes zijn gemaakt. Wat dat betreft ligt hier ook een belangrijke taak voor de decentrale overheden, om hun omgevingsbeleid verder vorm te geven.

Voorbeelden van regio-indelingen




Bron: regioatlas.nl (BZK)

Figuur 8

Nederlandse overheden werken samen in een veelheid aan regionale verbanden. Afhankelijk van de inhoud lopen de relaties uiteen. Iets als één optimale gebiedsindeling bestaat dus niet.

4. Bied zicht op doorwerking en uitvoering

Evaluatiecriterium	Aandachtspunten	
	Voor de definitieve NOVI (dec 2019)	Voor de actualisering NOVI (dec 2020)
<p>Doelgerichtheid en duidelijkheid</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen van nationale belangen • Ontwikkelen randvoorwaarden voor het vervolgtraject • Hervorming van instrumenten • Monitoring en evaluatie in bestuurlijke afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> • Afstemmen resultaten uit- en doorwerkingstrajecten, vastleggen in de NOVI; • Evenwicht tussen doelen en maatregelen

Waarborgen van nationale belangen

De NOVI beschrijft een aantal rollen die het Rijk kan vervullen. De sturende en kaderstellende rol is er daar een van. In deze rol stuurt het Rijk op de nationale belangen en doelen via het stellen van directe regels of instructieregels die doorwerken naar andere overheden.

Volgens de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet kan een nationaal belang voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan het Rijk toegekende taken en internationale verplichtingen. Het Rijk kan ook andere onderwerpen aanmerken als van nationaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om instructieregels of instructies te geven. Wat opvalt is dat in de NOVI wel een opsomming wordt gegeven van nationale belangen, maar niet duidelijk is of deze ook juridisch, bijvoorbeeld in een Algemene Maatregel van Bestuur, blijven of worden gewaarborgd. Het verdient aanbeveling om dit in de NOVI per nationaal belang duidelijk aan te geven.

Een deel van de nationale belangen wordt niet verder uitgewerkt in de NOVI. Het is niet duidelijk of dat betekent dat hun belang minder is, of dat ze dermate eigenstandig zijn dat het kabinet meent dat ze geen andere belangen raken. Landschap is een voorbeeld van een thema dat als nationaal belang in de ontwerp-NOVI is opgenomen, maar waarvan de doorwerking beperkt blijft (tekstkader 6).

Ook zijn nog niet alle toezeggingen van bewindspersonen aan de Tweede Kamer verwerkt in de nationale belangen. Dat betreft onder andere de kust, die de minister in de NOVI als nationaal belang zou opnemen (Tweede Kamer 2018b).

6 Landschap

Landschap is – als onderdeel van ‘Realiseren van een goede omgevingskwaliteit’ – wel als nationaal belang opgenomen. De verdere uitwerking in de ontwerp-NOVI blijft beperkt tot het benoemen van enkele ‘waardevolle landschappen die zo waardevol zijn voor Nederland dat ze extra bescherming behoeven’. Het kabinet geeft nog niet aan hoe het deze extra bescherming wil vormgeven. De ontwerp-NOVI gaat niet in op het landschap buiten deze gebieden. Nu heeft de Rijksoverheid het landschapsbeleid al eerder overgelaten aan de decentrale overheden. Dat laat onverlet dat het Rijk primair de trekker is van diverse grote ingrepen in het landschap, bijvoorbeeld op het gebied van weginfrastructuur en energie-infrastructuur. In de NOVI zou kunnen worden aangegeven hoe het Rijk deze ingrepen zou kunnen combineren met een ontwikkeling van landschapskwaliteiten.

In de evaluatie van de SVIR is overigens de vraag gesteld of het denken in nationale opgaven wel past bij de maatschappelijke opgaven waar de NOVI voor staat. ‘Deze opgaven zijn zonder uitzondering gelaagd en meervoudig van karakter en vragen om een gedeeld handelingsperspectief dat uitgewerkt kan worden in een robuuste en tegelijkertijd flexibele aanpak en het vasthouden van een lange horizon’ (Oostdijk et al. 2016). De opsomming van nationale belangen in de ontwerp-NOVI vertoont soms een grote overlap. Ze lijken dan meer voort te komen uit de ambtelijke verkaveling binnen de Rijksoverheid, dan uit een inhoudelijke analyse. Eerder, bij het *Kabinetperspectief NOVI*, waarschuwde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli 2018) al voor verkokering binnen de rijksdienst. Het blijkt moeilijk te zijn om van de twintig onderscheiden sectorale nationale belangen te komen tot samenhangende en van instrumenten voorziene beleidskeuzes. Het verdient aanbeveling om als kabinet te bezien welke blokkades er precies tussen en binnen de departementen bestaan om aan de integrale intentie van de Omgevingswet tegemoet te komen, alvorens in de tweede helft van dit jaar tot afronding te komen van de NOVI.

Evenwicht tussen doelen en maatregelen

Zoals ook in de Plan-mer van de NOVI (RoyalHaskoningDHV 2019) wordt geconstateerd, bevat de ontwerp-NOVI nog geen concrete besluiten die nu al zullen leiden tot uitvoering van maatregelen. Veel van de lijnen die de NOVI uitzet, zullen de komende tijd nog nader worden uitgewerkt. Voor een evaluatie van doelen in relatie tot maatregelen is het nu dus nog te vroeg. In de Plan-mer is wel een risico-inschatting gegeven, waarvan de conclusie is dat de ontwerp-NOVI voor vrijwel alle aspecten kansen biedt voor de fysieke leefomgeving; er zijn meer kansen dan risico's. Wel wordt in de Plan-mer gesignaleerd dat 'een aantal niet-ruimtelijke aspecten minder aandacht krijgt in de ontwerp-NOVI, zoals milieukwaliteit, gezondheidsbescherming en welzijn. Omdat deze aspecten onder druk staan, zullen zonder aanvullend (sectoraal) beleid de negatieve trends in de staat van de leefomgeving voor deze aspecten naar verwachting niet worden gekeerd'. Ook vergt 'met name het grotere aantal risico's voor de natuur & landschap en openbare ruimte nadrukkelijk aandacht in het vervolg'. Of kansen en risico's zich daadwerkelijk zullen voordoen, hangt af van de verdere uitwerkingen van de NOVI, in vervolgbesluiten van zowel het Rijk als de decentrale overheden en van de inzet van instrumenten.

Meegeven van kaders voor het vervolgtraject

De evaluatie van de SVIR (Oostdijk et al. 2016) liet zien dat indertijd weinig aandacht is besteed aan de doorvertaling naar visies en beleid op decentraal niveau (van provincies, gemeenten en waterschappen). Met andere overheden waren geen duidelijke verwachtingen geformuleerd en uitgewisseld, er was geen actieve begeleiding en het Rijk had ook weinig middelen om uitvoering te stimuleren. Ook was vaak niet duidelijk of en hoe het Rijk de effecten en resultaten van een gekozen aanpak ging monitoren. Door sterker in te zetten op gezamenlijke, concrete doelen en te sturen op doelbereik kan volgens deze evaluatie het nodige aan sturingskracht worden gewonnen en kan de effectiviteit van beleid toenemen.

Het kabinet stelt voor om de NOVI op een groot aantal terreinen verder te laten uitwerken; door departementen in sectorale visies en programma's, en met en door decentrale overheden in omgevingsagenda's en NOVI-gebieden. In deze fase van de beleidsvorming is een goed verwachtingsmanagement van groot belang. Het verdient aanbeveling om in de NOVI aan te geven hoe het hele proces van uitwerkingen landt in de eerstkomende actualisering van de NOVI.

Dat kan door in de NOVI en de daarbij horende Uitvoeringsagenda heldere kaders mee te geven voor deze uitwerkingen: welk doel dienen ze, op welke termijn worden ze verwacht, welk type bouwstenen leveren ze aan, hoe moeten deze landen in de eerstkomende actualisering van de NOVI? Daarbij verdienen de risico's die de Plan-mer benoemt (vooral voor milieu, gezondheid, welzijn, natuur, landschap en openbare ruimte) specifieke aandacht. Met deze duidelijkheid kan het kabinet bijdragen aan een gelijkwaardig en langjarig partnerschap. Daar hebben gemeenten, provincies, en waterschappen al eerder op aangedrongen. Het verdient ook aanbeveling om als Rijksoverheid een kennisagenda op te stellen, gekoppeld aan de jaarlijkse actualisering van de NOVI.

De behoefte aan heldere kaders doet zich bijvoorbeeld voor bij het aangekondigde programma om te komen tot een integrale verstedelijkingsstrategie (tekstkader 7), en bij de gebiedsgerichte aanpak die de NOVI voorstaat in het landelijk gebied (tekstkader 8).

7 Integrale verstedelijkingsstrategie

Waar de NOVI voor de meeste prioriteiten vooral bestaande, meer sectorale beleidslijnen volgt, bevat de prioriteit 'Sterke en gezonde steden en regio's' een verdere uitwerking en aanpassing van een meer samenhangend verstedelijkingsbeleid.

Gezien de grote vraag naar ruimte en de beperkte beschikbaarheid daarvan in de stedelijke gebieden, is het volgens de NOVI verstandig voor elk stedelijk gebied uit te gaan van een gebiedsgerichte en integrale verstedelijkingsstrategie met daarin een aantal stappen.

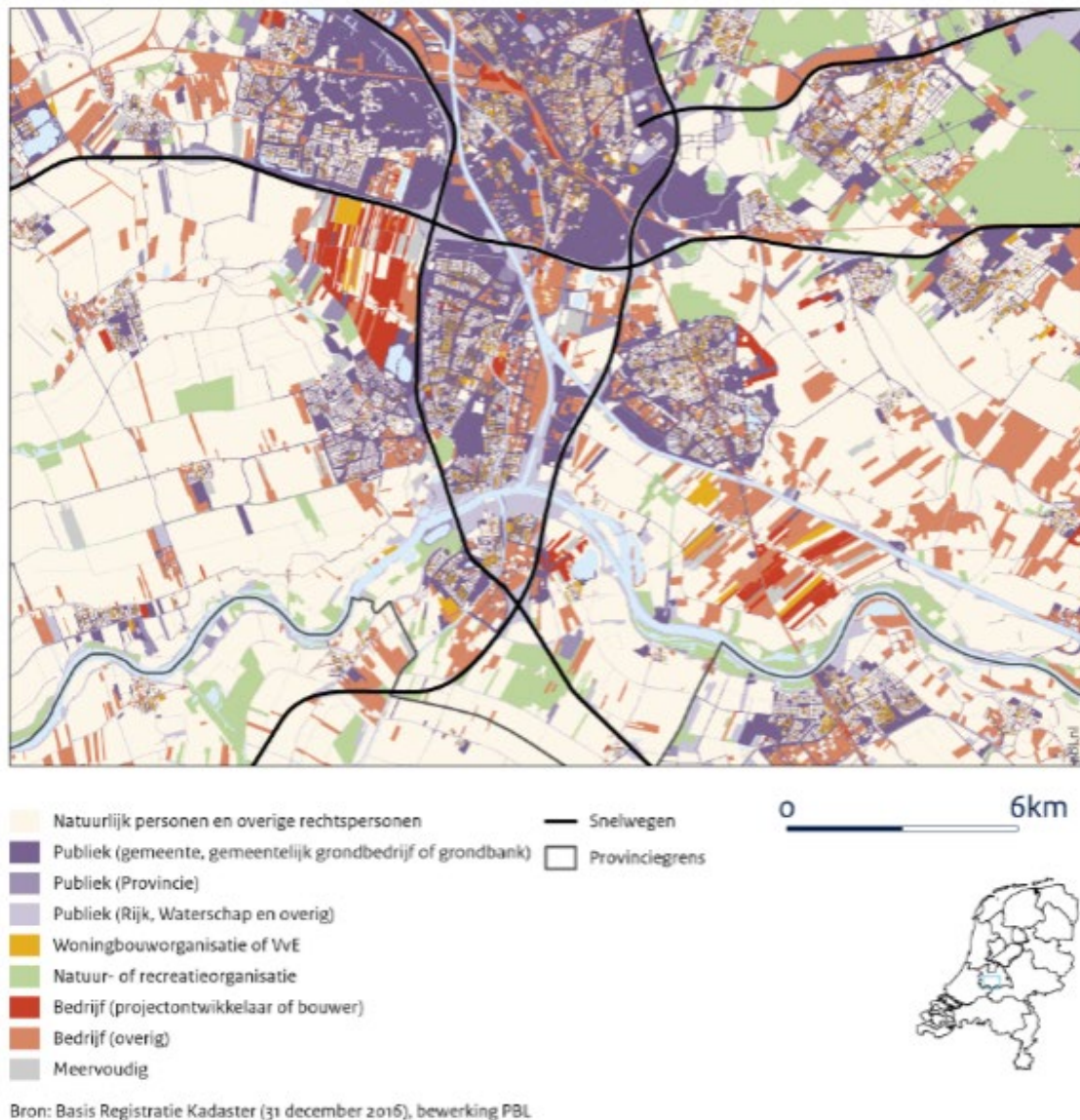
Deze beleidslijn wil het kabinet in samenwerking met IPO en VNG nader uitwerken in een programma Verstedelijking en Wonen. In dit kader wordt ook gezien of deze beleidslijn of onderdelen daarvan in een instructieregel moeten worden opgenomen. Tot die tijd blijft de bestaande ladder voor duurzame verstedelijking van kracht.

In de NOVI wordt, als onderdeel van een van de stappen van de integrale verstedelijkingsstrategie, een voorkeur uitgesproken voor verstedelijking in bestaand stedelijk gebied. Dit geldt niet 'als dit niet mogelijk is gelet op de genoemde kaders van wet- en regelgeving of de kwaliteit en aantrekkingskracht van de stad en stedelijke regio als geheel'. Dit roept de vraag op wat het kabinet hier precies onder verstaat, en hoe het kabinet denkt deze doelstelling te implementeren.

De ladder voor duurzame verstedelijking past goed bij de in de NOVI gestelde doelen. Het betreft een verplichte motiveringseis voor bestemmingsplannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken. Als een plan voorziet in nieuwe stedelijke functies buiten het bestaand stedelijk gebied moet er beargumenteerd worden waarom niet voor een binnenstedelijke locatie is gekozen. Bouwers en ontwikkelaars hebben al veel grond in handen, maar deze ligt vaak buiten bestaand bebouwd gebied. Daarmee is er een mismatch tussen private grondposities en publiek verstedelijkingsbeleid (Van Schie et al. 2018). Vanwege de grote belangen achter deze grondposities rondom de grote steden (figuur 9), verdient het aanbeveling om het beleid over bouwen binnen respectievelijk buiten bestaand bebouwd gebied zo eenduidig mogelijk te maken.

Ook verdient het aanbeveling om dit beleid vorm te geven in nauwe samenhang met het in de ontwerp-NOVI aangekondigde locatiebeleid voor bedrijven. In de NOVI wordt in dit verband gesproken van een ongewenste verrommeling en versnippering van het landschap, bijvoorbeeld door 'wildgroei van distributiecentra'. Ook hier geldt dat er grote belangen mee zijn gemoeid, en dat er een grote druk op staat. Het areaal grootschalige logistieke distributiecentra is de laatste jaren zeer fors toegenomen (PBL 2018c), en zal naar verwachting bij ongewijzigd beleid de komende jaren nog sterk blijven toenemen (Eringfeld & Ploem 2019). Als het kabinet deze ontwikkeling wil keren, dan vergt dat ook hier een beleidskader dat eenduidig is en juridisch stevig is verankerd.

Grondeigendom rondom bestaand stedelijk gebied, voorbeeld regio Utrecht



Figuur 9

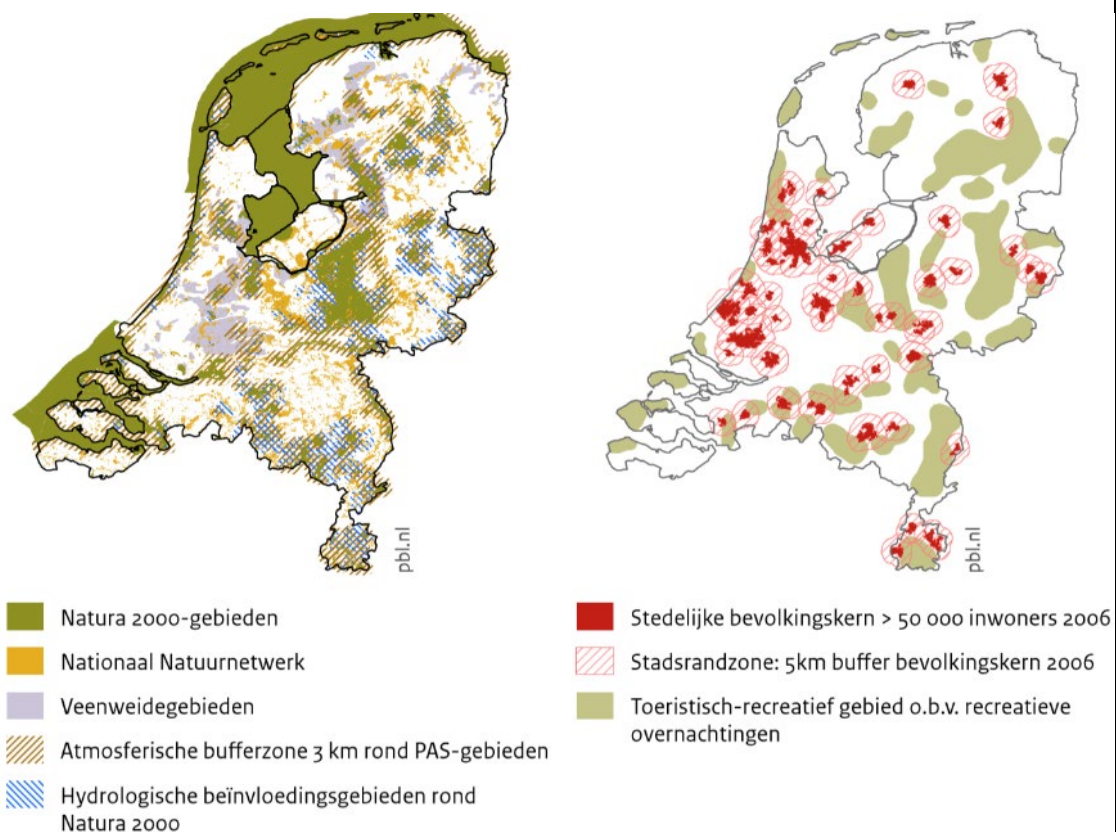
Bouwers en ontwikkelaars hebben al veel grond in handen, maar deze ligt vaak buiten bestaand bebouwd gebied, zoals dit voorbeeldgebied ten zuiden van Utrecht laat zien. Daarmee is er een mismatch tussen private grondposities en publiek verstedelijkingsbeleid.

8 Gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied

In de ontwerp-NOVI wordt een gebiedsgerichte aanpak bepleit om te komen tot combinaties van natuur met landbouw en andere functies. Verduurzaming van de landbouw is volgens de NOVI het meest urgent in de meest milieubelaste en kwetsbare gebieden, zoals nabij waardevolle natuurgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden, bij gebieden waar de concentratie van bedrijven groot is of waar bedrijven dicht op bewoond gebied zijn gesitueerd.

Deze urgentiebepaling ligt voor de hand. Eerder onderzoek laat zien dat ruimtelijke differentiatie een kans biedt om meer te bereiken dan met het huidige beleid, dat vooral op emissiereducties is gericht. Dat vraagt een gebiedsgerichte aanpak; niet alleen in de vorm van

een gebiedsgericht proces met actoren binnen een gebied, maar ook in de zin van bovenregionale keuzes tussen gebieden. Welke gebieden lenen zich voor een hoger kwaliteitsniveau, en welke minder? Dat voorkomt dat overal dezelfde compromissen tot stand komen, en nergens de kwaliteit wordt bereikt die meer kritische soorten vragen. Het maakt een doelmatige inzet van de beschikbare middelen mogelijk, zodat zich in ieder geval in de voor Nederland kenmerkende natuurgebieden een hoge natuurkwaliteit kan ontwikkelen (PBL 2011a; Van Gaalen et al. 2015). Wel verdient het aanbeveling om agrarisch natuur-, landschaps- en waterbeheer ook een extra stimulans te geven in veenweidegebieden en stadsrandgebieden, waar ook behoefte bestaat aan natuurherstel, landschapsherstel of beperking van klimaatverandering door minder intensief landgebruik (figuur 10). De NOVI bepleit in sommige gebieden een transformatie van het landelijk gebied. Wordt hiermee een soort van 'ruilverkaveling nieuwe stijl' bedoeld? De NOVI kan nog verduidelijken of en hoe het kabinet de decentrale overheden bij een dergelijke aanpak wil ondersteunen. Recent sprak de Raad van State uit dat de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis voor toestemming voor activiteiten (zoals uitbreiding van de veehouderij) mag worden gebruikt. Dit biedt de kans om het generieke en gebiedsgerichte beleid in het landelijk gebied te herijken op de nieuwe doelstellingen voor een circulaire en natuurinclusieve landbouw. Daarbij is de financiering van anti-verdrogingsmaatregelen die vanuit de PAS zouden plaatsvinden een specifiek aandachtspunt.



Figuur 10
Ruimtelijke differentiatie maakt een doelmatige inzet van de beschikbare middelen mogelijk. Opties voor prioritering zijn zones (indicatief) rond Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden (links) en stadsrandzones en toeristisch-recreatieve gebieden (rechts).

Bron: PBL (2016c)

De evaluatie van de SVIR liet zien dat veel winst is te behalen met een goed doordachte instrumentenmix. De effectiviteit van de NOVI kan toenemen door een beredeneerde koppeling te leggen tussen opgaven, doelen en instrumenten(mix) op de verschillende schaalniveaus (Oostdijk et al. 2016).

Voor het halen van de doelen van de aanstaande NOVI, zijn de instrumenten van de Omgevingswet niet toereikend. Veel andere instrumenten zijn van minstens zo groot belang. Denk aan het beïnvloeden van consumentengedrag en daarmee van de vraag naar producten (bijvoorbeeld via fiscale instrumenten), of aan financiële instrumenten als investeringsfondsen (PBL 2016). Een voorbeeld betreft de in tekstkader 5 beschreven wijkaanpak zoals het klimaatakkoord die voorstaat. De Rijksoverheid heeft daar de rol om andere overheden van geschikte instrumenten te voorzien (de zogenoemde 'systeemverantwoordelijkheid') om haar eigen doelen op het gebied van onder andere de energietransitie te kunnen halen. Een ander voorbeeld vormen de ambities uit de NOVI om de bodemdaling in het veenweidegebied en daarmee de CO₂-uitstoot te verminderen. Op dit moment kan dit nog niet uit CO₂-reductiemiddelen worden gefinancierd (Van den Born et al. 2016).

Specifieke aandacht verdienen ook de vele instrumenten die doelen van het omgevingsbeleid in de weg staan (tekstkader 9). Het verdient aanbeveling dat het kabinet in de NOVI acties uitzet om te komen tot hervorming van deze instrumenten. Denk aan directe subsidies en fiscale tegemoetkomingen op het gebruik van fossiele energiebronnen (PBL 2018d). Een ander voorbeeld ligt bij de kabinetsambitie voor de bouw van 1 miljoen woningen voor 2030. Woningbouw van een dergelijke omvang vergt tegelijkertijd de nodige mobiliteitsinvesteringen van de Rijksoverheid. Maar de middelen in het MIRT/Mobiliteitsfonds zijn tot 2030 vrijwel geheel vastgelegd: 'In de uitwerking van plannen per regio zal moeten blijken wat de (financiële) (on)mogelijkheden zijn binnen de huidige kaders' (Ministerie van BZK 2018).

In de praktijk blijkt het dus niet goed mogelijk om op regionaal niveau al in het MIRT vastgelegde investeringen ter discussie te stellen. De ontwerp-NOVI noemt een aantal grootschalige ontwikkelingslocaties voor woningbouw. Er is echter nog geen (hoogwaardig) openbaar vervoer bij locaties als ENTER NL Amsterdam (een van de regionale 'sleutelgebieden' van de MRA), IJburg-Almere-Pampus, A12-zone Utrecht, Den Haag Binckhorst, Rotterdam A16-zone. Het verdient daarom aanbeveling om het MIRT met het Infrastructuurfonds (en andere relevante programma's) inhoudelijk te koppelen aan de NOVI. Zo kunnen besluiten over verstedelijking en infrastructuur in samenhang tot elkaar tot stand komen.

9 Hervorming instrumenten buiten Omgevingswet

Instrumenten en maatregelen van buiten het omgevingsbeleid hebben een groot effect op de fysieke leefomgeving (PBL 2016). Een aantal van deze instrumenten en maatregelen heeft in de loop der tijd onbedoelde en onverwachte effecten gekregen op de fysieke leefomgeving; denk bijvoorbeeld aan het fiscale regime dat leegstand van kantoren bestendigt (zie hieronder). Om doelen van het omgevingsbeleid te kunnen halen, is hervorming van deze instrumenten cruciaal. Dit is een systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, die soms ook een internationale aanpak vergt. Dat vereist niet alleen samenwerking tussen de 'fysieke' departementen en achterliggende belangen, maar ook betrokkenheid van de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken.

Voorbeelden van instrumenten met onbedoelde en onverwachte effecten zijn (in willekeurige volgorde en niet-limitatief):

- De financiering van gemeenten: de geringe rol van lokale belastingen leidt tot extra financieel belang bij opbrengsten uit gebiedsontwikkeling binnen de gemeentegrenzen als een manier om inkomsten te genereren (Allers 2011).
- De vastgoedmarkt: beleggen in commercieel vastgoed is fiscaal gezien aantrekkelijk, terwijl onttrekkingen aan de vastgoedvoorraad dat voor een deel niet zijn. Onttrekkingen door middel van transformatie (al dan niet door sloop-nieuwbouw) in de woningbouw

zijn door de btw-systematiek en de overdrachtsbelasting kostbaarder dan herstructureeringen waarbij de winkel- of kantoorfunctie blijft behouden (PBL & ASRE 2013).

- Bereikbaarheid als resultante van mobiliteit én nabijheid van wonen en werken: het MIRT is opgezet om te investeren in zowel infrastructuur als ruimte. In de praktijk worden vooral infrastructuurprojecten gefinancierd, ook omdat het MIRT voor een belangrijk deel wordt gevuld uit het Infrastructuurfonds, dat is geormerkt voor investeringen in infrastructuur (PBL 2014d).
- De vervoersmarkt: geen btw en brandstofaccijns in de luchtvaart en wel energiebelasting op internationaal treinverkeer (Kolkman 2010), fiscale vrijstelling voor woon-werkverkeer.
- De energiemarkt: niet alle uitstoot van CO₂ valt onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS), de CO₂-prijs is laag (Hanemaaijer & Kruitwagen 2015), de energiebelasting op elektriciteit is hoger dan die op aardgas (Rooijers & Schepers 2015), de elektriciteitsmarkt is niet toegesneden op de lage variabele kosten van hernieuwbare stroom (PBL 2016c).

Vastleggen monitoring en evaluatie in bestuurlijke afspraken

Bij de SVIR was beperkt invulling gegeven aan de monitoring en evaluatie van de uitvoering. Het gaat dan niet alleen om de monitoring op zich, maar ook het op vergelijkbare wijze kunnen meten van decentrale ontwikkelingen. Het ministerie had daardoor beperkt zicht op de uitvoering en kon daardoor – indien gewenst – maar beperkt bijsturen. Daarvoor is het nodig dat er zwaarder wordt ingezet op monitoring en evaluatie (Oostdijk et al. 2016).

Conflicten in de uitvoering en/of tegenstrijdigheden tussen decentraal en rijksbeleid bleven daardoor soms uit het zicht. Met als gevolg dat het lang kan duren voordat beleidsissues op de agenda staan. Dat was bijvoorbeeld het geval toen het vorige kabinet werd verrast door de snelle ontwikkeling van kustbebouwing, waarop het snel met provincies en gemeenten het Kustpact moest sluiten.

Het kabinet kondigt in de ontwerp-NOVI aan dat de NOVI indien nodig jaarlijks kan worden geactualiseerd. Uit een oogpunt van adaptief beleid is regelmatige monitoring, evaluatie en actualisering van beleid een goede keuze. Tegelijkertijd verdient het aanbeveling om over de hoofdlijnen van het beleid aan decentrale overheden en maatschappij langjarig zekerheid te bieden. Actualisering zou wat dat betreft vooral door nieuwe inzichten ingegeven moeten zijn, en minder door wisselende politiek/bestuurlijke voorkeuren.

Als onderdeel van het cyclische en adaptieve proces van beleidsvorming en uitwerking is het zaak dat de overheden ook lerend vermogen opbouwen. Bijvoorbeeld door lessen te trekken, zoals uit de werking van de rolverdeling, om doelen te kunnen formuleren of te herformuleren, en om ervaring op te doen met succesvolle en onsuccesvolle aanpakken. Het leren is niet een eenmalig gebeuren, maar heeft net als een beleidsproces zelf een cyclisch karakter (Voß & Bornemann 2011). Hiervoor is het nodig om in de actualisatiecyclus van de NOVI stelselmatig uiteenlopende – geplande en spontane – leerervaringen in beeld te brengen en op elkaar te betrekken (PBL 2016b).

Het kabinet erkent in de ontwerp-NOVI het toegenomen belang van monitoring en evaluatie. Het PBL heeft reeds aan het toenmalige ministerie van IenM toegezegd om de bestaande doelbereikingsmonitor van de SVIR in samenwerking met partners om te zullen bouwen tot een doelbereikingsmonitor van de NOVI. In overleg met het ministerie van BZK zal het PBL een voorstel opstellen voor indicatoren, op basis van een heldere doelenboom van de NOVI zoals die door BZK wordt opgesteld. Dit wordt afgestemd met het monitoringsprogramma dat het ministerie van BZK voor de Plan-mer van de NOVI moet opstellen. Het ministerie van BZK vraagt in de NOVI om daarbij ook de transities en de uitwerkingen van de NOVI te monitoren.

Het PBL is al samen met partners bezig om monitoringssystemen te ontwikkelen voor de energietransitie en voor de transitie naar een circulaire economie. Of het PBL hierover in een monitor NOVI-indicatoren zal opnemen, hangt af van de uiteindelijke doelen van de NOVI. In de ontwerp-NOVI ontbreekt het nog aan transitiedoelen om te kunnen monitoren in een doelbereikingsmonitor.

De ontwerp-NOVI staat een op leren gerichte monitoring- en evaluatie voor. Door monitoring en evaluatie 'lerend' in te richten, kan de nadruk meer op de richting van het proces en de werking van de NOVI komen te liggen. Op deze wijze wordt beleid dat nog in ontwikkeling is, verrijkt met nieuwe inzichten uit de monitoring en is tijdige bijsturing, concretisering en aanpassing van doelen en aanpakken mogelijk (Van der Steen 2014). Monitoring en evaluatie dragen zo bij aan de opbouw van het lerend vermogen in het cyclische proces van beleidsvorming en verdere uitwerking van de NOVI. Het PBL doet momenteel op andere terreinen ervaringen op met lerend evalueren, zoals bij de ex durante evaluatie van het Natuurpact (PBL 2017a), het IBP Vitaal Platteland en de regiodeals Brede Welvaart.

Een aandachtspunt is dat bij monitoring op landelijk niveau ook gebruikgemaakt dient te worden van vergelijkbare brongegevens (Oostdijk et al. 2016). Dat is voor veel thema's van belang, bijvoorbeeld bij de in de NOVI gewenste monitoring van het Kustpact. De toenmalige minister van IenM heeft het PBL al eerder verzocht om in deze monitor de ontwikkeling van recreatieve bebouwing in de kustzone in beeld te brengen. Dat is op dit moment nog niet mogelijk door het ontbreken van uniforme gegevens. Pas zodra de partners van het Kustpact de datavoorziening op orde hebben gebracht, kan het PBL hiertoe overgaan (PBL 2018c).

Dit voorbeeld laat zien dat het van belang is dat het Rijk al bij de start van samenwerkingstrajecten met andere overheden afspreekt dat er ook te zijner tijd een goede monitoring kan plaatsvinden. Vooral nu beleid steeds meer in samenwerking tussen overheden tot stand komt, zijn een uniforme dataverzameling en tijdige afspraken daarover van groot belang.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014), *Instandhouding hoofdwegennet*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2019), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Allers, M.A. (2011), 'Het CPB en de gemeentefinanciën', *ESB* 13 mei: 301-302.
- Born, G.J. et al. (2016), *Dalende bodems, stijgende kosten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- College van Rijksadviseurs (2018), *Panorama Nederland*, Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- CPB & PBL (2015), *Toekomstverkenning welvaart en leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's*, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Eringfeld, W. & H. Ploem (2019), *Logistiek in beeld. Toekomstige locatiedynamiek bij logistieke bedrijven. Situatie 2019*, Arnhem: Stec Groep.
- Evers, D. & J. Tennekes (2014), *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Galen, F. van et al. (2015), *Waterkwaliteit nu en in de toekomst*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Haasnoot, M. (2018), *Mogelijke gevolgen van versnelde zeespiegelstijging*, Delft: Deltares.
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*.
- KiM (2017), *Adaptief programmeren in het fysiek-ruimtelijk domein*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Kuiper, R. (2018), 'Perspectiefgebieden, "Mits goed gekozen en uitvoeringsgericht"', *ROM* 36(9): 41-44.
- Ministerie van BZK (2017), *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2018), *Kabinetperspectief NOVI*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2019), *Ontwerp Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van IenM (2017), *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag: Ministerie van IenM.
- Ministerie van VROM (2008), *Structuurvisie Randstad 2040*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- MNP (2007), *Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*, Den Haag: Milieu en Natuur Planbureau
- Oostdijk, A. et al. (2016), *Evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Instrumentering van de SVIR: toekomstvast?* RIGO & Berenschot.
- Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2019), *Inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming*, Den Haag: Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.
- Overhedenoverleg (2018), *Programmastart Interbestuurlijk Programma*, Den Haag; Overhedenoverleg.
- PBL (2011a), *Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2011b), *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2013), *Samenhang in de Zuidwestelijke Delta*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2014), *Balans van de Leefomgeving 2014*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2015), *Aanpassen aan klimaatverandering. Kwetsbaarheden zien, kansen grijpen*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016a), *Balans van de Leefomgeving 2016*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016b), *Koers houden in de delta. Ontwerp van een monitorings - en evaluatiekader voor het Deltaprogramma*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016c), *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2017a), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2017b), *Omgevingsbeleid op een tweesprong, De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018a), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018b), *Balans van de Leefomgeving 2018*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018c), *Monitor Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018d), *Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019a), *De economische samenhang tussen regio's in Nederland*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019b), *Parijsakkoord en luchtvaart*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019c), *Ruimtelijke Verkenning 2019. Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit. Verdieping bij Oefenen met de toekomst*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019d), *Van mondiale SDG-ambities naar nationale beleidsdoelen*, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rijsingen, I. van (2019), *Pionieren met participatie*, Plandag 2019.
- Rli (2015), *Circulaire economie. Van wens naar uitvoering*, Den Haag; Rli.
- Rli (2018), *Nationale Omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid*, Den Haag; Rli.
- RoyalHaskoningDHV (2019), *Milieueffectrapport Nationale Omgevingsvisie*, Amersfoort: RoyalHaskoningDHV.
- RPB, MNP & CPB (2008), *Ex ante evaluatie Randstad 2040*, Den Haag/ Bilthoven: Ruimtelijk Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Centraal Planbureau.
- Schie, M. van et al. (2018), 'De bouwspagaat, publieke binnenstedelijke doelen en private buitenstedelijke belangen', *Ruimte + Wonen* 1(2018)22-31.
- Steen, M. van der et al. (2014), *Leren door doen. Overheidssturing in een energieke samenleving*, Den Haag: NSOB.
- Tweede Kamer (2014a), *Memorie van Toelichting Omgevingswet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/14, 33 962, nr. 3.
- Tweede Kamer (2014b), *Wetsvoorstel Omgevingswet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/14, Kamerstuk 33 962, nr.1/2.
- Tweede Kamer (2018a), *Brief Kabinetperspectief NOVI, lijst van vragen en antwoorden*, TK vergaderjaar 2018–2019, 34 682, nr. 7.

- Tweede Kamer (2018b), *Brief Regelgeving ruimtelijke ordening en milieu*, TK vergaderjaar 2017–2018, 29 383, nr. 303.
- Tweede Kamer (2018c), *Motie Dik-Faber c.s.*, TK vergaderjaar 2018–2019, 32 813, nr. 204.
- Unie van Waterschappen, IPO & VNG (2019), *Naar een nieuw Nederland, Manifest NOVI*, Den Haag: Unie van Waterschappen, IPO & VNG.
- Voß, J. & B. Bornemann (2011), 'The politics of reflexive governance: challenges for designing adaptive management and transition management', *Ecology and Society* 16(2): 9.