

Datum

20 juni 2019

Kenmerk

2019-0000290894

Het is onmogelijk, en ook onwenselijk, om alle keuzes voor de fysieke leefomgeving in een keer te maken. Bovendien liggen in het omgevingsbeleid veel verantwoordelijkheden bij de medeoverheden. De NOVI geeft een kader en richting waar dat kan, vervolgkeuzes in gebiedsprocessen op alle schaalniveaus zijn nodig. Het Rijk zal in die processen actief participeren daar waar nationale belangen aan de orde zijn en bij het vinden van oplossingen deelname van het Rijk wenselijk is.

Provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en inwoners van ons land hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de ontwerp-NOVI. Met de publicatie van de ontwerp-NOVI hoop ik het maatschappelijk debat met deze partijen in alle openheid voort te zetten. De NOVI geeft zo ook ruimte om samen te bouwen aan een veiliger, gezonder, mooier en duurzamer Nederland.

De ontwerp-NOVI bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de hoofdtekst van de ontwerp-NOVI. Het tweede deel bevat toelichting op de hoofdtekst, in de vorm van gedetailleerde uitwerking, kwantitatieve onderbouwing en aanvullend kaartmateriaal. De ontwerp-NOVI wordt gepubliceerd op een website. Om die reden is de tekst in twee delen opgesteld, waarbij het tweede deel te raadplegen is door verder te klikken naar meer informatie. Hierdoor is het tweede deel niet helemaal zelfstandig leesbaar, maar moet het gelezen worden als aanvullende informatie op het eerste deel. Aanvullend wordt er een achtergronddocument opgesteld, waarvan de gebiedsbeschrijvingen reeds beschikbaar zijn en hierbij bijgevoegd.

PlanMER

Ter ondersteuning van de besluitvorming over de NOVI wordt de procedure van de milieueffectrapportage doorlopen. Bijgaand treft u het in deze procedure opgestelde milieueffectrapport (PlanMER) aan. Het PlanMER en ook de bij het PlanMER bijgevoegde passende beoordeling geven inzicht in milieu- en andere omgevingseffecten van het in de NOVI voorgestelde beleid.

Met het opstellen van het PlanMER is vroeg begonnen. Hierdoor kon de ontwerp-NOVI op verschillende momenten vanuit PlanMER met tussenresultaten worden ondersteund. Voorafgaand aan het opstellen van het PlanMER werd twee keer advies ingewonnen bij de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.). In april 2016 bracht de Commissie advies uit over het beoordelingskader en beoordelingssystematiek. In juli 2018 werd advies uitgebracht over de voor het PlanMER opgestelde Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De Commissie zal ook nog advies uitbrengen over het PlanMER zelf.

Het voornemen voor het opstellen van de NOVI en het daarvoor opstellen van een PlanMER is op 19 april 2018 ter kennisgeving verschenen in de Staatscourant en Volkskrant. Ook de aan Nederland grenzende landen werden geïnformeerd. Op deze kennisgeving werden 16 zienswijzen ontvangen. In bijgevoegde Nota van antwoord leest u hoe met deze zienswijzen in NOVI en het PlanMER is omgegaan.

3.2 Nationale belangen en opgaven

Onderstaand zijn de nationale belangen beschreven waarop de nationale overheid zich in de NOVI richt. De eerste drie nationale belangen zijn van een ander, meer overkoepelend karakter, dan de overige. De nationale belangen staan in willekeurige volgorde. De nationale belangen gelden daar waar nodig onverkort in de ondergrond.

