Raad
voor de leefomgeving
en infrastructuur

NAAR EEN NATIONALE OMGEVINGSVISIE

DECEMBER 2015



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA
E.H. (Eelco) Dykstra MD
L.J.P.M. (Léon) Frissen
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Ir. M.E. (Marike) van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Oranjebuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

INHOUD

1 EEN ADVIES VAN DE RAAD VOOR DE LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR 4

2 INLEIDING 4

3 RODE DRAAD VOOR ADVISERING DOOR DE RLI 4

4 MAAK EEN NATIONALE OMGEVINGSVISIE DIE INSPIREERT 7

5 MAAK EEN NATIONALE OMGEVINGSVISIE DIE SELECTIEF IS 7

6 HANTEER VIJF CRITERIA VOOR DE SELECTIE VAN NATIONALE OPGAVEN 9

7 ZET IN OP VIER INTEGRERENDE OPGAVEN 13

8 GEEF DUIDELIJKHEID OVER DE INZET VAN HET RIJK 16

9 ZORG DAT PROCES VAN TOTSTANDKOMING BIJDRAAGT AAN DRAAGVLAK VOOR DE OMGEVINGSVISIE 17

10 BOUW DE OMGEVINGSVISIE OP IN LAGEN 20

1 Een advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

In de voorbereiding op de nationale omgevingsvisie werken het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van de minister van IenM aan verkenningen. Ook heeft de minister het College van Rijkadviseurs (CRa), de Adviescommissie Water (AcW) en de Rli om advies gevraagd. De Rli heeft zijn advies ingepast in een breder advies over de stelselherziening 'Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar'. Deze publicatie correspondeert met hoofdstuk 2 uit dat advies.

2 Inleiding

In de Omgevingswet is bepaald dat het Rijk een omgevingsvisie moet vaststellen als richtinggevend strategisch kader voor de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. In de omgevingsvisie beschouwt het Rijk de verschillende ontwikkelingen in het fysieke domein in samenhang en het beschrijft de wijze waarop daaraan sturing wordt gegeven. Het is volgens de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet een politiek-bestuurlijk document waaraan alleen het vaststellende orgaan gebonden is (Tweede Kamer, 2014).

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) werkt de komende jaren aan de eerste omgevingsvisie van het Rijk. In 2015 ligt de focus op het opstellen van een nationale omgevingsagenda.

Een omgevingsvisie van het Rijk

De omgevingsvisie van het Rijk wordt een integrale visie op strategisch niveau, die sectorale visies en beleidsplannen (structuurvisie voor ruimtelijke ordening, verkeers- en vervoersplan, waterplan, milieubeleidsplan en de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie) vervangt. Het Rijk wil graag dat de omgevingsvisie in 2018 beschikbaar is. In 2015 is begonnen met de voorbereidingen, waaronder het evalueren van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Daarbij wordt aangesloten bij lopende initiatieven zoals het Jaar van het Ruimte 2015, een maatschappelijk, politiek en professioneel debat over de toekomst van Nederland. In de dialoog met andere overheden en stakeholders over het waarom, het hoe en het wat van een nationale omgevingsvisie moet duidelijkheid ontstaan over de prioritaire onderwerpen, de procesaanpak en de planning.
Het werk aan de omgevingsvisie zal in 2015 vooral bestaan uit het ophalen van meningen, kennis en gedachten rond de beleidsopgaven uitmondend in een nationale omgevingsagenda medio 2016.

In 2016 zal de agenda voor de omgevingsvisie verdiept worden door het onderzoeken van relevante beleidsalternatieven op alle schalen en voor alle regio's. In 2017 zal het accent liggen op het verkleinen van de bandbreedte aan relevante beleidsalternatieven naar zinvolle handelingsperspectieven op nationale schaal. De laatste fase richt zich op het gesprek met bestuurders en politiek over strategische keuzes. Het is uiteindelijk aan een volgend kabinet om de omgevingsvisie van het Rijk vast te stellen (Rijksoverheid, 2015a).

3 Rode draad voor advisering door de Rli

Als rode draad door het advies loopt de balans tussen de pijlers beschermen en benutten die aan de stelselherziening ten grondslag liggen. Kunnen die pijlers inderdaad met elkaar in balans worden gebracht, en waar moeten keuzes worden gemaakt om dat te realiseren? Om deze vraag te beantwoorden, maakt de raad een onderscheid in vier dimensies van die balans: overheid – samenleving, sectoraal – integraal, decentraal – centraal en tot slot rechtszekerheid – flexibiliteit.

De dimensie overheid – samenleving

Bij de dimensie overheid – samenleving ondersteunt de raad de gedachte dat de verhoudingen tussen initiatiefnemer, markt, samenleving en overheid aan herijking toe is. Het Rijk signaleert terecht een grotere zelfredzaamheid in de samenleving en de noodzaak om als overheid een stapje terug te doen. De Omgevingswet maakt daarom ook uitnodigingsplanologie mogelijk. De raad ondersteunt dit, maar plaatst daar wel een aantal kanttekeningen bij, zeker met betrekking tot de nationale omgevingsvisie. Het abstracte, strategische karakter van de benodigde transities (zoals klimaatadaptatie en energietransitie) zal zeker niet alle burgers aanspreken. Dit stelt eisen aan de wijze waarop de participatie wordt vormgegeven en relativeert tevens de te verwachten inbreng. Tegelijkertijd zal die participatie ook moeten bijdragen aan het draagvlak voor het werken aan deze transities. Want de overheid kan het immers niet meer alleen. Het omgaan met deze paradox stelt hoge eisen aan de sturing op de totstandkoming van de nationale omgevingsvisie.

De dimensie sectoraal – integraal

Bij de dimensie sectoraal – integraal herkent de raad de behoefte aan een integrerend kader om met de stelselherziening samenhangende afwegingen mogelijk te maken. De Omgevingswet integreert daartoe een veelheid aan wetten en regelingen. Die integratie draagt niet alleen bij aan de kenbaarheid van de regels maar ook aan de integrale toepassing ervan. De raad is hier voorstander van, maar waarschuwt ook voor een te ver doorgeschoten verlangen naar integratie. Veel zaken zijn sectoraal en kunnen dat blijven. Handel die dan ook sectoraal af in de besluitvorming. Dit betekent voor de nationale omgevingsvisie dat niet krampachtig moet worden geprobeerd om de vele tientallen vigerende rijksvisies op deelterreinen van de fysieke leefomgeving te integreren in één nota. Dat komt de bruikbaarheid en zeggingskracht van een nationale omgevingsvisie niet ten goede. Geef desnoods specifieke sectorale of thematische visies de status van programma, als een meer concreet en sectoraal onderdeel van de visie.

De dimensie decentraal – centraal

In de dimensie decentraal – centraal zijn in het verleden al keuzes gemaakt. In de SVIR is beleidsmatig gekozen voor een decentraal stelsel. Ook de Omgevingswet is geënt op een decentraal stelsel, maar zonder de wet geweld aan te doen kan deze ook gebruikt worden voor een meer centraal beleid.





Daardoor blijft een positiebepaling op de dimensie decentraal – centraal een politieke keuze van het kabinet. Er is enerzijds behoefte aan een nationale visie op hoofdlijnen, een visie die inspireert, agendeert en die de samenleving houvast biedt met gedeelde toekomstbeelden. Anderzijds moet het mogelijk zijn op decentraal niveau beleidskeuzes te maken en afwegingsruimte te hebben om gebiedsgericht tot oplossingen te komen. De raad is hier voorstander van, maar wijst erop dat dit niet alleen een technische aanpassing betreft maar dat het ook een grote cultuurverandering vereist bij betrokken partijen. Voorkom recentralisatie als centraal en decentraal nog moeten leren omgaan met deze nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden. Daarnaast vraagt de raad aandacht voor (regionale) samenwerking tussen betrokken (bestuurs)organen. Opgaven in de fysieke leefomgeving houden zich immers zelden aan bestuurlijke grenzen. Het gezamenlijk opstellen van een intergemeentelijke of regionale omgevingsvisie kan hierbij helpen.

De dimensie rechtszekerheid – flexibiliteit

De vierde dimensie is rechtszekerheid – flexibiliteit. De raad is voorstander van flexibiliteit om maatwerk mogelijk te maken op het schaalniveau waarop de

verschillende opgaven en oplossingen bijeenkomen. Maatwerk is in de bestuurlijke praktijk nodig bij complexe afwegingen. De raad ziet meer flexibiliteit niet als een vrijbrief, en pleit voor een zorgvuldige en transparante onderbouwing en verantwoording over de wijze waarop besluiten zijn genomen. Flexibiliteit op de inhoud moet dan ook gepaard gaan met zekerheid over het proces. Bovendien is de raad ervan overtuigd dat flexibiliteit kan bijdragen aan een hogere omgevingskwaliteit.

4 Maak een nationale omgevingsvisie die inspireert

De raad is voorstander van een nationale omgevingsvisie die alle betrokkenen bij het omgevingsbeleid inspireert en uitdaagt om bij te dragen aan de aanpak van de belangrijkste opgaven in de leefomgeving.

De omgevingsvisie van het Rijk kan worden gebruikt om de grote opgaven waar Nederland in de komende decennia voor staat te duiden en daarvoor oplossingsrichtingen te formuleren. Hoewel de omgevingsvisie alleen bindend is voor organen van het Rijk, verzet de Omgevingswet zich er niet tegen in die omgevingsvisie ook elementen op te nemen die decentrale overheden en private partijen kunnen inspireren. Elementen die zij bij de eigen beleidsontwikkeling kunnen betrekken en die behulpzaam kunnen zijn bij door hen te nemen besluiten. De raad adviseert om de ruimte die de wet biedt voor een inspirerende en samenbindende invulling van de omgevingsvisie van het Rijk daadwerkelijk te benutten om te komen tot een ‘nationale’ omgevingsvisie. Daarmee ontstaat voor andere overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers meer duidelijkheid over de (mogelijke) toekomst, en wordt de visie een referentiekader waarop zij zich met hun beleid en handelen kunnen richten.

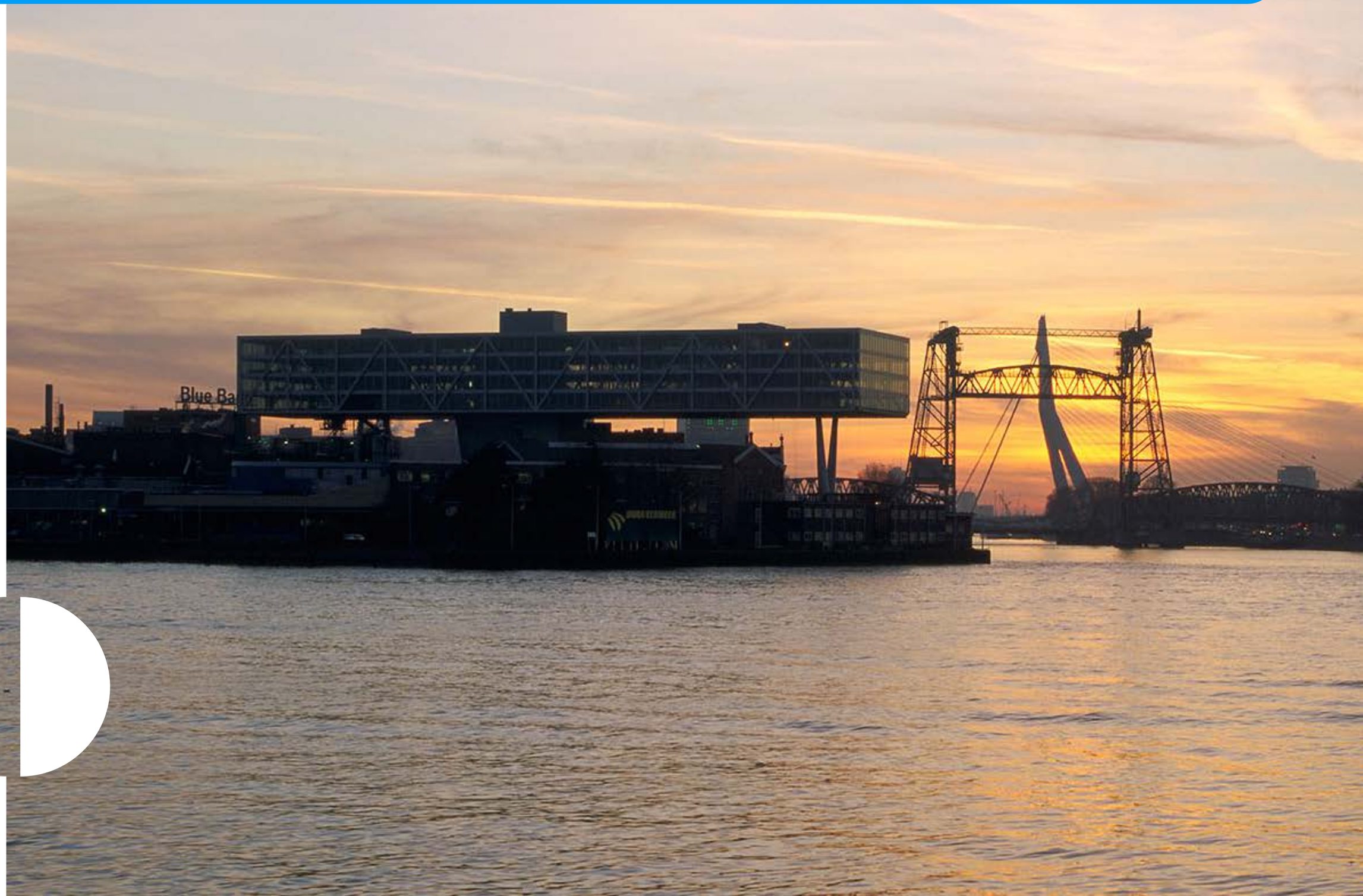
De meeste omgevingsopgaven zijn bovendien niet beperkt tot bestuurlijke grenzen.[1] Wateropgaven zijn gerelateerd aan stroomgebieden, luchtverontreiniging is grensoverschrijdend. Het functioneren van en de aansluiting op internationale vervoerssystemen vergt een nauwe coördinatie van betrokken partijen op lokale, regionale, provinciale, nationale en internationale schaalniveaus. Een visie op het nationale grondgebied met oog en oor voor opgaven, kansen en uitdagingen op hogere en lagere schaalniveaus heeft meerwaarde boven een visie die zich beperkt tot het handelingsperspectief van het Rijk zelf.

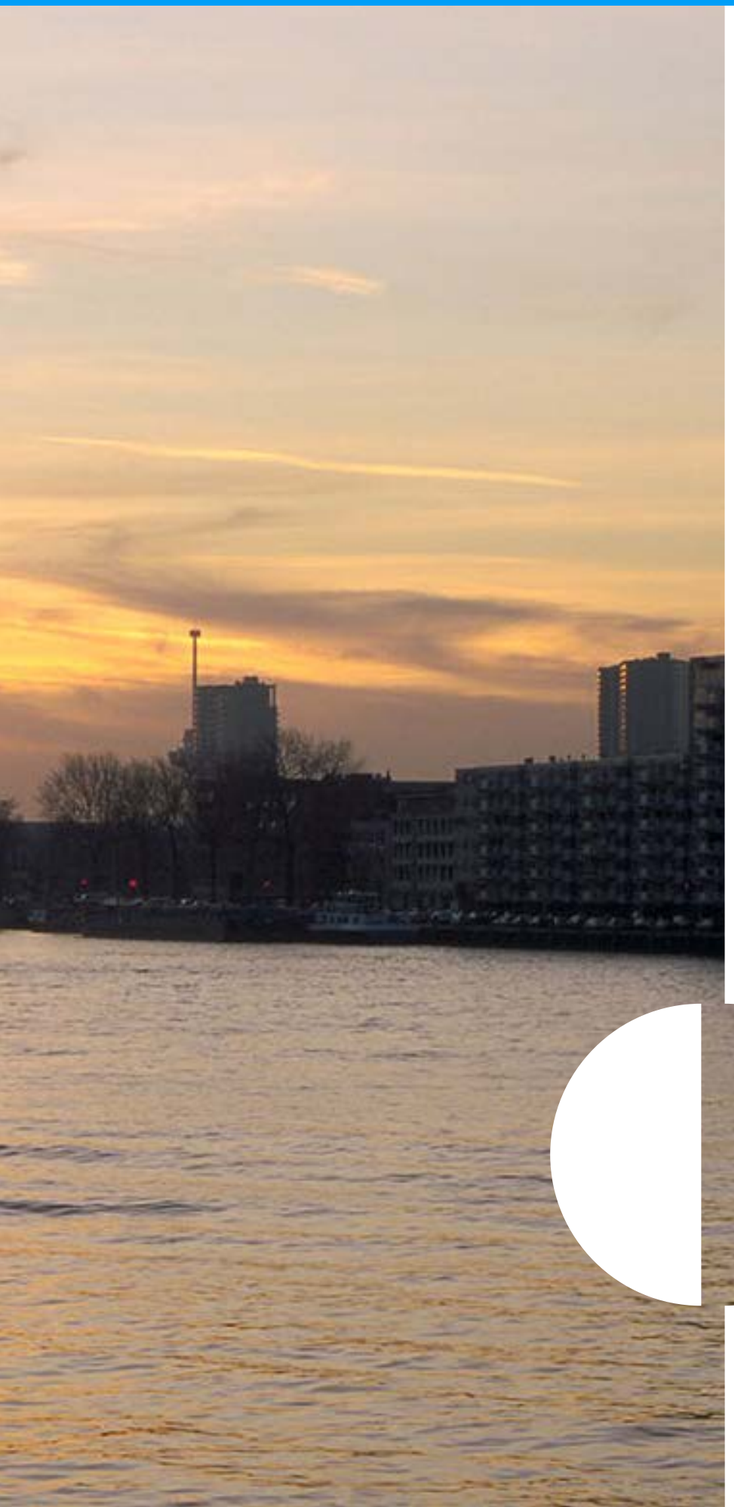
Het is daarom wenselijk dat een omgevingsvisie van het Rijk andere actoren uitnodigt om hun handelen daarop aan te passen. Dit betekent dat deze partijen betrokken moeten worden bij de totstandkoming van deze nationale omgevingsvisie. Het is dan ook noodzakelijk dat er gewerkt wordt aan draagvlak voor de omgevingsvisie van het Rijk. Dit stelt eisen aan het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie, want het is belangrijk om betrokkenen te inspireren, en – ook al is geen sprake van een formele binding – te stimuleren om mee te werken aan de aanpak van opgaven die in de visie worden geagendeerd.

5 Maak een nationale omgevingsvisie die selectief is

De raad geeft de voorkeur aan een selectieve omgevingsvisie die zich beperkt tot opgaven waarvan opname in de omgevingsvisie een toegevoegde waarde heeft boven een meer sectorale aanpak.

1 Daarom is de sturingsfilosofie van de SVIR, ‘je gaat erover, of niet’, vaak lastig om mee te werken in het omgevingsbeleid, waar het juist gaat om een gezamenlijke aanpak van opgaven.





De raad is geen voorstander van een alomvattende nota waarin alle sectorale visies op ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu, water en dergelijke in hun volle reikwijdte terugkomen.[2] De raad geeft de voorkeur aan een selectieve visie die zich beperkt tot die aspecten waarvan opname in de omgevingsvisie van het Rijk een toegevoegde waarde heeft boven een meer sectorale aanpak of een aanpak door medeoverheden. Opgaven met een meer sectoraal karakter kunnen in een programma worden ondergebracht.

De raad is zich bewust van de paradox tussen de wens van enerzijds een brede en integrale omgevingsvisie in het licht van de intenties van de stelselherziening, en anderzijds deze aanbeveling tot selectiviteit. Een veelomvattende visie verliest echter slagkracht, juist door het veelomvattende karakter. Verder biedt selectiviteit de mogelijkheid om per opgave een sturingsfilosofie op maat uit te werken, waarmee die slagkracht vergroot kan worden. De raad vreest een almaar uitdijende agenda met alle nadelen van dien. In de volgende paragraaf worden daarom criteria genoemd die de gewenste selectiviteit ondersteunen. De raad verwacht dat er op lagere schaalniveaus wel een grotere behoefte zal zijn aan meer integrale omgevingsvisies. In de fysieke leefomgeving wordt op de decentrale schaalniveaus de interferentie tussen de verschillende opgaven en oplossingsrichtingen sterker.

6 Hanteer vijf criteria voor de selectie van nationale opgaven

De raad formuleert vijf samenhangende criteria om te komen tot een beperkt aantal integrerende opgaven voor de nationale omgevingsagenda.

Het Rijk heeft het jaar 2015 uitgetrokken om te komen tot een nationale omgevingsagenda. Het Jaar van de Ruimte 2015 en andere activiteiten dragen bij aan het ontwikkelen van die agenda. Ook de raad denkt graag mee. Hiervoor is al het dilemma geschetst tussen enerzijds een veelomvattende integrale nationale omgevingsvisie en anderzijds de behoefte om in hoge mate selectief en specifiek te zijn. De raad schetst vijf criteria[3] die in onderlinge samenhang kunnen worden

2 Een inventarisatie van het Ministerie van IenM leverde ruim tachtig rijksvisies op die gaan over onderdelen van het omgevingsbeleid.

3 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van Kuiper en Evers (2012, p. 74-75). Zij bespreken een aantal criteria voor zaken waarin het Rijk een rol heeft: internationale verplichtingen die het Rijk is aangegaan, ruimteclaims die regio- of provinciegrensoverstijgend zijn, het laten renderen van eerdere rijksinvesteringen en ruimtelijke functies/ruimteclaims die van evident belang zijn voor nationale welvaart/welzijn. Zie ook: Kuiper, 2015.

gehanteerd om tot een selectie te komen:

a. het betreft langetermijntransities en -opgaven;
b. er moet sprake zijn van een internationaal perspectief;
c. er moet sprake zijn van toepassing van het subsidiariteitsprincipe;
d. waarbij een domeinoverschrijdende aanpak aan de orde is;
e. er moet sprake zijn van toegevoegde waarde voor nationale welvaart en welzijn.

Ad a. Langetermijnperspectief: richt de blik op 2050
De raad is voorstander van een omgevingsvisie met een tijdhorizon van 25 tot 30 jaar (2050). Dit bevordert dat langetermijnontwikkelingen, majeure transities en langetermijnopgaven als klimaatverandering in beeld komen. Ook ziet de raad argumenten voor een breed gedragen omgevingsvisie die betrokkenen zekerheid biedt over de ontwikkelingen op de langere termijn. Deze zekerheid draagt ook bij aan de bereidheid tot het doen van investeringen.

Politiek gezien kan elk nieuw kabinet de wens hebben een eigen visie op de leefomgeving te presenteren. Praktisch gezien is dit echter onwerkbaar. Een proces om tot een nieuwe omgevingsvisie te komen kost enkele jaren, waardoor de kans groot is dat een kabinet de visie vaststelt die door zijn voorganger is opgesteld. Dat is ook bij deze omgevingsvisie het geval. Aan een langetermijnperspectief kunnen echter ook programma's met een kortere looptijd, bijvoorbeeld vijf of tien jaar, worden gekoppeld, met ruimte voor tussentijdse actualisering. Dit biedt de mogelijkheid om tussentijds politiek bij te sturen.

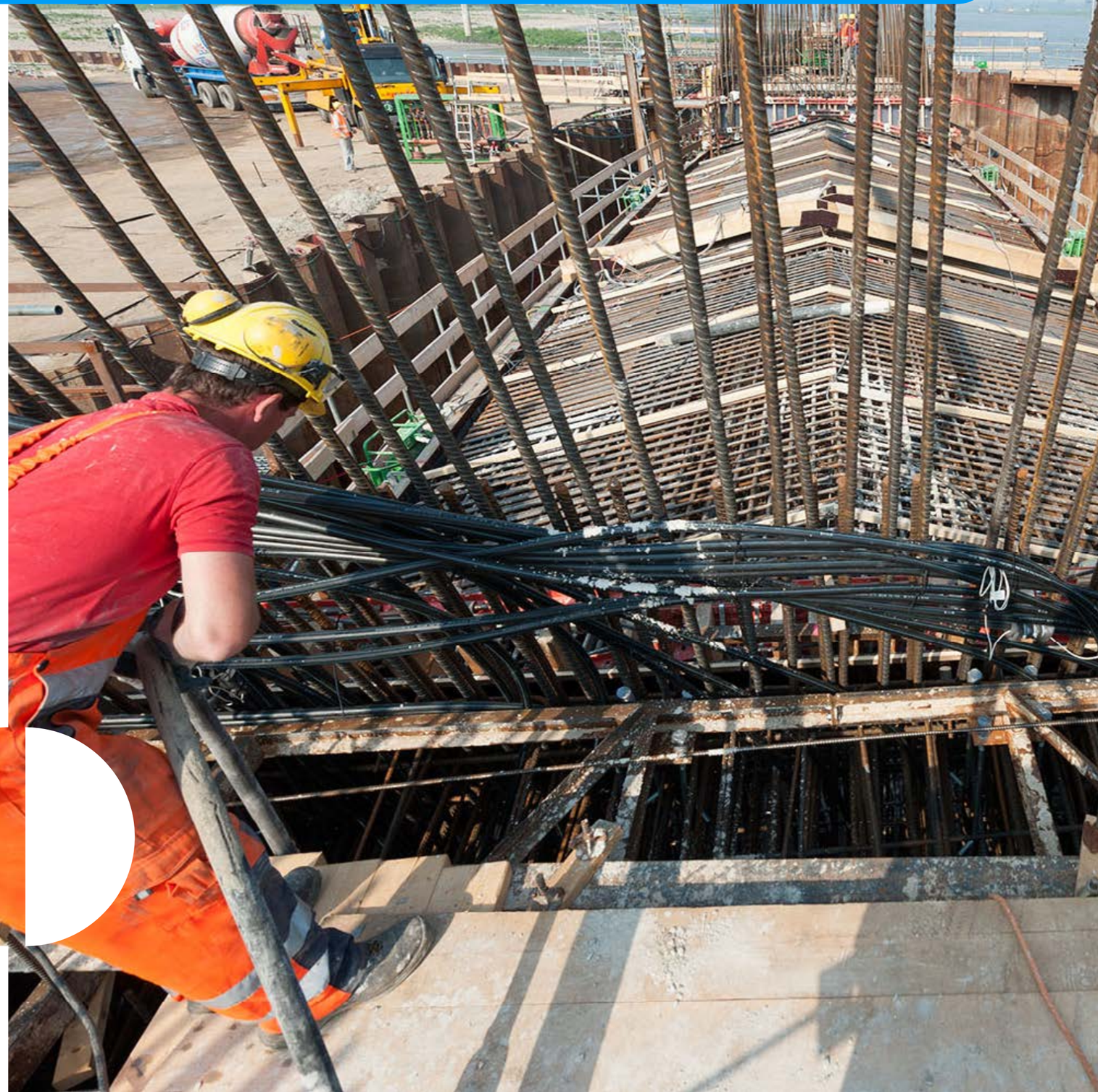
Ad b. Internationaal grensoverschrijdend perspectief
De raad is van mening dat het Rijk vooral vanuit een internationaal perspectief (en soms ook vanuit aangegane EU-verplichtingen) een rol zal hebben bij de aanpak van opgaven. De internationale dimensie is een urgent én uniek aspect voor rijksbetrokkenheid dat bij uitstek in de omgevingsvisie van het Rijk tot uitdrukking kan komen. Het omgevingsbeleid van het Rijk moet de schakel zijn tussen de West-Europese (en soms mondiale) context enerzijds en de opgaven op lagere schaalniveaus anderzijds. Veel opgaven in het omgevingsbeleid hebben een Europese of internationale dimensie. In zijn advies Ruimte voor de regio in Europees beleid (Rli, 2015b) wijst de raad op de invloed vanuit Europa op het leefomgevingsbeleid en de noodzaak om met een strategische visie invloed uit te oefenen op de besluitvorming in Europa.

De raad signaleerde eerder in zijn briefadvies 'Toekomst van het ruimtelijk beleid' (Rli, 2011b) dat de rijksoverheid de neiging heeft om vooral 'naar beneden' te kijken, naar decentrale bestuurslagen, bij het bepalen en borgen van nationale belangen. De raad adviseert het Rijk om vooral 'naar boven' te kijken en juist de internationale dimensie te betrekken bij de definitie van nationale belangen. Wat zijn de Nederlandse belangen en opgaven in internationaal perspectief? Door het internationale perspectief aan te houden, worden opgaven zichtbaar in stroomgebieden van grensoverschrijdende rivieren, trans-Europese infrastructuurnetwerken (wegen, rails, energie, ICT), grensoverschrijdende ecosystemen en van milieuopgaven. Voor die internationale inbedding is ten onrechte vaak weinig aandacht. Terwijl die inbedding juist een aantal dringende nationale opgaven, zoals zojuist benoemd, in beeld brengt. De wijze van omgaan met deze opgaven bepaalt de toekomstvastheid van het omgevingsbeleid.

Ad c. Toepassing van het subsidiariteitsprincipe
Het is belangrijk om te redeneren vanuit de verhoudingen tussen de bestuurslagen. Voor het Rijk ligt, zoals hiervoor gesteld, de nadruk op het internationale perspectief. Het Rijk is bij uitstek de overheidslaag die

de verbinding kan en moet leggen tussen enerzijds de wereld(opgaven) en Europa (met name regelgeving) en anderzijds de medeoverheden.[4] Het gaat hier in de eerste plaats om de internationale verplichtingen die zijn aangegaan. In de tweede plaats kan het gaan om regio- of provinciegrens overstijgende opgaven. De Rli ziet hier echter alleen een rol voor het Rijk als regio's en provincies die opgaven onderling niet (effectief) kunnen oppakken (Rli, 2013a).

Er zit een zekere spanning tussen het subsidiariteitsbeginsel en de door de raad bepleite keuze voor een nationale omgevingsvisie (dus geen rijksomgevingsvisie). De raad constateert een sterke samenhang tussen de bestuurlijke schaalniveaus als het gaat om de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat het opnemen van die gezamenlijke opgaven in de nationale omgevingsvisie wel degelijk zinvol is, en dat per opgave zal moeten worden bezien welke aanpak door betrokken partijen aan de orde is.



4 Ook in het Rli-advies 'Ruimte voor de regio in Europees beleid' (2015b) wordt gewezen op de noodzaak van een slim samenspel tussen Rijk en decentrale overheden in de Europese beleidscyclus.



Ad d. Een domeinoverschrijdende aanpak is aan de orde

Een volgend criterium is dat het nodig kan zijn om samenhang mogelijk te maken voor een integrale, gecoördineerde aanpak. Het gaat dan om de meerwaarde van een domeinoverschrijdende aanpak.[5] De Rli verstaat hieronder een aanpak waarbij het leggen van relaties een meerwaarde heeft boven een aanpak die beperkt blijft tot een sector, gebied of schaalniveau. Die meerwaarde is enerzijds aan de orde als er sprake is van conflicterende sectorale doelen en belangen. Bijvoorbeeld frictie tussen sectorale ruimteclaims. Mede door de staatsrechtelijke figuur van ministeriële verantwoordelijkheid kan Haagse verkokering een obstakel zijn voor een samenhangende, integrale aanpak. Anderzijds kan een domeinoverschrijdende aanpak meerwaarde hebben als er sprake is van synergie door een gecoördineerde aanpak (denk aan de projecten uit het programma Ruimte voor de Rivier waarin waterveiligheid wordt gecombineerd met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit).[6] Opname in de omgevingsvisie van het Rijk kan dan helpen, zeker als er sprake is van een ruimtelijke samenhang in systemen of stromen.

Ad e. Toegevoegde waarde voor nationale welvaart en welzijn

In de vijfde plaats zijn er overwegingen af te leiden uit de welvaartstheorie. Hier spelen vragen als: hoe haalt Nederland optimaal rendement uit (eerdere) overheidsinvesteringen? Waar heeft rijksbetrokkenheid overduidelijk een toegevoegde waarde voor de nationale welvaart en welzijn? Kuiper en Evers (2012, p. 74-75) bespreken vijf criteria voor overheidshandelen op basis van de welvaartstheorie. Is er sprake van een onvolledige marktwerking? In dat geval stelt de overheid regels op om de marktwerking te garanderen of verbeteren, bijvoorbeeld door een verbod op prijsafspraken of monopolievorming. Betreft het publieke goederen? In dat geval treedt de overheid op om maatschappelijke goederen te ontwikkelen (zoals wegen) of beschermen (natuur) waarin de markt niet voorziet. Of gaat het om externe effecten? In dat geval corrigeert de overheid voor kosten (bijvoorbeeld milieuhinder) die buiten de prijsvorming vallen. Er kunnen coördinatieproblemen zijn. In dat geval helpt de overheid problemen met collectieve actie te overbruggen, zoals het voorkomen van freeridergedrag bij

5 Het Ministerie van IenM hanteert in dit verband het begrip ‘betekenisvolle verbindingen’. Betekenisvolle verbindingen kunnen worden gelegd tussen sectoren, tussen gebieden en tussen geografische schaalniveaus. De belangrijkste voorbeelden van betekenisvolle verbindingen zijn fysieke verbindingen (water-, natuur- en infrastructuurnetwerken).

6 Zie ook het Rli-advies ‘Onbeperkt Houdbaar’ (2013b).

stadsvernieuwing. De vraag is vervolgens wanneer op basis van de welvaartstheorie een rol voor het Rijk, en niet voor de medeoverheden, is weggelegd. Voor het antwoord op deze vraag kan een verbinding worden gelegd met het subsidiariteitscriterium. Optreden van het Rijk is legitiem als medeoverheden gezamenlijk onvoldoende in staat zijn om het probleem op te lossen, of als coördinatie op een hoger schaalniveau evident meerwaarde oplevert.

7 Zet in op vier integrerende opgaven

De raad adviseert het Rijk om in te zetten op vier integrerende opgaven: energietransitie, klimaatadaptatie, het verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur en de transformatie van het landelijk gebied.

De minister vraagt de raad naar de onvermijdelijke ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving van Nederland tot 2050 en welke opgaven en kansen daaruit voortvloeien. De raad is van mening dat de selectie van opgaven voor de nationale omgevingsvisie tot stand moet komen in maatschappelijke en politieke arena's. Om dat debat te voeden én om te laten zien hoe de raad meent dat de bovenstaande criteria kunnen bijdragen aan een selectieve agenda, schetst de raad hier vier opgaven. Die opgaven zijn:

- energietransitie;
- klimaatadaptatie;
- verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur;
- transformatie van het landelijk gebied.

Uiteraard staan deze opgaven niet los van elkaar, ze zullen in samenhang moeten worden opgepakt. Dat is dan ook de legitimatie voor een nationale omgevingsvisie.

Waarom deze selectie?

Op basis van de vijf criteria uit de vorige paragraaf komt de raad tot een selectie van vier opgaven die positief scoren op de genoemde criteria in onderlinge samenhang. Het is belangrijk om voor ogen te houden dat het Rijk vooral vanuit een internationaal perspectief en langetermijnperspectief naar de belangrijkste transities in de leefomgeving moet kijken. De raad wil ook graag voorkomen dat de nationale omgevingsvisie een stapeling van sectorale opgaven wordt.

De vraag kan gesteld worden hoe deze selectie zich verhoudt tot de opgaven die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (Kuiper, 2015) en het Jaar van de Ruimte (2015) hebben geïnventariseerd. Sectorale opgaven, zoals bijvoorbeeld 'versnel en innoveer de wateraanpak' (Jaar van de Ruimte, 2015) moeten in de ogen van de raad worden meegenomen in de integrerende opgaven (klimaatadaptatie) of, als dit niet past, via een sectorale aanpak worden uitgewerkt in een programma. De raad ziet opgaven zoals 'hergebruik vrijkomende ruimtes' (Jaar van de Ruimte, 2015) of 'circulaire economie' (Kuiper, 2015) als onderdeel van de integrerende opgave 'verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur'. De opgave 'integreer technologie en ruimte' (Jaar van de Ruimte, 2015) ziet de raad als een opdracht bij de aanpak van alle omgevingsopgaven. Het is evident dat de opkomst en doorbraak van technologische innovaties een grote impact zullen hebben op de fysieke leefomgeving (Rli, 2015c). Deze nieuwe technologieën gaan echter nog met veel onzekerheden gepaard. Daarom is het weinig zinvol om ze als separate richtinggevende opgave in de visie op te nemen. Het is beter om opkomende technologieën te integreren in de aanpak van de overige omgevingsopgaven.

Energietransitie

Nederland is nog altijd sterk afhankelijk van fossiele energie. Enerzijds is een overgang naar een duurzame energievoorziening gewenst. Om binnen de grens van twee graden opwarming van de aarde

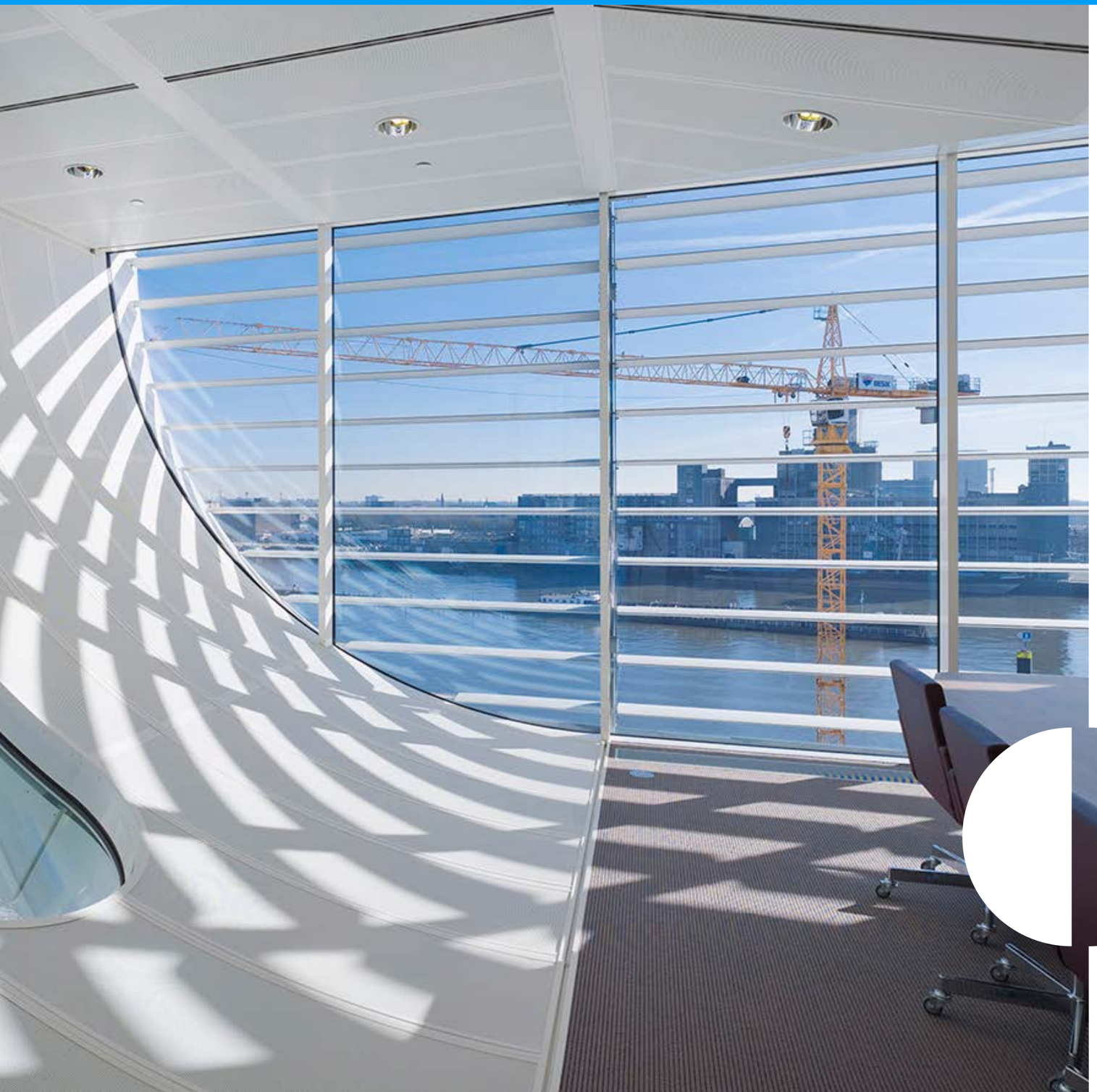
te blijven moet Nederland 80% van de CO_2-uitstoot verminderen in 2050 en grotendeels omschakelen naar hernieuwbare energiebronnen (zie ook opgave Transformeer de energievoorziening, Jaar van de Ruimte, 2015). Er moet worden overgeschakeld op hernieuwbare bronnen (aardwarmte, wind- en zonne-energie, biobrandstoffen). Anderzijds kan de vraag naar fossiele brandstoffen worden beperkt door grootschalige transformatie van het vastgoed (energieneutraal wonen bijvoorbeeld) en toepassing van nieuwe technologieën (zoals elektrisch rijden, telewerken en televergaderen).[7] Slimme apps kunnen leiden tot een grotere deel- en ruileconomie, waardoor de vraag aan energie afneemt.[8] Deze energietransitie heeft grote gevolgen voor het omgevingsbeleid. Niet alleen moet het infrastructurele energienetwerk worden aangepast tot een fijnmaziger net voor decentrale leveranciers, ook moeten pieken en dalen in de productie (van met name wind- en zonne-energie) worden opgevangen. Daarnaast moet ruimte worden gereserveerd voor windmolens, zonneparken en grootschalige productie van biobrandstoffen.

7 Zie ook het Rli-advies over energievoorziening in de toekomst (2015d).
8 Zie ook de filosofie achter een circulaire economie (Rli, 2015e). Het gaat om een transitie van lineair (fossiele) naar circulair economisch systeem, waarbij gedurende productie en gebruik kansen worden benut voor het toevoegen van waarde (upcycling). Een bekend voorbeeld is stadsverwarming met industriële restwarmte (urban symbiose).

Klimaatadaptatie
Het klimaat verandert. Dit leid tot een scala aan nieuwe opgaven: zeespiegelstijging, pieken en dalen in de aan- en afvoer van hemelwater en rivieren, hittestress in steden, bodemdaling en dergelijke. Met het Deltaprogramma wordt al gewerkt aan de waterveiligheidsopgave, zowel voor de kust als voor de rivieren. Dit programma gaat ook over ruimtegebruik en kansrijke combinaties met andere functies als natuur, wonen en werken. Daar liggen kansen om niet alleen aan waterveiligheid bij te dragen, maar ook aan een betere omgevingskwaliteit (zie ook opgave Versnel en innoveer de wateraanpak, Jaar van de Ruimte, 2015). Klimaatadaptatie raakt ook aan de vraag hoe moet worden omgegaan met kwetsbare en vitale infrastructuren. De verwachting is dat er in de toekomst in toenemende mate een beroep wordt gedaan op zelfredzaamheid van de bevolking.

Verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur
Diverse trends leiden tot een ruimtelijke differentiatie in krimp- en groeigebieden. Delen van Nederland zullen nog flink groeien, andere delen consolideren en weer andere gebieden krimpen. Ruimtelijk-economische structuren veranderen onder invloed van veranderende markten, veranderende





vestigingsvoorkeuren van (inter)nationale bedrijven en onder invloed van ICT-ontwikkelingen. Traditionele kantorenparken en bedrijventerreinen verliezen terrein aan binnensteden en campussen met innovatie- en productiemilieus. Er is behoefte aan een kwaliteitsslag in het regionale openbaar vervoer om steden binnen hun regionale netwerk bereikbaar te houden. Er liggen nog belangrijke opgaven op het gebied van een betere koppeling tussen ruimte en verkeer zoals *transit oriented development.* De wens tot ruimtelijk-economische structuurverbetering volgens het adagium ‘sterker maken wat al sterk is’ kan conflicteren met de wens tot verdelende rechtvaardigheid en het voorkómen van verval van perifere delen van Nederland. Deze ontwikkelingen vergen regionaal gedifferentieerde strategieën. Veel systemen worden sectoraal geoptimaliseerd, zonder oog voor integrale doelen zoals de bijdrage aan de bereikbaarheid van steden of de internationale concurrentiepositie van Nederland. Wat is de toekomst van de mainports die sterk afhankelijk zijn van de fossiele brandstofeconomie? Ook krimp van de (beroeps)bevolking kan aanleiding zijn voor een aanpassing van de ruimtelijk-economische structuur, bijvoorbeeld door het saneren van de grote hoeveelheid bedrijventerreinen of detailhandelvoorzieningen om overaanbod en waardedaling te beperken.

Ruimtelijk-economische structuurverbetering vraagt om nieuwe keuzes op (inter)nationale schaal (zie ook opgave Versterk stedelijke netwerken, Jaar van de Ruimte, 2015). In toenemende mate bepalen de stedelijke regio's de concurrentiekracht en de productiviteit van Nederland. Gaat het daarbij om investeringen in *borrowed size,* een betere verbinding van de stedelijke economieën met elkaar, ter vergroting van de agglomeratiekracht van de stedelijke regio's? Dus betere verbindingen tussen en binnen regio's, zoals de Rli bepleit in het advies 'Toekomst van de stad' (2014a). Of moet ingezet worden op doorgroei van de grote steden in de Randstad? Met andere woorden: bouwen we voort op de voor Nederland zo kenmerkende polycentrische stedelijke structuur of investeren we in massa en dichtheid van de stedelijke regio's in de Randstad? Hierbij speelt ook het oude dilemma van de verhouding tussen 'het Westen en overig Nederland'.

Transformatie van het landelijk gebied

Landschappen, natuurgebieden, wateren en agrarische productiegebieden hebben een autonome kwaliteit, en dragen ook bij aan de vestigingskwaliteit van de stedelijke economie. Die kwaliteit van het buitengebied staat echter onder druk. De diverse claims op het gebied worden onvoldoende in samenhang bezien, en dat gaat ten koste van de gezonde en groene kwaliteiten ervan. Versnippering doet afbreuk aan de robuuste structuur. Nederland loopt achter op de afspraken die gemaakt zijn over de internationale biodiversiteitsagenda. In nauw verband daarmee is er nog steeds behoefte aan het creëren van robuuste grensoverschrijdende ecosystemen door natuurgebieden te vergroten en verbindingen daartussen te realiseren en versterken. De ecologische hoofdstructuur heeft ook een internationale dimensie. Tegelijkertijd speelt de schaalvergroting in de agrarische productie die niet in de pas lijkt te lopen met het behoud van landschappelijke kwaliteiten. Ook deze schaalvergroting heeft een sterke internationale dimensie, denk aan de gevolgen van het loslaten van melkquota, wat leidt tot schaalvergroting bij veehouderijen. De productie van dierlijke eiwitten (vlees en zuivel) heeft veel nadelige gevolgen voor milieu, natuur en landschap. Die nadelen worden onvoldoende meegenomen in de prijs voor deze producten. Het gaat ook om het reguleren van intensieve veehouderij, waar een integrale aanpak nodig blijft voor dierenwelzijn, mestproblematiek (verzuring en stankoverlast) en het voorkomen van overdracht van zoönosen (Q-koorts bijvoorbeeld). Vanuit het oogpunt van voedselveiligheid en voedselzekerheid wordt ook gesproken over een zogenaamde eiwittransitie: de overgang naar een eiwitconsumptie die minder op dieren en sterker op planten steunt.

8 Geef duidelijkheid over de inzet van het Rijk

De raad vindt het belangrijk dat het Rijk doelen, randvoorwaarden en procesvereisten formuleert en helder aangeeft wat het Rijk zelf wil en kan doen. Dit geeft anderen duidelijkheid en de gelegenheid hier hun eigen beleid, gedrag en investeringen op aan te passen.

Het omgevingsbeleid wordt gekenmerkt door multi-level- en multisectoropgaven waarbij het Rijk sterk afhankelijk is van medeoverheden, markpartijen en andere partijen in de samenleving om die opgaven te kunnen aanpakken. Ook om die reden is een zorgvuldige totstandkoming van de omgevingsvisie van het Rijk belangrijk. Samenwerken vanuit eigen verantwoordelijkheden is het devies. Het Rijk heeft hierbij een systeemverantwoordelijkheid.[9] Het PBL laat met 'De energieke samenleving' (Hajer, 2011) zien dat het erom gaat dat de rijksoverheid ruimte geeft aan

9 Voor een omschrijving van het begrip systeemverantwoordelijkheid wordt verwezen naar het Rli-advies Sturen op samenhang (2013a).

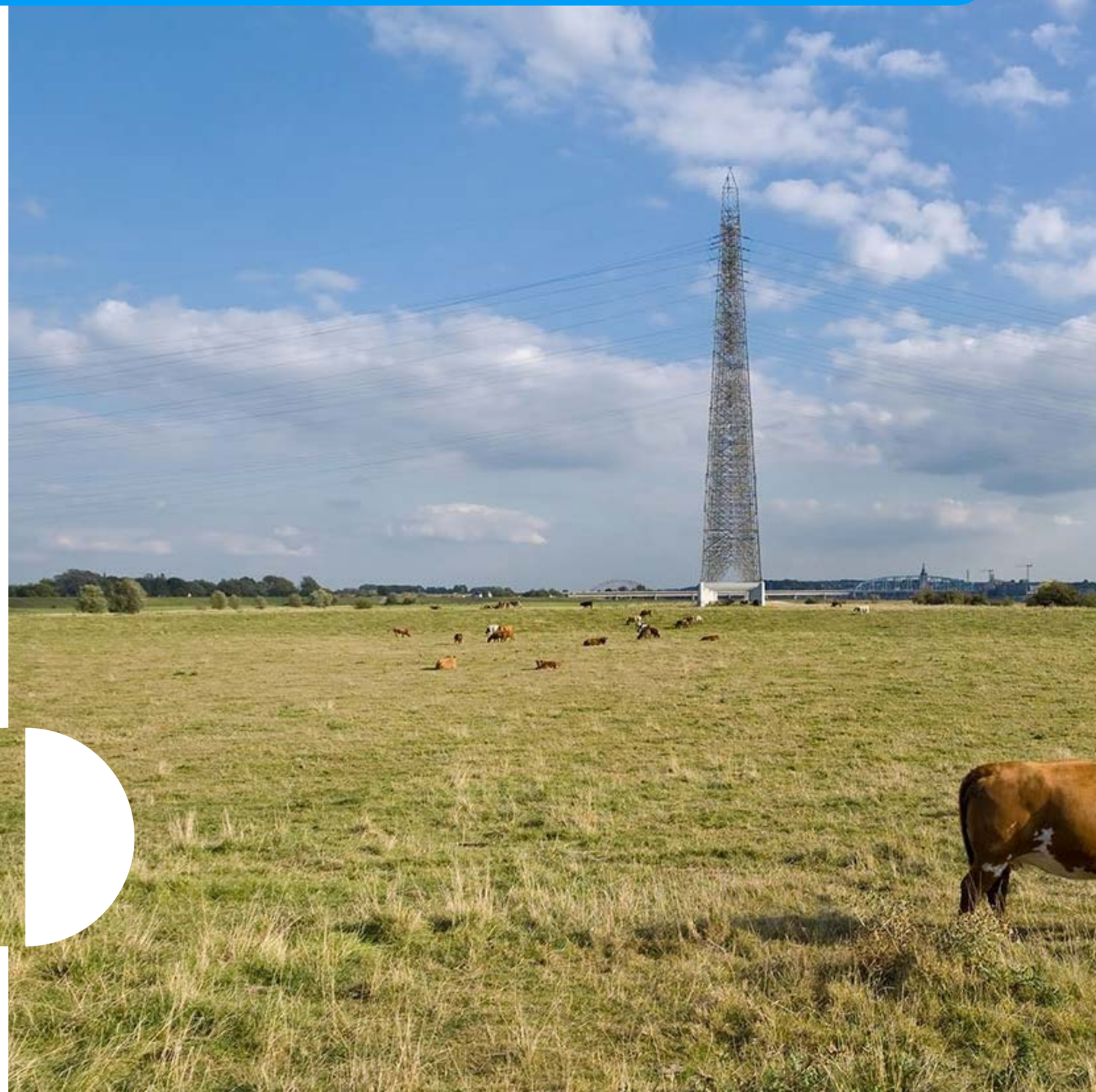
partijen die verantwoordelijkheid willen nemen. De nationale visie moet die ruimte geven, alleen bijsturen waar nodig en zeker geen instrument tot hindermacht zijn. Mede daarom is het beter om in de visie doelen of ambities te benoemen dan een uitgewerkte en voorgeschreven aanpak daarvan. Wel is het zaak duidelijkheid te geven over eventuele randvoorwaarden en procesvereisten.[10]

9 Zorg dat proces van totstandkoming bijdraagt aan draagvlak voor de omgevingsvisie

De raad is van mening dat het voor de doorwerking van de omgevingsvisie van het Rijk in de nageschakelde besluitvorming belangrijk is dat andere actoren die visie in meer of mindere mate delen. Dit stelt eisen aan het proces van totstandkoming en aan de cultuur van samenwerken.

Er kan kritisch geoordeeld worden over de ruime voorbereidingstijd en de lange aanloop naar een visie. Het gevaar bestaat dat gedurende het proces het

10 Dit betekent dat het Rijk duidelijkheid moet bieden over de eigen strategische doelen en de eigen inzet, over de randvoorwaarden die moeten worden geëerbiedigd (inhoudelijke en financiële kaders) en over de procesvereisten waaraan moet worden voldaan (Rli, 2013a).





momentum verloren gaat, en dat sectorale visies toch weer opduiken. Daar staat tegenover dat in toenemende mate niet het papieren eindproduct, maar het proces en het gegenereerde draagvlak bepalen of een visie succesvol is. Het Deltaprogramma, dat een lange voorbereidingstijd kende, wordt nu breed gedragen. De SVIR daarentegen, die in korte tijd en binnen de relatieve beslotenheid van het departement tot stand kwam, heeft een dergelijke support (ook interdepartementaal) niet verworven.

Richt het proces op inspiratie en agendasetting

De vormgeving van het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie zal van invloed zijn op het draagvlak ervoor en de mate van doorwerking ervan in beleid en handelen van anderen. De raad onderschrijft de intentie van de wetgever voor de juridische status en het zelfbindende karakter van het instrument omgevingsvisie. Dit laat, zoals hiervoor gezegd, onverlet dat een omgevingsvisie van het Rijk ook een belangrijke inspiratiebron kan zijn voor andere actoren. Nationale nota's zijn in het verleden (in meer of mindere mate) succesvol geweest in het agenderen van (nieuwe) opgaven, het wijzen op de urgentie van een aanpak daarvan of het inspireren en uitdagen van anderen om nieuwe wegen in te slaan.

Er zijn door het Ministerie van IenM vier sporen uitgezet voor het werken aan de omgevingsvisie van het Rijk. De raad wil op drie daarvan nader ingaan. Het gaat om het interdepartementale spoor, het interbestuurlijke spoor en het spoor gericht op het betrekken van de samenleving.[11] Een nationale omgevingsvisie kan voor de rijksoverheid overigens ook een handvat zijn voor de inzet op Europees en internationaal niveau. Dit spoor lijkt in de aanpak van het Ministerie van IenM nog te ontbreken.

Werk aan interdepartementaal draagvlak

Het zal niet meevallen om in de verkokerde Haagse werkelijkheid breed draagvlak te verkrijgen voor een omgevingsvisie die zich begeeft op het terrein van andere departementen. Toch is dit nadrukkelijk de inzet van de stelselherziening. Vanwege het systeem van verdeling van ministeriële verantwoordelijkheden is een interdepartementale krachtstrijd niet ondenkbaar. Daarom adviseert de raad om reeds vroegtijdig op hoogambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau afspraken te maken over die verdeling van verantwoordelijkheden. Ook dienen er bijtijds afspraken te worden gemaakt over de koppeling tussen omgevingsvisie en

11 Het vierde spoor 'kennis en advies', waar dit advies deel van uitmaakt wordt hier niet nader besproken.

programma's en over de relatie tot het uitvoeringsinstrumentarium (met name het MIRT en geldstromen). Dit is nodig om te voorkomen dat het 'gevecht om geld' de inhoud overschaduwt.

Sluit voor het interbestuurlijke spoor aan op het MIRT-proces

De raad beveelt aan om voor het interbestuurlijke spoor nauw aan te sluiten op de producten en werkprocessen van de MIRT-gebiedsagenda's die Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk hebben opgesteld. Voor deze agenda's zijn langetermijnontwikkelingen verkend, opgaven erkend en wordt samengewerkt bij de aanpak ervan. Deze agenda's leggen ook de koppeling tussen beleid en de uitvoering ervan, inclusief de MIRT-financiering. De raad wil waarschuwen voor het opzetten van een eigenstandig consultatie- en schrijfcircuit met medeoverheden voor de nationale omgevingsvisie dat na het afronden ervan abrupt stopt en waardoor kennis en contacten verloren gaan. Gebruik de door de MIRT-overleggen opgedane contacten, kennis en ervaringen ook voor het gesprek met de medeoverheden over de totstandkoming van de omgevingsvisie van het Rijk.

Betrek de samenleving bij de opgaven

Het is een uitdaging om met de samenleving het gesprek aan te gaan over een omgevingsvisie van het Rijk, wat voor veel burgers waarschijnlijk een abstract instrument is over opgaven die 'ver van het eigen bed' afstaan. Er is de laatste jaren ervaring opgedaan met een breed scala aan procesinnovaties, zoals internetraadpleging, Facebookpagina's, LinkedIn discussiegroepen, dialoogtafels (Amsterdam), stadsgesprekken (Utrecht) en voorstellen voor een deliberatieve democratie zoals de Belg David van Reybrouck die uitwerkt in zijn ideeën over een G1000-democratie (Reybrouck, 2013).

Vanwege de hoge abstractiegraad adviseert de raad om de opgaven en niet de visie centraal te stellen. Waar mogelijk zou aangesloten moeten worden bij lopende communicatie- en raadplegingstrajecten die al zijn opgezet in beleidsvernieuwingstrajecten zoals het Deltaprogramma of de nieuwe Natuurvisie van het Rijk. Dit geeft burgers en belanghebbenden ook meer vertrouwen in de continuïteit. Door aansluiting te zoeken bij lopende processen wordt voorkomen dat het beeld ontstaat dat het Rijk steeds het wiel opnieuw aan het uitvinden is en dat niet geleerd wordt van ervaringen uit het verleden. De betrokkenheid van





burgers en belanghebbenden dient in de ogen van de raad gericht te zijn op het genereren van ideeën-confrontatie, vernieuwing en verrijking van het debat en op de oplossingsruimte voor de opgaven in de omgevingsvisie. De besluitvorming over de inhoud en doorwerking van de omgevingsvisie is uiteindelijk voorbehouden aan de representatieve democratie. Dit betekent dat participatie, en niet legitimering of representatie, centraal moet staan bij de inspanningen die gericht zijn op het betrekken van de samenleving. Daarmee liggen David van Reybrouck-achtige initiatieven minder voor de hand. Het is beter om op zoek te gaan naar innovatieve burgerinitiatieven en bestpractices. Dit betekent dat voor dit proces ook financiële middelen beschikbaar moeten zijn.

De raad is van mening dat het belangrijk is om te zoeken naar draagvlak in de samenleving. Dit ontslaat de minister van IenM echter niet van de verantwoordelijkheid om, bijvoorbeeld met het oog op de generaties na ons, keuzes te maken.

10 Bouw de omgevingsvisie op in lagen

De raad denkt bij de opbouw van de omgevingsvisie van het Rijk aan een algemeen deel (met uitgangspunten, principes en afwegingskaders zoals de ladder voor duurzame verstedelijking), een beschrijving van opgaven en programma's rond specifieke thema's.

De overheid kan invulling geven aan haar verantwoordelijkheid voor het beschermen van zwakke waarden door het formuleren van beleidskaders en het stellen van randvoorwaarden. Het gaat vaak om verschillende stappen en prioriteiten die tot een goed eindresultaat moeten leiden. Hier geldt dat het daartoe opnemen van afwegingskaders in AMvB's kan leiden tot vergaande juridisering en ongewenste verzwaring van de bewijslast. De raad adviseert daarom afwegingskaders in de nationale omgevingsvisie op te nemen als hulpmiddel bij de besluitvorming op alle bestuurlijke niveaus.[12] Met de opname van afwegingskaders in de omgevingsvisie van het Rijk wordt juridisering

12 Voorkomen moet worden dat de kaders leiden tot vergaande juridisering en tot een ongewenste verzwaring van onderzoekslast. De Ladder voor duurzame verstedelijking bevat een zinvolle redeneerlijn om te komen tot goede besluiten. Ongewenste juridisering treedt echter op doordat deze ladder is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Ministerie van IenM werkt daarom aan verbetervoorstellen voor de toepassing ervan.

voorkomen en wordt duidelijk wat het Rijk verstaat onder goed omgevingsbeleid.

Benoem in de omgevingsvisie de belangrijkste opgaven

De omgevingsvisie van het Rijk bevat naast het algemene deel een beschrijving van de belangrijkste integrale opgaven en integrerende thema's. De omgevingsvisie van het Rijk is de meest geëigende plaats voor de beschrijving van de visie van het Rijk op de grote transities waar ons land voor staat. Blijf bij de uitwerking daarvan oog houden voor de verantwoordelijkheden van het Rijk in relatie tot de gewenste decentralisering in het stelsel van omgevingsrecht. De AMvB's bieden de mogelijkheid om de rijksbelangen vast te leggen en de kaders voor de decentrale besluitvorming te bepalen.

Werk met een opgavegerichte aanpak

De raad verwacht dat de uiteenlopende opgaven gebaat zijn met een aanpak op maat, met een sturingsfilosofie die per opgave anders kan worden uitgewerkt. De opgaven hebben namelijk verschillende posities in de beleidslevenscyclus. Over energietransitie is visievorming aan de orde, maar over de waterveiligheidsopgave is al veel uitgewerkt in het Deltaprogramma en



staat nu de uitvoering centraal. Soms kan ook volstaan worden met een meer sectorale aanpak. Dit zal ertoe leiden dat niet alle onderwerpen op een uniforme manier hoeven te worden benaderd in de omgevingsvisie. De inzet van het type instrument(en) kan ook verschillen. In het ene geval gaat het om agenderen in de omgevingsvisie, vertalen in een programma en regelgeving via een AMvB. In een ander geval kan een programma in combinatie met regelgeving in een AMvB volstaan. Niet alleen de urgentie kan per opgave verschillen, dit geldt dus ook voor de governance en de te hanteren horizon. Dit betekent dat per opgave moet worden overwogen wat de onderlinge verhouding is tussen visie, programma, nadere regelgeving en overig in te zetten instrumentarium (zoals financiële middelen).

Werk (sectorale) opgaven uit in programma's

Er kan vervolgens behoefte zijn aan een het uitwerken van één of meer sectorale of thematische onderwerpen, zoals luchtkwaliteit, voor zover die onderwerpen nog niet zijn besproken bij de integrale opgaven. Hiervoor kunnen programma's worden uitgewerkt, of kan aangehaakt worden bij reeds ontwikkelde programma's (zoals het Deltaprogramma). De raad is – vanuit de gedachte dat er niet elke kabinetsperiode een nieuwe visie moet komen – voorstander van een omgevingsvisie die naast een vast deel met algemene uitgangspunten en een beschrijving van de belangrijkste opgaven, bestaat uit een 'losbladig' deel met programma's, die direct gekoppeld zijn aan de verschillende opgaven. In deze programma's, met een kortere tijdhorizon dan de visie, kunnen opgaven vertaald worden in concrete acties en besluiten, waar nodig gekoppeld aan de inzet van middelen. In de programma's kan duidelijk worden gemaakt wat de inzet van het Rijk is, waar mogelijk in relatie tot de inzet van andere betrokken partijen. Deze programma's staan daarmee, meer dan de visie, open voor tussentijdse actualisatie en politieke bijsturing.

Een inventarisatie van het Ministerie van IenM laat zien dat er vele tientallen sectorale visies, nota's, programma's en kamerbrieven bestaan die in meer of mindere mate relevant zijn voor de fysieke leefomgeving. Deze sectorale beleidsnota's kunnen blijven gelden naast de omgevingsvisie totdat zij worden ingetrokken (als er geen rijksbemoeienis meer wenselijk is) of vervangen door programma's. De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet lijkt te suggereren dat alle vigerende sectorale nota's in één nationale omgevingsvisie worden geïntegreerd. De raad meent dat dit in de praktijk onhaalbaar zal zijn.

Colofon

Tekstredactie
Catherine Gudde, Paradigma Producties

Fotoverantwoording
© Thea van den Heuvel / DAPh

Ontwerp en opmaak
Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving

Het hele advies ‘Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar’ (december 2015) is te downloaden via www.rli.nl