

# Samenvatting

De Omgevingswet vraagt om samenhang en breedte in de Nationale Omgevingsvisie, terwijl het heel brede beleidsterrein van de fysieke leefomgeving tegelijkertijd behoefte heeft aan richting. Het verdient daarom aanbeveling om de Nationale Omgevingsvisie tot stand te laten komen via twee sporen:

1. *Samenhangende thema's*: een inhoudelijk spoor dat leidt tot samenhangende thema's in de Nationale Omgevingsvisie. De Nationale Omgevingsvisie wil met nadruk nationale opgaven adresseren. Dat kunnen ook opgaven zijn waarvoor andere overheden dan het Rijk primair verantwoordelijk zijn. Het is hier de uitdaging om – naarmate de Nationale Omgevingsvisie vordert – de discussie te blijven voeren over de inhoudelijke opgaven, los van de precieze verantwoordelijkheden.
2. *Verbindende aanpak*: een breed processpoor dat de werelden binnen en buiten de fysieke leefomgeving verbindt. Dit spoor is enerzijds gericht op het verbinden van deelopgaven en het zoeken van meekoppelende belangen, en anderzijds op het verbinden van overheden door de schaalniveaus heen. Hier is het de uitdaging om de discussie niet te laten uitkomen op een onderlinge verdeling van deelopgaven, maar op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling waarbij ieder op zijn manier is betrokken bij samenhangende opgaven.

## Criteria

Wat nationale omgevingsopgaven zijn, is een politiek-bestuurlijke keuze.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) reikt hier daarom criteria aan waarmee beleidsmakers gestructureerd kunnen beargumenteren welke omgevingsopgaven een plaats moeten krijgen in een Nationale Omgevingsvisie:

- Lange termijn: wat zijn de omgevingsopgaven, ook op de langere termijn? Het kan zowel gaan om langetermijntontwikkelingen die pas in de toekomst spelen, als om al bestaande (hardnekkige) omgevingsopgaven.
- Overheidstaak: volgens de welvaartstheorie is overheidsingrijpen gerechtvaardigd als er sprake is van onvolledige marktwerking, publieke goederen, externe effecten of coördinatieproblemen.
- Nationaal belang: interventie van een hogere overheid wordt volgens het subsidiariteitsbeginsel nuttig geacht als de lagere overheden onvoldoende in staat zijn een probleem zelf op te lossen of als een nationale aanpak een duidelijke meerwaarde heeft. Het gaat hier bijvoorbeeld om omgevingsopgaven die de regio- of provinciegrens overstijgen, om het voldoen aan internationale

- verplichtingen, of om het waarborgen van ruimtelijke functies of ruimteclaims die van evident belang zijn voor de nationale welvaart. Ook kan het laten renderen van eerdere rijksinvesteringen worden gerekend tot nationaal belang.
- Samenhang (strategische omgevingsplanning): er is noodzaak voor een strategische omgevingsplanning als een gecoördineerde aanpak synergie kan opleveren, of als er frictie is tussen sectorale ruimteclaims.
  - Systeemverantwoordelijkheid: naast inhoudelijke verantwoordelijkheden heeft het Rijk een verantwoordelijkheid voor de goede werking van het beleidssysteem als geheel.

### Langetermijnontwikkelingen

Om relevante langetermijnontwikkelingen voor de Nationale Omgevingsvisie (op hoofdlijnen) te signaleren hebben we vooral geput uit de studies *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan* (PBL & CPB 2013) en *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's* (CPB & PBL 2015).

Dit zijn de ontwikkelingen op hoofdlijnen:

- groei en zwaartepuntverschuiving van de mondiale bevolking en economie;
- onzekere en ruimtelijk ongelijke bevolkingsontwikkeling in Nederland;
- voortgaande klimaatverandering;
- voortgaande schaalvergroting van productie en dienstverlening;
- onzekere technologische ontwikkelingen;
- globalisering én lokale oriëntatie.