De NOVI benoemt de volgende nationale belangen:

1. Bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving.
2. Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit.
3. Waarborgen en versterken van grensoverschrijdende en internationale relaties.
4. Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving.
5. Zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woonbehoeften.
6. Waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem.
7. In stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit.
8. Waarborgen van een goede toegankelijkheid van de leefomgeving.
9. Zorgdragen voor nationale veiligheid en ruimte bieden voor militaire activiteiten.
10. Beperken van klimaatverandering.
11. Een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO₂-arm is, en de daarbij benodigde hoofdinfrastructuur.
12. Waarborgen van de hoofdinfrastructuur voor transport van stoffen via (buis)leidingen.
13. Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie.
14. Waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid (inclusief vitale infrastructuur voor water en mobiliteit).
15. Waarborgen van een goede waterkwaliteit, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid van zoetwater.
16. Waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat.
17. Realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige digitale connectiviteit.
18. Ontwikkelen van een duurzame landbouw voor voedsel en agroproductie.
19. Behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van (inter)nationaal belang.
20. Verbeteren en beschermen van de biodiversiteit.
21. Ontwikkelen van een duurzame visserij.

De nationale belangen worden onderstaand kort toegelicht. Voor nadere toelichting op het beleid, de opgave en de rijksrollen die bij de nationale belangen horen en welke delen van het bestaande beleid in de NOVI opgaan, zie de Toelichting.

1. Bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving

De zeventien door de VN vastgestelde duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, hierna: SDG's) zijn belangrijke uitgangspunten voor het kabinetsbeleid voor ons land, dus ook voor de fysieke leefomgeving.¹² Van de zeventien SDG's hebben er tien direct betrekking op de fysieke leefomgeving. Duurzame ontwikkeling is door het Nederlandse kabinet niet alleen internationaal afgesproken, maar ook wezenlijk van nationaal en internationaal belang om ons land en de wereld leefbaar te houden voor volgende generaties. Produceren en consumeren binnen de grenzen die de planeet ons stelt, is hierbij relevant. 'Duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu' zijn de overkoepelende doelen achter de Omgevingswet en daarmee de Nationale Omgevingsvisie.

¹² Sustainable Development Goals (SDG's), *About the Sustainable Development Goals*, zie <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

Deze strategie is ook van toepassing daar wanneer groei in niet stedelijk gebied moet worden geacommodeerd. In dat geval dient stedelijk gebied te worden gelezen als bestaand bebouwd gebied.

Deze strategie wordt samen met onder meer de medeoverheden uitgewerkt in het programma Verstedelijking en Wonen, om te komen tot een afgestemde aanpak. In dit kader wordt ook gezien of en op welke wijze deze beleidslijn (of onderdelen daarvan) in een instructieregel moet worden opgenomen.

Vanwege de relatie met verschillende nationale belangen (waaronder die op het gebied van klimaat, milieu, duurzaamheid, leefomgevingskwaliteit, bereikbaarheid) en de rijksrol daarbij, doet ook het Rijk actief mee bij de integrale uitwerking van deze verstedelijkingsstrategie. In samenwerking met gemeenten, provincies, metropoolregio's en andere relevante stakeholders worden, bijvoorbeeld via de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's van de metropoolregio's Amsterdam (MRA), Rotterdam Den Haag (MRDH) en Utrecht (MRU), nadere keuzes over en de mogelijke gebiedsontwikkelingen gemaakt.

Zoekgebieden voor grootschalige ontwikkellocaties binnen de meest gespannen woningmarktregio's zijn:

- Metropoolregio Amsterdam (MRA): de acht regionale 'sleutelgebieden' die de MRA heeft vastgesteld, waaronder Havenstad en Almere (waarbij de locatie Kronenburg nog nadere besluitvorming vraagt)
- Metropoolregio Utrecht (MRU): Merwedekanaalzone, Utrecht Science Park/Rijnsweerd, en A12-zone (breed);
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH): Den Haag CID/Binckhorst, Rotterdam Stadionpark en A16-zone, overige zone Verstedelijkingsalliantie Zuid-Holland;
- Metropoolregio Eindhoven (MRE): Spoorzone Eindhoven (waaronder Eindhoven Internationale Knoop XL, Strijp S en Strijp T);
- Stad Groningen: Suikerfabriekterrein en Eemskanaalzone.

Bovenstaande kan niet zonder investeringen in nationale en vooral ook stedelijke verkeers- en vervoersnetwerken. Deze investeringen in netwerken zijn, vanwege de hoge kosten, medebepalend voor locatiekeuze en fasering. Daarvoor gebruiken we de hier geschetste verstedelijkingsstrategie, die Rijk en regio gezamenlijk volgen.

Ook buiten deze locaties is in sommige steden/regio's sprake van manifeste groei. Daar werken Rijk en regio samen conform deze verstedelijkingsstrategie.

Beleidskeuze 3.3

Het woningaanbod in de regio's sluit aan bij de vraag naar aantallen en typen woningen, woonmilieus en prijsklasse.

Het is van belang dat mensen die dat willen ook in de stedelijke regio's kunnen wonen waar veel arbeidsplaatsen zijn. Als woningen worden gerealiseerd in de regio's waar de vraag is, kan dat helpen om onnodige mobiliteit te voorkomen. De kaart 'Woonbehoefte tot 2040' geeft een beeld van de kwantitatieve woonbehoefte tot 2040. Daarbij zorgen we voor een woonaanbod dat aansluit op de woonbehoefte in de regio en voldoende gedifferentieerd is in type, woonmilieu en prijsklasse (met expliciete aandacht voor het middensegment). We zorgen daartoe onder meer tijdig voor voldoende plancapaciteit. Overheden in stedelijke regio's zorgen er gezamenlijk voor dat er woningen zijn voor alle doelgroepen (inclusief middengroepen, gezinnen en ouderen) en maken afspraken over de verdeling van de sociale woningbouw. We bevorderen de sociale samenhang door voldoende afwisseling in woningtypen en prijsklassen, de ontwikkeling van gemengde woon/werkmilieus en een veilige, toegankelijke en aantrekkelijke, gezond ingerichte openbare ruimte.

- B. De behoefte aan ruimte voor wonen, werken en voorzieningen wordt bij voorkeur geaccommodeerd binnen bestaand stedelijk gebied, door onderbenutte ruimte te ontwikkelen en verouderde (of in onbruik geraakte) gebieden te transformeren. Dit kan alleen binnen de kaders van de wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit, geluid, geur en omgevingsveiligheid. Het streven is de verstedelijking aan te grijpen om de leefomgevingskwaliteiten verder te verhogen dan de wettelijke kaders minimaal vragen. Dit geldt niet alleen voor verbetering van de gezondheid (verbeteren luchtkwaliteit, terugdringen van geluidhinder, gezondheidsbevordering) maar ook voor klimaatadaptatie (wateropvang) en verbetering van de kwaliteit van (en toegang tot) stedelijk groen, natuur en landschap. In de kaart 'verstedelijking in relatie tot leefomgevingskwaliteit' is een aantal elementen van leefomgevingskwaliteit en het verstedelijkt gebied rond OV-knooppunten (D) weergegeven, ter illustratie van de afwegingen die gemaakt moeten worden.
- C. Waar dit niet mogelijk is, gelet op de onder B. genoemde kaders van wet- en regelgeving of de kwaliteit en aantrekkingskracht van de stad en stedelijke regio als geheel, komen verstedelijkingslocaties buiten bestaand stedelijk gebied in beeld. Voor de ontwikkeling van die locaties gelden dezelfde eisen als voor deze binnen bestaand stedelijk gebied.
- D. Zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied wordt in eerste instantie gekozen voor locaties die het beste scoren uit een oogpunt van nabijheid en/of goede aansluiting op het (bestaande of door te ontwikkelen) (OV-)netwerk. De capaciteit van en aansluiting op het bestaande verkeers- en vervoersnetwerk speelt daarbij een grote rol, met extra aandacht voor aansluiting op het OV- en fietsnetwerk. Gebieden nabij en rondom OV-knooppunten worden optimaal benut als geconcentreerde woon- en werklocaties. De kaart 'Bestaand stedelijk gebied en OV-knooppunten' geeft inzicht in het stedelijk gebied dat binnen fietsafstand van een OV-knooppunt ligt.
- E. Bij de ontwikkeling van nieuwe verstedelijkingslocaties (zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied) worden de mogelijkheden benut voor:
- productie en gebruik van duurzame energie (aansluiting warmtenetten/benutten geothermie en restwarmte)
 - aanpassing aan klimaatverandering (tegengaan hittestress en voldoende wateropvang). Hierbij speelt vergroening een belangrijke rol
 - behoud en versterking van natuur- en cultuurwaarden in de leefomgeving (vergroting biodiversiteit, voldoende natuur en ontwikkeling cultureel erfgoed)
 - de bijdrage aan transformatie van verouderde gebieden.

heid in relatie tot gevaarlijke activiteiten en transporten, maar ook aan gebieden met hoge natuur- en landschapswaarden of diepgelegen polders en hun lastige waterbeheer. In andere gebieden zijn er weinig beperkingen en is er veel ruimte voor nieuwe functies. De meeste locaties vallen echter niet in deze twee uiterste categorieën, maar vragen juist om integraal denken en handelen dat uitstijgt boven het belang vanuit een specifieke sector. Het vooraf maken van een integrale afweging en het tijdig en goed daarbij betrekken van burgers, ondernemers en andere belanghebbenden voorkomt dat in een later stadium blijkt dat in gang gezette planvorming en mogelijk gewenste ontwikkelingen alsnog onmogelijk of onwenselijk blijken.

Keuzes voor verstedelijking

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

I. Kwaliteitseisen van de omgeving

Maak een integraal beeld van de bestaande en verwachte leefomgevingskwaliteit (en de ruimtelijke en milieukwaliteitstekorten en de bijbehorende knelpunten) in en om de stad en bepaal de gebiedsgerichte ambities en eisen voor een goede leefomgevingskwaliteit in de breedste zin van het woord. Daartoe behoren in elk geval luchtkwaliteit, geluid, bodem, omgevingsveiligheid, cultureel erfgoed, natuur en biodiversiteit, klimaatbestendigheid, water(opvang) en landschappelijke kwaliteit.

II. Ruimtelijk-fysieke behoeften

Breng de vraag naar woningen, kantoren, bedrijventerreinen, logistieke functies, winkels, culturele en andere voorzieningen en de bereikbaarheidsvereisten voor die functies kwantitatief en kwalitatief in kaart, inclusief de specifieke knelpunten op deze terreinen.

III. Verstedelijkingsmogelijkheden



Besteed bij het inventariseren van mogelijkheden voor het accommoderen van die behoeften expliciet aandacht aan de relatie tussen de gewenste leefomgevingskwaliteit en de behoeften aan fysieke en milieuruimte. Geef hierbij ook aan welke eisen de aanpassing aan klimaatverandering (waaronder hittestress, wateropvang) en natuur en biodiversiteit stelt.

Voor de ontwikkeling van nieuwe verstedelijkingslocaties gelden als onderdeel van deze strategie vervolgens de volgende stappen:

A. Overheden bepalen gezamenlijk de gewenste woningvoorraad in de regio die nu en in de toekomst aansluit op de kwantitatieve en kwalitatieve (qua betaalbaarheid, woonmilieus en type woningen) woonbehoefte in de regio (voor zover passend binnen de provinciale en nationale behoefte). Dit geldt ook voor de gewenste ruimte voor bedrijventerreinen, kantoren en voorzieningen (zie beleidskeuze 2.7). De kaart 'Woonbehoefte tot 2040' geeft een beeld van de kwantitatieve woonbehoefte tot 2040.



Woonbehoefte tot 2040

-  Gemeentegrenzen
-  Bedrijventerreinen

Prognose bevolkingsontwikkeling Nederland per gemeente, geprojecteerd op bestaand bebouwd gebied

-  Sterke krimp (tot -10%)
-  Krimp (-2,5 tot -10%)
-  Stabiel (-2,5% tot 2,5%)
-  Groei (2,5% tot 10%)
-  Sterke groei (meer dan 10%)

Bron: CBS Bevolkingsprognose 2016-2040