

Vergaderjaar 2021–2022

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2021

De woonopgave, de transitie voor energie en de uitdagingen op het terrein van natuur en stikstof in het landelijk gebied vragen om actie én leggen claims op de schaarse ruimte in Nederland. Tegelijkertijd heeft iedere plek in Nederland al een of meerdere functies en moeten de nieuwe ontwikkelingen hiernaast een plek krijgen. Daarnaast moeten we ook op de lange termijn kunnen wonen, werken en recreëren in Nederland. Door de impact van klimaatverandering en milieu op de fysieke leefomgeving neemt de noodzaak om rekening te houden met de lange termijn toe. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft het Rijk richting aan de manier waarop we deze urgente opgaven een plek geven in de fysieke leefomgeving voor de periode tot 2050. Sinds het verschijnen van de NOVI in 2020 is de problematiek achter de opgaven echter alleen maar dringender geworden.

De afgelopen maanden zijn verschillende rapporten verschenen die waardering geven voor de integrale aanpak van de NOVI, maar ook adviseren over aanscherping van beleidskeuzes om de dringende transities en opgaven aan te pakken. De huidige keuzes van de NOVI geven volgens de rapporten onvoldoende zicht op de concrete doorvertaling naar (gebiedspecifieke) doelen en de betekenis voor de uitvoering ervan in de regio. De rapporten benoemen dat er een daadkrachtige overheid nodig is die heldere doelen stelt (en dus scherpere keuzes maakt) en realisatiekracht toevoegt. Voor de uitvoering speelt de regio een belangrijke rol, want hier komen veel ontwikkelingen samen. Op basis van de heldere doelen van het Rijk en de middelen om over te gaan tot realisatie kan de regio invulling geven aan de gebiedsgerichte aanpak van de urgente en complexe opgaven op het gebied van verstedelijking, de transitie van het landelijk gebied en de energietransitie.

Op 29 juni jl. heeft de Tweede Kamer op initiatief van Kamerlid Geurts (CDA)¹ mij verzocht om per brief te reageren op deze rapporten. Ik doe dit hierbij mede namens de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Defensie (DEF) en de Staatssecretarissen van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Economische Zaken en Klimaat-Klimaat en Energie (EZK-KE) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

In deze brief geef ik de belangrijkste conclusies weer uit de verschillende rapporten. Aanvullingen op de NOVI als vervolg op de adviezen laat ik over aan een nieuw kabinet.

Adviesrapporten planbureaus en Rijksadviesraden

In het kader van de formatie zijn diverse rapporten verschenen. De rapporten zijn gevraagd en ongevraagd tot stand gekomen naar aanleiding van de opgaven verwoord in de NOVI, waarbij ook het governance-vraagstuk is belicht. Ik waardeer al deze rapporten. In deze brief reageer ik op de rapporten van planbureaus en Rijksadviesraden die het afgelopen jaar met oog op ernst en omvang van de opgaven en de formatie zijn uitgekomen en waarop een kabinetsreactie wordt verwacht. Deze rapporten zijn:

- *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (IBO-RO)*²: hierin wordt de huidige governance in de ruimtelijke ordening tegen het licht gehouden. Op basis van ervaringen uit het verleden en interviews geeft het IBO-RO een algemeen model voor de inrichting van een effectieve governance van de ruimtelijke ordening. Binnen dit model stelt het Rijk voor een beperkt aantal nationale opgaven per provincie/regio de doelen vast en geeft waar nodig ordenende principes mee. Decentrale overheden maken vervolgens op basis van die doelstellingen en principes de ruimtelijke keuzes. Het IBO-RO bevestigt op basis van dit model de koers bij het Stedelijk Netwerk Nederland (SNN) en uitwerking in de regionale verstedelijkingsstrategieën. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat zowel in stedelijk als in landelijk gebied niet alle ijkpunten voor goede governance door betrokken overheden worden toegepast. Het IBO-RO roept daarom op tot bindende prestatieafspraken van Rijk en regio met als aandachtspunt de wijze van financiering van deze akkoorden. Met de huidige aanpak in het landelijk gebied geeft het Rijk volgens het IBO-RO tot nu toe onvoldoende richting en randvoorwaarden mee voor de noodzakelijke verandering in het landelijk gebied. Bij de Regionale Energiestrategieën is het IBO-RO met name kritisch over de sectorale aanpak en positief over het proces met heldere kaders en doelstellingen.
- «*Grote opgaven in een beperkte ruimte*» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)³: gaat in op de samenkomst van maatschappelijke opgaven in het licht van een toenemende druk op de beschikbare ruimte in Nederland. Het PBL meent dat er nu keuzes gemaakt moeten worden, te lang zijn moeilijke keuzes uit de weg gegaan. Het PBL concludeert dat de draagkracht van bodem, water en biodiversiteit onder grote druk staat door klimaatverandering, landbouw, woningbouw en bedrijvigheid. Een belangrijke taak van het nieuwe kabinet is de veelheid aan opgaven letterlijk op de kaart te zetten en de haperende uitvoering weer aan te jagen. Hiervoor is maatschappelijk draagvlak van groot belang, omdat het gaat om forse ingrepen in de dagelijkse leefomgeving van burgers.

¹ Handelingen II 2020/21, nr. 94, item 33

² IBO-RO (2021). Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening.

³ PBL (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte.

- «*Rol nemen, ruimte geven*» van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)⁴: gaat over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking bij de grote opgaven van deze tijd. Voor een meer effectieve en efficiënte samenwerking tussen Rijk en regio's dient het kabinet voor elke grote regionale opgave één Minister verantwoordelijk te maken. Dat is één van de belangrijkste conclusies uit het rapport. Ook ontwikkelde de ROB een model voor gelijkwaardig partnerschap. Dit model kan helpen bij het maken van afspraken tussen overheden bij het opstarten van een samenwerking.
- «*Naar een ontspannen Nederland*» van Erisman en voormalig Rijksadviseur Strootman⁵: gaat in op hoe de stikstofproblematiek via een ruimtelijke benadering een hefboom kan zijn om andere opgaven aan te pakken. De stikstofproblematiek zal volgens het rapport keuzes en acties vergen. Ingegaan wordt op de wijze waarop met slimme oplossingen voor de stikstofproblematiek ook andere ambities gerealiseerd kunnen worden.
- «*Kiezen en delen*» van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied⁶: gaat in op de urgente en uitdagende ontwikkelingen en de bijbehorende (stikstof)problematiek in het landelijk gebied. Volgens het rapport zijn er ruimtelijke keuzes nodig voor het landelijk gebied die de vitaliteit en de kwaliteit van het landschap versterken. De studiegroep stelt drie inrichtingsprincipes voor. Ten eerste het leidend maken van het bodem- en watersysteem bij de keuzes in het landgebruik. Ten tweede het benoemen «goede burens» en die bij elkaar brengen, en ten derde benoemen «slechte burens» en haal die uit elkaar. Kies voor een multifunctioneel platteland, waarbij negatieve externaliteiten worden geminimaliseerd en de levering van (ecosysteem)diensten wordt gewaardeerd en beloofd. De studiegroep vraagt daarbij aandacht voor het belang van het behoud van een vitaal landelijk gebied, met brede welvaart, oftewel duurzame kwaliteit van leven.

Hoofdpijnen uit de rapporten

Alle rapporten geven aan dat de urgente en complexe opgaven – met name de woningbouw/verstedelijkingsopgave, de energietransitie en de transitie in het landelijk gebied worden benoemd – vragen om een daadkrachtige overheid die keuzes maakt en realisatiekracht toevoegt waar het nodig is. Een van de belangrijkste hoofdpijnen is dan ook de roep om meer sturing van het Rijk op de bovengenoemde grote en complexe opgaven in de fysieke leefomgeving.

Heldere nationale doelen en scherpe keuzes

In de verschillende rapporten wordt waardering uitgesproken voor de integrale aanpak van de NOVI. De rapporten onderstrepen de samenhang tussen de verschillende opgaven en ondersteunen een samenhangende aanpak. De rapporten geven echter ook aan dat het Rijk met de NOVI op onderdelen nog onvoldoende sturing geeft aan de opgaven en nog onvoldoende zicht biedt op de uitvoering. De NOVI benoemt nationale belangen, maar de concrete uitwerking hiervan naar (gebiedspecifieke) doelen laat nog te veel ruimte over voor interpretatie, waardoor het voor de regio onduidelijk is hoe de belangen regionaal geconcretiseerd moeten worden en wat onderlinge verhouding tussen verschillende doelen is.

Het IBO-RO benoemt dat het Rijk aan de voorkant duidelijke kaders mee moet geven voor de nationale doelen, zodat door de decentrale

⁴ Raad voor het Openbaar bestuur (2021). Rol nemen Ruimte geven.

⁵ Erisman, J.W. & Strootman, B. (2021). Naar een ontspannen Nederland.

⁶ Studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021). Kiezen én delen.

overheden met het Rijk als partner invulling gegeven kan worden aan de aanpak van de urgente en complexe opgaven. Heldere nationale doelen en duidelijke richting van het Rijk over welke doelen in een gebied bovenliggend zijn en welke doelen daaraan kunnen worden gekoppeld zijn volgens het PBL belangrijk. Dit maakt een goede afweging tussen de doelen en een effectieve aanpak van de urgente opgaven rondom woningbouw, natuur en stikstof en de energietransitie mogelijk. Aandachtspunt hierbij is dat er bij de aanpak van grote transities ook voldoende aandacht wordt gegeven aan traditionele ruimtelijke opgaven zoals wonen, werken, recreëren en mobiliteit. Het PBL benoemt daarnaast dat het bodem- en watersysteem veel meer dan voorheen meegenomen moet worden al structurerend principe in de keuzes en afwegingen die gemaakt worden.

Bij het realiseren van opgaven in de fysieke leefomgeving moet er aandacht zijn voor de ruimtelijke kwaliteit. Het IBO-RO beveelt het Rijk en decentrale overheden aan om bij bestuurlijke afspraken ook operationeel afgesproken afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit. Deze afspraken moeten ook meegenomen worden in de aanpak van de urgente opgaven voor het volgende kabinet. Een goede ruimtelijke kwaliteit bestaat volgens het PBL uit een evenwicht tussen de gebruikswaarde (functie, economische benutting), de belevingswaarde (perspectief van burgers) en de toekomstwaarden (ecologische duurzaamheid). Het IBO-RO beveelt aan om als Rijk en decentrale overheden middelen beschikbaar te stellen om bij grote projecten een team aan te stellen om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Een gerichte opdracht is daarbij van belang om vertraging te voorkomen.

Rijksinzet bij uitvoering

De rapporten geven aanbevelingen om de Rijksrol beter vorm te geven in de uitvoering. Het IBO-RO adviseert om als Rijk met de decentrale overheden in de regio's de te behalen resultaten vast te leggen in kwantitatieve prestatieafspraken met langjarige zekerheid. Aanbeveling uit de rapporten is om in te zetten op een integrale uitvoering door sectorale doelen en instrumenten (zoals het bundelen van budgetten) zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en te zorgen voor voldoende middelen en continuïteit in de financiering.

Om de uitvoering te bevorderen zou het Rijk daar waar de opgaven het grootst en meest urgent zijn, wederkerige prestatieafspraken moeten maken met de decentrale overheden over de realisatie van de nationale doelen. Daarnaast zijn ook landsdekkende afspraken met decentrale overheden nodig. Over woningbouw om de nationale ambities te behalen. Of in het landelijk gebied of havenindustriële clusters omdat het realiseren van de internationale verplichtingen zich niet beperken tot enkele gebieden. Het IBO-RO beveelt het Rijk aan om in het kader van de woningbouwopgave kwantitatieve prestatieafspraken te maken met provincies over de bijdrage aan de nationale doelen. Daarnaast benoemt de studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied dat het Rijk de focus moet leggen op de gebieden waar de urgentie het hoogst is en hier bestuurlijke afspraken moet maken over de transitie van het landelijk gebied. In partnerschap met de regio in specifieke gebieden kan aan een gezamenlijke strategie en uitvoering gewerkt worden en op basis daarvan worden wederkerige langjarige afspraken met kwantitatieve doelen vastgelegd in bestuursakkoorden.

Het Rijk heeft instrumenten om zelf ook bij te dragen aan het realiseren van die afspraken: Rijksinvesteringen maar ook actief grondbeleid of inzet van een nationale grondfaciliteit worden genoemd in de rapporten.

Wanneer de afspraken niet worden nagekomen en daarbij de nationale doelen in het geding komen moet het Rijk niet schuwen om het wettelijk instrumentarium in te zetten (zoals bijvoorbeeld een instructieregel voor de OW en aanwijzingsbevoegdheid onder de WRO) stelt het IBO-RO.

Daarnaast bevelen de rapporten aan om de governance op Rijksniveau aan te laten sluiten op het integrale karakter van de opgaven. De samenhang in de opgaven kan ook terugkomen in de nationale aansturing. Bijvoorbeeld het ROB adviseert per grote maatschappelijke opgave een bewindspersoon verantwoordelijk te maken en daarbij de samenwerking op te zoeken met de andere departementen. Volgens het IBO-RO kan de instelling van een onderraad voor de fysieke leefomgeving ook bijdragen aan een versterking van de samenwerking tussen departementen en een samenhangende aanpak van de opgaven.

Versterken realisatiekracht in regionale samenwerking

De regio is het belangrijkste schaalniveau voor de uitvoering, stellen de rapporten. Op het regionale niveau komen de verschillende nationale en regionale opgaven bij elkaar. Veel opgaven vallen niet samen met de gemeente- en provinciegrenzen en vragen om een gebiedspecifieke aanpak vanwege de verschillende kenmerken van de regio's. Besluitvorming en uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak moet uiteindelijk gedaan worden door de democratisch gelegitimeerde organen van de gemeenten (raden), waterschappen (algemene besturen) en provincies (provinciale staten).

Maatschappelijk draagvlak is van belang bij de ingrijpende keuzes die nodig zijn. Bij de uitwerking van de opgaven kan in dialoog met bewoners en ondernemers in de gebieden rekening worden gehouden met de verschillen van regio's, waar bewoners trots op zijn en wat zij als de kracht van hun regio zien. Dialoog kan bijdragen aan de versterking van de vitaliteit van het gebied, stelt de studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied. Decentrale overheden beschikken over kennis van het gebied en staan dicht bij de inwoners. Het draagvlak voor de doelstellingen van het Rijk en de realisatie ervan kunnen worden bevorderd door bij de (regionale) invulling van die doelen ruimte te laten aan decentrale overheden, waardoor nationale doelen kunnen worden gekoppeld aan regionale opgaven, zo adviseert de studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied. De Rijksuitvoeringsorganisaties spelen hier met kennis en expertise een belangrijke rol in. Het samenspel van de gebundelde uitvoeringskracht van Rijk en regio heeft in het verleden (denk bijvoorbeeld aan Ruimte voor de Rivier en de A2 Maastricht) tot resultaten geleid die inspireren voor de toekomst.

Verschiedende rapporten benoemen dat de positie en uitvoeringskracht van de provincies en gemeenten versterkt moet worden. Dit heeft betrekking op zowel de financiële middelen en capaciteit als het versterken van de beschikbare kennisinfrastructuur. Aandacht wordt gevraagd voor de bestuurlijke legitimiteit van het overheidshandelen op regionaal niveau. Ook wordt aandacht gevraagd voor het vormgeven van de participatie van burgers en maatschappelijke partijen. Geadviseerd wordt daarnaast om bij het Rijk de kennis van de regio die bij decentralisatie is verdwenen weer op te bouwen. Verder moeten decentrale overheden beter gebruik kunnen maken van de landelijke kennisinstellingen.

Samen over tot uitvoering in de fysieke leefomgeving

De woningbouwopgaven in samenhang met mobiliteit, de stikstofproblematiek en de bijbehorende transitie van het landelijk gebied, klimaatadaptatie en de energietransitie vragen om actie. De rapporten gaan in op deze

opgaven en benoemen daarbij ook het belang van afstemming tussen overheidslagen en sectoren. Het programma Ruimte voor de Rivier wordt door het PBL aangehaald als een goed voorbeeld. Dit programma kende een dubbeldoelstelling. Het hoofddoel was om de waterveiligheid te vergroten, maar richtte zich tegelijkertijd op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Bij de gebiedsgerichte aanpak die door verschillende rapporten wordt voorgesteld is één opgave vaak het vliegwiel (zoals het woningtekort of de stikstofdepositie). Het combineren van deze opgave met andere opgaven is van groot belang om een toekomstbestendige inrichten mogelijk te maken. Het is volgens het PBL een ingewikkelde puzzel om de urgente opgaven in de fysieke leefomgeving aan te pakken, want deze opgaven moeten een plek vinden naast de bestaande functies en toekomstige ontwikkelingen. Meerdere rapporten benadrukken het belang van een goede kennisinfrastructuur om de decentrale uitvoeringskracht te versterken. Enerzijds komt de kennis van nationale kennisinstellingen onvoldoende terecht bij decentrale overheden en anderzijds missen ministeries kennis over de opgaven en kenmerken van de regio's. Er zijn extra stappen nodig om de kennisinfrastructuur te verbeteren.

Verstedelijkingsopgave

Duidelijk is dat er een woonopgave is, die zich uit in een groot tekort aan woningen. Daaraan werken we met zeven regio's in verstedelijkingsstrategieën, veelal voortvloeiend uit de woondeals: een integrale aanpak waarin de woningbouwopgave wordt verbonden aan andere opgaven in de regio waardoor we niet alleen woningen bouwen maar sterke steden ontwikkelen. De 14 grootschalige woningbouwgebieden zijn gelegen in deze zeven verstedelijkingsregio's. Er zijn heldere doelen over aantallen woningen en de NOVI geeft richting met de beleidskeuze om het Stedelijk Netwerk Nederland te versterken en met de integrale verstedelijkingsstrategie. Hierin is samen met decentrale overheden in hoofdlijnen bepaald waar de extra woningbouwopgave (130% plancapaciteit) zal neerslaan en wat daarvoor nodig is voor bijvoorbeeld mobiliteit en werklocaties. Het IBO-RO stelt vast dat de huidige samenwerking van Rijk en regio in regionale verstedelijkingsstrategieën past bij de opgave. De verstedelijkingsstrategieën maken het mogelijk dat tot 2030 600.000 woningen gerealiseerd kunnen worden en tot 2040 900.000.

Alleen woningen bouwen is echter niet genoeg. Cruciaal is om zorg te dragen voor een goede en duurzame bereikbaarheid, zoals de koppeling met hoogwaardig openbaar vervoer. In samenhang met de woningbouwopgave wordt ook gewerkt aan onder andere verduurzaming van de gebouwde omgeving, gereed maken van de energie-infrastructuur voor warmte en elektriciteit, voldoende werklocaties en bedrijventerreinen, circulaire economie, verbeteren van voorzieningen, kwaliteit en bereikbaarheid van groen in en om de stad en een klimaat-adaptieve inrichting van de stad. Ook de samenhang tussen woonlocaties en werklocaties is een belangrijk aspect van de verstedelijkingsopgave. Het PBL benoemt dat er bij de keuzes die worden gemaakt voor nieuwe woningbouwlocaties ook gekeken moet worden naar de omvang en ligging van nieuwe werklocaties.

Het huidige kabinet werkt aan het definitief maken van de verstedelijkingsstrategieën. Eind dit jaar zijn alle regionale verstedelijkingsstrategieën op hoofdlijnen gereed. Het IBO-RO adviseert om deze strategieën te vertalen naar bestuursakkoorden met wederkerige langjarige prestatieafspraken om tot uitvoering over te gaan. Onder het huidige kabinet wordt er al gewerkt aan de voorbereidingen van de verstedelijkingsakkoorden. Daarin neemt ieder zijn deel in de uitvoering, Rijk en provincies, vervoersregio's, gemeenten en waterschappen. De deelnemende partijen maken bindende

wederkerige afspraken met kwantitatieve doelen. Om de realisatie van deze akkoorden mogelijk te maken stelt het IBO-RO daarbij dat er aan Rijkszijde enerzijds bundeling van financiële middelen nodig is én dat er voldoende rijksmiddelen nodig zijn om mee te investeren in uitvoering van de afspraken. Er wordt voorgesteld om via een specifieke uitkering investeringen gebundeld in te zetten. Zo kunnen de middelen integraal ingezet worden en is er beperkte sectorale verantwoordingsverplichting.

Transitie in het landelijk gebied

Ons bodem- en watersysteem is al lange tijd overbelast door intensief gebruik. De grens van de draagkracht van het bodem- en watersysteem is bereikt of reeds overschreden. De stikstofproblematiek is het meest in het oog springende voorbeeld. De ontwikkelingen op de bovengrond en de natuurlijke processen in het bodem- en watersysteem moeten weer in balans komen. Het landbouwsysteem is daarbij een belangrijke sleutel. Het PBL benoemt dat er bij de aanpak in het landelijk gebied aandacht moet zijn voor de lagenbenadering die uitgaat van een ondergrondlaag (fysiek milieu), een netwerklaag (infrastructuur) en een occupatielaag (ruimtegebruik). Het bodem- en watersysteem vormt volgens het PBL en de studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied de randvoorwaarden van een duurzame leefomgeving en moet centraal staan bij de aanpak van de grote opgaven en transities. Er moet meer oog komen voor de draagkracht van de lagen waaruit de fysieke leefomgeving bestaat om de toekomstbestendigheid van de leefomgeving te waarborgen. De studiegroep adviseert om per gebied de draagkracht van het bodem- en watersysteem en het landschap te bepalen en gebiedseigen grenswaarden (minimale doelen) en streefwaarden (kansen) vast te stellen. Het rapport van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied geeft daarnaast aandacht aan «brede welvaart». Naast een duurzaam economisch toekomstperspectief, dragen ook zaken als landschappelijke kwaliteit en een gezonde en schone leefomgeving bij aan een landelijk gebied waar het prettig is om te wonen, werken en recreëren.

Door de klimaatverandering wordt Nederland natter, warmer, droger en zouter. Verschillende rapporten benadrukken het belang van het maken van robuuste (bovenregionale) keuzes over het toekomstig ruimtegebruik in het landelijk gebied, die ook in de tijd houdbaar zijn. Deze keuzes zijn nodig om gericht tot uitvoering over te kunnen gaan. Waar mogelijk kan aangesloten worden op de aanpak van de stikstofdepositie en samenhangende vraagstukken. Wat betreft de nationale keuzes wordt onder meer gepleit voor zonerings. Hierbij worden gebieden aangeduid waar toekomstvast landbouw mogelijk is, waar de landbouw extensiever gaat werken of waar natuur of andere functies meer de hoofdrol krijgen.

De opgaven verschillen per regio vanwege de kenmerken van ieder gebied. Daarom wordt een gebiedsgerichte aanpak van opgaven aanbevolen. Verschillende rapporten benoemen dat ook in het landelijk gebied toegewerkt moet worden naar bestuursakkoorden met kwantitatieve afspraken tussen Rijk en decentrale overheden in de regio. Daarvoor is het van belang nationale doelen te formuleren of aan te scherpen, deze zo mogelijk gebiedsgericht in te vullen en budgetten beschikbaar te stellen om gebiedsgericht in te zetten. Hiermee kan bijgedragen worden aan de leefomgevingskwaliteit in het landelijk gebied en andere manieren om de brede welvaart voor de inwoners van het landelijk gebied te bevorderen. In het rapport van Erisman en Strootman worden gebieden benoemd waar de opgaven het meest urgent zijn vanwege de stikstofdepositie en waar de stikstofaanpak als hefboom ingezet kan worden om andere grote opgaven aan te pakken, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit conform de Kaderrichtlijn Water. Het is aan het volgende

kabinet om keuzes te maken over de aanpak van de stikstofproblematiek en andere grote water- en bodemopgave zoals de bodemdaling in veenweidegebieden. Voor het samenhangend vormgeven van de hierboven beschreven transitieopgaven is het Nationaal Programma Landelijke Gebied (NPLG) in ontwikkeling. In dit programma gaan departementen en decentrale overheden samenwerken aan de transitieopgave, dit geldt al voor het NOVI-gebieden de Peel en het Groene Hart.

Energietransitie

Hitte, bosbranden én overstromingen in verschillende delen van Europa maken de energietransitie steeds urgenter. De hoge gasprijzen van de laatste tijd onderstrepen dit. Met het klimaatakkoord hebben we afgesproken dat we in 2030 49% minder CO₂ uitstoten. In 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn. Dat vraagt om een duurzaam energiesysteem en grote veranderingen in de fysieke leefomgeving. Een duurzaam energiesysteem neemt meer ruimte in beslag dan een fossiel energiesysteem. Voor opwek, opslag en transport van energie is ruimte nodig. De realisatie van de energietransitie vraagt om keuzes, afwegingen en besluiten die in samenhang genomen worden. Met de Regionale Energie Strategieën (RES'en) wordt door de decentrale overheden regionaal invulling gegeven aan de realisatie van de klimaatdoelstellingen.

Het IBO-RO benoemt dat het bij de RES'en belangrijk is dat ook andere ruimtelijke belangen dan energieopwekking meegenomen worden in de afwegingen. Doordat het RES-traject sectoraal is opgezet vindt de integrale afweging met andere opgaven in het landelijke en stedelijke gebied in eerste instantie niet plaats. Daarnaast moeten de opgaven volgens het IBO-RO bovenregionaal afgewogen worden. Voor een toekomstbestendig energiesysteem is het van belang dat opgaven op verschillende schalen (lokaal, regionaal en nationaal) in samenhang met elkaar geprogrammeerd worden. Daarnaast vragen de RES'en om een bewuste afweging tussen de kwantitatieve energie-opwek, systeemefficiëncy en maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en ruimtegebruik. Het IBO-RO beveelt aan om deze keuzes een plek te geven in het programma Energiehoofdstructuur. Het PBL benoemt dat het huidige instrumentarium dit soms in de weg staat. Zo staat kosteneffectiviteit centraal bij het nationale subsidie-instrument SDE++ waardoor optimale ruimtelijke inpassing (bijvoorbeeld in de vorm van iets minder grote of hoge windturbines) soms lastig is. De studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied adviseert om ruimtelijke afwegingskaders te ontwikkelen voor het energiesysteem met ruimtelijke principes en voorkeursvolgordes. Op het moment dat deze worden gehanteerd voor de ruimtelijke inpassing van projecten en daarmee de vergunningverlening, kan de SDE++ hierop volgen en eventuele meerkosten hiervan meenemen in de benodigde subsidiebedragen.

Voor een aantal gebieden betekent de energietransitie dat ingrijpende veranderingen nodig zijn. Hier wil het Rijk de komende jaren aan de slag met alle betrokken partijen (burgers, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en netbeheerders). De grootste ruimtelijke opgaven liggen in de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk inclusief aanlanding van windparken op zee, de verduurzaming van de gebouwde omgeving, transformatie van de haven-industriële clusters en opslag van energie in de ondergrond. In de haven- en industriële clusters zijn er ingrijpende veranderingen nodig, aangezien dit grote energievragers zijn, de energie uit wind op zee hier aanlandt en deze clusters schakels zullen worden in het energiesysteem van de toekomst. Een opgave die ook in de NOVI-gebieden geadresseerd wordt (grensoverschrijdend North Sea Port,

de Rotterdamse haven en het Noordzee-kanaalgebied). De rapporten gaan vooral in op de rol van het land bij de energietransitie en in mindere mate op de rol van de Noordzee, terwijl de Noordzee een belangrijke rol speelt bij de energietransitie. De keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de hoeveelheid wind die op zee kan worden gewonnen bepalen (naast de inspanningen om de energievraag zo laag mogelijk te houden) in belangrijke mate de ruimte die nodig is voor het opwekken van energie op land. Verdere uitbreiding van windenergieproductie op zee en van ruimte voor kabeltracés tussen windparken en land is alleen mogelijk als aan voorwaarden wordt voldaan op het gebied van ecologie, cultuurhistorie, en raakvlakken met de andere nationale belangen op de Noordzee en op het land. Dit vergt scherpe, toekomstbestendige keuzes over het samengaan, scheiden en prioriteren van gebruik, over investeringen in verduurzaming en kennis. De keuzes met betrekking tot de Noordzee krijgen hun beslag in het Programma Noordzee 2022–2027⁷. Het Rijk werkt momenteel aan een Programma Energiehoofdstructuur. Een ontwerp van dit programma is eind 2022/begin 2023 voorzien.

Afsluiting

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de hoofdlijnen van de verschillende rapporten. Aanvullingen op de NOVI als gevolg op de adviezen is aan een nieuw kabinet.

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

⁷ Ontwerpprogramma Noordzee, Kamerstuk 35 325, nr. 2