### Samenhangende thema's

Vanuit de langetermijnontwikkelingen komt een veelheid aan omgevingsopgaven naar voren. We hebben de opgaven gebundeld in zes samenhangende thema's, die van belang zijn voor het nationale omgevingsbeleid. Elk thema komt voort uit een, en soms meer, van de langetermijnontwikkelingen.

De samenhangende thema's zijn zeker niet limitatief, maar ook niet willekeurig gekozen. Voor de meeste thema's zijn ook in het huidige beleid al doelen geformuleerd, en daarmee is het zeer voorstelbaar dat ze deel gaan uitmaken van de Omgevingsagenda, zij het wellicht in andere bewoordingen en combinaties. Het is aan de beleidsmakers van de Nationale Omgevingsvisie om met behulp van de in dit rapport aangereikte criteria en in overleg met de maatschappij en overheden tot breed gedragen opgaven te komen en deze te prioriteren.

De samenhangende thema's zijn:

- Circulaire economie: efficiënter omgaan met energie, grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen is nodig omdat de wereldeconomie zich, naar verwachting van de OECD, in de komende veertig jaar zal verviervoudigen. Deze ontwikkeling zal ecologische effecten met zich meebrengen en gaat gepaard met onzekerheid over de beschikbaarheid van voldoende grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen. Er bestaat behoefte aan een gezamenlijke circulaire agenda van verschillende overheden.

- Concurrerende en leefbare stedelijke regio's: het versterken van de agglomeratiekracht in Nederland vraagt primair om een betere samenwerking en taakverdeling tussen stedelijke regio's, en verder om versterking van de – op veel punten al goede – *quality of living*. Nederland heeft met zijn polycentrische stedennetwerk een bijzondere structuur. Met een betere infrastructuur in dit netwerk blijken grote steden zich te ontwikkelen ten koste van kleinere en middelgrote steden. Om de agglomeratiekracht van het hele netwerk te versterken is vooral een betere samenwerking en taakverdeling tussen de steden nodig, op basis van overleg tussen de verschillende partijen. De *quality of living* kan nog verder verbeteren door een nog betere waterveiligheid, meer sociale veiligheid, betere betaalbaarheid van woningen, betere bereikbaarheid, betere energiezekerheid, meer ruimte voor recreatieve mogelijkheden en cultuur, minder luchtverontreiniging, en meer ruimte voor natuur of groen/blauw in de stad.
- Energietransitie: Nederland heeft in internationaal verband afgesproken de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder de 2 graden te willen beperken. Dat vraagt om een gedragen nationaal langetermijndoel voor de reductie van broeikasgasemissies en een bijbehorende gecombineerde inzet van energie-maatregelen. Dit is belangrijk vanwege de nauwe samenhang tussen energie en andere thema's als ruimte, mobiliteit en wonen.
- Veiligheid en adaptatie: ondanks het hoge waterveiligheidsniveau zijn in Nederland overstromingen niet uit te sluiten. Er is behoefte aan een nationale adaptatiestrategie (met resultaat-eisen aan de rampenbeheersing, specifieke bouweisen in kwetsbare gebieden, en een hoogwaterveilige vitale infrastructuur).
- Verstedelijking en mobiliteit: bereikbaarheidsbeleid door stimulering van nabijheid (ontwikkeling van nieuw wonen en werken in de buurt van elkaar) en een integraal mobiliteitsketenbeleid hebben nog weinig invulling gekregen. Investerings in het onderhoud van infrastructuur (in ieder geval wegen en waterwegen) zijn achtergebleven bij investeringen in de aanleg ervan (vooral ten opzichte van weginfrastructuur). Ook bestaat er spanning tussen het vastleggen van investeringen in transportinfrastructuur voor de komende vijftien jaar in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en het Infrastructuurfonds, en de grote onzekerheden op het gebied van de bevolkings- en mobiliteitsontwikkeling.
- Landbouw, natuur en water: de ontwikkeling van landbouw in relatie tot de kwaliteit van bodem, grond- en oppervlaktewater en natuur vraagt zowel om duidelijke keuzes in het generieke emissiebeleid als om gebiedsgerichte keuzes tussen de belangen van landbouw, waterbeheer, natuur, landschap, identiteit, erfgoed, recreatie en toerisme.

### Verbindende aanpak

Aandachtspunten voor de sturende werking van de Omgevingsvisie zijn:

- Externe oriëntatie: de grote opgaven voor het omgevingsbeleid van de eenentwintigste eeuw zijn alleen structureel aan te pakken als op uiteenlopende niveaus nieuwe coalities van belangen en betrokkenen tot stand worden gebracht

- (‘meekoppelende belangen’ en ‘energieke samenleving’). De Nationale Omgevingsvisie is sterk afhankelijk van het leggen van verbindingen naar buiten. Strakke definities van wat omgevingsbeleid nu precies is (‘afkadering’), kunnen die externe oriëntatie alleen maar in de weg staan en bieden daarom geen meerwaarde.
- Visie: de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet benadrukt de noodzaak van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. In deze tijden van toegenomen onzekerheid is het van groot belang dat de Nederlandse overheid houvast biedt door in de Nationale Omgevingsvisie een duidelijke langetermijnambitie te formuleren, in nauwe samenwerking met de samenleving. Nederland staat op diverse gebieden voor langetermijnopgaven waarvoor nú beleid nodig is om stráks de doelen te kunnen halen. Een krachtig uitgedragen langetermijnambitie helpt de energieke samenleving te mobiliseren en geeft investeerders een minder onzeker handelingskader.
  - Omgaan met onzekerheid: de overheid kan meer rekening houden met grote externe onzekerheden door (op elk bestuurlijk niveau) adaptief beleid te voeren. Adaptieve planning is een strategie waarbij investeringen voor een zo kort mogelijke toekomst worden vastgelegd, op zo’n manier dat er tegen geringe kosten aanpassingen kunnen worden doorgevoerd, of met mogelijkheden voor tijdelijke ontwikkelingen. Waar meer zekerheid bestaat, zijn andere instrumenten aan de orde (strategische planning, programma’s, enzovoort).
  - Ordenende principes: deze lenen zich er goed voor om onzekere ontwikkelingen te sturen zonder van tevoren al allerlei zaken vast te leggen. Zo schrijft de Omgevingswet voor dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieubelastingen bij voorrang bij de bron dienen te worden aangepakt en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Andere voorbeelden van ordenende principes zijn de Ladder voor duurzame verstedelijking, en de Trias Energetica: eerst maximaal energie besparen, dan zoveel mogelijk hernieuwbare energie inzetten en ten slotte voor de resterende energiebehoefte zo schoon en efficiënt mogelijk opwekken van niet-hernieuwbare energie.
  - Kennis: kennis kan een strategische rol spelen bij strategische omgevingsplanning. Deze notitie geeft nog geen beeld van de kennishiaten. Een kennisagenda wordt vooral zinvol zodra duidelijk is op welke omgevingsopgaven de Nationale Omgevingsvisie zich gaat richten.
  - Hervormingsagenda regelgeving en subsidies: instrumenten en maatregelen van buiten het omgevingsbeleid hebben een onbedoeld en onverwacht, maar groot effect op de fysieke leefomgeving (denk aan het fiscale regime dat leegstand van kantoren bestendigt). Om de doelen van het omgevingsbeleid te kunnen halen, is hervorming van deze instrumenten cruciaal. Dit is een systeemverantwoordelijkheid van het Rijk, die soms ook een internationale aanpak vergt. Dat vereist niet alleen samenwerking tussen de ‘fysieke’ departementen en achterliggende belangen, maar ook betrokkenheid van niet-fysieke departementen bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie.