

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2023

In mei 2022 heb ik namens het kabinet de Ruimtelijke Ordeningsbrief aan uw Kamer aangeboden¹. Nationale regie in de ruimtelijke ordening staat in deze brief centraal. Er spelen in ons land grote, complexe opgaven die een beroep doen op onze schaarse ruimte; denk aan opgaven rond klimaat, energie, water en bodem en de transitie van het landelijk gebied. Al deze opgaven vragen om ruimte en deze is in ons dichtbevolkte land schaars. Er zijn dus slimme combinaties nodig, maar ook keuzes welke ruimte waarvoor te gebruiken. Waar gaat gebouwd worden, hoe wordt gezorgd voor een vitaal landelijk gebied en hoe wordt onze infrastructuur ontwikkeld?

De manier waarop onze ruimte wordt ingericht, heeft gevolgen voor de kwaliteit van het leven van inwoners, voor gezondheid, economie, milieu, natuur en klimaat. Daarom is het van groot belang als samenleving een heldere visie te hebben op het inrichten van de ruimte.

In deze brief neem ik u mee in de voortgang van het programma Mooi Nederland; het programma waarmee ik de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving wil versterken. Om deze voortgang te kunnen plaatsen in de context van de regie op de ruimte, ga ik eerst in op de totstandkoming van de nieuwe Nota Ruimte en de uitvoering van het programma NOVEX in de provincies en de 16 NOVEX-gebieden. In de brief reageer ik ook op een tweetal moties² die de Tweede Kamer in het najaar van 2022 heeft aangenomen over ruimtelijke kwaliteit.

¹ Kamerstuk 34 682, nr. 92

² De Motie van de leden Nijboer en Bromet over bij woningbouw bijzondere aandacht besteden aan ruimtelijke ordening, stedenbouwkunde en architectuur (Kamerstuk 29 383, nr. 380) en de Motie van de leden Bromet en Nijboer aangenomen over het monitoren van de staat van het Nederlandse landschap en daarbij nadrukkelijk mee te wegen op welke wijze wetgeving aangepast moet worden om verrommeling tegen te gaan (Kamerstuk 29 383, nr. 372).

Regie op de ruimte: op weg naar een nieuwe Nota Ruimte

Drie jaar geleden is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vastgesteld (Kamerstuk 34 682, nr. 55). Deze visie schetst de kaders waarbinnen het rijk de ruimtelijke ordening wil vormgeven en richting wil geven aan de ruimtelijke gevolgen van grote maatschappelijke opgaven (energietransitie, woningbouw, klimaatadaptatie, landbouw, mobiliteit). De ruimtelijke gevolgen van deze opgaven zijn groot en ingrijpend – met name in de fysieke ruimte – terwijl de ruimte in Nederland beperkt is. Alleen richting geven is daarbij niet voldoende. Nationale keuzes maken is nodig, want het is niet altijd mogelijk de keuzes over te laten aan afwegingen op lokaal of provinciaal niveau. Het Coalitieakkoord beschrijft deze noodzaak voor nationale regie op landelijk niveau om de samenhang te borgen, maar ook om de keuzes met grote nationale belangen integraal te kunnen maken.

Daartoe scherpt het kabinet de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) aan tot de nieuwe Nota Ruimte, die is voorzien in 2024. In de Kamerbrief over nationale regie in de ruimtelijke ordening heb ik beschreven hoe dat wordt ingevuld en welk proces daarvoor doorlopen wordt (Kamerstuk 34 682, nr. 92). Dit proces kent een drietal sporen die in deze brief kort geschetst worden: Nota Ruimte, programma NOVEX en programma Mooi Nederland.

De verschillende ministeries werken aan de uitwerking van diverse beleidsthema's in de vorm van *Nationale Programma's*. Denk daarbij aan beleidsthema's met een ruimtelijke uitwerking zoals water en bodem sturend, milieu, natuur, landbouw, energie, economie, mobiliteit, wonen en cultureel erfgoed. In de nieuwe Nota Ruimte komen alle ruimtelijke implicaties en keuzes van de Nationale Programma's samen en de nieuwe Nota Ruimte kent daarmee een integrerend karakter. Er wordt gekeken waar verschillende opgaven in de ruimte gecombineerd kunnen worden en waar keuzes nodig zijn.

Parallel aan dat nationale spoor is met het (*NOVEX*) *Provinciaal Startpakket fysieke leefomgeving*³ aan de provincies gevraagd om in oktober 2023 met ruimtelijke voorstellen te komen die zicht geven op wat ruimtelijk mogelijk en realiseerbaar is binnen hun provinciegrens. Het voorstel is de opmaat naar twaalf ruimtelijke arrangementen waarin rijk en provincie wederkerige afspraken maken over de uitvoering van de opgaven. Deze afspraken vormen samen met de beleidsontwikkeling binnen de Nationale Programma's de belangrijke bouwstenen voor de nieuwe Nota Ruimte in 2024.

Een belangrijke notie is dat de ruimtelijke implicaties van de Nationale Programma's en de ruimtelijke voorstellen van de provincies niet altijd zullen passen. Daarom zal de nieuwe Nota Ruimte vooral gaan over ruimtelijke verdelingsvraagstukken.

Om bestaande kwaliteiten te beschermen en tegelijk op zoek te gaan naar nieuwe kwaliteiten en slimme combinaties van ruimtegebruik is als derde spoor het *programma Mooi Nederland*⁴ gestart. Het programma waarmee de ruimtelijke kwaliteit versterkt en gestimuleerd wordt, zodat Nederland een prettig en plezierig land blijft om te wonen en te verblijven.

Bij de drie sporen zal uiteraard gebruik worden gemaakt van de meest recente inzichten van (kennis)instellingen, zoals bijvoorbeeld het

³ Kamerstuk 34 682, nr. 107

⁴ Kamerstuk 34 682, nr. 100

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en het College van Rijksadviseurs (Cra).

In het proces naar de nieuwe Nota Ruimte ontvangt uw Kamer na de zomer van 2023 een contourennotie van de nieuwe Nota Ruimte. Aan de hand daarvan kan het gesprek met uw Kamer, de medeoverheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en inwoners verder worden gevoerd. De inhoud van de contourennotie bestaat uit de redeneerlijn voor de nieuwe Nota Ruimte, een agenda met keuzes die moeten worden gemaakt voor de korte termijn en mogelijke denkrichtingen voor de lange termijn (2050/2100). Binnenkort ontvangt u de ter inzage legging van de opzet van de Milieueffectrapportage⁵ (planMER); de zogenoemde Notitie Reikwijdte en Detailniveau⁶ (NRD).

Programma NOVEX: ruimtelijke puzzels met provincies en gezamenlijke aanpak in 16 NOVEX-gebieden

In het programma NOVEX brengen provincies alle ruimtelijke opgaven uit de Nationale Programma's samen (met focus op 2030) en wordt met oog voor de decentrale opgaven de inpassing bekeken in de schaarse ruimte. Inmiddels zijn alle provincies gestart met het ruimtelijke puzzelproces. In een serie werkbezoeken aan de verschillende landsdelen heb ik mij op de hoogte laten stellen van de diverse ruimtelijke uitdagingen in gebieden.

Begin maart 2023 heeft het eerste ijkmoment plaatsgevonden. Daarbij hebben provincies toegelicht hoe zij hun proces inrichten en een beeld geschetst van de onderwerpen die naar verwachting in de ruimtelijke voorstellen centraal staan. De provincies worden hierbij onder meer ondersteund met de inzet van ontwerpend onderzoek.

Tegelijkertijd wordt in de 16 NOVEX-gebieden gewerkt aan de zogenaamde ontwikkelperspectieven (het gezamenlijk «eindbeeld» voor dat gebied en de ruimtelijke keuzes die daarvoor nodig zijn). In sommige gebieden wordt ook al de stap naar uitvoeringsafspraken gezet. De ontwikkelperspectieven van de 16 NOVEX-gebieden vormen onderdeel van het ruimtelijk voorstel van de provincie die het betreft.

In het kader van het tweede ijkmoment spreek ik medio juni tijdens de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving (BOL) met de bestuurlijke vertegenwoordigers van provincies en NOVEX-gebieden over de voortgang waarbij ook mogelijke keuzes, dilemma's en denkrichtingen worden betrokken.

Stand van zaken programma Mooi Nederland

In juli 2022 heb ik het programmaplan Mooi Nederland aan uw Kamer toegezonden⁷. Centraal staat het creëren van een mooi en toekomstbestendig Nederland. Hiertoe werken overheden en partners intensief samen. Het programma laat zien hoe met de inzet van ontwerpkracht oplossingen worden gevonden voor de ruimtelijke opgaven van binnenstad tot buitengebied.

⁵ Milieueffectrapportage brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld. De verwachte gevolgen worden beschreven in een milieueffectrapport. Zo kan de overheid de milieueffecten meenemen bij haar besluit over het plan of project.

⁶ De Notitie Reikwijdte en Detailniveau is een onderdeel van de m.e.r.-procedure en gaat in op het «waarom» van het plan/project. Meer concreet staat in deze notitie wat en hoe dit onderzoek zal worden. De NRD geeft de afbakening aan van het uit te voeren onderzoek naar de milieueffecten van het plan/project (het onderzoeksplan).

⁷ Kamerstuk 34 682, nr. 100

Programma Mooi Nederland stelt ruimtelijke kwaliteit centraal bij de ruimtelijke implicaties van de maatschappelijke opgaven in Nederland. Ruimtelijke kwaliteit betekent dat een drietal factoren in balans is bij concrete realisatie van projecten:

- *Belevingswaarde*; de omgeving moet divers en mooi zijn met herkenbare identiteit en aangenaam om te ervaren;
- *Gebruikswaarde*; de omgeving moet zijn ingericht op de vele maatschappelijke gebruiksfuncties;
- *Toekomstwaarde*; de ruimte wordt duurzaam, aanpasbaar en beheersbaar ingericht zodat deze kan worden doorgegeven aan toekomstige generaties.

Nederland heeft een lange traditie van planning en ontwerp. De inzet van ontwerp is een instrument om de impact van vaak abstracte opgaven en keuzes op straat-, buurt-, stads- en landschapsniveau concreet te maken. Bij het maken van toekomstbeelden en concrete handreikingen worden de kennis en creativiteit van ontwerpers ingezet.

Er zijn mooie oplossingen als voorbeeld beschikbaar waar verschillende functies en opgaven in een gebied gecombineerd worden en tot meer ruimtelijke kwaliteit leiden: een dijk die behalve als waterkering ook voor andere functies wordt gebruikt, zoals de parkeergarage in Katwijk, mooi ingepast in het landschap. Of het beek- en esdorpenlandschap van de Drentsche Aa waar maatschappelijke opgaven worden aangepakt met oplossingen die goed aansluiten op de natuurwaarden en de gebiedskenmerken, zoals specifieke landbouwvormen met recreatie en kleinschalig wonen. Of het project Ruimte voor de Waal in Nijmegen waar een extra watergeul gecombineerd is met de aanleg van nieuwe natuurwaarden en een nieuw eiland in de rivier is gecreëerd waardoor een nieuw stuk stad ontwikkeld wordt.



Bron: Programmaplan Mooi Nederland, juli 2022

Samen met de ontwerpsector, en vaak ook in nauwe afstemming en samenwerking met het College van Rijksadviseurs, wordt er aan twee soorten activiteiten gewerkt.

1. Integrale toekomstbeelden 2030-2050-2100

Bij het nadenken over de ruimtelijke toekomst van Nederland speelt creativiteit een belangrijke rol. Met een ontwerpende aanpak kunnen de grote opgaven voorstelbaar worden, kunnen verschillende mogelijke keuzes worden verkend en kan worden verbeeld hoe Nederland er dan in de toekomst uit zou kunnen zien, zodat je je daarbij iets kunt voorstellen.

Er zijn *stel-dat verkenningen* gestart waarin de grote opgaven rond water, landbouw, natuur, energie, economie en bevolkingsgroei en de mogelijke keuzes en de impact op de ruimte inzichtelijk gemaakt worden. Een hulpmiddel dat mogelijk maakt een voorstelbare ruimtelijke toekomst met ruimtelijke kwaliteit te verkennen. Hierbij wordt samengewerkt met de departementen, ontwerpers en experts op verschillende thema's. Om goede afwegingen te kunnen maken op de opgaven worden de volgende vraagstukken breed verkend:

1. Stel-dat zoveel mogelijk zou worden meebewogen met de gevolgen van klimaatverandering, wanneer en hoe komt dit aan de grens van wat er nog mogelijk is? Wat zijn dan de maatregelen die kunnen worden genomen om Nederland veilig te houden en welke kansen en uitdagingen bieden die ingrepen voor andere opgaven (denk aan natuur, landbouw, woningbouw, mobiliteit en energietransitie)?
2. Stel-dat onze landbouw ingericht zou worden naar de gebiedskenmerken voor water en bodem (o.a. zand, zeeklei, veen): welk perspectief voor de landbouw in Nederland ligt dan in het verschiet?
3. Stel-dat de natuurdoelen (o.a. gericht op versterking van de biodiversiteit) zouden worden gehaald door het aanleggen van een groot-schalig en robuust natuurnetwerk waarmee de natuurgebieden onderling steviger worden verbonden: waar zouden die dan liggen én hoe kunnen in dat robuuste netwerk slim ruimtegebruik en meerdere functies gecombineerd worden (o.a. recreatie en landbouw)?
4. Stel-dat wordt gekozen voor een zo volledig mogelijk elektrische energievoorziening in 2050 met minimale impact op land: hoe ziet het energiesysteem van de toekomst er dan uit, waar liggen de grenzen en waar is in dat geval de inzet van alternatieve bronnen noodzakelijk?
5. Stel-dat het ruimtebeslag van goederen- en grondstoffenstromen en bijbehorende opslagruimte (van grondstoffen, consumentenproducten en circulaire retour producten) in de toekomst zo efficiënt mogelijk wordt vormgegeven op nationale schaal tussen grootschalige clusters van producenten en consumenten: hoe kan dat worden georganiseerd en wat zijn dan de kansen voor combinaties met andere opgaven?
6. Stel-dat de groei van de bevolking veel meer wordt opvangen in het zuiden, oosten en noorden van Nederland: wat is er dan nodig om dit mogelijk te maken en hoe kan water en bodem daarbij sturend zijn? En hoe kan de economie in deze regio's tegelijk meegroeien en daarmee hun specifieke economische krachten versterken om de kansen op werk in de nabijheid te vergroten?

Bij de uitwerking van de vraagstukken worden inzichten uit de scenario-studies van o.a. het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Wageningen University & Research (WUR), Deltares, VNO-NCW en College van Rijksadviseurs (CRa) benut.

Hiermee wordt toegewerkt naar *integrale toekomstbeelden* voor de toekomst van Nederland waarin antwoord gegeven wordt op de grote opgaven én waarbij ruimtelijke kwaliteit centraal staat. Deze toekomstbeelden laten zien hoe Nederland er in 2030, 2050 en 2100 uit zou kunnen gaan zien op basis van verschillende keuzes. Deze integrale toekomst-

beelden worden ook benut voor het maken van varianten voor de m.e.r.-procedure voor de nieuwe Nota Ruimte.

Ook de ontwerpsector gaat aan de slag met creatieve en innovatieve oplossingen. De sector heeft zich verenigd in het Platform Ontwerp NL, een platform waarin de diverse beroepsverenigingen van o.a. stedenbouwkundigen, planologen en landschapsarchitecten samenwerken. In een ontwerpatelier zetten zij hun gezamenlijke kennis en creativiteit in om te werken aan concrete *verbeeldingen* van de leefomgeving in een Mooi Nederland in 2100. Deze beelden worden benut voor het publieke debat over de toekomst van Nederland.

2. Concrete handreikingen op gebiedsniveau

Naast toekomstbeelden wordt aan concrete ideeën en plannen gewerkt waarmee overheden en gebiedsontwikkelaars morgen al de ruimtelijke kwaliteit in projecten en gebiedsaanpakken kunnen versterken. Daarvoor zijn 9 thema's gekozen:



Bron: Programmaplan Mooi Nederland, juli 2022

In de loop van het jaar worden voor alle thema's via ontwerp onderzoek concrete inrichtingsconcepten ontwikkeld die in de praktijk gebruikt kunnen worden. Ook wordt verkend welke instrumenten (zoals organisatie, kennis, wet- of regelgeving) nog nodig zijn (of in de weg staan) om tot realisatie te komen. Hiertoe zijn per thema allianties gevormd. De inzichten uit de onderzoeken komen terecht in *handreikingen op gebiedsniveau*. De handreikingen worden actief gedeeld met partners in de regio's en kunnen betrokken worden bij de vorming van de nieuwe Nota Ruimte, Nationale Programma's of in concrete projecten of gebiedsaanpakken.

Tijdens het partnerevent Mooi Nederland op 16 maart jl. zijn de verschillende onderzoeken, waar vanuit allerlei disciplines vertegenwoordigers aan mee doen, officieel gestart. Gemeenten, nutsbedrijven, corporaties, provincies, waterschappen, bedrijven, belangengroepen, departementen en uitvoeringsorganisaties als Staatsbosbeheer en het Rijksvastgoedbedrijf sluiten zich bij deze allianties aan. Ook worden in sommige ontwerpende onderzoeken specifieke gebieden als onderzoeksgebied geselecteerd.

Zo richt het ontwerpend onderzoek voor het thema «Iconisch landelijk gebied» zich op delen van drie Nationale Parken (Weerribben, Utrechtse Heuvelrug en Hollandse Duinen). Voor het thema «Bouwen met de boer»

(biobased (ver)bouwen) zijn studies voor verschillende landschapstypen afgerond en is een rekentool ontwikkeld⁸. Voor het belangrijke thema «Clusters van grootschalige bedrijfsvestigingen» zijn uitgangspunten voor een beleidslijn gemaakt en worden inrichtingsprincipes opgesteld voor het inpassen in bestaande en nieuwe situaties. Hierover is uw Kamer 3 april jl. mede namens mij geïnformeerd in een brief⁹ van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Voor het thema «Leefbare steden en regio's» wordt samengewerkt met o.a. de Citydeal openbare ruimte om de krachten te bundelen voor een integrale aanpak van stedelijke transitieopgaven.

Ruimtelijke kwaliteit: reactie op moties

In het programma Mooi Nederland krijgt ruimtelijke kwaliteit in de dagelijkse leefomgeving volop aandacht en worden concrete handreikingen geboden die ook gebruikt kunnen worden op andere beleids-terreinen.

Als reactie op de zorgen die uw Kamer heeft geuit via het aannemen van de motie van de leden Nijboer en Bromet over *bij woningbouw bijzondere aandacht besteden aan ruimtelijke ordening, stedenbouwkunde en architectuur*¹⁰ is van belang dat de Mooi Nederland-handreikingen op gebiedsniveau nadrukkelijk ingaan op hoe met meer kwaliteit, dus ook met de inzet van (landschaps)architectuur en stedenbouw, woningen kunnen worden ingepast, bijvoorbeeld in de na-oorlogse wijken. Deze handreikingen hebben ook aandacht voor groenstructuren die nodig zijn voor een gezonde leefomgeving en die ruimte creëren voor bewegen en ontmoeten. De handreikingen komen beschikbaar voor o.a. de woonregio's die komend jaar tempo maken in de realisatie van de bouwopgaven uit de Woondeals. In maart vond al een startbijeenkomst «Ruimtelijke Kwaliteit bij Fabrieksmatige Woningbouw» plaats; zie ook de publicatie van een eerste essay hierover¹¹.

Als antwoord op de door uw Kamer aangenomen motie van de leden Bromet en Nijboer over het *monitoren van de staat van het Nederlandse landschap*¹² is van belang dat in de afgelopen jaren in opdracht van de ministeries van BZK, OCW en LNV de Monitor Landschap¹³ is ontwikkeld. Deze monitor wordt uitgevoerd door een consortium van partijen onder leiding van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en brengt tweejaarlijks veranderingen in het landschap in beeld. De duidingen van deze metingen wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) beschreven in een landschapsrapportage als onderdeel van de Monitor NOVI¹⁴ waarvan de eerste medio 2022 is verschenen. De rapportage kan aanleiding zijn voor het aanpassen van beleid en regelgeving. De volgende duiding van de monitoringsresultaten wordt gepubliceerd in het najaar van 2024; dan kunnen meerjarige trends over het landschap in beeld worden gebracht.

Tot slot

Op veel fronten tegelijk wordt met partners in de uitvoering aan een mooi Nederland gewerkt. Ruimtelijke kwaliteit komt daardoor weer centraal te staan bij de inrichting van ons land. Met inspiratie, ontwerpen en concrete

⁸ https://www.natuurverdubbelers.nl/case_study/biobased-verbouwen-rekenen-en-tekenen/

⁹ Kamerstukken 34 682 en 32 637, nr. 156

¹⁰ Kamerstuk 29 383, nr. 380

¹¹ <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/actueel/nieuws/2023/02/24/ruimtelijke-kwaliteit-bij-fabrieksmatige-woningbouw>

¹² Kamerstuk 29 383, nr. 372

¹³ <https://www.monitorlandschap.nl/>

¹⁴ <https://www.pbl.nl/publicaties/monitor-nationale-omgevingsvisie-2022>

inrichtingsprincipes en instrumenten voor realisatie in de praktijk wordt gestimuleerd om projecten en gebieden te ontwikkelen met kwaliteit.

Deze inzichten leveren input voor de keuzes die het kabinet gaat maken in de verschillende Nationale Programma's en die uiteindelijk beslag krijgen in de nieuwe Nota Ruimte. Na de zomer wordt uw Kamer meer specifiek geïnformeerd over de contouren van die nieuwe Nota Ruimte en de ruimtelijke arrangementen die gesloten worden in het kader van het programma NOVEX.

Onze keuzes vragen om een zorgvuldige afweging van belangen, inzicht in de gevolgen voor volgende generaties én om publiek debat. Want de inrichting van ons land is een belangrijk onderwerp dat ons allen aangaat. De manier waarop onze ruimte nu verder wordt ingericht heeft voor ieder van ons immers gevolgen voor de kwaliteit van leven, onze gezondheid, onze economie, ons milieu en onze gezamenlijke toekomst.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge